

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN

Departamento de Relaciones Internacionales



**LA CAMPAÑA DEL EURO (1996 – 2002): LA UNIÓN
MONETARIA EUROPEA COMO OBJETO DE
COMUNICACIÓN POLÍTICA Y OPINIÓN PÚBLICA**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Eduardo Martín Segovia

Madrid, 2003

ISBN: 84-669-2208-3

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Facultad de Ciencias de la Información
Departamento de Relaciones Internacionales



LA CAMPAÑA DEL EURO (1996-2002)
La Unión Monetaria Europea como objeto de
comunicación política y opinión pública

Tesis doctoral

EDUARDO MARTÍN SEGOVIA

2002

A mi madre, en el recuerdo

Sólo hay un bien: el conocimiento. Sólo hay un mal: la ignorancia.

(Sócrates)

Son injustas aquellas acciones cuyos principios no soportan ser publicados.

(Kant)

L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas.

(Jacques Roueff)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

Las siglas y abreviaturas utilizadas más frecuentemente en este trabajo son las siguientes:

AMO: Áreas Monetarias Óptimas	PIP: Programa de Información Prioritaria
AUE: Acta Única Europea	Prince: Programa de información para el ciudadano europeo
BCE: Banco Central Europeo	Pyme: Pequeñas y medianas empresas
CDR: Comité de las Regiones	SETE: Sociedad Estatal de Transición al Euro
CE: Comisión Europea	SME: Sistema Monetario Europeo
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero	TCE: Tratado de las Comunidades Europeas
CEE: Comunidad Económica Europea	TUE: Tratado de la Unión Europea
CES: Consejo Económico y Social	UE: Unión Europea
CIG: Conferencia Intergubernamental	UEM, UEME o UME: Unión Económica y Monetaria, Unión Económica y Monetaria Europea o Unión Monetaria Europea. Aunque hay diferencias, las tres se refieren normalmente al mismo concepto y la confusión proviene de la traducción del inglés EMU
DG: Dirección General	UPE: Unión Política Europea
ECU: European Currency Unit (Unidad Monetaria Europea)	ZMO: Zonas Monetarias Óptimas (equivalente a AMO)
EEUU: Estados Unidos de América	
ESC: Encuesta de Seguimiento Continuo	
IME: Instituto Monetario Europeo	
PE: Parlamento Europeo	
PIC: Política de Información y Comunicación	

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
PARTE I. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA.....	29
CAPÍTULO I. HISTORIA Y FUNDAMENTACIÓN DE LA UEM.....	31
CAPÍTULO II. EL DEBATE ECONÓMICO Y LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA UEM.....	73
PARTE II. LA UEM COMO OBJETO DE COMUNICACIÓN.....	143
CAPÍTULO III. LA COMUNICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	145
CAPÍTULO IV. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LA UEM.....	241
CAPÍTULO V. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA.....	335
PARTE III. LA UEM Y LA OPINIÓN PÚBLICA	385
CAPÍTULO VI. LA EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA SOBRE LA UEM.....	387
CAPÍTULO VII. LA UEM Y LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.....	491
CONCLUSIONES	565
EPÍLOGO. PROPUESTA PARA LA COMUNICACIÓN DE LA UEM.....	585
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.....	609
ANEXO I. EL PROCESO HACIA LA UEM.....	637

ÍNDICE SISTEMÁTICO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	1
Objetivos	5
Importancia y estado de la cuestión	7
Interrogantes e hipótesis de la investigación	10
Estructura	16
Metodología	19
Métodos	19
Técnicas	22
Consideraciones heurísticas	24
Condicionantes y miscelánea	27
<i>PARTE I. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA</i>	29
<i>CAPÍTULO I. HISTORIA Y FUNDAMENTACIÓN DE LA UEM</i>	31
1.1. Breve historia de la UEM	33
1.1.1. Antecedentes de la UEM	33
1.1.1.1. Del Tratado de Roma al Plan Werner	33
1.1.1.2. De la serpiente monetaria al Acta Única	35
1.1.1.3. El Informe Delors y la Conferencia Intergubernamental.....	36
1.1.2. El Tratado de Maastricht	38
1.1.2.1. El diseño final de la UEM. Los criterios de convergencia	38
1.1.2.2. El BCE y la Unión Económica.....	39
1.1.3. El largo y tortuoso camino hacia el euro	40
1.1.3.1. Las crisis monetarias	41
1.1.3.2. La cumbre de Madrid.....	42
1.1.3.3. La guerra Norte-Sur.....	43
1.1.3.3.1. Parar el reloj	43
1.1.3.3.2. El SME bis y el Pacto de Estabilidad	44
1.1.3.3.3. El euro amplio y el euro fuerte.....	45
1.1.3.4. El nacimiento del euro	46
1.2. La fundamentación de la UEM	48
1.2.1. El trasfondo teórico de la unificación a partir del Acta Única	48
1.2.1.1. El paso de los postulados keynesianos a la revolución neoliberal	48
1.2.1.1.1. El keynesianismo.....	48
1.2.1.1.2. El monetarismo	50
1.2.1.1.3. La nueva economía clásica	51
1.2.1.1.4. La economía de la oferta.....	51
1.2.1.2. La difícil transición del modelo socioeconómico europeo	52

1.2.1.2.1. El modelo social europeo.....	52
1.2.1.2.2. La crisis de la década de 1970.....	53
1.2.1.2.3. La nueva política económica y su integración con el modelo europeo	54
1.2.1.3. La política de desinflación competitiva.....	56
1.2.1.4. Los textos comunitarios que recogen el trasfondo ideológico de la unificación.....	58
1.2.2. <i>La teoría de las zonas monetarias óptimas</i>	60
1.2.2.1. La necesidad de flexibilidad.....	60
1.2.2.2. Los shocks asimétricos.....	61
1.2.3. <i>La justificación económica de la UEM</i>	64
1.3. Conclusiones	70

CAPÍTULO IX EL DEBATE ECONÓMICO Y LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA UEM..... **73**

2.1. El debate sobre la Unión Monetaria	75
2.1.1. <i>Los participantes en el debate</i>	75
2.1.1.1. Los defensores de la UEM.....	75
2.1.1.2. La oposición académica.....	76
2.1.1.3. La oposición política.....	77
2.1.1.3.1. La oposición de izquierdas.....	77
2.1.1.3.2. La oposición de derechas.....	78
2.2. Argumentos a favor y en contra de la moneda única	80
2.2.1. <i>Los argumentos económicos a favor de la UEM</i>	80
2.2.1.1. Eliminación de la incertidumbre sobre los tipos de cambio.....	80
2.2.1.1.1. Crítica y contraargumentación.....	82
2.2.1.2. Fin de las devaluaciones competitivas y de los conflictos comerciales que acarrear.....	82
2.2.1.2.1. Crítica y contraargumentación.....	83
2.2.1.3. Supresión de los costes de transacción asociados a los cambios de moneda.....	83
2.2.1.3.1. Crítica y contraargumentación.....	84
2.2.1.4. Mejor determinación de la política monetaria y reducción de los diferenciales de tipos de interés.....	85
2.2.1.4.1. Crítica y contraargumentación.....	86
2.2.1.5. Mayor control de la inflación y mayor transparencia de precios.....	86
2.2.1.5.1. Crítica y contraargumentación.....	88
2.2.1.6. Mayores posibilidades de crecimiento gracias a la consolidación del mercado único.....	88
2.2.1.6.1. Crítica y contraargumentación.....	89
2.2.1.7. Mayor papel internacional de la moneda y de la economía europeas.....	90
2.2.1.7.1. Crítica y contraargumentación.....	92
2.2.1.8. Reducción de los desequilibrios gracias al proceso de convergencia.....	93
2.2.1.8.1. Crítica y contraargumentación.....	94
2.2.2. <i>Los argumentos económicos en contra de la UEM</i>	95
2.2.2.1. La UEM de doce países no es un área monetaria óptima.....	95
2.2.2.1.1. Crítica y contraargumentación.....	97

2.2.2.2. Renuncia a la utilización del tipo de cambio como mecanismo de ajuste	98
2.2.2.2.1. Crítica y contraargumentación	99
2.2.2.3. Renuncia a la política fiscal y monetaria nacional	101
2.2.2.3.1. Crítica y contraargumentación	102
2.2.2.4. Inviabilidad de la UEM sin acometer primero reformas estructurales	104
2.2.2.4.1. Crítica y contraargumentación	104
2.2.2.5. Inviabilidad de la UEM sin una política económica y fiscal común	105
2.2.2.5.1. Crítica y contraargumentación	107
2.2.2.6. Aumento de las desigualdades regionales	108
2.2.2.6.1. Crítica y contraargumentación	109
2.2.2.7. Los costes de la UEM son muy altos y a corto plazo	110
2.2.2.7.1. Crítica y contraargumentación	111
2.2.2.8. La UEM no significará mejoras en las variables reales de la economía	112
2.2.2.8.1. Crítica y contraargumentación	113
2.2.3. Conclusión: no hay razones económicas de suficiente calado	114
como para embarcarse en la UEM	114
2.3. La verdadera motivación de la UEM: la Unión Política	117
2.3.1. Las concepciones de la integración comunitaria	117
2.3.1.1. Funcionalismo y neofuncionalismo	118
2.3.1.2. Intergubernamentalismo	119
2.3.1.3. Federalismo	120
2.3.1.4. Otros enfoques	121
2.3.2. Los argumentos geopolítico e institucionalista	122
2.3.3. Las concepciones de la relación entre la UEM y la Unión Política	123
2.3.3.1. ¿Qué es la Unión Política?	123
2.3.3.2. La UEM, paso decisivo hacia la Unión Política	125
2.3.3.3. La Unión Política debería preceder o acompañar a la Monetaria	129
2.3.3.4. La Unión Política es independiente de la Monetaria	132
2.3.4. La Unión Política y la identidad nacional	133
2.3.4.1. La motivación política se interpreta en términos nacionales	133
2.3.4.2. La influencia del euro en la identidad europea	136
2.3.5. Conclusión: la UEM tiene un claro significado político	137
2.4. Conclusiones	140
PARTE II. LA UEM COMO OBJETO DE COMUNICACIÓN	143
CAPÍTULO III. LA COMUNICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA	145
3.1. Principales conceptos de la comunicación política	146
3.1.1. Comunicación	146
3.1.1.1. Comunicación internacional	148
3.1.1.2. Comunicación de masas	149
3.1.2. Información	150
3.1.2.1. Información internacional	152
3.1.3. Persuasión, actitudes y apoyo	154
3.1.3.1. Actitudes, creencias, opiniones e ideología	156
3.1.3.2. El origen de las actitudes y las opiniones políticas	158
3.1.3.3. Tipos de apoyo	160
3.1.4. Opinión pública	161

3.1.4.1. Clasificación y funciones	164
3.1.4.2. La espiral del silencio	165
3.1.4.3. Opinión pública internacional	166
3.1.5. Comunicación política	167
3.1.5.1. La democracia sin ciudadanos.....	169
3.1.5.2. Las campañas electorales	171
3.1.6. Marketing político	171
3.1.6.1. La ideología detrás del marketing	173
3.1.7. Propaganda	174
3.1.7.1. Formas, medios, objetivos y técnicas de la propaganda.....	176
3.1.7.2. La propaganda internacional	178
3.1.8. Desinformación	179
3.1.9. Manipulación	180
3.1.9.1. La privatización y la relación manipulación-cultura	182
3.1.10. Los efectos de los medios. La <i>gap hypothesis</i>	182
3.2. La comunicación, información y propaganda en la Unión Europea	186
3.2.1. La comunicación de las organizaciones internacionales	186
3.2.1.1. Principios generales	186
3.2.1.2. La propaganda antiemocional	188
3.2.1.3. Técnicas empleadas y vedadas	189
3.2.2. La política comunicativa de la UE en las últimas décadas	189
3.2.2.1. Condicionantes y relación histórica con la opinión pública	191
3.2.2.1.1. El déficit democrático y la legitimidad de la UE	194
3.2.2.2. La etapa 1986-1991: los antecedentes de una política de comunicación	197
3.2.2.3. La etapa desde 1992: Maastricht y el nuevo enfoque.....	199
3.2.2.3.1. La revisión de la política informativa.....	201
3.2.2.3.1.1. El Informe Oostlander	201
3.2.2.3.1.2. El Informe De Clercq	202
3.2.2.3.1.3. El Informe Pinheiro	204
3.2.2.3.2. La apertura de la UE.....	207
3.2.2.3.3. Los nuevos instrumentos	209
3.2.2.3.3.1. El Programa Prince.....	210
3.2.2.3.3.2. Mayor atención a la opinión pública y a los medios	211
3.2.3. Características generales de la política de comunicación de la UE	212
3.2.3.1. Principios básicos de la competencia comunitaria	212
3.2.3.1.1. El principio de subsidiariedad.....	212
3.2.3.1.2. El principio de proporcionalidad.....	214
3.2.3.2. Marco jurídico	215
3.2.3.3. Objetivos de la política de comunicación de la UE.....	217
3.2.3.4. La información de la UE.....	219
3.2.3.5. La propaganda de la UE.....	221
3.2.3.6. Metodología de la comunicación de la UE	223
3.2.3.7. Crítica de la política de comunicación comunitaria	225
3.2.3.7.1. El control se impone al pluralismo y a la información.....	225
3.2.3.7.2. Dependencia de los estados	226
3.2.3.7.3. La insuficiencia de la PIC para resolver el déficit democrático	228
3.2.4. La estructura organizativa de la comunicación de la UE	229
3.2.4.1. El Consejo Europeo	230
3.2.4.2. La Comisión	231

3.2.4.2.1. El Servicio del Portavoz	232
3.2.4.2.2. La Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual.....	233
3.2.4.2.3. Las redes de difusión de información.....	235
3.3. Conclusiones.....	238

CAPÍTULO IV. LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LA UEM..... 241

4.1. El Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única.....	242
4.1.1. La necesidad del apoyo de los ciudadanos. Matices y contradicciones.....	243
4.1.1.1. El objetivo y la justificación del Libro Verde	243
4.1.1.2. El modelo funcionalista sigue presente	244
4.1.2. El <i>corpus</i> de la propaganda de la UEM	246
4.1.2.1. Mensaje central: la moneda única, factor de estabilidad y prosperidad	247
4.1.2.2. Un complemento esencial del mercado único.....	247
4.1.2.3. Un estímulo para el crecimiento y el empleo.....	248
4.1.2.4. Un factor de ahorro.....	249
4.1.2.5. Un factor de estabilidad internacional	249
4.1.2.6. Refuerzo de la soberanía monetaria común	250
4.1.2.7. ¿Y los temores?	251
4.1.2.8. El TUE confiere a la UEM bases sólidas y precisas	252
4.1.3. La estrategia de comunicación del Libro Verde.....	254
4.1.3.1. Dos objetivos prioritarios.....	254
4.1.3.2. ¿Por qué es necesaria una estrategia de comunicación?.....	255
4.1.3.3. Una estrategia de comunicación dinámica.....	256
4.1.3.3.1. Del Libro Verde al comienzo de la Etapa A.....	257
4.1.3.3.2. Tras el comienzo de la Etapa A.....	258
4.1.3.3.3. Reparto de responsabilidades y feed-back.....	259
4.1.4. Conclusiones: una estrategia que no responde a la magnitud de la UEM ...	260
4.1.5. Dictámenes sobre el Libro Verde	261
4.1.5.1. Comité Económico y Social: dimensión política, aceptabilidad y medios	261
4.1.5.2. Parlamento Europeo: Unión Política y crítica a los estados	263
4.1.5.3. Comité de las Regiones: riesgo de que la UEM se asocie a los recortes.....	264
4.2. El Programa de información sobre la Moneda Única.....	266
4.2.1. Los principios de la estrategia de comunicación.....	266
4.2.2. Los ejes de la Campaña.....	268
4.2.2.1. Objetivos	268
4.2.2.2. Temas.....	269
4.2.2.3. Forma de los mensajes.....	270
4.2.2.4. Destinatarios.....	271
4.2.2.5. Dificultades	271
4.2.2.6. Identidad europea	271
4.2.3. Conclusiones	272
4.2.4. Ejecución.....	273
4.3. La Comunicación sobre la estrategia de información para el euro	275
4.3.1. La necesidad de una nueva estrategia	275
4.3.2. El camino recorrido	276
4.3.3. Los nuevos objetivos	277
4.3.4. El calendario de la estrategia durante la transición	278

4.3.5. La nueva estrategia de información y comunicación	280
4.3.5.1. El reparto de responsabilidades	280
4.3.5.1.1. Los estados miembros	280
4.3.5.1.2. El Parlamento Europeo	281
4.3.5.1.3. La Comisión	281
4.3.5.1.4. La industria y el comercio	281
4.3.5.1.5. Los intermediarios informativos	282
4.3.5.2. Destinatarios	282
4.3.5.2.1. El público general	282
4.3.5.2.2. Las pequeñas y medianas empresas	283
4.3.5.2.3. Autoridades, representantes y funcionarios	283
4.3.5.2.4. Países extracomunitarios	284
4.3.5.3. Mensajes	284
4.3.5.4. Instrumentos y medios	286
4.3.6. Recursos financieros	287
4.3.7. Conclusiones	288
4.3.8. Dictámenes sobre la estrategia de información para el euro	290
4.3.8.1. Parlamento Europeo: más larga y ampliación de grupos especiales	290
4.3.8.2. Comité de las Regiones: prensa, ausencia de debate y países excluidos	291
4.4. La Comunicación sobre la estrategia de comunicación en las últimas fases de realización de la UEM	294
4.4.1. El reconocimiento de un fracaso	294
4.4.2. Evaluación de la situación	295
4.4.3. La estrategia para 2000 y 2001	296
4.4.3.1. Principios de actuación	296
4.4.3.2. Destinatarios	297
4.4.3.2.1. Empresas	297
4.4.3.2.2. Gran público	298
4.4.3.2.3. Grupos necesitados de ayuda especial	300
4.4.3.2.4. Población escolar	300
4.4.3.2.5. Países preparticipantes	300
4.4.3.2.6. Terceros países	301
4.4.3.3. Los criterios de referencia	301
4.4.3.4. Reparto de responsabilidades	302
4.4.3.4.1. Los estados miembros	303
4.4.3.4.2. La Comisión	303
4.4.3.4.3. El Banco Central Europeo	304
4.4.3.4.4. El Parlamento Europeo	304
4.4.4. Recursos financieros	305
4.4.5. Un éxito relativo	306
4.4.6. Conclusiones	308
4.4.7. Dictámenes sobre la estrategia para las últimas fases	309
4.4.7.1. Parlamento Europeo: recuperar apoyo demostrando las ventajas	309
4.5. ¿Cómo debería haber sido?	312
4.5.1. La opinión de los expertos del Grupo de Trabajo	313
4.5.1.1. La información no puede ser sólo práctica	314
4.5.1.2. Las ventajas y desventajas no son sólo económicas	315
4.5.1.3. Ayuda especial para grupos muy amplios	315
4.5.1.4. Los multiplicadores no son los mejores informadores	317
4.5.1.5. Llevar la información hasta el ciudadano	317

4.5.1.6. Construir la confianza en el euro.....	318
4.5.1.7. Combatir las críticas con argumentos, no con tópicos	320
4.5.2. <i>¿Qué les hubiera gustado a los ciudadanos?</i>	320
4.5.2.1. Recibir información y sentirse informado	321
4.5.2.2. La necesidad de más información	323
4.5.2.3. Quién debe proporcionar información y ayuda.....	324
4.5.2.4. Cuál debe ser el contenido de la información	326
4.5.2.5. Preocupaciones para cuando llegaran los billetes	327
4.5.3. <i>Conclusiones</i>	329
4.6. Conclusiones.....	331
<i>CAPÍTULO V LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA.....</i>	335
5.1. La Campaña de Comunicación sobre el euro.....	336
5.1.1. <i>Objetivos</i>	337
5.1.2. <i>Características generales</i>	338
5.1.3. <i>Instrumentos y medios</i>	338
5.1.4. <i>Acciones y contenidos</i>	339
5.1.4.1. Campaña de publicidad tradicional	339
5.1.4.2. Campaña de marketing directo.....	340
5.1.4.3. La Guía práctica del euro para la empresa.....	342
5.2. El Plan nacional de transición al euro	344
5.2.1. <i>Los mensajes propagandísticos sobre la UEM en España</i>	344
5.2.1.1. España llega a tiempo	345
5.2.1.2. El último paso, de momento	345
5.2.1.3. España está en condiciones	346
5.2.1.4. Mensajes económicos	347
5.2.2. <i>Acciones institucionales de comunicación e información</i>	347
5.2.3. <i>Acciones de formación</i>	349
5.3. Campaña de Comunicación 2000-2001	350
5.3.1. <i>Planteamiento general</i>	351
5.3.1.1. <i>Objetivos y estrategia</i>	351
5.3.1.2. <i>Inversión</i>	352
5.3.2. <i>Campaña de comunicación 2000</i>	353
5.3.2.1. <i>Publicidad tradicional</i>	354
5.3.2.2. <i>Marketing directo</i>	355
5.3.2.3. <i>Colectivos de especial atención</i>	355
5.3.2.4. <i>Pequeñas y medianas empresas</i>	356
5.3.2.5. <i>Otras actividades</i>	357
5.4. Campaña de Comunicación 2001-2002	358
5.4.1. <i>Objetivos y estrategia</i>	358
5.4.2. <i>Mensajes</i>	360
5.4.3. <i>Inversión</i>	360
5.4.4. <i>Desarrollo de la Campaña</i>	361
5.4.4.1. <i>Calendario</i>	361
5.4.4.2. <i>Publicidad tradicional: Los García</i>	362
5.4.4.3. <i>Marketing directo</i>	364
5.4.4.4. <i>Colectivos de especial atención</i>	364
5.4.4.5. <i>Pequeñas y medianas empresas</i>	364

5.4.5. Acuerdos sectoriales	365
5.5. Entrevista con los responsables de la Campaña en España	366
5.6. ¿Cómo debería haber sido?	371
5.6.1. Población general	372
5.6.1.1. Los españoles no nos sentimos bien informados	372
5.6.1.2. Cuál debe ser el contenido de la información	374
5.6.1.3. Preocupaciones para cuando llegaran los billetes	375
5.6.1.4. Conocimiento de la Campaña y fuentes de información y ayuda	377
5.6.2. Pequeñas y medianas empresas	379
5.6.2.1. Mejor informadas, pero cada vez menos	379
5.6.2.2. Cuál debe ser el contenido de la información	379
5.6.2.3. Preocupaciones para cuando llegaran los billetes	380
5.6.2.4. Conocimiento de la Campaña y fuentes de ayuda.....	380
5.6.3. Conclusiones	381
5.7. Conclusiones: tarde y con poca eficacia	382
<i>PARTE III. LA UEM Y LA OPINIÓN PÚBLICA</i>	385
<i>CAPÍTULO VI. LA EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA SOBRE LA UEM</i>	387
6.1. Las actitudes hacia Europa y hacia su moneda única.....	388
6.1.1. Actitudes hacia la UE	388
6.1.1.1. Eurobarómetros: el apoyo y los sentimientos hacia la UE	389
6.1.1.1.1. Evolución del respaldo a la Unión	389
6.1.1.1.2. La imagen y los sentimientos hacia la UE	391
6.1.1.1.3. Beneficios nacionales y personales de ser miembro	391
6.1.1.1.4. Apoyo a la Unión Política.....	392
6.1.1.2. Análisis cualitativo: el concepto de Europa y las actitudes hacia la UE	394
6.1.1.2.1. El concepto de Europa y la división Norte-Sur.....	395
6.1.1.2.2. Las actitudes hacia la UE.....	396
6.1.1.2.3. El conocimiento de las actividades de la UE	397
6.1.1.2.4. Relación conocimiento-actitudes hacia la UE	398
6.1.1.2.5. Actitudes cuando se conoce la UE	399
6.1.1.2.6. Expectativas de la UE.....	399
6.1.1.2.7. La información sobre la UE	400
6.1.2. Las posiciones hacia la UEM	400
6.1.2.1. Aceptación o rechazo del neoliberalismo	401
6.1.2.2. La falta de legitimidad democrática de la UEM	402
6.1.2.3. Amenaza para el estado del bienestar	404
6.1.3. Actitudes propias de cada país	405
6.1.3.1. Premisas: actitudes, identidades nacionales y Europa.....	405
6.1.3.2. Alemania: entre Europa y el marco	407
6.1.3.3. Francia: la UEM culmina el cambio de identidad nacional	408
6.1.3.4. Gran Bretaña: la espiral del silencio de los partidarios de la UEM	410
6.1.4. Conclusiones: el punto de partida de la comunicación de la UEM.....	412
6.2. Evolución de la opinión pública respecto a la UEM.....	413
6.2.1. El conocimiento de la moneda única	414
6.2.1.1. Conocimiento de la existencia del euro	414

6.2.1.2. ¿Mi país entrará en la UEM?	414
6.2.1.3. Conocimiento concreto de la UEM	416
6.2.1.3.1. El nombre de la moneda única	416
6.2.1.3.2. Las fechas de la transición	417
6.2.1.3.2.1. La desaparición de la moneda nacional	417
6.2.1.3.2.2. La introducción del euro físico	417
6.2.1.3.2.2. La introducción del euro fiduciario	418
6.2.1.3.3. ¿Qué es una unión monetaria?	418
6.2.1.3.4. ¿Cuánto vale un euro? ¿Es irrevocable?.....	420
6.2.1.3.5. El conocimiento por países	421
6.2.2. La preparación para el cambio al euro	422
6.2.2.1. La población en general	422
6.2.2.1.1. Pagos en euros en el período transitorio	422
6.2.2.1.2. ¿Por qué no se pagaba en euros?.....	424
6.2.2.1.3. Cuándo se pensaba pagar en euros	425
6.2.2.1.4. Los abusos, el doble etiquetado y las buenas prácticas	425
6.2.2.1.5. Memorizar precios en euros.....	427
6.2.2.2. Las pequeñas y medianas empresas.....	428
6.2.2.2.1. Mayor toma de conciencia	428
6.2.2.2.2. Pero la preparación es insuficiente	429
6.2.2.2.3. ¿Qué se ha hecho y qué no se ha hecho?	430
6.2.2.2.4. Los llamamientos de la Comisión	432
6.2.2.3. La introducción del euro físico.....	433
6.2.2.3.1. La población en general.....	433
6.2.2.3.2. La subida de precios, el gran efecto negativo	436
6.2.2.3.3. Las pequeñas y medianas empresas	437
6.2.3. El apoyo a la UEM y la percepción de ventajas e inconvenientes	438
6.2.3.1. Evolución del apoyo a la UEM	438
6.2.3.1.1. El apoyo en los Eurobarómetros: moderado y creciente desde 1997	438
6.2.3.1.2. El apoyo en las ESC	440
6.2.3.1.3. Análisis por países.....	441
6.2.3.1.4. El apoyo por grupos sociodemográficos; los líderes de opinión.....	442
6.2.3.1.5. Los sentimientos que despierta el euro	443
6.2.3.2. Las ventajas y repercusiones del euro: el apoyo específico.....	444
6.2.3.2.1. Las ventajas en las ESC: la importancia de la identidad nacional ..	444
6.2.3.2.2. Eurobarómetros Flash: las ventajas prácticas, aceptadas	446
6.2.3.2.3. Las repercusiones sociales y económicas: escepticismo y rechazo ..	447
6.2.3.2.3.1. Tres ventajas aceptadas y dos negadas	447
6.2.3.2.3.2. Las causas del escepticismo	449
6.2.3.2.3.3. Análisis por países: Alemania, el más crítico	450
6.2.3.2.4. Las ventajas y los riesgos según los análisis cualitativos	451
6.2.3.2.5. El impacto en cada persona y en los grupos	452
6.2.3.2.5.1. Más inconvenientes que ventajas hasta mayo de 2001	452
6.2.3.2.5.2. Países: Alemania, de nuevo el más pesimista	454
6.2.3.2.5.3. Peligro de que el euro aumente la fractura social	455
6.2.3.3. Las consecuencias del euro para las empresas	456
6.3. Las causas del apoyo y del rechazo a la UEM	458
6.3.1. Más apoyo que información	458
6.3.2. Relación entre apoyo a la UE y apoyo al euro	459

6.3.3. Relación entre noción de la soberanía monetaria y apoyo al euro	462
6.3.4. Las ventajas percibidas del euro.....	463
6.3.5. Los beneficios nacionales de la UE y del euro.....	466
6.3.6. El sentimiento de europeísmo y el euro.....	468
6.3.7. El respaldo al BCE y a la ampliación frente a la UEM	470
6.3.8. Las atribuciones monetarias y el apoyo a la UE, factores más determinantes	471
6.3.9. Las razones del apoyo de los líderes de opinión	472
6.4. Relación entre la Campaña y las actitudes, la información y la preparación	475
6.4.1. Las actitudes y creencias de partida.....	475
6.4.2. Los logros en información y preparación	479
6.4.3. La influencia sobre las actitudes hacia la UEM	483
6.5. Conclusiones.....	488
CAPÍTULO VII LA UEM Y LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA.....	491
7.1. Las creencias y actitudes de partida.....	492
7.1.1. Entre los más entusiastas partidarios de la UE.....	492
7.1.2. España forma parte del <i>Sur</i> , pero con matices	495
7.1.3. Europa en la identidad y las actitudes españolas.....	497
7.1.3.1. Europa, solución al “otro” español. Los dos tipos de europeísmo	497
7.1.3.2. De la euforia a la decepción y de ahí al realismo. Las tres frustraciones	500
7.1.4. Actitudes propias hacia la UEM: coger el tren 100 años después.....	503
7.1.4.1. El atractivo de la UEM: examen, 1998 y fin de la peseta.....	503
7.1.4.2. El debate en España	504
7.1.4.3. UEM sí, pero sin sacrificios	506
7.2. Evolución de la opinión pública española hacia la UEM.....	508
7.2.1. El conocimiento de la moneda única	508
7.2.1.1. Conocimiento de la existencia del euro	508
7.2.1.2. España estará en la UEM	509
7.2.1.3. Conocimiento concreto de la UEM	509
7.2.1.3.1. El nombre del euro	510
7.2.1.3.2. Las fechas de la transición	510
7.2.1.3.3. Los españoles no sabemos qué es una unión monetaria.....	511
7.2.1.3.4. El tipo de cambio euro-peseta y su irrevocabilidad	512
7.2.2. La preparación para el cambio al euro.....	513
7.2.2.1. La población en general	513
7.2.2.1.1. No hicimos pagos en euros en el período transitorio	513
7.2.2.1.3. No pensábamos usarlo hasta 2002.....	515
7.2.2.1.4. La Euroetiqueta, desconocida; el doble etiquetado, sólo útil en 2002	515
7.2.2.1.5. Memorizar precios en euros.....	517
7.2.2.1.6. Preparación para el período de coexistencia	517
7.2.2.2. Las pequeñas y medianas empresas.....	518
7.2.2.2.1. Más información que la población en general	518
7.2.2.2.2. Alto nivel de preparación.....	519
7.2.2.2.3. Preparación por áreas similar a Europa	520
7.2.2.2.4. La subida de precios, anticipada	521
7.2.2.3. La introducción del euro físico.....	521

7.2.2.3.1. La población en general.....	521
7.2.2.3.2. Las pequeñas y medianas empresas	523
7.2.3. El apoyo a la UEM y sus ventajas e inconvenientes para España.....	524
7.2.3.1. Evolución del apoyo a la UEM	525
7.2.3.1.1. Entre los más entusiastas y con una evolución distinta	525
7.2.3.1.2. Los sentimientos hacia el euro	526
7.2.3.1.3. Apoyo específico: cinco actitudes hacia el euro	526
7.2.3.1.4. El euro, bastante beneficioso para España.....	528
7.2.3.1.5. El escepticismo matiza el optimismo	529
7.2.3.1.6. Las pyme son mucho más optimistas	530
7.2.3.1.7. Grandes empresarios y líderes de opinión, más partidarios que la media.....	531
7.2.3.2. Las ventajas y repercusiones del euro	531
7.2.3.2.1. Las ventajas en las ESC: defensa de la identidad española	531
7.2.3.2.2. Las ventajas prácticas: mayor desconocimiento	532
7.2.3.2.3. Las repercusiones socioeconómicas: negamos la igualación de países	533
7.2.3.2.4. Las ventajas según la SETE: ni empleo, ni tipos bajos	534
7.2.3.2.5. Las ventajas según el análisis cualitativo	535
7.2.3.2.6. El impacto personal del euro.....	535
7.2.3.3. Las consecuencias del euro para las empresas	536
7.2.3.3.1. Las pyme españolas, más positivas sobre el impacto en su competitividad	536
7.2.3.3.2. La salida al exterior y el mercado único, las principales ventajas ..	537
7.3. Las causas del apoyo y del rechazo a la UEM	539
7.3.1. Las causas en Europa son aplicables a España.....	539
7.3.1.1. Relación apoyo-información: más desconexión en España	540
7.3.1.2. Relación apoyo a la UE – apoyo al euro: mayor motivación política ...	541
7.3.1.3. La soberanía monetaria y el apoyo al euro: alta correlación.....	542
7.3.1.4. Las ventajas del euro: un escepticismo que no justifica el apoyo	543
7.3.1.5. Los beneficios de la UE y del euro para España	545
7.3.1.6. Los sentimientos hacia el euro: más europeísmo	546
7.3.1.7. El respaldo al BCE y la relación con la ampliación	547
7.3.2. Causas específicamente españolas.....	548
7.4. Relación entre la Campaña y las actitudes, la información y la preparación	552
7.4.1. Las actitudes y creencias de partida.....	552
7.4.2. Los logros en información y preparación	554
7.4.3. La influencia sobre las actitudes hacia la UEM	557
7.4. Conclusiones.....	562
CONCLUSIONES.....	565
El contexto y el proceso hacia la UEM.....	568
Motivaciones y características de la UEM	570
El marco de la política de comunicación comunitaria	572
La estrategia de comunicación de la UEM.....	574
Evolución de la información y la preparación	577
Evolución de las actitudes y del apoyo	579

Conclusiones finales.....	583
EPÍLOGO. PROPUESTA PARA LA COMUNICACIÓN DE LA UEM	585
Premisas necesarias	588
Negociación participativa o referéndum.....	588
Un enfoque nuevo de verdad	590
Planteamiento general y objetivos.....	593
Emisores.....	595
Receptores.....	596
Canales e instrumentos.....	598
Mensajes.....	600
Información.....	600
Preparación	601
Convencimiento y fomento del debate	603
Posibles efectos.....	607
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA.....	609
Legislación y documentos oficiales	611
Informes patrocinados por la Unión Europea	616
Libros y artículos.....	618
ANEXO I. EL PROCESO HACIA LA UEM	637

INTRODUCCIÓN

La idea de esta tesis surgió en el curso de doctorado “España y Francia: vecinos y socios comunitarios”, impartido en 1997 por la profesora Paloma González en el departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. En dicho curso preparé un trabajo titulado “España y Francia ante la Unión Monetaria Europea”. En esas fechas, estaba en su punto álgido el enfrentamiento entre los países mediterráneos y los del Norte de Europa sobre si los primeros debían entrar desde el principio en la tercera fase de la UEM¹.

Para mí, periodista profesional en ejercicio especializado en información económica, este asunto era el pan nuestro de cada día, por lo que pensé que era muy adecuado para el mencionado curso. Sin embargo, al exponer el trabajo ante la clase, me encontré con un que los demás alumnos desconocían en buena medida no sólo este enfrentamiento, sino muchos aspectos de la propia Unión Monetaria, como sus objetivos, su calendario de implantación, el contenido de los criterios de convergencia o las posibilidades de España de entrar en ella. Tenían algunas ideas básicas, pero no entendían bien el proyecto, no apreciaban su importancia y, lo que probablemente era más grave, no les interesaba. Mi auditorio no era un público general, sino que estaba formado por doctorandos en Relaciones Internacionales, probablemente las personas con mejor preparación para conocer la cuestión que yo trataba. Si ellos no terminaban de entenderlo y no estaban interesados, ¿qué ocurriría con el ciudadano medio?

La formación de estos alumnos les capacitaba para entender perfectamente todos los aspectos de la UEM, incluso los más farragosos del campo macroeconómico, que aparecían en mi exposición. Por eso, cayeron en la cuenta de la enorme importancia de la UEM para el futuro de Europa y de España en particular, y me expresaron su interés por estar mejor informados de los acontecimientos que se estaban desarrollando. Por tanto, el problema estaba en que no habían recibido una información de calidad sobre el tema, independientemente de que no hubieran asistido a ningún curso o seminario al respecto en la Universidad. Uno de ellos me dijo: “Si se le explicara de forma sencilla a la población, habría una gran preocupación y un debate a todos los niveles”.

Todo eso me hizo plantearme dos preguntas: ¿Qué se había explicado a la población de un acontecimiento tan importante como la UEM y cómo se había hecho, si ni siquiera los grupos más preparados estaban bien informados? ¿Cómo era posible que 300 millones de personas se hubieran embarcado en un proyecto que iba a cambiar sus vidas para siempre sin conocerlo, sin entenderlo, sin participar en su elaboración y sin debatirlo, y que lo respaldaran aunque fuera de forma superficial y pasiva?

Se trataba de dos preguntas intuitivas y reflexivas, es decir, la fase precientífica de una investigación, aunque con un cierto respaldo empírico proporcionado por el fenómeno observado en el grupo de doctorandos. En ese momento, yo estaba considerando cuál sería el objeto de mi tesis doctoral, y de inmediato acepté la posibilidad de elevar esas preguntas a hipótesis y de intentar responderlas mediante una investigación científica con una metodología específica adaptada al objeto que pretendía estudiar.

¹ Lo estudiaré en el epígrafe 1.1.3.3.3. y, más en detalle, en el A.3.3.4.1. del Anexo I.

Para ello, me puse en contacto con el doctor Felipe Maraña, conocido como periodista como Felipe Sahagún, para que orientara y dirigiera la investigación. Su elección se fundamentó en tres razones. En primer lugar, su indiscutible categoría científica y docente, que había tenido ocasión de comprobar en el curso de doctorado “Rusia y los cambios en el Este”. En segundo lugar, pertenecía a la sección de Ciencias de la Información del departamento de Relaciones Internacionales de la Complutense, por lo que juzgué que sería más adecuado para dirigir una investigación sobre aspectos de comunicación y opinión pública; asimismo, el hecho de que compatibilizara el ejercicio del periodismo activo con la labor investigadora suponía una situación similar a la mía, por lo que podría comprender mejor las limitaciones y condicionantes a los que debía enfrentarme. Por último, se había convertido en el principal representante en España de la corriente que estudia las Relaciones Internacionales desde la información y la comunicación, como fuentes principales del poder en el mundo actual. Esta teoría, en la que se inserta mi trabajo, fue recogida en su libro de 1998 *De Gutenberg a Internet. La Sociedad Internacional de la Información*.

El profesor Maraña aceptó dirigir la investigación y, desde entonces, ha orientado mis pasos, ha corregido mis errores de enfoque, contenido, estructura y redacción, y me ha indicado los caminos por lo que debía dirigirme en los momentos de bloqueo y de duda. El resultado de mi esfuerzo y de su guía es el trabajo que el lector tiene en sus manos en este momento.

Objetivos

Este trabajo de investigación se encuadra dentro de los estudios monográficos según la clasificación de Truyol y Serra, tomada de Duroselle, que son eminentemente interdisciplinarios, suponen un paso previo a la teorización y en ellos domina la óptica analítica². Como toda investigación, ésta tiene un objeto material –el asunto general que trata de aprehender– y un objeto formal –el enfoque o perspectiva bajo la que se investiga ese tema–. En este caso, el objeto material es la Unión Económica y Monetaria Europea, tanto en su formulación teórica resultado de un largo proceso de gestación que cristalizó en el Tratado de la Unión Europea (TUE), como en su aplicación práctica que culminó en la creación de la moneda única, el euro, en 1999 y en su implantación final como moneda física en 2002. El objeto formal es la dimensión de comunicación política y de opinión pública de la UEM.

Es decir, partiendo del paradigma de Lasswell básico en las Ciencias de la Información, se trata de identificar los emisores, mensajes, canales, códigos y receptores de la comunicación de la UEM, así como los tipos de la misma, informativa o persuasiva, y, dentro de ésta, si es propagandística, desinformadora o manipuladora. Más allá, pretendo descubrir los objetivos perseguidos por esta comunicación y las técnicas utilizadas por los emisores para lograrlos. Desde la perspectiva de los receptores, a priori todos los ciudadanos de los países donde se ha implantado la UEM, los objetivos son: describir su situación de partida respecto a sus actitudes hacia este fenómeno; los mensajes recibidos; la interpretación de los mismos; el efecto en su información, preparación, actitudes y comportamiento; el logro o fracaso de los objetivos buscados por el emisor; y la retroalimentación, es decir, el flujo de comunicación de respuesta desde los receptores hacia los emisores. Este análisis debe tener una perspectiva diacrónica que atienda a la evolución de todas estas variables en el tiempo.

Como corresponde a un trabajo científico, su meta es obtener una visión global de este objeto, esto es, extraer unas conclusiones que definan globalmente el proceso comunicativo analizado. Asimismo, tampoco renunciaré a “una meta llamada peyorativamente utopía” en palabras de Roberto Mesa³, e intentaré cumplir la función más elevada a que puede aspirar el especialista en Relaciones Internacionales: contribuir a la coexistencia internacional, a la democracia y al pluralismo con una propuesta, basada en el estudio anterior, sobre cómo debería haberse desarrollado la comunicación de la UEM para conseguir unos fines de información amplia, neutral y verdadera, preparación suficiente y adecuada, debate plural acerca de todos sus aspectos y con todos los argumentos favorables y contrarios a la UEM, y convencimiento racional de los ciudadanos para aceptarla y apoyarla. “Una exposición realista de *lo que es* es perfectamente compatible con puntos de vista constructivos acerca de *lo que puede o debería ser*”, como aseguraba Schwarzenberger⁴.

² TRUYOL Y SERRA, 1973, 76.

³ MESA, 1977, 255.

⁴ SCHWARZENBERGER Georg, *Powers Politics. A Study of International Society*, Londres, 1951 (2ª ed.), 5, apud ARENAL, 1984, 411.

El objeto formal tiene, como es lógico, unos límites temporales y espaciales. Los primeros son los establecidos por la comunicación de la UEM, que comenzó de forma sistemática y con una estrategia global en 1996, tras la cumbre de Madrid, y terminó en 2002 con la circulación del euro físico. No obstante, habré de referirme a períodos previos como antecedentes, tanto al situar la Unión Monetaria en el proceso de integración comunitaria como, sobre todo, al ubicar la comunicación de la misma en el nuevo enfoque de la política de información y comunicación de la UE, adoptado en 1993. Por lo que se refiere a los límites espaciales, puedo establecer tres niveles en el análisis, del más superficial al más profundo: en el primer nivel aparecerían todos los países miembros de la UE; en el segundo estarían los estados que se integraron en la UEM y que pasaron a formar la llamada zona euro (11 inicialmente y 12 tras la admisión de Grecia en 2001); y en el tercer nivel, el más detallado del estudio, se ubicaría el caso español.

Importancia y estado de la cuestión

¿Por qué estudiar este tema? Para responder a esta pregunta, distinguiré el objeto material del formal. Nadie discutirá la importancia de la UEM como fenómeno económico, político, jurídico, social, histórico e incluso cultural⁵. Es el mayor avance jamás logrado hacia la unificación política de los países de Europa Occidental, con la mayor cesión de soberanía alcanzada hasta la fecha. Además, tiene una carga simbólica enorme ya que la UEM supone la renuncia a uno de los atributos clásicos del poder estatal –la moneda– a favor de la primera institución federal e incluso centralista de Europa desde el Sacro Imperio, el Banco Central Europeo. El profesor Aldecoa considera además que “la UEM es un elemento fundamental de la política exterior; hace 10 años era la seguridad y la defensa, ahora es la moneda”⁶. Como decía Jacques Roueff en 1950, “l’Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas”.

Asimismo, supone la culminación del mercado único con la creación de la mayor zona monetaria del mundo, mediante un procedimiento de convergencia de las variables económicas sin precedentes, que se completa con la renuncia al tipo de cambio y a la política monetaria nacional, y grandes limitaciones al uso de la fiscal. Desde ambas perspectivas, política y económica, la UEM es la respuesta europea al proceso de globalización iniciado en las últimas décadas del Siglo XX. El TUE supone un nuevo tipo de tratado internacional desconocido hasta entonces, que crea un nuevo sistema político con su régimen correspondiente sobre la base de las antiguas Comunidades Europeas, con una estructura *sui generis* a medio camino entre un estado confederal y una organización internacional gubernamental, y que comprende, junto a una institución supranacional como la UEM, dos pilares intergubernamentales: la política exterior y de seguridad común, y la de justicia e interior. En cuanto a su impacto social y cultural, significa alterar las nociones arraigadas de la integración europea, con la consecuencia de un cambio en el propio concepto de identidad nacional y la posible creación de una conciencia y un sentimiento europeos, aparte de la revolución en la escala de valores de los ciudadanos que conlleva la sustitución de la moneda. La ausencia de precedentes de todos estos avances que supone la UEM le confieren el calificativo de “histórica”.

EMU is a truly epoch-making project, an experiment on a scale that almost defies comparison. Not just for the peoples and politicians of Europe, but also very much so for political science. Its re-emergence as an idea in the circles around Jacques Delors, its manifestation as a formal decision in the Maastricht Treaty, and now its actual birth, provides political science with a near endless list of fundamental questions empirical and theoretical, positive and normative.⁷

⁵ Este último aspecto no se aprecia aún en el momento de escribir esto, pero puede ser muy importante en el futuro, como se apunta en distintas partes del trabajo.

⁶ ALDECOA, 1997.

⁷ SOFUS TRANOY, 1999, 1.

No hace falta insistir, pues, en la enorme relevancia de la UEM. Sin embargo, esta relevancia supone a su vez el principal obstáculo para abordar una investigación sobre la misma, puesto que se han realizado cientos de ellas por parte de universidades, centros de análisis político y económico, fundaciones, entidades financieras, ministerios y organizaciones internacionales, principalmente en Europa, pero también en EEUU. ¿Cuál es el objeto, entonces, de abordar una investigación más? Aquí es donde debo introducir el objeto formal, puesto que hasta la fecha no se ha estudiado de forma científica y sistemática la UEM desde la comunicación política y desde la concepción de las Relaciones Internacionales como un fenómeno de comunicación.

La mayoría de estos trabajos se han referido al aspecto económico de la UEM, que ha sido analizado y debatido hasta la saciedad por los expertos en Ciencias Económicas, sobre todo en los años 1997 y 1998. Algunos de los principales autores que se han ocupado de esta perspectiva serán citados en la primera parte de este trabajo y figuran en la bibliografía. Mucho menos se ha tratado el ámbito político, ya que este aspecto suele aparecer en un pequeño apartado de los estudios económicos –normalmente, para explicar por qué se lleva a cabo si los argumentos económicos no son convincentes–, o bien la UEM ocupa un capítulo de los estudios políticos sobre la UE, en el que los politólogos introducen la lógica económica del proyecto, puesto que atribuyen el peso político al TUE en su conjunto y, en especial, a los otros dos pilares. Por supuesto, hay insignes excepciones, como los artículos de Emilio Fernández-Castaño o el libro editado por Petri Minkkinen y Heikki Patomäki, enormemente rico en argumentos teóricos y sustantivos, y en esfuerzos de prospectiva. Los especialistas en Derecho se han ocupado profusamente del Tratado y de los principios jurídicos que emanan de él, como la subsidiariedad, la proporcionalidad o la codecisión, así como de su ubicación en las categorías tradicionales del Derecho Internacional, entre un texto constitucional y un tratado fundacional de una organización internacional. Mucho menos se ha escrito sobre las posibles implicaciones culturales e identitarias de la UEM; por eso, merece ser destacada la obra de Thomas Risse al respecto.

Inversamente, podemos encontrar algunas investigaciones sobre la política de comunicación de la UE pero que no se han ocupado del caso concreto de la Unión Monetaria, bien porque son anteriores al comienzo de ésta, bien porque su visión es más general. Entre estos trabajos es forzoso citar la tesis doctoral de María Antonia Martín Díez, los estudios del nuevo enfoque de Howard Tumber y, sobre todo, de Mariano Sánchez Martínez –extraordinariamente rico, fundamentado y crítico–, así como las obras de Sánchez-Bravo desde la oposición a la doctrina del libre flujo de la información. También hay estudios de las tendencias de la opinión pública hacia la UE, como las aportaciones de Moreno Juste y de Inmaculada de la Fuente sobre el caso español en el recopilatorio editado por el primero, el profundo análisis de las causas de las actitudes hacia los diversos aspectos de la UE de Richard Sinnott, o la serie de estudios cualitativos encargados por la Comisión al instituto OPTEM. Por último, se pueden encontrar análisis de la evolución de las actitudes de los ciudadanos hacia la UEM en las encuestas y análisis cualitativos realizados por los propios institutos responsables de los mismos o por la Comisión Europea. Un estudio más profundo y científico de esta evolución es el de Daphne Ahrendt, aunque se refiere a encuestas realizadas sólo hasta 1998. El citado trabajo de Risse utiliza los factores de identidad nacional y europea para explicar las actitudes hacia la UEM.

Algunos seguidores de los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales podrían opinar que esta perspectiva de estudio adolece de falta de entidad suficiente. Quisiera anticiparme a cualquier crítica en este sentido con tres argumentos.

El primero alude a los postulados de la teoría que concibe las Relaciones Internacionales como un fenómeno comunicativo, que resumiré en el apartado de metodología. El segundo es que esta perspectiva aborda problemas tan importantes y *clásicos* de las Relaciones Internacionales como la legitimidad del poder, la estructuración de los procesos de integración dentro de la Sociedad Internacional, el análisis sistémico de la política (en el que los *inputs* y los *outputs* son procesos de comunicación), la identidad nacional o los propios valores democráticos. En tercer lugar, esta perspectiva es especialmente relevante para el objeto concreto de este estudio, la UEM dentro del proceso de integración europea, puesto que pone en evidencia el contraste entre el método tradicional funcionalista y elitista, y la necesidad de que la unificación de Europa se asiente sobre bases más democráticas:

Tendrá que ser la sociedad europea, la realidad sociocultural, quien fomente y condicione las políticas en el camino europeo. Pero ello requerirá más cohesión de la que tiene actualmente. Sólo si la obtiene tendrá fuerza suficiente para realizar el acto de ciudadanía que conduzca a la unión de Europa.⁸

En definitiva, la investigación planteada en esta tesis cumple las dos condiciones básicas de un trabajo que aspire al título de doctor en el campo de las Relaciones Internacionales: un objeto de suficiente –gran, en este caso– relevancia para la Sociedad Internacional, abordado desde una perspectiva inédita del mismo.

⁸ BRUNNER, 1988, 18-9.

Interrogantes e hipótesis de la investigación

Después de un estudio preliminar teórico y empírico de los distintos aspectos del objeto de estudio de esta investigación, como recomiendan los métodos de investigación en Relaciones Internacionales, he considerado que los principales interrogantes que plantea la UEM desde el punto de vista de la comunicación política y la opinión pública son los siguientes:

- ¿Se ha tenido en cuenta a la opinión pública en la génesis, diseño, proceso e implantación de la UEM? ¿Cómo se relaciona esto con el papel de la opinión pública en el proceso de integración europea en general?
- ¿El método funcionalista de la construcción europea está en el origen de la UEM? ¿Qué repercusiones tiene este método en la legitimidad democrática de la moneda única y en las características de la comunicación de la misma?
- ¿Cuáles son las motivaciones verdaderas de la Unión Monetaria? ¿Se han explicado sin subterfugios a los ciudadanos?
- ¿Se ha informado a los ciudadanos de forma amplia, comprensible y veraz de todos los aspectos relevantes de la UEM? ¿Los ciudadanos han recibido suficiente información y de suficiente calidad para sentirse bien informados antes de 1999 y durante el período transitorio?
- ¿Se ha promovido un debate participativo, plural y democrático sobre la UEM entre los ciudadanos europeos? ¿Cuáles han sido las principales posiciones en ese debate?
- ¿Cuál ha sido el proceso de estructuración de la comunicación de la UEM? ¿Ha existido una estrategia? ¿Cómo ha evolucionado en el tiempo?
- ¿Cómo se ha imbricado la comunicación sobre la UEM con los avances hacia su puesta en marcha? ¿Se esperó a que los ciudadanos tuvieran suficiente información antes de dar pasos decisivos en el proceso?
- ¿Cómo se integra la información y comunicación de la UEM dentro de la política de información y comunicación comunitaria?
- ¿Consiguió el nuevo enfoque adoptado en 1993 eliminar el déficit informativo y aumentar la legitimidad de la UE? ¿Ha sucedido lo mismo con la UEM?
- Con una visión más amplia, ¿se inscribe la comunicación de la UEM dentro de las tendencias actuales de la comunicación política?
- ¿Cuáles han sido los principios, enfoques, objetivos, medios, técnicas, responsables, organización y evolución de esta comunicación?
- ¿Dónde se han situado las prioridades informativas sobre la UEM? ¿En la explicación de las causas, consecuencias, ventajas y riesgos de la misma o sólo en sus implicaciones prácticas?

- Respecto a la preparación práctica: ¿Cómo se ha planteado y llevado a cabo, tanto la de la población en general como la de las empresas? ¿Se ha hecho lo suficiente para los grupos más desfavorecidos y con mayores problemas de adaptación? ¿Se consiguió que la gran mayoría de la población estuviera preparada antes de 2002? ¿Dónde han estado los éxitos y los fracasos de la preparación? ¿Los medios y las acciones realizadas fueron los más adecuados?
- ¿Cómo han influido la nacionalidad y las variables sociodemográficas en el nivel de información y preparación?
- ¿Cómo se compagina la intención de ofrecer una información de calidad y promover la participación ciudadana con el objetivo de justificar la UEM y conseguir el apoyo masivo de los ciudadanos para ella?
- ¿Se ha utilizado la propaganda para obtener este apoyo? ¿Cuáles han sido las técnicas empleadas? ¿Han conseguido su objetivo? ¿Ha habido desinformación y manipulación?
- ¿Cuáles han sido los principales mensajes de tipo persuasivo con los que se ha intentado ganar la adhesión de los ciudadanos?
- ¿Han sido eficaces estas técnicas y mensajes en su objetivo de lograr ese respaldo masivo? ¿Por qué motivos? ¿Han conseguido eliminar la oposición?
- ¿Han estado coordinadas las instituciones comunitarias entre sí y con las autoridades nacionales para complementar sus acciones de comunicación y ofrecer un mensaje armonizado? ¿Han adoptado los estados posiciones contrarias a los intereses y objetivos comunitarios?
- ¿Existe una sola opinión pública europea o una pluralidad que determina la necesidad de dar un enfoque nacional a la información, los mensajes y la propaganda?
- ¿Cuáles han sido las características de la estrategia en España, las semejanzas y diferencias con la diseñada para toda la UE? ¿Ha utilizado mensajes persuasivos y propagandísticos propios, propiciados por nuestras condiciones específicas?
- ¿Han conseguido las acciones de comunicación realizadas en España sus objetivos en cuanto a información, preparación y apoyo de los ciudadanos al euro? ¿En qué puntos ha sido más y menos efectiva que las comunitarias?
- ¿Cuáles han sido las principales críticas recibidas por la comunicación de la UEM? ¿Cómo les hubiera gustado a los ciudadanos que se les explicara y preparara para el euro? ¿Dónde encontraron los mayores problemas e insuficiencias?
- ¿De dónde proceden las actitudes de partida hacia la UEM y cómo se relacionan con las creencias y actitudes hacia la integración europea y el modelo particular de la UE? ¿Ha influido posteriormente la UEM en esas actitudes hacia la UE?
- ¿Esas actitudes son propias de cada país o grupo de países, o existen elementos comunes que comparten la mayoría de los ciudadanos europeos? ¿Se han tomado en cuenta al diseñar la comunicación de la UEM?
- ¿Cómo han evolucionado en el tiempo el apoyo al euro y su rechazo por los ciudadanos? ¿Ha marcado esta evolución la de las acciones de comunicación o viceversa?

- ¿Qué variables explican este apoyo y su evolución? ¿En qué medida influyen las creencias, sentimientos y actitudes hacia Europa y la UE? ¿Y otros factores, como la actitud hacia la soberanía monetaria y hacia las nuevas instituciones de la UEM?
- ¿El apoyo depende de las variables de tipo sociodemográfico y del nivel de información? ¿Y de la nacionalidad? ¿Se puede establecer una relación entre la información suministrada y el objetivo de lograr el apoyo a la UEM?
- ¿Qué ventajas, perjuicios y riesgos de la UEM perciben los ciudadanos en los niveles práctico, personal, económico y político? ¿Coinciden con los mensajes lanzados por la UE y los estados? ¿Qué variables explican esas percepciones? ¿Cómo interaccionan con los niveles de apoyo y rechazo?
- En el caso español, ¿cuáles han sido las actitudes de partida? ¿Cómo se relaciona la UEM con nuestras visiones tradicional y actual de Europa y nuestra forma de entender el europeísmo? ¿Esta visión ha sido alterada de algún modo por la UEM o por el proceso de cumplimiento de los criterios de convergencia? ¿Ha sido aprovechada por la estrategia de comunicación?
- ¿Dónde se han situado aquí los niveles de apoyo y rechazo respecto a la media europea? ¿Han evolucionado de forma similar o distinta? ¿Se explican por las mismas variables o por otras, o bien las variables europeas tienen una influencia especial? ¿La percepción de ventajas y riesgos es análoga en España?
- ¿Es posible hablar de una verdadera opinión pública sobre la UEM?

Responder estas preguntas es el objetivo principal de la investigación. No obstante, como la ciencia es ante todo orden y clasificación, juzgo necesario sistematizar esta batería de interrogantes en una serie de hipótesis concretas basadas en las respuestas más probables, a la vista del mencionado estudio preliminar, a los mismos. La demostración o refutación de dichas hipótesis ha de ser el resultado final de este trabajo.

1. La UEM es resultado del método funcionalista tradicional en la dinámica comunitaria. Este método, basado en que los avances en un campo provocan cesiones de soberanía en otros y en que las decisiones anteriores marcan el camino para las posteriores, no ha tenido nunca muy en cuenta a la opinión pública y ha preferido un modelo de integración impuesto por las elites. El caso de la UEM no puede haber sido una excepción. La imposición *desde arriba* de un avance tan radical en la integración europea provocó una crisis de apoyo tras el Tratado de Maastricht –cuyos principales exponentes fueron los referéndum de Dinamarca y Francia– que cuestionó su legitimidad democrática
2. Los argumentos sobre las ventajas económicas de la UEM no bastan para justificar una decisión de este calado y la asunción de los riesgos que comporta, por lo que ha de tener necesariamente una motivación de naturaleza política: la UEM es un paso decisivo y una condición *sine qua non* para la futura Unión Política. Sin embargo, se ha hecho todo lo posible para circunscribirla al ámbito económico, empezando por la convocatoria de dos conferencias intergubernamentales en 1990–, probablemente por el miedo al rechazo popular basado en el nacionalismo percibido en algunos países y por la supuesta mayor facilidad para que se acepte un proyecto económico consecuencia natural del mercado único que una cesión de soberanía a favor de una incierta Unión Política

3. No se ha desarrollado un debate amplio sobre la UEM que haya implicado a toda la sociedad europea, sino uno limitado a una confrontación entre las elites políticas y económicas acerca de los beneficios y peligros del euro para la economía europea. Los defensores de la moneda única han sido los grupos de centro-derecha y centro-izquierda, mientras que sus enemigos han venido de los extremos: liberales ortodoxos, ultranacionalistas y grupos de izquierda
4. Las características de la comunicación de la UEM han de ser resultado de la convergencia de tres grandes tendencias. La primera es la dinámica funcionalista, que busca consolidar los avances independientemente de la información y el respaldo de los ciudadanos. La segunda es la tendencia general de la comunicación política, dominada por conceptos como el marketing político, la privatización o la “democracia sin ciudadanos”. La tercera es el nuevo enfoque de la política de información y comunicación de la UE adoptado tras la crisis de apoyo posterior al TUE, que pretendía mejorar la información y aumentar la transparencia y la participación ciudadana en la construcción europea, para aumentar su legitimidad y reducir su déficit democrático
5. Como resultado de estas tres variables, contradictorias en ciertos aspectos, se puede suponer que la comunicación de la UEM ha sido una política importante, en el sentido de una abundante información, numerosas acciones de preparación y una fuerte persuasión para lograr el apoyo de los ciudadanos, en línea con los postulados del nuevo enfoque. Pero también se puede inferir que el aspecto comunicacional no ha sido determinante en el desarrollo de la UEM, que ha seguido el curso establecido en el TUE y en la cumbre de Madrid independientemente de la actitud de la opinión pública, lo cual abundaría en la falta de legitimidad democrática
6. La mayor contradicción del nuevo enfoque se da entre la intención de informar de forma amplia y plural e incentivar el debate, por un lado, y el objetivo de justificar y buscar la adhesión al modelo de la UE y a las políticas adoptadas. Esta contradicción debe darse también en la comunicación de la UEM, que ha tenido que escoger entre ambas opciones y, en vista de lo dicho hasta ahora, probablemente ha elegido la segunda. Por eso es presumible el uso de técnicas de persuasión y de propaganda, que en algún caso pueden llegar a la manipulación; un ejemplo de ella es la ocultación de los motivos políticos de la UEM que he citado más arriba
7. A priori, los principales mensajes para conseguir el respaldo del público a la UEM han de referirse a sus supuestas grandes ventajas económicas como culminación del mercado único. Para ello es necesaria una subpropaganda previa favorable al modelo neoliberal consagrado en Maastricht. Además, de las hipótesis anteriores cabe deducir que la propaganda se refiere a la UEM como un hecho inevitable y sin alternativas válidas, para evitar las posibles discrepancias y un debate que cuestionara el propio modelo comunitario

8. En cuanto a la información, si la prioridad es la persuasión de los ciudadanos, es de suponer que sea insuficiente, sesgada y manipuladora, y que probablemente ignore deliberadamente los aspectos más polémicos de la UEM, como su verdadera motivación, sus riesgos económicos o su escasa legitimidad democrática. Así, su contenido ha de referirse principalmente a los aspectos prácticos, a la preparación de la población y a las supuestas pruebas de sus ventajas económicas durante el proceso de convergencia y tras el nacimiento del euro. Es lógico pensar que, si la información ha tenido un campo tan limitado, habrá explicado bien estos aspectos –ya que no otros–, se habrá transmitido de forma eficaz y habrá conseguido que los ciudadanos se sientan bien informados sobre ellos
9. Si los aspectos prácticos han estado entre las prioridades de la estrategia de comunicación, aunque sea para desviar la atención de los puntos más conflictivos, hay que entender que se ha desarrollado una campaña de preparación amplia y eficaz, con especial atención a las empresas –sobre todo las pequeñas– por la importancia de su adaptación para el funcionamiento de la economía, y a determinados grupos con mayores dificultades para adaptarse al cambio de moneda, como ancianos, discapacitados y personas con un bajo nivel de renta y/o cultural
10. Dada la compleja y contradictoria estructura institucional de la UE y la importancia de la comunicación de la UEM, es casi seguro que el reparto de responsabilidades ha generado conflictos serios entre los órganos comunitarios y entre éstos y las autoridades de los estados miembros. El principio de subsidiariedad apunta a un diseño y coordinación por parte de la Comisión y a una ejecución por parte de los estados, pero no sería extraño que la Comisión haya intentado acaparar todo el poder, lo que la habría enfrentado con el Parlamento, que los estados hayan intentado diseñar su propia estrategia y que el resultado haya sido una falta de coordinación, y acciones y mensajes incoherentes y contradictorios
11. Las actitudes iniciales de la opinión pública hacia la UEM deben tener su origen en las creencias y actitudes sobre Europa, su proceso de integración y el modelo concreto comunitario. Éstas son muy diferentes en cada país y grupo de países, puesto que la idea de Europa está íntimamente relacionada con la identidad nacional de cada pueblo. Por ello, los obstáculos a los que debe hacer frente la estrategia de comunicación y las predisposiciones favorables con las que cuenta tienen una gran disparidad
12. No obstante lo anterior y el método elitista de integración comunitaria, ha existido históricamente un apoyo generalizado y estable de los europeos a la Comunidad, que puede utilizarse como base para lograr la adhesión a la UEM. Este apoyo, como he dicho antes, se redujo con el TUE, pero más bien por el aumento del escepticismo ante algo que se veía como impuesto y perjudicial a corto plazo a causa de la convergencia que por una oposición radical a la unificación europea. De lo que cabe deducir que la UEM no ha tenido que hacer frente a una gran oposición, pero sí a un escepticismo relevante, y que ha contado con el apoyo inicial mayoritario a la integración política, aunque es improbable que la estrategia de comunicación lo haya utilizado si ha ocultado su origen político

13. La evolución del respaldo a la UEM debe coincidir en gran medida con la del apoyo a la UE, aunque es probable que sufra descensos en momentos como la crisis del SME en 1995, el enfrentamiento Norte-Sur de 1997 y la disputa entre Francia y Alemania en mayo de 1998, y que suba en los hitos del proceso, como en nacimiento del euro en 1999 o su circulación física en 2002. Asimismo, los países más partidarios de la UE deben serlo también de la UEM. A la luz de hipótesis anteriores, el fundamento de este apoyo será en buena medida difuso, derivado de la actitud inicial favorable a la integración, y tendrá un componente específico en tanto en cuanto el ciudadano perciba efectivamente las supuestas ventajas del euro para su país y para él personalmente; a priori, las relacionadas con el comercio y los viajes son más fáciles de entender que las referidas a la estabilidad macroeconómica. Más difícil es anticipar su relación con el nivel de información y conocimiento: sería lógico que, cuanto más información, más apoyo, pero puede ocurrir el fenómeno contrario, que los que conocen su verdadera naturaleza y sus riesgos sean más escépticos u opuestos
14. Respecto al caso concreto español, es coherente que sea uno de los países más favorables a la UEM por nuestra tradicional visión idealizada de Europa y nuestro anhelo de integración, pero también es posible que la decepción por la persistencia de las diferencias con los países del Norte tras los años de pertenencia a la CEE reduzca en parte ese apoyo, y que rechacemos la exigencia de hacer grandes sacrificios para la convergencia, puesto que pensamos que Europa ya nos ha exigido bastantes. Los españoles seguramente somos más escépticos que la media respecto a la capacidad de la UEM para lograr la convergencia real y para resolver nuestro gran problema, el paro, lo que complica la comunicación de las ventajas del euro
15. La estrategia de comunicación en España probablemente se habrá apoyado en ese sustrato favorable a la integración política, ya que aquí no es un tema tabú. También es posible que, en un primer momento, se centrara en concienciar a la población de nuestra capacidad para cumplir los criterios, puesto que hasta 1998 eso no estuvo claro, y que después intentara convencerles de la utilidad de la UEM para acercar nuestro nivel de vida a la media europea. En cuanto a la información y preparación, la tarea aquí ha tenido que ser más ardua, por el escaso interés y conocimiento de los temas europeos, por los amplios grupos necesitados de ayuda especial –clases pasivas, personas con bajo nivel cultural, etc.– y por la gran cantidad de pyme y su importancia en el tejido económico

Estructura

La estructura del proceso de investigación y de la argumentación con las que pretendo responder los interrogantes precedentes y confirmar o refutar las hipótesis planteadas, es decir, la estructura del contenido de la tesis, ha sido sin duda el punto más conflictivo del trabajo. Desde el primer momento tenía claro un esquema básico de la misma, que constaba de tres partes:

- Primera parte: contextualización del objeto material, la UEM, desde los enfoques de la Historia, la Economía y la Ciencia Política
- Segunda parte: estudio de la primera perspectiva del objeto formal, la comunicación de la UEM, que comprendería una introducción conceptual y sobre el contexto de la política de comunicación de la UE, la estrategia general de comunicación de la UEM y las campañas concretas realizadas en el ámbito comunitario, con un apartado específico para el caso español
- Tercera parte: dedicada a la segunda perspectiva de dicho objeto, es decir, el estudio de la opinión pública en una triple dimensión, la información, la preparación y las actitudes de los ciudadanos, especialmente las del apoyo o rechazo de la UEM. También abordaría aparte la situación en España

Sin embargo, esta estructura tan simple a primera vista se reveló harto difícil de llevar a la práctica. Si se examinan con detenimiento los interrogantes formulados en el apartado anterior, se aprecia claramente que muchos de ellos deberían responderse en más de una de las partes propuestas, e incluso en las tres; también se aprecia que, en muchos casos, un aspecto de la pregunta corresponde a una parte y otro aspecto a otra. En las hipótesis, pese al esfuerzo de sistematización que suponen, no es posible eliminar ni reducir significativamente esta complejidad. Un ejemplo ilustrativo sería el de los mensajes propagandísticos difundidos por la Comisión. Parece que deberían estudiarse en la segunda parte, pero su fundamento se encuentra en los argumentos económicos a favor de la UEM, es decir, en la primera parte; más aún, habría que estudiar el efecto de estos mensajes y la retroalimentación, encarnados en las actitudes de los ciudadanos y en su aceptación de las ventajas del euro, lo que corresponde a la tercera.

Esto mismo sucede con la mayoría de las hipótesis. E incluso surgen dudas de mayor calado sobre el orden que deben tener los distintos apartados. Por ejemplo: ¿Es mejor estudiar las actitudes de partida hacia la UEM antes de la estrategia de comunicación, luego ésta y finalmente el efecto de sus mensajes en las actitudes primeras? ¿O es preferible estudiar primero la comunicación en conjunto y después todos los aspectos relacionados con las actitudes, incluyendo su evolución desde las posiciones iniciales? En el ejemplo del párrafo anterior, ¿el debate entre las elites partidarias de la UEM y las opuestas a ella debe analizarse antes de hablar de opinión pública, es decir, dentro del estudio inicial sobre los aspectos económicos, o después de tratar las actitudes de los ciudadanos hacia ellos?

Otra cuestión con enjundia es si la definición de los principales conceptos de la teoría de la comunicación y de la teoría general de la información, necesarios para el análisis de la comunicación política y la opinión pública, debe incluirse en la primera parte, dado su carácter introductorio, o al principio de la segunda, o incluso como prólogo de la tesis. Lo mismo cabe preguntarse del estudio de la política de comunicación general de la UE.

La estructura, por tanto, plantea grandes dificultades que pueden resolverse de muchas formas distintas, cada una de las cuales puede ser igual de coherente y cuenta con unos argumentos importantes a favor y en contra. Como había que decantarse por una única solución, he adoptado los siguientes criterios de sistematización que juzgo los más adecuados, aunque evidentemente son tan criticables como cualesquiera otros.

En primer lugar, pretendo respetar las líneas básicas del esquema inicial, puesto que lo considero el más claro y lógico para abordar el objeto de estudio. En segundo lugar, el criterio de integración de los contenidos en la segunda o tercera parte será el enfoque desde el que se analicen partiendo del paradigma de Lasswell, esto es, desde la óptica del emisor (segunda parte) o desde la del receptor (tercera). El contexto será el objeto de la primera parte, y los demás componentes del paradigma –mensajes, canales, códigos y efectos–, se estudiarán tanto en la segunda como en la tercera, en cada una desde la perspectiva correspondiente. Así, por ejemplo todas las actitudes, desde las iniciales hasta las influidas por la estrategia de comunicación, serán examinadas brevemente como condicionantes de la estrategia de comunicación en la segunda parte, y con más detenimiento en la tercera mediante el estudio de los factores que influyen en esas actitudes de los receptores. La retroalimentación, sin embargo, merece un estatus especial en este trabajo, por lo que dividiré su estudio en dos partes: la respuesta de los ciudadanos respecto a su actitud hacia la UEM y sus implicaciones, en la parte tercera, y la respuesta referida concretamente a la comunicación de la UEM, al contenido y la forma de la información y propaganda que han recibido, que incluiré en la parte segunda.

De este criterio se deriva que habrá muchos puntos que se traten en diferentes partes del trabajo desde ángulos distintos, por lo que será necesaria una red de frecuentes referencias cruzadas que remitan al lector a otros epígrafes donde se estudia el mismo elemento. El inconveniente es una ligera pérdida de fluidez en la exposición. Estas referencias culminarán al final del Capítulo VI (para el caso europeo) y del VII (en el español), en un análisis estructural en el que sistematizaré todas las interrelaciones relevantes entre las variables estudiadas desde los dos enfoques planteados.

Un último criterio será ir de lo general a lo particular, es decir, emplear un procedimiento eminentemente deductivo. Así, el orden lógico a seguir será, en el aspecto comunicativo: conceptos generales de comunicación política → comunicación política en la UE → comunicación política de la UEM. En el caso de la contextualización de la UEM, este criterio se aplicará así: contextualización histórica → fundamentación teórica → aplicación de esa teoría al caso concreto de la UEM → fortalezas, debilidades y refutaciones de esa aplicación.

Este criterio es importante para los contenidos introductorios. Manteniendo mi posición inicial, parece más clara la opción de incluir en la primera parte todos los elementos de contextualización de la UEM, incluyendo el debate económico entre partidarios y detractores, y los argumentos utilizados por ambos. Esta contextualización desembocará en un análisis inédito en el que se contrastarán las principales ventajas e inconvenientes de la UEM esgrimidos por los autores y corrientes más relevantes para llegar a una conclusión sobre la justificación económica de la UEM.

Acto seguido, completaré esta conclusión con las obtenidas de un estudio desde el enfoque político, para desentrañar finalmente las motivaciones reales de la UEM, que después servirán de comparación con los mensajes transmitidos y las actitudes de los ciudadanos. De esta sistematización se deriva que no he de incluir en esta parte el aparato conceptual necesario para el análisis comunicológico, que debe pasar a la segunda parte junto al contexto de la política de comunicación de la UE.

Con la aplicación de estos criterios se obtiene la siguiente estructura definitiva:

- Primera parte: La UEM
 - I. Historia y fundamentación teórica
 - II. El debate económico y la naturaleza política de la UEM
- Segunda parte: La UEM como objeto de comunicación política
 - III. La comunicación de la Unión Europea
 - IV. La estrategia de comunicación de la UEM
 - V. La estrategia de comunicación en España
- Tercera parte: La UEM y la opinión pública
 - VI. La evolución de la opinión pública europea sobre la UEM
 - VII. La UEM y la opinión pública española

Resumiré después las conclusiones alcanzadas en cada parte para ratificar o desmentir las hipótesis planteadas, y terminaré el trabajo con un epílogo en el que haré mi propuesta sobre el *deber ser* de la comunicación de la UEM.

Metodología

Siguiendo los sabios consejos de los profesores Félix Arteaga y Carlos Corral, cuyo curso de “Metodología de investigación en las Relaciones Internacionales” he seguido en la elaboración de este trabajo, no voy a caer en el error típico de muchas tesis doctorales de “perder el tiempo insertando de forma artificial un estudio teórico sobre las metodologías de las Relaciones Internacionales que no tiene una conexión real con la tesis”⁹. Tratándose de un trabajo monográfico, como expuse al hablar del objetivo de la investigación, no pretendo realizar una aportación epistemológica a la teoría general de las Relaciones Internacionales, sino limitarme a aplicar la metodología descrita por los más eminentes estudiosos de esta disciplina al objeto concreto de mi investigación, realizando las adaptaciones necesarias. Esto deriva de la exigencia de que los procedimientos de investigación “se adapten al tipo de fenómeno que se estudia y al objetivo que se persigue”, según Arenal¹⁰.

Siguiendo a Kaplan, he de distinguir entre métodos y técnicas, entendiendo por los primeros las teorías, modelos y principios lógicos y filosóficos que subyacen en todo tipo de análisis, y por las segundas, los “procedimientos específicos utilizados en una ciencia dada o en un contexto particular de indagación de esa ciencia”¹¹. Es decir, las técnicas son las operaciones limitadas, ligadas a elementos prácticos que persiguen un fin definido, mientras que los métodos son concepciones intelectuales que ordenan un conjunto de técnicas. A continuación describiré los métodos de los que parte mi investigación, las técnicas que he empleado en ella y las fuentes utilizadas.

Métodos

Como he señalado más arriba, este trabajo se inscribe dentro de la corriente que entiende las Relaciones Internacionales desde el punto de vista de la comunicación. Esta corriente es descrita por Arenal como la “teoría de las comunicaciones”: “Por teoría de las comunicaciones debe entenderse el conjunto de enfoques que tratan de poner de manifiesto los aspectos políticos de las comunicaciones y el grado en que las mismas condicionan el comportamiento político y la propia evolución de la sociedad. (...) La clave de esta teoría reside en la afirmación de que la sociedad sólo puede entenderse a través del estudio de los mensajes y de las comunicaciones que se producen en su seno”¹².

⁹ ARTEAGA y CORRAL, 1994, 14.

¹⁰ ARENAL, 1984, 403.

¹¹ KAPLAN Abraham, *The Conduct of Inquiry. Methodology for the Behavioural Science*, San Francisco, 1964, apud ibídem.

¹² ARENAL, 1984, 244-5.

El principal representante de esta teoría es Karl W. Deutsch, quien desarrolló a partir de la década de 1950 sus fundamentos y un “modelo simple en cascada”, que distingue cinco niveles de actores formados por una reserva distinta de opinión pública o de elite, para analizar los flujos informativos en la política¹³. Según su teoría, el gobierno se basa en las informaciones recibidas, que determinan sus decisiones; en las Relaciones Internacionales, la densidad de flujos de información revela el grado de integración de una comunidad política y sus posibilidades de integración supranacional¹⁴. El mismo David Easton, en su aplicación de la teoría general de sistemas al análisis político, concibe la vida política como un conjunto de procesos mediante los cuales una serie de *inputs* son transformados en ciertos *outputs* en forma de decisiones y acciones vinculantes, cuya finalidad es la asignación de valores a la sociedad y la aceptación por ésta de dichos valores como obligatorios. Pues bien, Easton considera la información y la comunicación como elementos indispensables del sistema para ejercer su capacidad de adaptación, y entiende los *inputs* y los *outputs* como actos de comunicación en un circuito de retroalimentación¹⁵.

El principal introductor de este enfoque en España fue Pedro Lozano Bartolozzi, quien concibe las Relaciones Internacionales como “el estudio del proceso comunicativo establecido entre los actores, medios y factores de la Sociedad Internacional, de los mensajes y productos que lo informan y del complejo relacional resultante”¹⁶. Para él, todos los actores internacionales actúan como emisores y receptores, sirviéndose de unos medios y lenguajes para transmitir mensajes. Se trata de una visión de la comunicación internacional que va más allá del empleo de la comunicación y la propaganda como un medio de la acción política, sino que propone una concepción sistémica del complejo relacional internacional¹⁷ en la que el sistema es el comunicativo. Este concepto es lo que denomina el “paradigma de la razón comunicativa”, que sustituye al paradigma del poder y del interés nacional clásico de la escuela realista. Así, el estudio académico de las Relaciones Internacionales supone el conocimiento del complejo comunicativo-social, fundamento del sistema internacional¹⁸.

Como he dicho más arriba, la sección de Ciencias de la Información del departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense se ha erigido en el gran impulsor de este enfoque en España, con Rafael Calduch y Felipe Sahagún como principales representantes. Este último considera que el análisis de las Relaciones Internacionales desde la información y la comunicación es el paso siguiente en la evolución de estos estudios al método sociológico-histórico predominante en España a partir de los trabajos de Antonio Truyol y Serra, método con capacidad para percibir y anticipar muchos de los fenómenos predominantes en las Relaciones Internacionales¹⁹.

¹³ Ver explicación de este modelo en el epígrafe 3.1.5.1. del Capítulo III. La fuente original es DEUTSCH Karl, *The analysis of international relations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall 1968.

¹⁴ De ahí que esta visión alcanzara su mayor éxito en las previsiones sobre la integración europea. Arenal relaciona la teoría de las comunicaciones con el neofuncionalismo, que definiré en el Capítulo II, pero establece que la teoría de las comunicaciones no es reducible a la categoría de teoría de la integración, pues su alcance teórico-metodológico es más amplio. Esta teoría fue desarrollada en DEUTSCH Karl, *The Nerves of Government: Models of Political Communications and Control*, Nueva York 1963.

¹⁵ EASTON, 1965.

¹⁶ LOZANO BARTOLOZZI, 1987, 15.

¹⁷ El concepto de relación, según esta teoría, implica referencia, conexión, finalidad y, en definitiva, comunicación. Las relaciones tal como las entienden todos los internacionalistas tienen como rasgos comunes la internacionalidad y la comunicabilidad.

¹⁸ *Ibíd.*, 21-5.

¹⁹ SAHAGÚN, 1998, 30-1.

El surgimiento de una sociedad de la información, basada también en una economía de la información, es determinante en la adopción de este enfoque de las Relaciones Internacionales, pues este proceso culmina en la eclosión de una sociedad internacional de la información, más allá de la Sociedad Internacional angular del método sociológico-histórico. El concepto de poder ha cambiado y ahora depende de factores que se alimentan de información, como también los actores internacionales, entre los que surgen con fuerza los medios de comunicación de masas, sobre todo audiovisuales.

Como es evidente, este enfoque de las Relaciones Internacionales está íntimamente ligado con las Ciencias de la Información, disciplina que pertenecía a la Sociología desde mediados del Siglo XX, para superar después esta metodología y convertirse recientemente en una ciencia autónoma. Según Luka Brajnovic, se trata de una “ciencia teórico-práctica que investiga los principios ciertos de su existencia y del proceso informativo, cuyo fin es dar a conocer o notificar las realidades de la vida, condición y consecución humanas, y del mundo”²⁰. Su objeto de estudio es el proceso informativo, cuyos elementos –quién, qué, por qué canal, cómo, a quién, con qué efectos, por qué, bajo qué condiciones y responsabilidad, con qué medios auxiliares y en qué circunstancias sociales–, identificados por Ángel Benito²¹, son los que estudiaré para el proceso de comunicación de la UEM, como he señalado al hablar del objetivo del trabajo.

Concretamente, éste cae dentro de la comunicación política, disciplina dedicada al estudio de “las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación, el análisis del papel político que desempeñan éstos”, que se encuentra en una zona interdisciplinaria entre las Ciencias de la Información y la Sociología Política²².

Una conclusión obvia de lo expuesto en este apartado es que mi trabajo debe adoptar un enfoque multidisciplinario e incluso transdisciplinario, con la aportación de métodos y técnicas de distintas ciencias. Esto no es extraño en absoluto a la investigación en Relaciones Internacionales, sino que es casi una obligación:

Ese carácter total de la realidad nos permite resolver la cuestión de la incorporación e integración de las aportaciones teóricas, métodos y técnicas que se producen tanto dentro del campo de las relaciones internacionales como en otras ciencias sociales. (...) no pueden ser ajenas a las aportaciones y métodos o técnicas características de cada una de ellas.²³

Ello es especialmente cierto en la primera parte del estudio, pues, de acuerdo con Vellas, “de una concepción del estudio de las Relaciones Internacionales consagrada al conocimiento y al análisis de los hechos internacionales de estricta actualidad, se deriva la utilización de una metodología particular que completa necesariamente la utilización de metodologías propias de las diferentes ciencias cuya utilización es necesaria para situar el hecho internacional en su contexto histórico, político, económico, social, etc.”²⁴. Así pues, sin perder de vista el enfoque expuesto de las Relaciones Internacionales y los métodos de las Ciencias de la Información y la Sociología aplicados a la comunicación política, emplearé también los métodos de la Economía, las Ciencias Políticas, la Historia (sin caer en el historicismo) y de otras disciplinas que a primera vista pueden resultar extrañas, como la Psicología Social.

²⁰ BRAJNOVIC, *El ámbito científico de la información*, Pamplona, Eunsa 1979, 120, apud SAHAGÚN, 1998, 155.

²¹ BENITO, 1973, 275-6.

²² MUÑOZ ALONSO, 1989, 11. En el Capítulo III estudiaré con detenimiento esta disciplina y sus principales conceptos y métodos.

²³ ARENAL, 1984, 409-10.

²⁴ MESA, 1977, 249-50.

Esta última es esencial para explicar el origen de las creencias, actitudes y opiniones, así como las causas del apoyo o la oposición a las políticas, aplicadas en este caso a la UEM. Como explica Sahagún, “la psicología política es imprescindible para analizar el problema del liderazgo. Sin ella tampoco se puede llegar a comprender del todo la Sociedad Internacional”²⁵. Además, la Psicología Social no es nada extraña a la investigación en Relaciones Internacionales: “El acercamiento de la sociología al conocimiento de lo internacional impone igualmente una investigación de carácter interdisciplinario que abarque, además de las contribuciones de las ciencias políticas, las ciencias económicas y la sociología, las de la psicología, incluida la psicología social, y las de la psiquiatría”²⁶.

Por último, las dificultades de la investigación en Relaciones Internacionales. Las mayores son, de acuerdo con Sahagún, la falta de una teoría general aceptada y consistente, la multiplicidad de causas en cualquier fenómeno –incluida la UEM–, la unicidad de muchos acontecimientos, los obstáculos en cualquier intento de cuantificación y la gran diversidad de horizontes temporales.

Técnicas

Las técnicas concretas que voy a utilizar en la investigación presentan una gran disparidad, como se colige de la explicación anterior sobre los métodos y teorías considerados. Dicho esto, puedo agrupar las citadas técnicas en tres grandes grupos; aunque suponga una cierta simplificación, juzgo pertinente hacerlo para una mayor claridad de la exposición. Estos grupos se corresponden con las tres partes de la estructura del trabajo, es decir, técnicas aplicadas a la contextualización, técnicas para el análisis de la comunicación política y técnicas de estudio de la opinión pública.

El primer grupo pretende analizar correctamente, de forma sistemática y neutral²⁷, qué es la UEM y de dónde viene, mediante la identificación de las variables relevantes del fenómeno entre una gran cantidad de información, análisis e interpretaciones parciales de uno, varios o todos sus aspectos. Aplicando los fundamentos del análisis sistémico, busca las interrelaciones de esos factores para poder explicar de esa forma las causas de este fenómeno y sus posibles efectos, algunos de los cuales son ya demostrables y otros sólo futuribles. Así, señalé en el apartado sobre la estructura que esta primera parte desembocará en la aplicación del método comparativo, sobre una base inevitablemente dialéctica, a los argumentos económicos a favor y en contra de la UEM; las conclusiones serán a su vez comparadas con las variables identificadas en el análisis político, para alcanzar una conclusión definitiva sobre las motivaciones de la UEM.

Al aplicar estas técnicas, el problema de la experimentación y la obtención de datos empíricos en las ciencias sociales se agravará porque la UEM es un fenómeno que no ha terminado de desarrollarse por completo.

²⁵ SAHAGÚN, 1998, 56.

²⁶ ABERASTURY Marcelo, *Política mundial contemporánea*, Buenos Aires, 1970, 124, apud MESA, 1977, 252.

²⁷ No digo objetiva porque, como cualquier licenciado en Ciencias de la Información sabe, la objetividad en el análisis y la interpretación de los hechos no existe, pues su percepción y posterior descripción no son obra de un objeto, sino de un sujeto (subjetivo) con sus propios criterios, preparación, condicionantes, sistema de valores, condiciones naturales, etc. Por ello, lo que se debe exigir a un análisis científico no es objetividad, sino neutralidad, imparcialidad y honestidad metodológica.

Además, los intentos de sistematización de la UEM se han basado en experiencias históricas anteriores cuyos elementos, circunstancias, contexto y lógica subyacente eran completamente distintos a los de la Unión Monetaria creada en el TUE. Por eso, de acuerdo con Arenal²⁸, no queda otra solución que aplicar la comparación, para la que me basaré en fuentes documentales fiables y cruzaré sus datos, interpretaciones y postulados teóricos sobre este objeto. Esta comparación, además, permitirá superar el enfoque multidisciplinario obtenido desde las técnicas de las distintas ciencias citadas, para alcanzar uno transdisciplinario, al que añadiré la reflexión propia de una disciplina generalista como las Relaciones Internacionales.

En cuanto al segundo grupo, en el Capítulo III explicaré con detalle los conceptos y métodos propios de las Ciencias de la Información y de la comunicación política que aplicaré al estudio de la política de información y comunicación de la UE y al caso concreto de la UEM. Para abordar el análisis propuesto, que pretende identificar las motivaciones, intenciones, objetivos y responsabilidades de estas estrategias de comunicación, recurriré al estudio de los textos oficiales originales donde se diseñan, aplicando un análisis cualitativo de contenido adaptado al objeto y fines de este trabajo. Se trata de descubrir las asunciones e intenciones manifiestas y latentes de sus autores –la Comisión Europea y el gobierno en el caso específico español–, los acuerdos, contradicciones y manipulaciones en torno a la política de comunicación estudiada. Es decir, no basta con quedarse en la mera textualidad; hay que profundizar más allá del significado literal y alcanzar el sentido implícito. De acuerdo con Bardin, el análisis de contenido es idóneo para estudiar los lenguajes políticos, alcanzar ese sentido implícito e inferir las causas a partir de los efectos. El análisis cualitativo, además, permite elevarse del estudio basado en la frecuencia de aparición de ciertos elementos a una aproximación que recurre a otras variables que permiten inferencias y la captación de matices de sentido. Además, es más apropiado para casos concretos –no pretende obtener una validez fuera de los mismos– como el que me ocupa²⁹.

En concreto, la técnica utilizada será una adaptación del análisis semántico conceptual, que busca el contenido implícito entendido como “la estructura de significación del texto que, ella misma, remite a los principios del pensamiento de los locutores, a su marco de referencia, a la organización interna de sus opiniones, a sus concepciones mismas, consideradas como un sistema”³⁰. Las fases de este análisis son: escoger el tema general, en este caso la comunicación de la UEM; análisis según el eje paradigmático, que consiste en aflorar todos los sentidos inmanentes que el tema tiene para el autor mediante la identificación del léxico más relevante; y análisis según el eje sintagmático, el más relevante para la adaptación utilizada, que formula las relaciones de los conceptos de este léxico entre sí y con el resto de conceptos que aparecen en el texto –y en otros textos relacionados, en mi caso–, según algunas reglas lógicas como la dependencia, subordinación, relación causa-efecto, restricción, yuxtaposición, disyunción, exclusión, equivalencia o calificación. Al final, se trata de hallar la lógica real que subyace en estos documentos tras la lógica aparente que se obtiene de su primera lectura.

²⁸ ARENAL, 1984, 408.

²⁹ BARDIN, 1986, 21-32 y 87-9.

³⁰ MUCHIELLI R., *L'Analyse de contenu des documents et des communications*, París, Entreprise Moderne d'Édition et les Éditions ESF 1974, 103, apud SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 218.

Por último, el análisis de la opinión pública utilizará varias de las técnicas catalogadas por Duverger en su estudio de los métodos sociológicos³¹: básicamente, los resultados de las encuestas como técnica principal de observación directa extensiva, y entrevistas y medición de actitudes mediante estudios cualitativos como técnicas de observación directa intensiva.

Respecto a estas técnicas, debo hacer unas precisiones. Como es de suponer, las encuestas utilizadas, la mayoría de las cuales son de ámbito europeo, no han sido diseñadas ni llevadas a cabo –ni el trabajo de campo ni la agregación de resultados– por el autor de este trabajo, sino por empresas especializadas en sondeos contratadas normalmente por las autoridades europeas o nacionales. Sin embargo, este autor sí ha realizado la parte más importante del análisis, es decir, la interpretación de los datos suministrados por estas encuestas, aplicando el método comparativo y el análisis sistémico para identificar las variables relevantes en esos datos y establecer las relaciones significativas entre sí y con las variables encontradas como resultado de los métodos y técnicas aplicados en las otras partes del trabajo. Otro tanto se puede decir de los análisis cualitativos, cuyos resultados han sido utilizados como materia prima para una interpretación y un estudio sistémico según las pautas que acabo de describir.

Una segunda precisión se refiere a la validez de las encuestas como método de medición de la opinión pública, que ha sido cuestionada por numerosos científicos sociales, cuyas críticas se relacionan directamente con el concepto de opinión pública, que desarrollaré en el Capítulo III. Examinadas desde una multiplicidad de teorías, desde la metodología básica hasta las teorías postestructuralistas de la construcción del significado, las encuestas se pueden criticar en todos sus elementos: la medida es vulnerable a la variación en las palabras con que se plantean las preguntas y al contexto en que se responden, la mera agregación de los resultados plantea dudas sobre su representatividad y sobre cómo clasificar y estratificar a los encuestados, etc. Pero quizá el mayor problema sea que estos métodos parten de asumir que la opinión pública es algo preexistente y reducible a la suma de opiniones individuales, sin tener en cuenta que se trata de un proceso social y continuo, por lo que no se puede medir de forma sincrónica. Ahora bien, sí son aceptables como medida del apoyo de los miembros de un sistema a éste, y ésa será la principal variable que estudiaré a partir de las encuestas.

Finalmente, como ya he señalado, llevaré el análisis sistémico a sus últimas consecuencias con la realización de un análisis estructural que, utilizando como siempre el método comparativo basado en la dialéctica, establezca las interrelaciones de todas las variables relevantes identificadas en las tres partes del trabajo, con el fin de llegar a las conclusiones finales del mismo que respondan a las hipótesis e interrogantes planteados.

Consideraciones heurísticas

Las fuentes utilizadas en cualquier investigación siempre son materia cuestionable y cuestionada. Es inevitable que surja la pregunta ¿por qué esas fuentes y no otras? En esta investigación en particular, he aplicado una serie de criterios –al igual que hice con respecto a la estructura– que juzgo son los más pertinentes para seleccionar las fuentes que permitan llevar a buen fin la tarea emprendida. Son los siguientes:

³¹ DUVERGER Maurice, *Métodos de las ciencias sociales*, París, 1961, 115-517, apud MESA, 1977, 243-4.

En primer lugar, la preferencia por las fuentes directas. Ello supone que, en el estudio de las estrategias de comunicación de la UEM, acudiré directamente a los textos oficiales que las diseñan y desarrollan, y que, en el caso de las encuestas y análisis de opinión pública, preferiré siempre los datos *desnudos*, huyendo así de las interpretaciones y de las relaciones de causalidad propuestas por los autores de estas investigaciones, pues normalmente serán interesadas. No obstante, reflejaré en algunas ocasiones estas interpretaciones con fines ilustrativos, pero no como base para el análisis.

Esta preferencia por las fuentes directas tiene la limitación de la publicidad de las mismas. Mi investigación se basa en fuentes públicas y accesibles, bien al público en general, bien a cualquier investigador social. Sólo hay una excepción en este trabajo, representada por las encuestas elaboradas en España por la Sociedad Estatal de Transición al Euro. Este organismo me encargó en el año 2001 el análisis e interpretación de las encuestas realizadas entre la población general y entre las pequeñas y medianas empresas, pero ni sus resultados ni mi análisis se hicieron nunca públicos por decisión de los responsables de la Sociedad. No obstante, dado el enorme interés de estos datos para la presente investigación doctoral, decidí aprovechar que obraban en mi poder para utilizarlos en ella. Por otra parte, he recurrido a la entrevista personal con los responsables de la Campaña de comunicación española para aclarar ciertos aspectos de la misma.

El segundo criterio heurístico aplicado es la utilización de fuentes indirectas que recogen datos directos. Es decir, he recurrido en varias ocasiones a estudios y análisis de datos a los que no tenía acceso directamente, con los que he empleado la misma política que con las interpretaciones de encuestas: coleccionar simplemente los datos y prescindir de las interpretaciones de estos estudios salvo con fines ilustrativos. Es el caso, por ejemplo, de las encuestas anteriores a 1998 recogidas del estudio de Ahrendt³² o de las comunicaciones de la Comisión Europea que complementan la SEC (93) 916/69 sobre diversos aspectos del nuevo enfoque y que he obtenido de Sánchez Martínez.

En tercer lugar, he aplicado un principio sugerido por Fernando Ripoll, profesor de Estructura de la Información Periodística de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense, con el que consulté algunos aspectos del análisis de contenido: “No merece la pena estudiar lo que ya está estudiado, es preferible centrarse en lo que falta por estudiar”. Este principio implica que he centrado mis esfuerzos en la parte inédita de esta tesis y, para las partes que ya habían sido estudiadas por otros autores, en algunos casos de forma exhaustiva, he reflejado las conclusiones de los trabajos que he considerado más apropiados, con mayor calidad o con una aportación más sustanciosa a las ciencias sociales. Así, por ejemplo, la explicación del nuevo enfoque de la política de información y comunicación de la UEM ha sido recogida en gran parte de las obras de Martín Díez y Sánchez Martínez, aunque eso no implica que no haya ninguna aportación original; he añadido análisis propios de algunos de los documentos en que se basa el nuevo enfoque, así como la integración de éste en el ordenamiento jurídico y en los principios de la competencia comunitaria, ausente en las obras citadas.

Este criterio cobra su mayor relevancia en la parte de contextualización de la UEM. Al aplicarlo, resulta absurdo realizar un completo estudio de la UEM desde el punto de vista histórico, económico o político, puesto que estos aspectos han sido tratados en numerosos trabajos y, además, este autor carece de la competencia y la preparación para desarrollar este tipo de análisis con garantías de éxito.

³² De este estudio sí he adoptado una investigación subjetivo-cuantitativa con la que esta autora pretende identificar las principales causas del apoyo a la UEM. Aparte del interés intrínseco de este análisis, su inclusión se justifica aplicando el tercer criterio que explicaré a continuación.

Por ello he recurrido a estudios ya realizados sobre estos enfoques de la UEM. Como es de suponer, el empleo de estos trabajos sirve para explicar lo ya investigado, pero su utilidad no se agota en la mera exposición de sus conclusiones. Antes bien al contrario, éstas servirán de base para identificar las principales variables relevantes para el estudio posterior aplicando las técnicas y métodos descritos arriba.

¿Por qué he escogido los que aparecen en la bibliografía y no otros? De nuevo, la necesidad de seleccionar entre la abundante literatura, sobre todo económica, me ha obligado a definir unos criterios para ello: la disponibilidad de los trabajos; la preferencia por obras colectivas que reúnan el pensamiento y el análisis de varios autores, a ser posible con puntos de vista complementarios u opuestos; el prestigio de los autores en su disciplina científica o en el estudio concreto de la UEM; el valor e interés de sus aportaciones para la investigación en general y para el objetivo del apartado de esta tesis en que se insertan en particular; y la claridad expositiva, por lo que en algunas ocasiones he recurrido a obras divulgativas y en bastantes más a la obra de docentes en ejercicio.

De la aplicación de estas reglas surgen las obras citadas en la bibliografía; no obstante, la selección es tan criticable como la estructura de este trabajo, y podría haber escogido otros trabajos o haber dejado fuera algunos de los elegidos, sin mermar por ello la calidad que pretendo conferir a esta tesis. De entre las obras destinadas a contextualizar la UEM, me gustaría destacar las colectivas sobre la UEM de la Fundación Argentina, de Cuadrado Roura y Mancha Navarro, y de Febrero; la divulgativa del Banco de España; las críticas de Rodríguez Ortiz y de Calaza; la analítica de García de la Cruz y Ruesga Benito; la histórica de Morata; la polemista de Ontiveros y Valero; los excelentes trabajos económicos de Paul de Grauwe; y las aportaciones de algunos de los grandes impulsores de la UEM, como Solbes, Padoa-Schioppa e Issing. También es de justicia destacar algunos de los principales trabajos sobre comunicación política y opinión pública, como los de Muñoz Alonso, Rospir, Monzón y el resto del equipo del departamento de Opinión Pública de la Complutense, así como los de Caldach, Pizarroso, Nimmo y Reyzábal.

Condicionantes y miscelánea

Para concluir esta introducción, me gustaría aludir brevemente a algunos aspectos que han marcado el curso de la investigación. Uno de ellos es mi propia situación personal. Como ya he comentado, he compaginado la elaboración de esta tesis con mi trabajo diario como periodista, lo que significa que completar la investigación ha requerido más tiempo del que hubiera sido necesario en otras circunstancias. Otro condicionante deriva de la propia naturaleza del objeto de estudio, puesto que, al tratarse de un proceso en desarrollo al inicio del trabajo, no era posible analizarlo en todas sus dimensiones hasta que no se completara con la circulación de los billetes y monedas del euro en 2002. De hecho, esta circunstancia me ha obligado a modificar ciertas conclusiones del análisis, dado que los niveles de información, preparación y apoyo a la UEM variaron considerablemente en las últimas etapas de su implantación.

También debo citar como condicionantes de la investigación la accesibilidad a las fuentes. En este sentido, el mayor obstáculo ha sido la propia Comisión Europea, cuya política de información y comunicación y cuya *transparencia* –que describiré en el Capítulo III– he podido comprobar empíricamente en mis propias carnes. Pese a dirigirme a la representación en España, a la sede central de Bruselas y a no menos de diez direcciones distintas de correo electrónico que figuran como atención al ciudadano, a los medios de comunicación y a los investigadores en los distintos sitios de Internet de la UE (tal es el maremágnum que existe en la DG X), no he conseguido que me faciliten la referencia de algunos documentos que, paradójicamente, sí he podido conseguir en estos mismos sitios, ni tampoco las actas de las reuniones del colegio de comisarios en las que se adoptaron las Comunicaciones que conforman las sucesivas Campañas de comunicación de la UEM. Por cierto, la obtención de documentos en la representación en España es una tarea penosa dado el mal estado en que se encuentran los archivos.

Tampoco he podido lograr una entrevista con alguno de los responsables comunitarios del diseño de estas estrategias, pese a solicitarlo por cauces oficiales y extraoficiales y a tener confirmadas, en dos momentos, entrevistas a Edouard Malivoir y a Gerassimos Thomas, sucesivos portavoces encargados de Asuntos Monetarios. La idea era incluir sus respuestas como complemento a la investigación, del mismo modo que he hecho con los responsables de la Campaña española, mucho más accesibles.

Aparte de los cursos de doctorado citados anteriormente, me resultaron muy útiles para mi labor el titulado “Información y propaganda en los conflictos internacionales”, impartido por el profesor Rafael Calduch, donde aprendí a identificar las distintas técnicas de propaganda, y el seminario “La naturaleza política de la reforma de la UE en la Conferencia Intergubernamental”, a cargo de Francisco Aldecoa, entonces profesor en la Universidad del País Vasco, celebrado en la Universidad Complutense en 1997.

He procurado que el estilo con que he redactado el presente trabajo fuera en todo momento correcto, académico y preciso conceptualmente, para lo que he intentado definir rigurosamente los conceptos utilizados en la investigación.

En cualquier caso, puede apreciarse cierta deformación profesional en algunos momentos, que no es necesariamente negativa, puesto que la labor del periodista consiste en hacer accesibles los acontecimientos, sus causas, consecuencias y circunstancias a los ciudadanos mediante un lenguaje claro y comprensible, lo cual no es en absoluto perjudicial para un trabajo científico. Al contrario, el lenguaje oscuro y la jerga técnica suelen ocultar, en muchas ocasiones, la ausencia de un verdadero fundamento científico. He renunciado, como se puede apreciar, al uso del plural mayestático; en esta tesis, únicamente yo soy el que afirma, niega y argumenta, y cuando las palabras son de los numerosos autores citados, se refleja pertinentemente. Sólo haré uso del plural cuando la frase involucre al lector.

PARTE I

LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA EUROPEA

CAPÍTULO I

HISTORIA Y FUNDAMENTACIÓN DE LA UEM

La primera parte de esta tesis se destina a contextualizar el objeto material de la misma, es decir, la realidad internacional que se pretende estudiar: la Unión Económica y Monetaria. Considero que, antes de entrar en el estudio de los aspectos comunicacionales de la UEM y las actitudes hacia la misma –el enfoque u objeto formal–, es conveniente contemplarla de forma global mediante un breve estudio desde las principales perspectivas de análisis: política, económica, jurídica, social y cultural e identitaria.

La Unión Económica y Monetaria Europea constituye el principal de los tres apartados de la nueva Unión Europea que surgió como sustituta de la Comunidad Económica Europea a raíz del Tratado que con este nombre (en adelante, TUE) fue firmado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los entonces 12 miembros de la Comunidad en la ciudad holandesa de Maastricht el 10 de diciembre de 1991. De hecho, prácticamente la totalidad de los expertos en Relaciones Internacionales, tanto en materia política como económica, coinciden en que se trata del aspecto más importante del TUE:

Sin duda alguna, una unión de estas características [UEM] es una garantía de estabilidad monetaria y de progresos sensibles para el proceso de integración política. Por ello, puede decirse que la UEM representa el aspecto más importante del TUE: la moneda única no es sólo la consecuencia lógica del mercado interno (dinámica neofuncionalista) y la condición indispensable para su plena realización; también posee una carga simbólica innegable, tanto para los responsables políticos y los operadores económicos como para el conjunto de la ciudadanía europea.¹

Desde el inicio de este trabajo, por tanto, debemos tener presente que la UEM tiene una doble dimensión muy clara: por un lado, se trata de la culminación del mercado único y persigue unos fines económicos ligados a la desaparición de los costes y las incertidumbres sobre el tipo de cambio, y al logro de un entorno de estabilidad monetaria y macroeconómica; por otro, supone el paso más importante de la Historia, en los niveles político y simbólico, hacia la unificación de Europa. A lo largo de esta primera parte desarrollaré ampliamente ambas dimensiones, que podemos denominar económica y simbólico-política. Este doble nivel de análisis será determinante en el estudio de la estrategia de comunicación de la UEM y de las actitudes hacia ella.

El estudio propuesto se dividirá en dos capítulos. En el primero, trataré de aplicar lo que Arenal denomina “el método genético”², es decir, la parte del método histórico entendida como la búsqueda de la génesis de los acontecimientos, con el que identificaré las variables que determinan que la UEM tenga las características actuales.

¹ MORATA, 1998, 319

² ARENAL, 1984, 408.

Dicha génesis será explicada en primer lugar con una descripción diacrónica e interinstitucional de los principales acontecimientos en el sistema político comunitario que culminaron con el nacimiento del euro y su plena implantación en 2002. Posteriormente, pretendo buscar las causas que motivaron esa génesis del proyecto, que responden a una teoría socioeconómica en la que confluyen elementos de diversas corrientes de pensamiento, especialmente del keynesianismo y el neoliberalismo revisado con la corriente monetarista.

Por encima de este sustrato ideológico, se sitúa el corpus teórico fundamental para un proceso de unificación monetaria: la teoría de las zonas monetarias óptimas, enunciada por el economista estadounidense Robert Mundell, Premio Nobel de Economía en 1999, en el decenio de 1960. Esta teoría, citada por la práctica totalidad de los investigadores que se han acercado a la UEM, resulta en la enumeración de las características que debe cumplir una región para que en ella se pueda implantar una unión monetaria y que esta funcione adecuadamente ante los *shocks* que puedan producirse. Como veremos, la zona euro no cumple todos los requisitos establecidos por Mundell; aunque, como siempre sucede, y más en un asunto de tanta importancia como la UEM, existen interpretaciones para todos los gustos, algunas de las cuales restan importancia a los elementos que faltan a este conjunto de países para ser una zona monetaria óptima³.

El segundo capítulo profundizará en el análisis de las causas de la UEM con una confrontación de los principales argumentos económicos a favor y en contra de la misma y con un estudio de la última de las justificaciones posibles, la política, que contemplará la Unión Monetaria a la luz de las diferentes teorías de la integración y buscará su relación con la unificación política y su ubicación en el proceso hacia la misma.

³ El propio Mundell, después de sostener que una unión monetaria no funcionaría en un conjunto de países como el de la UE, al final del proceso hacia el euro cambió de posición y dio su beneplácito a la recién nacida Unión Monetaria Europea. Incluso algunos medios más o menos *oficialistas* le nombraron “padre de la UEM”.

1.1. Breve historia de la UEM

El proceso de unificación monetaria que pretendo estudiar a continuación no da comienzo, ni mucho menos, con la firma del TUE. La integración monetaria ha sido un tema con cierta tradición en Europa. La Unión Monetaria Latina, conformada y fracasada en el siglo pasado, es una muestra de esta voluntad integradora que se ha mostrado tan difícil de llevar a la realidad. En la Comunidad Europea, la aspiración de que la zona de libre comercio que constituía en su origen la CEE se convirtiera en una Unión Económica y Monetaria data del decenio de 1960, menos de diez años después de la creación de la Comunidad. En aquel entonces se tomaron las primeras medidas y se hicieron los primeros estudios para analizar la viabilidad de un proceso que, más de treinta años después, concluiría con el nacimiento del euro. Se trata de una de las aspiraciones más antiguas dentro de la Comunidad, de un objetivo necesario para muchos países, aunque por diversos motivos según las circunstancias económicas de cada momento, como veremos a continuación. Unas circunstancias que, además, han sido responsables de que pasara tanto tiempo desde la primera formulación de la idea de unificación monetaria hasta su concreción definitiva en 1999.

Por ello, creo que este apartado introductorio a lo que es y significa la Unión Monetaria no puede explicarse sólo a partir de 1992. La historia monetaria de la CEE se puede ver como una sucesión de períodos con desigual interés y preocupación por los objetivos monetarios, que sólo adquieren todo su sentido contra el trasfondo de la evolución general del sistema monetario internacional. Realizaré, pues, un breve recorrido histórico por los principales hitos del proceso, combinando las perspectivas económica, política y legal, y sin perder nunca de vista que se trata de una mera introducción. En el Anexo I puede encontrarse un estudio mucho más exhaustivo del génesis y desarrollo de la UEM con la aportación de numerosos autores de gran prestigio y con un análisis detallado de la forma concreta que el TUE confirió a la UEM actual.

1.1.1. Antecedentes de la UEM

1.1.1.1. Del Tratado de Roma al Plan Werner

Desde el principio de la CEE estaba claro que el mercado común quedaría incompleto si no iba acompañado del establecimiento de una moneda común. Sin embargo, en los primeros tiempos no fue algo prioritario, ni siquiera importante. Eso se debe a que, cuando se crearon la CECA en 1951 y la CEE en 1957, estaba en su momento álgido el sistema monetario internacional surgido en Bretton Woods tras la Segunda Guerra Mundial, que garantizaba la estabilidad monetaria a través de un sistema que tomaba como referencia al dólar, con tipos de cambio estables y creciente liberalización y multilateralización de los pagos.

Si los tipos de cambio eran fijos, evidentemente no había necesidad de una unión monetaria. Además, en esos momentos los fundadores de la Comunidad tenían otras preocupaciones mucho más acuciantes: la creación de una unión aduanera que fuera el embrión de un mercado común y, sobre todo, de una mayor integración europea que evitara la repetición de un conflicto entre Francia y Alemania. Por otro lado, ir más lejos de ahí en los momentos iniciales de la CEE habría supuesto cesiones de soberanía para las que los pueblos europeos no estaban preparados. Aquí nos encontramos ya con la doble dimensión económica y política que más adelante se trasladará a la UEM.

Aun así, el propio Tratado de Roma ya hacía alusión a la creación futura de una unión económica y monetaria en su artículo 2, aunque se refería solamente a una coordinación en materia de balanza de pagos. Pero sentaba un principio que supone el embrión de la UEM: la consideración de la política cambiaria de cada país como una materia de interés común. Este interés común pronto empezó a tener un hueco en el desarrollo comunitario, pese a que seguía muy lejos de ser una prioridad, con la creación de distintos organismos que perseguían una mayor coordinación de las políticas monetarias y cambiarias de los estados miembros. Fueron el Comité de Política Económica a Corto Plazo (1960), el Comité de Gobernadores de Bancos Centrales (1964) y el Comité de Política Presupuestaria (1964). El segundo es el más relevante y supone el antecedente más remoto del Banco Central Europeo.

La constitución de estos órganos obedecía al comienzo de la crisis del Sistema Monetario Internacional, motivada por la incapacidad de EEUU para sostener todo el sistema a causa del aumento de la inflación y del déficit comercial por la Guerra de Vietnam, así como al renacimiento de las economías europeas, sobre todo la alemana, que desequilibró el modelo unipolar. La necesidad de proteger las divisas europeas llevó al vicepresidente de la Comisión Raymond Barre a lanzar en 1968 por primera vez la idea de establecer tipos de cambio fijos entre estas monedas. El Informe que lleva su nombre fue aceptado en la cumbre de La Haya de 1969, donde los jefes de estado y de gobierno consideraron la UEM como un nuevo objetivo de la integración comunitaria y crearon un comité de expertos presidido por Pierre Werner para elaborarse un plan para conseguir la Unión Monetaria en 1980. La inminente ampliación de la CEE con un peso pesado como el Reino Unido exigía también una profundización de la integración de los seis fundadores, en la que entraba la cuestión monetaria.

En estas primeras cumbres comunitarias se puso de manifiesto el liderazgo de Francia y Alemania en la integración monetaria, y también que los dos tenían unas prioridades opuestas que se mantendrían hasta el nacimiento del euro. Francia pretendía establecer primero los tipos de cambio fijos, lo que obligaría a los gobiernos a armonizar sus políticas económicas porque perderían competitividad si mantenían diferenciales de inflación, y a ella le otorgaría un instrumento para disciplinar a los agentes sociales. Alemania exigía que la convergencia de las políticas económicas precediera a la monetaria, que sería una unión reducida de países con economías equiparables en la que todos estarían interesados en mantener baja la inflación para no ver reducido su bienestar, y con la que evitaría tener que financiar con sus recursos a los países más débiles. Estas visiones fueron conocidas como la de los monetaristas y la de los economistas, respectivamente, según la preeminencia se concediera a la unión monetaria o a la económica⁴.

⁴ El empleo de estos términos, entonces popularizados por la prensa económica, se presta a equívocos, especialmente el de los “monetaristas”, que no guarda ninguna relación con la corriente de pensamiento económico del mismo nombre que veremos más adelante.

El Comité Werner presentó en 1970 un plan que buscaba un compromiso entre ambas corrientes mediante un proceso dividido en tres etapas con una duración de 10 años que desembocaría en la fijación irrevocable de los tipos de cambio y en la posterior sustitución de las monedas nacionales por una moneda única. Esto debería ir acompañado de un sistema de bancos centrales que elevara al nivel comunitario la toma de decisiones sobre tipos de interés y de cambio. Para ello, requería la armonización de las políticas económicas nacionales, en especial en materia de finanzas públicas, la limitación de la fluctuación de las monedas y la liberalización del movimiento de capitales, una de las libertades del mercado único para el que faltaban aún 20 años. A pesar de su gran indefinición, pues dejaba para el futuro la negociación de los detalles entre los estados como en tantos avances en la historia comunitaria, en el Informe Werner estaban ya presentes los principales elementos del diseño de la UEM como finalmente se llevó a cabo, de ahí su gran importancia en este proceso.

Sin embargo, este plan nunca se llevó a la práctica y hubo que esperar mucho tiempo para que se adoptara un proyecto serio y con posibilidades de cumplimiento para una unión monetaria. Varias fueron las razones: los distintos niveles de desarrollo económico, factores internacionales como la crisis económica de 1973 o las turbulencias derivadas de la quiebra del Sistema Monetario Internacional con la subida del marco alemán frente al dólar, y los planteamientos divergentes entre los estados miembros. Pero el principal problema del Informe Werner era su principal virtud: la capacidad de anticipación, ya que ofrecía respuestas a problemas que apenas se habían planteado y proponía un plan muy avanzado con un perfil federal y grandes cesiones de soberanía para el que no estaban preparados entonces los ciudadanos y, sobre todo, los gobiernos.

Porque el principal obstáculo de todo el proceso hacia la UEM ha sido la falta de voluntad política de los estados. Primero, por la prioridad concedida a otros elementos, como la unión aduanera o el mercado común; y después, por la defensa de la soberanía nacional, de su prestigio –nadie quería asumir individualmente el riesgo de un fracaso– y por razones de política interna, como el rechazo de ciertos grupos políticos sobre todo de izquierda, a la integración económica y monetaria.

1.1.1.2. De la serpiente monetaria al Acta Única

Una de las recomendaciones del Informe Werner, no obstante, sí se llevó a la práctica: la reducción de los márgenes de fluctuación, una medida sin significado político y que no se decantaba por las tesis francesas o alemanas, que se concretó en la serpiente monetaria europea en 1972. Primero se aplicó la *serpiente dentro del túnel*, que era el dólar, un sistema que establecía unos márgenes de fluctuación para cada moneda del $\pm 4,5\%$ respecto a la divisa estadounidense y del $\pm 2,25\%$ respecto al resto de divisas europeas. Participaban los seis fundadores más Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega. Los bancos centrales debían intervenir en el mercado y contaban con un sistema de créditos para defender estas bandas. Un año después, se decidió desvincular la serpiente del dólar ante la dificultad de mantener el doble compromiso, lo que se llamó *serpiente fuera del túnel*. El experimento acabó en 1977, debido al sucesivo abandono de los países por motivos económicos, como la crisis del petróleo o la caída del dólar, y políticos: la falta de voluntad y de coordinación de las medidas de reacción a la crisis. No obstante, permitió la creación de una *zona marco* formada por Alemania, el Benelux y Dinamarca, cuyas divisas se ligaron desde entonces al marco alemán.

El fracaso de la experiencia sirvió para poner las bases del consenso que condujo en 1979 a la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), que respondía a la constante debilidad del dólar y a los problemas de funcionamiento de la CEE con la libre flotación de las divisas. El SME fue posible gracias a la llegada de Valéry Giscard d'Estaing y Helmut Schmidt a las presidencias francesa y alemana, respectivamente, que decidieron utilizar el tema monetario para relanzar la construcción europea. Se trataba de un instrumento mucho más institucionalizado, con obligaciones recíprocas y un mecanismo de tipos de cambio estricto. Permitía dos bandas de fluctuación, la reducida del $\pm 2,25\%$ y la amplia del $\pm 6\%$, creaba el ecu, una cesta monetaria compuesta por las divisas participantes y que significaba la renuncia al patrón dólar, e introducía la figura del realineamiento cuando fuera imposible sostener una divisa con la intervención de los bancos centrales. Sus fines eran reducir la inflación, facilitar la estabilidad del sistema de cambios y coordinar las políticas económicas de los distintos gobiernos. Y suponía la primera gran cesión de soberanía monetaria de los estados, ya que las paridades no podían ser modificadas unilateralmente sin la aprobación de los demás y de la Comisión.

El SME tuvo un gran éxito, pese al rechazo inicial de Gran Bretaña y a una primera fase hasta 1983 de inestabilidad por la falta de convergencia y la segunda crisis del petróleo. Después consiguió una estabilización de los tipos de cambio y acabó casi convertido en un sistema de paridades fijas en 1992, a pesar de la incorporación de la libra y de divisas débiles como la lira, la peseta y el escudo. La importancia concedida por los estados, empezando por Francia, al tipo de cambio determinó una convergencia de las políticas económicas y de las tasas de inflación que condujo a ese éxito, al que también contribuyó la actuación concertada de los bancos centrales nacionales. Su efecto más negativo fue la dependencia de todas las monedas respecto al marco. El buen funcionamiento del SME sentó las bases para ir más allá hacia la unión monetaria.

La decisión formalizada en el Acta Única (1986) de crear el mercado único a partir de 1993 también fue fundamental para el nacimiento del proyecto, por dos motivos: consagraba la libertad de movimiento de capitales que el Informe Werner consideraba imprescindible para realizar la UEM, lo que a su vez puso de manifiesto la insuficiencia del SME en ese nuevo marco, y expresaba la voluntad de los estados por avanzar en la integración política. Además, en el contexto de este tratado se reformó el SME con la utilización de los tipos de interés para sostener los tipos de cambio, lo que tuvo un gran valor simbólico, ya que ponía a disposición de la Comunidad el principal instrumento de las políticas monetarias nacionales.

1.1.1.3. El Informe Delors y la Conferencia Intergubernamental

Llegamos así a finales de la década de 1980, momento en que coincidieron una serie de factores determinantes para la consecución de la UEM. En el plano económico, había triunfado la revolución conservadora de la que hablaré en la segunda parte del capítulo, desde 1984 se vivían años de fuerte expansión que dejaban atrás definitivamente la crisis y cada vez más voces señalaban la incompatibilidad de la libre circulación de capitales con los tipos de cambio flexibles, por mucho que el SME los limitara, y con la independencia de las políticas monetarias nacionales; el Informe Checcino de la Comisión fue el más conocido. En el ámbito político, caía el Muro de Berlín, Alemania se reunificaba, el imperio soviético se desmoronaba, los ciudadanos comunitarios cobraban conciencia de los logros de la integración y la ampliación a los países del Sur se saldaba con éxito.

Los grandes avances en la construcción europea se dan en períodos que combinan la expansión económica con la estabilidad política; estas dos condiciones se cumplieron desde mediados de la década de 1980 hasta principios de la siguiente, período que coincidió, en casi todos los países europeos, con el gobernante más duradero del siglo: Mitterand, Kohl, Lubbers, Martens, González, etc. Este ambiente de euforia económica, estabilidad política, confianza en el mercado único y *eurooptimismo* era el caldo de cultivo perfecto para retomar, esta vez en serio, la unificación monetaria.

Así, en 1988 el Consejo Europeo de Hannover encargó a un comité presidido por Jacques Delors el estudio de la UEM. Sus trabajos se resumieron en el Informe Delors, que adoptaba los principales puntos del Plan Werner y establecía un proceso en tres etapas con transferencias graduales de soberanía: empezaría por una mayor coordinación en política monetaria y la aplicación estricta de las bandas estrechas del SME, seguiría con la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) –al que se transferiría el poder de decisión monetaria– y unas normas comunes sobre finanzas públicas, y culminaría con la fijación de paridades irrevocables y la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única. El SEBC se convertiría en el Banco Central Europeo (BCE), institución de corte federal e independiente, inspirada en el Bundesbank y responsable de la política monetaria con objetivo de la estabilidad de precios. La Unión Económica quedaba mucho más imprecisa, entendida como una profundización del mercado único con algunas políticas comunes y una coordinación de las nacionales.

El Consejo Europeo de Madrid de 1989 aprobó el Informe y decidió que la primera fase, ya que no comportaba decisiones de soberanía, entrase en vigor al año siguiente pese a la oposición británica. Para negociar la forma en que se llegaría a la UEM, que exigía modificar los tratados fundacionales, el Consejo Europeo de Estrasburgo también de 1989 aprobó la Conferencia Intergubernamental (CIG) que daría como resultado el Tratado de Maastricht. La negociación política fue mucho más allá de la UEM y selló una nueva alianza francoalemana, la verdadera fórmula de los avances comunitarios. Esta se plasmó en una carta conjunta de Kohl y Mitterand enviada en 1990 a todos sus colegas comunitarios en la que proponían que la UEM se completara con la política exterior y de seguridad común (PESC) para crear la Unión Europea. Felipe González sugirió un tercer pilar, la ciudadanía europea, justicia e interior, que fue aceptada por el resto. Así, la CIG se dividió en dos: una para la UEM y otra para la “Unión Política”.

Alemania quería diseñar la Unión Monetaria a su medida para no perder estabilidad y a cambio de renunciar al marco exigía avances en la integración política, pero también conseguía una legitimidad europeísta y aplacar los recelos que despertó la reunificación. Francia pretendía anclar a Alemania en Europa, a la vez que diluía su excesivo poder monetario y perseguía crear un contrapeso político al BCE. Asimismo, su interés en la UEM era lograr un bloque económico capaz de competir con Estados Unidos. Los demás países se dividían entre los que secundaban a Francia, los que querían acelerar la integración europea, los que pretendían lograr compensaciones –los de economía más débil– y los que no querían la Unión Monetaria de ningún modo, Reino Unido y Dinamarca. La Comisión puso su grano de arena, que fue el Informe Emerson, titulado “One Market, One Money”, enfocado a justificar científicamente la UEM como culminación del mercado único⁵. También proponía mayores avances en la Unión Económica que el Informe Delors.

⁵ Estudiaré con detalle los argumentos y carencias de este Informe al tratar la justificación teórica de la UEM y los argumentos a favor y en contra de la misma.

Finalmente la CIG alcanzó un compromiso entre todos para crear una UEM por etapas con fecha prefijada, como quería Francia, aunque toda la cesión de soberanía se dejaba para la tercera en vez de empezar en la segunda como proponía Delors. Requería el cumplimiento de unos criterios de convergencia, impuestos por Alemania, pero garantizaba a los países débiles que la decisión sobre los participantes se basaría en un examen objetivo y que ellos participarían en ella aunque no cumplieran los criterios.

1.1.2. El Tratado de Maastricht

1.1.2.1. El diseño final de la UEM. Los criterios de convergencia

La UEM, en su forma final, fue desarrollada en el Tratado de Maastricht de diciembre de 1991, en el que también se creaba formalmente la Unión Europea con los dos pilares intergubernamentales, la PESC y la Política de Justicia e Interior, complementadas con medidas como el principio de subsidiariedad o la mayor transparencia que pretendían dotar de más legitimidad democrática a la Comunidad.

Según los términos de dicho Tratado, la UEM quedaba conformada por los siguientes elementos: fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los países participantes, sustitución por una moneda única, política monetaria común definida por una autoridad monetaria única, integración de los mercados financieros y libre circulación de capitales. Los fines que se perseguían eran el pleno desarrollo del mercado único sin distorsiones por el lado del tipo de cambio mediante la fijación irrevocable del mismo entre las monedas participantes y la moneda única, la estrecha coordinación de las políticas económicas de los estados miembros, el mantenimiento de la estabilidad de precios, el saneamiento de las finanzas públicas y el establecimiento de unas condiciones monetarias sólidas y una balanza de pagos estable.

Los principios operativos del proyecto eran dos: el gradualismo en la transición a la Unión Monetaria y el que no todos los países de la Comunidad tenían que entrar en dicha unión, o no al mismo tiempo; es decir, la posibilidad de lo que se llamó integración a dos velocidades. Para cumplir el primero se establecía un período de transición estructurado en tres etapas, aunque la creación de la Unión Monetaria propiamente dicha se llevaba a cabo en un momento puntual: el paso de la segunda a la tercera fase, que era cuando se concentraba toda la cesión de soberanía según había establecido la CIG. En cuanto al segundo principio, determinaba el establecimiento de los famosos criterios de convergencia destinados a determinar qué países se encontraban en condiciones económicas y financieras de acceder a la tercera fase de la UEM. Se trataba de armonizar la marcha de distintas variables macroeconómicas nominales de los participantes hacia unos parámetros de referencia, que fueron cuantificables como pedían los países más débiles, y bastante estrictos como exigía Alemania. Concretamente, se referían al saneamiento de las finanzas públicas –déficit y deuda públicos–, que tenían unos objetivos fijos del 3% y del 60% del PIB, respectivamente; a la inflación y tipos de interés a largo plazo, cuyo nivel objetivo era variable, ligado al de los países con mejores cifras; y al tipo de cambio, que debía mantenerse dos años dentro del SME sin devaluar.

Los fundamentales eran los de déficit e inflación, pues de la reducción de estos desequilibrios se derivaba la disminución de la deuda con la consiguiente bajada de los tipos de interés, que permitiría la estabilidad cambiaria⁶. El de tipo de cambio parecía el menos relevante, pero luego constituyó una de las principales causas de las crisis monetarias de la primera mitad de la década de 1990. El mismo Tratado indicaba que se permitiría una cierta flexibilidad en la interpretación de los criterios. Éstos fueron objeto de una gran polémica desde las posiciones monetaristas y desde los seguidores de la teoría de las áreas monetarias óptimas acerca de su eficacia y necesidad como elementos discriminadores, su formulación concreta, su rigidez y arbitrariedad, su bondad para las economías y hasta su encaje en un texto de tipo constituyente como el TUE. Se cuestionaba también su carácter previo y que no continuaran en la tercera fase, su medición en un momento puntual y el hecho de que los incumplidores tendrían muchas menos posibilidades de alcanzarlos fuera que dentro de la UEM. Asimismo, otra crítica muy extendida fue la inexistencia de criterios referidos a la economía real, como el crecimiento, el desempleo, la productividad o los costes laborales⁷.

La situación de los países inicialmente excluidos, por no cumplir los criterios o por decisión propia –Dinamarca y Reino Unido– era uno de los puntos más oscuros del TUE. En ambos casos se requería una compleja reorganización del sistema de voto en el Consejo para su posterior admisión. Los países sin convergencia suficiente, que se suponía entonces que iban a ser bastantes, estaban condenados a seguir intentándolo sin beneficiarse de la credibilidad y de los instrumentos de la UEM, pero sometidos a sus restricciones sobre su política fiscal, monetaria y cambiaria. Pero lo más relevante era la posibilidad de crear una fractura en la cohesión política de la UE a causa, paradójicamente, de una UEM que pretendía fortalecer esa cohesión.

1.1.2.2. El BCE y la Unión Económica

Además de lo que supone en sí una unión monetaria y una moneda única, el avance revolucionario del TUE llegó en el plano institucional. Todas las comunitarias participaban en las decisiones sobre la UEM, pero la creación del Banco Central Europeo significaba el nacimiento de la primera institución verdaderamente federal de la Unión Europea⁸, independiente de los estados y del resto de las de la UE, y con poder de decisión total e inmediato sobre algo exclusivo tradicionalmente del estado-nación

⁶ El déficit público es síntoma de una mala gestión de las finanzas públicas, ya que significa un desequilibrio entre ingresos y gastos. Para financiarlo suele aumentarse la presión fiscal y acumularse deuda pública, lo que tiene un efecto negativo en los tipos de interés de estos activos: al pedirse más recursos prestados al mercado, éste exige una mayor remuneración para hacerlo. Por otro lado, el gasto público excesivo genera tensiones inflacionistas, que obligan a unos tipos de interés oficiales más altos. En cuanto a la inflación, es el resultado de un mal funcionamiento del sistema que asigna los recursos de forma ineficiente, provocado por falta de competencia, falta de flexibilidad de capital y trabajo, exceso de gasto público, restricciones e impuestos, etc. La inflación actúa como un impuesto para las rentas más bajas y para los ahorradores, pues su dinero vale menos. Una inflación excesiva requiere una política de altos tipos de interés para restringir la demanda y mantener el atractivo del país para los inversores extranjeros. En la segunda parte del capítulo abordaré las principales teorías relacionadas con estas variables.

⁷ Explicaré la teoría de las áreas o zonas monetarias óptimas en la segunda parte de este capítulo. Para un análisis detallado de la fundamentación de estas críticas, ver el epígrafe A.2.2.2.6.2. del Anexo I.

⁸ El profesor Padoa-Schioppa discrepa de la consideración del BCE como una institución federal. A su modo de ver, la política monetaria no se puede compartir y tiene que centralizarse en un único lugar, por lo que no puede adoptarse un concepto federal de la misma que reparta este poder entre diversos niveles de gobierno. De ahí que el BCE sea unitario y centralizador, no federal. En este sentido, se opondría al principio de subsidiariedad también consagrado en el TUE, aunque considera que el nivel comunitario es el más bajo posible en el que se puede adoptar esta política (PADOA-SCHIOPPA, 1996, 5).

como la política monetaria en todos los países que formaran parte de la UEM. En la segunda etapa se crearía el Instituto Monetario Europeo, con las competencias del Comité de Gobernadores y del FECOM, para realizar los preparativos, y se transformaría en el BCE en la tercera.

Esta institución se configuró a imagen y semejanza del Bundesbank alemán, para garantizar a ese país la continuidad de su estricto control monetario: independencia absoluta del poder político y objetivo único de salvaguardar la estabilidad de precios. La contrapartida de tales independencia y poder es la casi total ausencia de control democrático del BCE, que no es responsable ante nadie de sus actos. Un aspecto que ahonda el déficit democrático de la UE del que hablaré en el epígrafe 3.2.2.1.1., que aleja la institución de los ciudadanos a los que debe servir y que cuestiona su legitimidad (ver 6.1.2.2.). Por ello, Francia pretendió desde el primer momento crear un órgano político que actuara de contrapeso; finalmente se plasmó en el consejo Euro-11 (12 cuando se incorporó Grecia), pero sólo con funciones consultivas.

La Unión Económica, como ocurría en el Informe Delors, quedaba muy por detrás de la Monetaria en el TUE, ya que las políticas económicas, salvo la monetaria y la cambiaria, seguían siendo competencia exclusiva de los estados. No obstante, se establecieron unos mecanismos comunitarios para fijar un marco común, basado en la subsidiariedad y en la actuación colegiada. Los principales instrumentos eran las orientaciones generales de política económica adoptadas por el Consejo, la supervisión multilateral, el control de los déficit excesivos –el único obligatorio– y los programas de convergencia nacionales. Además, existían tres prohibiciones para los estados: la de financiación monetaria del déficit público, la de acceso privilegiado del sector público al sistema financiero y la de auxiliar a otro país con sus compromisos financieros.

La UEM así diseñada en Maastricht recoge un compromiso entre las tradicionales visiones de los *economistas* y de los *monetaristas*, aunque con bastante más peso de la defendida por Alemania. Así, su visión se plasma en la exigencia de unos criterios de acceso rigurosos, la certeza de que no todos los países podrían participar y el derecho de veto implícito atribuido a sí misma, pues la UEM debía ser aprobada previamente por el Parlamento alemán. Los monetaristas sólo obtuvieron la fijación de una fecha precisa para el comienzo de la UEM, 1999, cualquiera que fuese el punto en que se encontrara el proceso de convergencia. No obstante, la propia Alemania impuso posteriormente un Pacto de Estabilidad que aseguraba que se completaría dicho proceso posteriormente a esa fecha y que no se rompería la precondition de la armonización económica una vez alcanzada la monetaria.

1.1.3. El largo y tortuoso camino hacia el euro

El TUE debía haber sido la culminación de todo el proceso descrito anteriormente con el compromiso entre todos los intereses económicos y políticos en juego, resueltos en el diseño final de la UEM acordado en Maastricht, y el inicio de un plan sólido e inexorable hacia la unificación monetaria. Sin embargo, los autores del mismo dejaron muchos cabos sueltos y no contaron con una serie de variables económicas, políticas y técnicas, cuya interrelación generó conflictos de tal envergadura en el período entre 1992 y 1999 que estuvieron a punto de dar al traste con su objetivo final.

Entre esas variables hay que citar en primer lugar la profunda crisis de apoyo a la Comunidad que desencadenaron el TUE, el aumento radical de competencias comunitarias que suponía y, sobre todo, la forma de imponerlo a los ciudadanos como única fórmula de integración europea sin información suficiente ni un debate previo amplio y plural. Esto se puso de manifiesto en las encuestas y en los referéndum realizados sobre el TUE, rechazado en Dinamarca y aprobado por los pelos en Francia. En el epígrafe 3.2.2.3 abordaré este factor con más profundidad. Entre las variables simbólico-políticas también aparece la escasa unidad y entidad que demostró Europa en los conflictos del Golfo y de Bosnia.

Respecto a las económicas, en los años 1992 y 1993 se vivió una dura recesión económica que acabó con la euforia de finales de la década anterior. Además, el incumplimiento generalizado de los programas de convergencia nacionales desató la desconfianza de los agentes económicos y, muy especialmente, de los mercados financieros. Finalmente, los mayores problemas derivados del diseño específico de la UEM fueron el largo período de transición, que facilitaba los movimientos especulativos en contra de las monedas más débiles del SME, y la falta de previsión sobre las consecuencias de la entrada en vigor del mercado único con su libertad de movimiento del capital, que volvía ineficaces los instrumentos tradicionales de control monetario de los bancos centrales, en unos países atados por el cumplimiento de los criterios de convergencia pero que conservaban todavía su autonomía en política monetaria.

Estas últimas incongruencias desataron la mayor crisis de la historia del SME, en la que me detendré brevemente a continuación.

1.1.3.1. Las crisis monetarias

Estas crisis estuvieron desencadenadas por una serie de elementos que surgieron en el proceso de convergencia y que hicieron saltar por los aires el mecanismo de cambios y pusieron en cuestión la viabilidad del proyecto: las serias dudas sobre la capacidad de las economías más débiles para converger con los países centrales; la asimetría en la orientación de las políticas monetarias de cada país; la inversión del ciclo económico a partir de finales de 1991; los referéndum en Dinamarca y Francia, que generaron un clima de incertidumbre favorable a la especulación; las reticencias por parte de los países más débiles a reajustar a la baja las paridades centrales, algo indispensable en vista de los diferenciales de inflación; la dificultad de estos países por reducir la inflación sin provocar una apreciación de su divisa; la liberalización de los movimientos de capitales, que es “inconsistente” con el libre comercio, el criterio de estabilidad cambiaria y la independencia de las políticas monetarias nacionales⁹; el aumento de los diferenciales entre los tipos de interés de Alemania y EEUU; y el endurecimiento de la política monetaria alemana para atajar la expansión del gasto público y de la inflación derivada de la reunificación. Los dos últimos motivaron una revalorización del marco¹⁰.

Detrás de muchos de estos elementos había una contradicción fundamental entre la obligación de converger en inflación y los tipos de cambio prácticamente fijos. La libertad de movimientos de capital primero sirvió para estabilizar los desequilibrios básicos de las economías más débiles, pero la inconsistencia entre la política económica más deseable en esos países y la necesaria para mantener un tipo de cambio artificialmente alto provocó una reversión de los flujos, que pasaron a ser desestabilizadores.

⁹ PADOA-SCHIOPPA, 1988, 372 y ss.

¹⁰ En el Anexo I, A.3.1., hay un detenido análisis de estas variables y de la base teórica de la crisis.

Todo ello llevó a la compra masiva de marcos y a la caída en picado de otras divisas, con un volumen de negocio desconocido hasta entonces en los mercados cambiarios y que hizo inútiles los intentos defensivos: la libra y la lira salieron del mecanismo de cambios en septiembre de 1992, y otras monedas como la peseta, el escudo o la libra irlandesa hubieron de ser devaluadas en varias ocasiones entre esa fecha y mayo de 1993. Incluso el franco francés sufrió los ataques de los especuladores, y fue la única moneda socorrida por el Bundesbank, lo que evidenció la ausencia de una cooperación monetaria real con los demás países.

Un reajuste de las paridades, con devaluación de las monedas débiles sobrevaloradas antes de los ataques, podría haber limitado la extensión de la crisis. Pero cuando ésta estalló se interpretó como mucho más que una crisis del SME: se cuestionó la existencia del propio Sistema y se abandonó la idea de que la UEM sería el producto lineal de su desarrollo. Es más, la viabilidad de la UEM quedó en entredicho, ya que había fallado su soporte empírico, el éxito del SME en mantener los tipos de cambio estables entre 1987 y 1992. Ante la insuficiencia de las intervenciones en el mercado y de las devaluaciones, hubo de tomarse una decisión drástica: la ampliación de las bandas de fluctuación al $\pm 15\%$. Esta medida desvirtuaba totalmente el criterio de tipo de cambio y terminaba con el principal elemento de credibilidad de algunos países, el anclaje de su divisa con el marco, pero evitaba indeseables subidas de tipos de interés, restaba atractivo a las operaciones de los especuladores y permitía una mayor flexibilidad para abordar una coordinación de las políticas nacionales. Además, los países cobraron conciencia de la necesidad de ganarse la confianza de los mercados sobre el proceso de convergencia y, sobre todo, de que ellos mismos se lo debían tomar en serio, puesto que ya no bastaba con los diferenciales de tipos de interés para mantener el tipo de cambio.

No obstante, esta ampliación de las bandas no era la panacea, como se puso de manifiesto con la crisis de 1995. Fue provocada por la fuerte depreciación del dólar frente al marco, que perjudicó de forma distinta a cada moneda del SME. La peseta y el escudo fueron las más afectadas, de nuevo por culpa de la falta de credibilidad de sus gobiernos sobre su capacidad para reducir los desequilibrios que los alejaban de la convergencia, y tuvieron que volver a devaluar en marzo de ese año. Ninguna hubo de abandonar el Mecanismo de Tipos de Cambio, aunque se especuló con la posibilidad de que la moneda española lo hiciera. La rebaja de los tipos de interés en Alemania, para frenar la apreciación del marco y la debilidad de la recuperación económica, permitió la vuelta a la calma en el SME y la relajación monetaria en los demás países.

Entre las dos crisis, y pese a la desconfianza en la viabilidad del proyecto, la caída del apoyo de los ciudadanos –en especial de los alemanes–, al incumplimiento general de los criterios y a la inminente ampliación de la UE con Austria, Suecia y Finlandia, el Consejo Europeo decidió pasar a la segunda fase de la UEM en 1994 con la creación del IME. Un paso que confirma lo dicho en varias ocasiones sobre que la voluntad política de integración es la verdadera causa de la UEM, pues sus supuestas ventajas económicas habían quedado muy cuestionadas por las crisis.

1.1.3.2. La cumbre de Madrid

Las crisis monetarias elevaron al máximo el euroescepticismo de las opiniones públicas y el pesimismo de gobiernos y agentes económicos sobre la consecución de la UEM. El proyecto se había quedado sin la validez de su referente empírico, el SME, y sin credibilidad, y parecía condenado al fracaso.

Por eso, los gobiernos comprendieron que era necesario darle un nuevo impulso que lo salvara. Éste se produjo en la cumbre de Madrid de diciembre de 1995, considerada como el punto de no retorno hacia la Unión Monetaria. Los objetivos de este Consejo fueron eliminar las incertidumbres, restaurar la confianza y contribuir a que los ciudadanos aceptaran la moneda única. Para ello se reafirmaron los preceptos del TUE sobre la UEM, que habían sido puestos en entredicho, así como la voluntad de llevarlos a término, y se definieron de las cuestiones que habían quedado abiertas en el Tratado.

En Madrid se ratificó la voluntad de concluir la UEM y de que la tercera fase comenzara en 1999 con el mayor número posible de estados, pero se recalcó también la necesidad de un cumplimiento estricto de los criterios, en especial el de déficit público, con el fin de generar confianza sobre la fortaleza de la moneda única. Se estableció un detallado escenario de introducción de la moneda única, sobre la base del “Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única” elaborado por la Comisión y del Informe “El proceso de cambio a la moneda única”, del IME¹¹. Este escenario aclaró cuál sería el procedimiento de selección de los participantes en la tercera fase, previsto para principios de 1998, basado en los datos económicos de cierre de 1997 y en el que intervendrían todas las instituciones comunitarias. Asimismo, incluía un preciso calendario para la introducción del euro, que se dividía también en tres etapas: preparación (examen en 1998 - 1 de enero de 1999), período transitorio con existencia virtual del euro (1 de enero de 1999 - 1 de enero de 2002), y período de canje con coexistencia entre las monedas nacionales y la común (1 de enero de 2002 - 30 de junio de 2002 como máximo). El calendario detallaba las medidas que debían tomarse en cada etapa por los agentes implicados desde el punto de vista legal, técnico, político e institucional.

El escenario diseñado en Madrid tenía como principios conformadores el de equivalencia legal entre el euro y las monedas nacionales, el de no obligación y no prohibición del uso de la nueva moneda, y el de continuidad de los contratos.

También se dio un nombre definitivo a la moneda única en sustitución del de ecu, que era unas siglas en inglés y que había quedado unido indefectiblemente a una imagen de debilidad tras las crisis monetarias. Se eligió “euro” porque era igual en todas las lenguas, simple y simbolizaba a Europa. También se decidió lanzar la campaña de comunicación de la UEM, cuyo diseño inicial aparecía en el “Libro Verde” y cuyo estudio constituirá el objeto de la segunda parte de este trabajo. Esta cumbre, no obstante, no resolvió todas las cuestiones pendientes sobre la UEM, sino que quedaron para más adelante dos asuntos cruciales: la relación entre los que entrarían en la tercera fase y los que se quedarían fuera, y un compromiso propuesto por Alemania para garantizar que el criterio de déficit público continuaría siendo obligatorio tras la creación de la UEM.

1.1.3.3. La guerra Norte-Sur

1.1.3.3.1. Parar el reloj

Pese al enorme impulso para la UEM que supuso la cumbre de Madrid, la alegría duró menos de un mes. A principios de 1996 se añadió un nuevo e inesperado contra-tiempo: el incumplimiento del criterio de déficit público por parte de Francia y Alemania en las cifras de cierre de 1995.

¹¹ Comisión Europea, COM (95) 333, e Instituto Monetario Europeo, 1995a.

Nadie había contado con que eso pudiera suceder, y además el incumplimiento iba a ser difícil de solucionar, pues las economías habían entrado de nuevo en una fase de estancamiento tras la recuperación de la primera mitad de 1995. Si los dos países centrales no podían cumplir los criterios, no habría Unión Monetaria de ningún modo.

El primero en dar la voz de alarma fue el gobierno socialista español, cuyo ministro de Exteriores, Carlos Westendorp, sugirió “parar el reloj” del calendario recién aprobado para dar tiempo a todos los países a cumplir los requisitos. Abel Matutes y Rodrigo Rato, titulares de Exteriores y Economía, respectivamente, en el gobierno del PP tras las elecciones de marzo, mantuvieron esa postura, que lógicamente incrementaba las posibilidades de España para alcanzar la UEM desde el principio. Sin embargo, tanto los demás gobiernos comunitarios como los mercados financieros reaccionaron con gran violencia ante esta sugerencia, por lo que España tuvo que retractarse y reafirmar su voluntad de alcanzar la convergencia al cierre de 1997.

1.1.3.3.2. El SME bis y el Pacto de Estabilidad

Mientras volvían los nubarrones, los estados no se dejaron vencer por el pesimismo y se enfrascaron en un arduo proceso negociador para resolver las grandes cuestiones pendientes. La primera de ellas era la definición de las relaciones entre los países que entrarán en la UEM desde el principio y los que se quedasen fuera, voluntaria o forzosamente, algo muy relevante pues se trataba de evitar que la UEM partiera en dos la UE conseguida con tanto esfuerzo. Aparte de las dificultades que tendrían los países excluidos (ver 1.1.2.1.), Francia y Alemania pretendían imponerles unas normas cambiarias estrictas que impidieran las devaluaciones competitivas, después de comprobar el fuerte crecimiento de las exportaciones de los países obligados a devaluar durante las crisis. Incluso plantearon sanciones, como la retirada de ayudas o restricciones al libre comercio, si procedían a devaluar.

Finalmente, se alcanzó un compromiso en el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996, en el que se establecía una nueva versión del SME con participación voluntaria, que se convertía en obligatoria durante dos años si se aspiraba a entrar en la UEM. Este SME se basaba en un mecanismo de cambios con la única referencia del euro y con las mismas obligaciones e instrumentos que el antiguo, y se completaba con el reforzamiento de los programas de convergencia y de la vigilancia multilateral, para garantizar la reducción de los desequilibrios que permitiera la perseguida estabilidad cambiaria. Este sistema recibió críticas sobre su eficacia y su interés para los países excluidos. Al final, el gran número de países que accedió a la UEM en 1999 redujo la importancia de este compromiso.

La segunda cuestión pendiente era el deseo de Alemania de garantizar que el criterio de déficit público seguiría siendo obligatorio dentro de la UEM, para evitar que euro fuera una moneda débil. La sostenibilidad de los criterios aparecía en el TUE, pero no indicaba cómo debía interpretarse, y en 1996 el recurso a la “contabilidad creativa”¹² de muchos países, Francia incluida, encendió las alarmas sobre la posibilidad de que los déficits públicos se disparasen una vez dentro del euro.

¹² Expresión con que se designó a las prácticas contables consistentes en sacar de los presupuestos nacionales determinadas partidas de gasto e incluir ingresos extraordinarios para reducir el déficit público sin recortar drásticamente los gastos sociales. En A.3.3.3.1. pueden leerse los principales ejemplos.

Por eso, el gobierno germano volvió a la carga en 1996 con su propuesta de un acuerdo, llamado finalmente Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que perseguía alcanzar el equilibrio presupuestario a medio plazo, establecía el 3% del PIB como un techo insuperable cualesquiera que fuesen las condiciones económicas y, la gran novedad, incluía un procedimiento sancionador para los que no lo cumplieran. La propuesta alemana fue flexibilizada por Francia y los países más débiles: se rebajaron las sanciones, se admitieron algunas excepciones y se concedió un período de gracia de dos años para reconducir las finanzas públicas antes de aplicar las multas. El Pacto fue adoptado en la cumbre de Ámsterdam de junio de 1997.

El Pacto de Estabilidad significaba limitar definitivamente la única política económica que quedaba en manos nacionales, la fiscal, puesto que la monetaria y la cambiaria serían europeas. Suponía reconocer también que la Unión Monetaria necesitaba una cierta unión de las políticas económicas, en contra de la filosofía del TUE. Pero el aspecto más relevante del Pacto era su dimensión de cooperación reforzada, la decisión de un grupo de países de avanzar más que el resto en la integración de sus políticas, igual que había sucedido con el Convenio de Schengen sobre supresión de fronteras.

1.1.3.3.3. El euro amplio y el euro fuerte

Este Pacto fue el primer instrumento de la respuesta de Alemania y los países de la zona marco ante la posibilidad, cada vez más real desde finales de 1996, de que los países del Sur lograran cumplir los criterios de convergencia. El inicio de un ciclo alcista de la economía europea, los sacrificios en precios y salarios de los agentes sociales, que permitieron constantes recortes de los tipos de interés, la llegada de nuevos gobernantes comprometidos personalmente con la convergencia y, sobre todo, la utilización generalizada de la contabilidad creativa para realizar los ajustes presupuestarios, permitió a la mayoría de estos países avanzar mucho en el cumplimiento de los criterios.

Este hecho, inesperado cuando se firmó el TUE, provocó una violenta reacción de los países más potentes, que intentaron dejar fuera a los países del Sur aunque cumplieran los requisitos, por la desconfianza en su capacidad para mantener la disciplina fiscal y de precios más allá del momento puntual del examen, y por la supuesta lacra que representaban para que el euro tuviera una reputación de estabilidad y fortaleza. Se formaron dos bandos dentro de la UE: los partidarios del euro fuerte –Alemania, Holanda, Austria y Bélgica– y los del euro amplio –España, Portugal, Italia y Grecia–, con Francia como bisagra entre ambos. Los primeros utilizaron sucesivamente las armas del cumplimiento “estricto” de los criterios, la sostenibilidad de los mismos –donde se enmarca el Pacto de Estabilidad– y la cooperación reforzada, es decir, permitir a los países más avanzados ir más allá que los demás, para que no pudieran alcanzarlos, aun a riesgo de fragmentar el mercado único. Los segundos presentaban como argumento central la imposibilidad de repetir el sacrificio realizado para estar en la UEM si eran rechazados; sus armas eran el cumplimiento de los criterios, acometer reformas estructurales para demostrar la sostenibilidad y, en último caso, formar una minoría de bloqueo que impidiera el acceso de los países del Norte que no iban a cumplir el 60% en deuda e incluso que vetara la ampliación, el Pacto de Estabilidad o el Tratado de Ámsterdam.

El enfrentamiento estuvo a punto de dar al traste con la UEM y de provocar una ruptura permanente de la UE al conocerse un plan intermedio elaborado por los países del Norte en 1997 que pretendía retrasar la entrada de Italia, España y Portugal hasta 2000 ó 2001.

Estos países reaccionaron exigiendo la aplicación estricta de los criterios económicos y rechazando “componendas políticas”, es decir, haciendo propios los argumentos tradicionales del núcleo duro. Cuando parecía inevitable la creación de la minoría de bloqueo, se estudiaron diversas alternativas de solución, incluyendo un retraso o un adelanto del examen para evitar que los especuladores aprovecharan el enfrentamiento para hacer fracasar completamente el proyecto. Finalmente, los países centrales tuvieron que rendirse por varias razones: la violación del TUE que suponía excluir países que cumplieran los criterios, la firmeza de los informes de la Comisión Europea desde 1997 al respaldar que los países periféricos estaban en condiciones¹³ y las propias dificultades de Francia y Alemania para aprobar el examen.

1.1.3.4. El nacimiento del euro

La tercera fase de la UEM comenzó el 1 de enero de 1999 con la creación del euro. Al final se impuso una interpretación flexible únicamente para criterio de deuda, también para algunos países del Norte. La teoría del euro amplio fue asumida en los informes de la Comisión y el IME para el examen de convergencia, que dieron el aprobado a 11 países miembros: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Finlandia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. Grecia no cumplió las condiciones, pero fue capaz de hacerlo en 2000 para incorporarse en 2001; Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia decidieron quedarse al margen del proyecto, al menos por el momento¹⁴. La euforia se desató en los países del Sur y sólo Holanda insistió en rechazar la inclusión de Italia. Los niveles de deuda de ese país y de Bélgica, superiores al 120% del PIB, fueron los mayores factores de riesgo con que nació la UEM; fueron duramente criticados por el IME, quien también reprendió a todos los países por la contabilidad creativa.

Sin embargo, la culminación de un proceso tan largo y plagado de tantas dificultades no fue precisamente brillante, sino que la batalla política entre Francia –que quería una compensación por haber cedido a todas las pretensiones de los economistas– y Alemania por la presidencia del BCE empañó la cumbre en la que seleccionó a los países miembros de la UEM en mayo de 1998. Finalmente se alcanzó un pacto por el que Wim Duisenberg, el candidato holandés de Alemania, dejaría su cargo a mitad de su mandato a Jean-Claude Trichet, el candidato francés. Pero el bloqueo de Chirac al acuerdo que debía ratificar los 11 elegidos hasta obtener sus demandas alargó las reuniones hasta la madrugada. Francia salió como triunfadora y Kohl y Duisenberg como perdedores. La legitimidad de la UEM –y por extensión de la UE– quedó muy perjudicada, ya que los países mostraron que eran capaces de echar abajo un edificio construido sobre años de sacrificios de los ciudadanos por una razón tan nimia. Asimismo, salió muy tocada la imagen de independencia del BCE del poder político, se reforzó la percepción del déficit democrático al resolverse una decisión tan relevante como un “trapiqueo” o “componenda” –expresiones usadas por los medios de comunicación– entre los gobiernos, y se dio un paso atrás en el avance hacia la Unión Política, ya que quedaba demostrado de nuevo que los intereses nacionales estaban por encima de los comunes.

¹³ Los únicos que no estaban en condiciones ese año, según la Comisión eran Grecia e Italia. El primer caso era claro porque no cumplía ningún criterio salvo el de tipo de cambio, pero para Italia supuso una gran decepción después de los sacrificios asumidos. Italia casi había arrojado la toalla en 1996, pero la firmeza de la voluntad de Aznar por conseguir el ingreso de España convenció a Prodi para tomar medidas de emergencia como un “impuesto para Europa”. Además, Italia jugaba con la baza de que políticamente no se podía dejar fuera a un fundador de la CEE si se admitía a otros países débiles como España o Portugal. Lo que no decía era que estos dos cumplían los criterios bastante mejor que Italia.

¹⁴ Ver las conclusiones de los dos informes para cada país en A.3.3.4.2.2.

Por lo menos no hubo ataques especulativos contra ninguna moneda en la recta final del proceso, ya que los mercados entendieron que, pese al penoso espectáculo, el proceso de convergencia había llegado a buen fin y que el euro nacía con un número amplio de países que habían reducido sus desequilibrios notablemente. Además, un ataque habría sido muy difícil por el compromiso de defensa del euro de 11 bancos centrales, que, además, habían aprendido la lección de las crisis monetarias. Los tipos de interés oficiales se igualaron en la parte más baja, el 3% de Alemania, pues este país no se podía permitir un tipo más alto dada su situación de estancamiento, y finalmente el 31 de diciembre de 1998 se fijaron los tipos de cambio fijos e irrevocables de las 11 monedas nacionales con el euro. El BCE, los mercados financieros y las entidades privadas tuvieron que hacer un ingente esfuerzo para estar preparadas para operar en la nueva moneda: hubo que tomarse un puente de cinco días en fin de año de 1998 para ello.

En el momento de terminar esta tesis no ha transcurrido suficiente tiempo para evaluar los supuestos efectos positivos o negativos del euro. Pero sí se puede hablar de su evolución en el mercado de divisas. La moneda europea perdió rápidamente buena parte de la fortaleza con que nació frente al dólar, hasta llegara a mínimos en torno a 0,83 unidades en octubre de 2000 y julio de 2001. Aunque al principio este descenso se achacó al diferencial de crecimiento y tipos de interés a favor de EEUU, la crisis iniciada en ese país en 2000 y las 11 rebajas de tipos acometidas por la Reserva Federal en 2001 invalidaron esta explicación. Los expertos aludieron a la falta de credibilidad del BCE como gestor de la evolución de la economía, a la rigidez de la economía europea para resolver las crisis y a que el euro no había restado ni un ápice del atractivo del dólar como divisa de reserva internacional¹⁵. El debilitamiento del euro provocó, como veremos en el Capítulo VI, un descenso del apoyo de los ciudadanos a la UEM en 2000, especialmente en los países que fueron partidarios del euro fuerte. Sólo a partir de 2002 el euro logró recuperar terreno, gracias en parte al efecto psicológico de la circulación del euro físico, pero sobre todo a la incapacidad de EEUU para salir de la crisis.

En los primeros años la UEM generó nuevos elementos de controversia y desunión, ligados a la reforma del Presupuesto comunitario, pero en 2002 tuvo su primer efecto como catalizador de la Unión Política –que es su principal justificación, como veremos en el próximo Capítulo– con la inclusión de la tarea de elaborar una constitución europea en la Convención presidida por Giscard que se estableció en 2002. Las cuestiones más controvertidas, como suele ocurrir en la UE, fueron aplazadas unos años, y después problemas como la oleada migratoria o los atentados del 11 de septiembre de 2001 desplazaron las prioridades hacia el pilar de justicia e interior.

De todos los riesgos con que nació el euro –la contabilidad creativa, la falta de coordinación, el elevado endeudamiento de algunos países, el alto desempleo de otros, etc.–, los más importantes en 2002 eran la dificultad de que una sola política monetaria se adecuara a los ciclos y condicionantes diferentes de 12 países, y el alejamiento de los objetivos y del espíritu del Pacto de Estabilidad, primero por Italia, luego por Francia y finalmente por la propia Alemania, cuyo déficit público superó el antes sacrosanto 3% del PIB. Eso sí, la introducción del euro físico fue un éxito desde el punto de vista técnico y desde el de la aceptación de los ciudadanos, el que nos interesa aquí, que recibieron su nueva moneda con gran optimismo. Lo veremos en los Capítulos VI y VII.

¹⁵ Esta es una de las principales ventajas citadas por los partidarios de la UEM, como veremos en el Capítulo II (2.1.2.7.), y la más aceptada por los ciudadanos, como explicaré en el Capítulo VI (6.2.3.2.3.).

1.2. La fundamentación de la UEM

1.2.1. El trasfondo teórico de la unificación a partir del Acta Única

1.2.1.1. *El paso de los postulados keynesianos a la revolución neoliberal*

El fundamento teórico de la UEM, el mismo que el del renovado impulso de unificación económica de Europa a partir del Acta Única, procede de la revisión de la teoría liberal clásica de la economía aplicada a partir del decenio de 1980 en Estados Unidos y Gran Bretaña bajo los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, respectivamente, en respuesta al colapso del modelo keynesiano en la crisis de la década anterior. Dicho modelo es en el que había sustentado la tradición socialdemócrata y democristiana europea de la posguerra.

Desde hace bastante tiempo existen dos tradiciones intelectuales en macroeconomía. Una escuela de pensamiento cree que los mercados funcionan mejor si no se interviene en ellos; la otra cree que la intervención del gobierno puede mejorar notablemente el funcionamiento de la economía. En los años sesenta, el debate respecto a estas cuestiones involucraba, de una parte, a los monetaristas, encabezados por Milton Friedman, y de otra a los keynesianos, entre ellos Franco Modigliani y James Tobin. En los años setenta, el debate sobre casi los mismos temas convirtió en protagonista a un nuevo grupo—los nuevos macroeconomistas clásicos—que cuenta entre sus líderes con Robert Lucas y con Thomas Sargent. Este grupo mantiene su influencia en la macroeconomía de los años ochenta.

La nueva macroeconomía clásica comparte con Friedman muchos puntos de vista sobre la política económica. Concibe el mundo como un lugar donde los individuos actúan racionalmente buscando su propio interés en mercados que se ajustan rápidamente a condiciones cambiantes. Y considera probable que la intervención del gobierno sólo consiga empeorar las cosas. Este modelo constituye un reto para la macroeconomía tradicional, que cree que la intervención del gobierno juega un papel útil en una economía dominada por ajustes lentos, con rigideces, falta de información y hábitos sociales que impiden el rápido equilibrio de los mercados.¹⁶

Para entender este cambio de filosofía económica, me detendré brevemente en las teorías principales que han plasmado estas visiones contrapuestas¹⁷.

1.2.1.1.1. *El keynesianismo*

El modelo keynesiano nació en la década de 1930 como explicación y respuesta a la Gran Depresión de 1929 y al fuerte aumento del paro, que puso en cuestión la teoría clásica que creía que el desempleo se remediaba con una bajada de los salarios reales.

¹⁶ DORNBUSCH y FISCHER, 1990, 5.

¹⁷ No es el propósito de esta tesis realizar una descripción detallada ni de los principios de las teorías expuestas. Simplemente se resumen los puntos principales a modo de introducción o como marco general de la justificación teórica de la Unión Monetaria. Para estudiar en profundidad las distintas corrientes económicas de la segunda mitad del siglo existen múltiples manuales e historias de economía política.

Keynes cuestionaba que el pleno empleo fuera una condición de equilibrio, y sostenía que la economía puede alcanzar un equilibrio de subempleo, cuando existe una demanda muy débil que obliga a la oferta a adecuarse a ella a un nivel muy inferior al potencial técnico de producción. El equilibrio y el nivel de empleo, según su teoría, están determinados por la demanda, que a su vez depende del gasto de consumo y de inversión. El desempleo no depende del nivel salarial, como pensaban los clásicos, puesto que una rebaja de los salarios reducía el gasto y deprimía más el empleo y la actividad.

El fundamento de su teoría era la concepción de la economía privada como inherentemente inestable, ya que puede autodeprimirse sin ninguna dificultad si no se interviene. A su modo de ver, la economía se caracteriza por la insuficiencia de la demanda efectiva: “Keynes opinaba que la economía contemporánea estaba condenada a conocer una insuficiencia crónica, y cada vez más grave, de la demanda efectiva (en sus dos componentes, demanda de consumo y demanda de inversión), debida a las leyes mismas de la economía y no a simples contingencias históricas”¹⁸. Estas leyes económicas son: la disminución de la propensión a consumir conforme se eleva la renta, porque el consumo aumenta en menor proporción que la renta; la rebaja progresiva de la eficacia del capital, que impide que el gasto de inversión compense la disminución del consumo; y la tendencia de los tipos a mantenerse en un nivel demasiado alto.

Todo esto desarrolló la creencia de que se necesita una política activa de estabilización para mantener un buen funcionamiento económico, con un aumento del empleo y de la demanda. El método preferido para realizar esta estabilización se concretó en la utilización activa de una política de sentido contrario al ciclo para reducir las fluctuaciones de la economía. Es decir, en momentos de recesión, el remedio sería reducir los impuestos y aumentar el gasto público, sobre todo de inversión, para compensar la baja de la inversión privada. La política keynesiana tiende a poner más énfasis en la política fiscal que en la monetaria, aunque su primera recomendación contra el estancamiento es una política monetaria expansiva. También recomienda una redistribución de la renta en favor de los asalariados y los empresarios inversores, en detrimento de los rentistas. Los conceptos básicos de esta teoría son:

- El objetivo del pleno empleo
- La brecha del PIB: diferencia entre producción real y potencial, es decir, la que se lograría con pleno empleo
- La creencia de que no es especialmente deseable un presupuesto equilibrado, lo que permite el aumento del gasto público como política contracíclica
- La asunción de que en pleno empleo hay superávit presupuestario
- La búsqueda del crecimiento potencial y real mediante la inversión¹⁹

La mayor objeción al keynesismo se refiere a sus efectos inflacionistas. Keynes rechazaba tales efectos mientras no se alcanzara el pleno empleo, ya que el incremento de la demanda genera un aumento proporcional del empleo. La oferta sólo se vuelve rígida en pleno empleo, que es cuando una mayor demanda eleva salarios y precios.

¹⁸ JAMES, 1974, 348.

¹⁹ John Maynard Keynes estableció el corpus de su teoría en la obra *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, MacMillan 1936.

Esta teoría fue adoptada en todo el mundo desarrollado poco a poco desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta las sucesivas crisis energéticas y monetarias del decenio de 1970, y la Administración Kennedy la oficializó en Estados Unidos a principios de la década de 1960 con el apelativo de *nueva teoría económica*.

Un informe presidencial resumía esta nueva filosofía, mezcla de activismo y de optimismo: “La demanda insuficiente significa desempleo, capacidad ociosa y producción perdida. La demanda excesiva significa inflación: elevaciones generales de los precios y los ingresos monetarios que producen poca o nula ganancia en términos de producción y de renta real. El objetivo de las políticas de estabilización es minimizar estas desviaciones, mantener la demanda global pareja al potencial básico de la economía”²⁰.

Es un lugar común que el keynesianismo se hundió por su falta de capacidad para responder a las crisis del petróleo y monetarias del decenio de 1970, caracterizadas por la caída de la producción (recesión) combinada con la imparable escalada de los precios. Sin embargo, el Massachusetts Institute of Technology (MIT) ha continuado como centro aglutinador de las figuras fieles a este pensamiento, como Blanchard, Dornbusch, Modigliani, Samuelson y Solow. Incluso en la década de 1990 proponían un fuerte descenso de los tipos de interés en Europa como forma de estimular la demanda, aumentar la competitividad, reducir los déficits presupuestarios y mejorar el nivel de empleo, a cambio de un aumento muy pequeño de la inflación²¹.

1.2.1.1.2. *El monetarismo*

Milton Friedman comenzó a rebatir el énfasis keynesiano en la política fiscal y el lugar secundario al que relegaba el papel del dinero, con lo que sentó las bases de la teoría monetarista. Su fuerza de ataque principal fue un gran énfasis en la importancia de la cantidad de dinero, superior incluso a la de la política fiscal, y en la determinación del comportamiento de la producción a corto plazo y de los precios a largo. Insistía en que las variaciones del crecimiento de la masa monetaria producen cambios en la actividad real. Según su teoría, al cabo de unos meses, los precios siempre reflejan los cambios en la oferta monetaria. De modo que, si se limita su incremento a las exigencias de la lenta expansión de los intercambios, los precios permanecerán estables.

No obstante, el monetarismo sostiene que, dado que el crecimiento del dinero se refleja con retardos largos y variables en el PIB, la política monetaria no debe intentar estabilizar la economía, sino que la opción más adecuada es mantener una tasa constante de aumento del dinero. Es decir, los tipos de interés son irrelevantes en el largo plazo.

El aspecto más importante de esta teoría para el tema que nos ocupa es que la economía es más estable si se la deja funcionar por sí sola que cuando el gobierno la dirige mediante políticas económicas discrecionales, y que la causa más importante de inestabilidad es la actuación inadecuada de las autoridades. Friedman es el principal exponente del mercado competitivo clásico.

Friedman ha sido siempre un enérgico opositor de la regulación gubernamental y, en general, de toda actividad del Estado. En su opinión, la libertad alcanza su máxima expresión cuando se le permite al individuo que utilice sus ingresos como mejor le parezca²²

²⁰ Presidencia de los EEUU, *Economic Report of the President*, 1962, 68.

²¹ JAMES, 1974, 341-51, y DORNBUSCH y FISCHER, 1990, 451-500

²² GALBRAITH, 1998, 297.

1.2.1.1.3. *La nueva economía clásica*

Esta corriente consiste en el enfoque del equilibrio de la teoría de las expectativas racionales, abanderada por Robert Lucas, Edward Prescott y Thomas Sargent. Se basa en el supuesto de que los individuos forman sus expectativas utilizando la información eficientemente y no cometen errores sistemáticos. Según esta teoría, existe una relación de intercambio en la que un nivel medio de precios más alto corresponde a una producción más elevada, y en la que una reducción del crecimiento del dinero baja la tasa de inflación sin provocar una recesión. Ahora bien, sólo las variaciones inesperadas de la cantidad de dinero afectan a la producción; cualquier política monetaria sistemática sería prevista por el mercado, y los salarios y los precios se fijarían en consonancia. Esto implica que los agentes económicos no reaccionan mecánicamente a los cambios en la política económica. Lo importante pasa a ser la credibilidad de los gestores, por lo que los cambios legislativos o de responsables políticos son muy relevantes, al tener un efecto muy fuerte en las expectativas. Las medidas tienen un efecto incierto a corto plazo, pero a largo plazo son previsibles porque el público capta los efectos de los cambios.

Existe una gran coincidencia entre esta escuela y la monetarista, dado que ambas comparten opiniones conservadoras sobre la política económica. Sin embargo, los monetaristas funcionan en el mismo marco que el keynesianismo en cuanto a que admiten que las expectativas pueden ser erróneas y que los mercados se equilibran muy lentamente, mientras que la nueva escuela clásica cree que el marco general es defectuoso y propone que las fluctuaciones del ciclo están originadas por información imperfecta.

1.2.1.1.4. *La economía de la oferta*

La teoría económica de la oferta alcanzó su apogeo con la llegada al poder de Ronald Reagan en Estados Unidos en 1981 y hoy todavía mantiene una gran vigencia, revisada y ampliada con aportaciones más recientes, como base de lo que algunos llaman “el nuevo paradigma” de la economía en la última década.

Los economistas de la oferta conceden una gran importancia a los efectos de los incentivos impositivos en la determinación del comportamiento de la economía. Esa es su tesis principal, pero a partir de ahí la corriente se divide en dos grupos. El más importante, capitaneado por Martin Feldstein y Michael Boskin, destaca el papel de las rebajas de impuestos para promover el crecimiento a partir de sus efectos en el ahorro y la inversión. También señala sus efectos en la oferta de trabajo, y los de la seguridad social en el ahorro y las decisiones sobre la jubilación. El segundo grupo, más radical, fue el que se hizo con las riendas de la política económica en EEUU y protagonizó la revolución neoliberal. Al frente de esta facción se encontraban Arthur Laffer y George Gilder en el plano teórico, y Jack Kemp en el político. Este grupo argumenta que las reducciones de los tipos impositivos tienen unos efectos tan potentes en el esfuerzo de los trabajadores que crece la recaudación fiscal, y que los efectos de oferta de las reducciones impositivas reducen la inflación al aumentar la producción y la productividad.

Estos postulados significan que la actuación de la política económica pasa del lado de la demanda al de la oferta. Se consiguen así dos objetivos: reducir el gasto público e incentivar el crecimiento económico con una reducción simultánea de la inflación, rompiendo así la imposibilidad de bajar la inflación sin provocar una recesión. Esta teoría también busca la menor intervención pública en la economía²³.

²³ DORNBUSCH y FISCHER, 1990, 713-51.

1.2.1.2. *La difícil transición del modelo socioeconómico europeo*

1.2.1.2.1. *El modelo social europeo*

El proceso de integración europea es el resultado de la negociación de dos grandes fuerzas políticas: la socialdemocracia y la democracia cristiana. Ambas, al igual que en el tercer gran bloque, los gaullistas franceses, entienden que los objetivos económicos deben ser respaldados por la ciudadanía, así como que el estado tiene responsabilidades políticas y sociales sobre la distribución de los logros del crecimiento económico.

La intervención del estado se admite no como mal menor, sino como agente responsable de concretar los derechos sociales inscritos en las normas constitucionales de cada nación. La defensa de la equidad social como mecanismo de cohesión nacional ha estado presente en las políticas keynesianas que fueron aplicadas desde los años cincuenta hasta finales de la década de 1980, y aún sigue siendo una fuente importante de orientación de las políticas económicas de los estados miembros. De hecho, sobre este premisa se asientan los principios tradicionales de la socialdemocracia europea: reparto más justo de la riqueza mediante una elevada presión fiscal sobre las rentas del capital, para su redistribución mediante una serie de subsidios y seguros sociales, de enfermedad, vejez o desempleo, para la clase trabajadora, que son canalizados a través del estado. Esta podría ser una apretada síntesis de los principios condensados en la conocida expresión estado del bienestar o estado social. Una definición podría ser la siguiente:

El Estado liberal que asume la responsabilidad por el bienestar de sus ciudadanos mediante un conjunto de intervenciones en la economía de mercado, como por ejemplo, la política de pleno empleo y los servicios de bienestar social. El término engloba tanto la idea de responsabilidad estatal por el bienestar, como las instituciones y medidas a través de las cuales esta idea es llevada a efecto.²⁴

Las principales características de este modelo intervencionista, basado en la *Economía social de mercado* creada por Ludwig Erhard²⁵ y que permitió el fuerte crecimiento de las décadas de 1950 y 1960, son las siguientes:

- Creación de múltiples instituciones que actúan como agentes económicos directos o reguladores, para ordenar y dirigir el funcionamiento del mercado. Se sitúan por encima de los imperativos *naturales* del mercado, en lo que se llama *economía mixta*
- Las relaciones laborales se establecen en torno a dos núcleos: la existencia de fuertes organizaciones corporativas –sindicatos reivindicativos y organizaciones empresariales– en la configuración de oferta, demanda y salarios; y un entramado legislativo orientado a proteger la estabilidad del empleo y a mejorar sus condiciones
- Se prima la estabilidad del modelo sobre los objetivos concretos de crecimiento mundial, y sobre esta base se crean las organizaciones económicas internacionales

²⁴ MISHRA R., *El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social*, Madrid, Ministerio de Trabajo 1992, 11. Las ideas de justicia y solidaridad como principios inspiradores de la actividad económica son muy anteriores al pacto keynesiano surgido tras la Segunda Guerra Mundial. El objetivo político de lo que mucho más tarde se llamará estado del bienestar se inscribe en la matriz ideológica del liberalismo político de la Revolución Francesa de 1789. Estas ideas pasaron al acervo común europeo con la Revolución de 1848 y desde entonces han gozado de gran predicamento en nuestro Continente, hasta tal punto que ninguna opción política con aspiraciones de gobierno puede prescindir de ellas en la actualidad.

²⁵ Esta doctrina originalmente no era partidaria del intervencionismo estatal, sino de que los objetivos sociales fueran asumidos por todos los agentes económicos, ya que Erhard tenía una gran desconfianza en la capacidad del estado para organizar la economía y era partidario del liberalismo de Adam Smith.

- Existen varias modalidades de este sistema, que van desde el corporativismo de los países nórdicos a la organización más liberal de los países anglosajones
- El modelo permitió un período duradero de estabilidad social que hizo posible a su vez un proceso sostenido de acumulación de capital. Eso dio lugar a una gran innovación en los sectores claves de la economía de entonces, la industria pesada

Se ha convertido en un tópico que el modelo social europeo incurría en una relación contradictoria entre la equidad y la eficiencia. Sin embargo, el sistema no cree que ambos fines sean excluyentes: los mecanismos intervencionistas se entienden como condición necesaria para resolver los fallos del mercado en aras de alcanzar mayores cotas de eficiencia económica. Así, la regulación redundante en una redistribución más equitativa de la renta y en un bienestar social generalizado.

Este modelo, conocido también como “capitalismo renano”, contrasta con el modelo de “capitalismo anglosajón”, caracterizado por la confianza en la capacidad e iniciativa de los individuos, la escasa intervención del estado, unas organizaciones sindicales poco reivindicativas, fuertes leyes antimonopolio y programas sociales para los desfavorecidos. En definitiva, prima la eficacia sobre la equidad.

Desde el punto de vista ideal-típico, los dos modelos de capitalismo en liza se caracterizan, el *neoamericano*, por una concepción meramente liberalizadora, desreguladora de las fuerzas productivas, claramente estatofóbica –en el sentido de abiertamente partidaria de “menos Estado, más mercado”–, señaladamente basada en la política monetaria y proclive a una Europa interestatal, abanderada por Londres –que seguiría desempeñando el rol de “caballo de Troya” de los intereses y valores norteamericanos, que le atribuyera De Gaulle– y seguida de cerca por Dinamarca y un conjunto de países cuyo principal rasgo común es la pertenencia a lo que se ha denominado “la Europa de la primera velocidad”, y, el otro, el “renano” o “europeo”, por una concepción moderadamente *welfare-minded*, más o menos intervencionista y cohesionadora de la economía y la sociedad europeas, partidaria de conciliar en alguna medida Estado y mercado, simultaneando la instrumentación supranacional de políticas monetarias y fiscales, y más o menos claramente favorable a una Europa supranacional y/o supraestatal.²⁶

1.2.1.2.2. La crisis de la década de 1970

Sin embargo, el equilibrio de ambos modelos en la economía mundial, asegurado por la necesidad de hacer frente al enemigo soviético y por el orden económico internacional establecido por instituciones como el FMI o el GATT, se rompió tras las crisis monetarias y energéticas de finales de la década de 1970. De forma muy resumida se puede decir que la estanflación²⁷ originada por la crisis fue consecuencia del estancamiento de los procesos productivos, notablemente en la industria básica, a la vez que se iniciaba una nueva revolución tecnológica basada en la electrónica. Se entró en una espiral de precios y salarios en la CEE, debido al modelo de negociación colectiva.

Las políticas keynesianas aplicadas hasta entonces estaban diseñadas para combatir la deflación y el desempleo, pero no tenían respuesta para resolver los alarmantes niveles de inflación alcanzados con la crisis.

²⁶ CAPARRÓS VALDERRAMA, “Lo político y lo económico en el proceso de integración europea”, en CAPARRÓS VALDERRAMA (coord.), 1994, 70-5.

²⁷ Término económico creado con la crisis que sirve para denominar una economía estancada en la cual prosiguen las tendencias inflacionistas.

Además, las medidas para la primera situación eran políticamente agradables – reducción de los impuestos y mayor gasto público–, mientras que la inflación requería una disminución del gasto público y una elevación de impuestos. Y tampoco eran muy efectivas contra la forma moderna de inflación de precios y salarios. “La política keynesiana era una calle de dirección única o, más exactamente, una avenida muy cómoda y placentera para ser recorrida cuesta abajo, pero sumamente abrupta y difícil para quienes debían transitarla cuesta arriba”²⁸. Ni la elevación de impuestos, ni la reducción del gasto público, ni las fórmulas de regulación pública de precios y salarios puestas en práctica por los países del capitalismo renano, ni las soluciones de urgencia tomadas por los anglosajones dieron resultado.

Así pues, lo único que quedaba por hacer, dentro de lo políticamente viable, en materia de política económica era utilizar la política monetaria. Esta política había desempeñado un papel pasivo durante las décadas de crecimiento: los tipos de interés se mantenían bajos y constantes, y no se prestaba atención a la oferta de dinero. En ese momento, los gobiernos comunitarios, con Gran Bretaña a la cabeza, comenzaron a adoptar las tesis de Milton Friedman y a restringir la oferta monetaria para contener la inflación. Con el añadido, además, de que la elevación de los tipos de interés tiene un efecto social opuesto al aumento de los impuestos: favorece a las rentas más altas, las que tienen dinero para prestar y pagan más impuestos, en vez de a las más bajas, las que no tienen esos fondos o tienen préstamos concedidos, y pagan menos impuestos. Por eso recibió una gran acogida entre los conservadores que en esos momentos se beneficiaban electoralmente del fracaso de las políticas socialdemócratas. Estas políticas de altos tipos de interés tardaron en dar resultado, pero a mediados del decenio de 1980 habían logrado estabilizar la inflación. El precio fue una fuerte recesión y unos niveles de desempleo sin precedentes en los años dorados del keynesianismo, que forzaba a su vez los precios y salarios a la baja, como veremos al hablar de la desinflación competitiva.

La atención de las demandas sociales derivadas de la crisis y el importante papel del estado en las economías provocó un fuerte crecimiento de los déficit públicos, lo que llevó a la necesidad de la liberalización de los movimientos de capitales para captar los recursos necesarios. Las nuevas condiciones económicas pusieron en cuestión todo el marco institucional de las décadas anteriores, como hemos visto, y se planteó su completa sustitución. Como las únicas políticas eficaces fueron las monetaristas, los conservadores en el poder aprovecharon la situación para llevar a cabo una transformación radical de las políticas económicas; tal cambio se articularía como un proceso de desregulación que afectaría esencialmente a las relaciones laborales. Al mismo tiempo, se abría paso el discurso de la competitividad en un mundo cada vez más globalizado.

1.2.1.2.3. La nueva política económica y su integración con el modelo europeo

“En la historia de la economía, a la era de John Maynard Keynes le sucedió la era de Milton Friedman”²⁹. Primero con Ronald Reagan en EEUU y después con Margaret Thatcher en Reino Unido, se produjeron estos grandes cambios, que tenían unos fundamentos completamente nuevos que resumen García de la Cruz y Ruesga Benito:

²⁸ GALBRAITH, 1998, 291.

²⁹ GALBRAITH, 1998, 300.

El primero, la convicción de que para gobernar no es preciso atender a las demandas de la mayoría, basta con atender bien a los votantes que apoyan el programa ganador; el segundo, la crítica despiadada contra la intervención del Estado mediante regulaciones e impuestos, acompañada de la afirmación, dudosamente demostrada con carácter general, de que el Estado es mal gestor y, por lo tanto, depredador de los recursos privados. Este cambio ideológico se completa con otro de carácter instrumental: el control de la oferta monetaria pasó a ser la obsesión de los gestores de las políticas económicas y en particular de los Bancos Centrales.³⁰

La reducción del papel del estado en la economía, la sacralización del mercado como único elemento de ajuste y de reparto de la renta, la reducción a toda costa del déficit público incluso recortando el gasto social, la obsesión por el control de la inflación como objetivo principal de la política en detrimento del empleo, y la consiguiente importancia concedida a la política monetaria para conseguirlo son los ejes principales de la doctrina neoliberal, basada en el monetarismo y en la economía de la oferta. La competitividad, entendida más como base para la rentabilidad de las inversiones que como condición para un crecimiento estable y duradero, exige la reducción de los costes laborales y de la presión fiscal, así como la eliminación de cualquier regulación social.³¹

Esta doctrina se intenta conjugar, en la medida de lo posible, con los principios tradicionales anteriormente expuestos de las políticas económicas europeas. Pues bien, la adopción de los principios neoliberales pero intentando salvaguardar parte del modelo socioeconómico anterior fue, *grosso modo*, el fundamento teórico de los gobiernos europeos a partir del segundo tercio de la década de 1980, y, asimismo, el del renovado impulso de la construcción europea cristalizado en el Acta Única. Las políticas comunes entran en una disyuntiva constante entre los dos conceptos contrapuestos: eficacia y equidad. La nueva filosofía prima el primero de estos conceptos, junto a la competitividad como principio básico de la economía, frente a la equidad del modelo tradicional.

Cuando se reabre el debate sobre la UEM en Europa, el continente vive un contexto de ruptura ideológica entre los gobiernos de los países miembros de la CEE, especialmente respecto del conservador del Reino Unido.

El TUE apuesta por el mercado sin límites. Presenta los ajustes que han de desembocar en la moneda única como la única política económica correcta susceptible de favorecer un crecimiento sostenible y de responder al reto del empleo. Se trataría de la única política posible debido al carácter intangible de las leyes económicas en un marco caracterizado por la mundialización. La interpretación dominante acude a la globalización como coartada de los recortes salariales y sociales³²

Los tics más característicos del pensamiento conservador conocen un importante impulso desde finales de la década de 1980 y acaban imponiéndose en los estados miembros. Y no sólo desde los planteamientos netos de derechas, sino que avanzan igualmente bajo el paraguas de la eficacia en países con gobiernos progresistas y socialdemócratas, como Francia, Italia o España. Desde esta perspectiva conservadora se interpreta el objetivo de la UEM, al que se aplican todos los principios de la revolución conservadora expuestos. Un desarrollo de estas ideas es la desinflación competitiva.

³⁰ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 47-8.

³¹ La competitividad significa, básicamente, tener capacidad para ganar. Pero el resultado se conoce sólo en el momento de la prueba; hasta entonces, solamente se puede ser competidor. Con el término globalidad, se hace referencia a la idea de un solo mundo económico dominado por las fuerzas de los mercados. La unificación de ambos términos se consigue mediante la "adaptabilidad": ser competitivo significa saber adaptarse a las exigencias de los mercados en un contexto de globalidad. (Ibíd., 68).

³² RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 120.

1.2.1.3. La política de desinflación competitiva

El TUE apunta hacia una combinación de unas políticas monetarias estrictas, miméticas de las aplicadas en Alemania, con importantes recortes presupuestarios y la exigencia de una fuerte moderación salarial. Unas políticas económicas que son, a juicio de algunos autores, susceptibles de agravar el paro, el primer problema económico de Europa. “Además, cuando todos los países proceden simultáneamente a los mismos ajustes, independientemente del estado del ciclo, y cuando se afirma de forma dogmática que tales medidas son esenciales por sí mismas, la competitividad no mejora en términos relativos. Un círculo vicioso de la deflación, que dificulta tanto la convergencia nominal en materia de déficit y deuda –si no se recortan prestaciones sociales– como la convergencia real en cuanto a paro y renta per cápita, viene a sustituir el círculo virtuoso del crecimiento que provendría del rigor económico en torno al cumplimiento de la integridad de los criterios de convergencia”³³.

Estas modalidades de ajuste que se plantean en Maastricht como única vía posible de integración tienen como filosofía subyacente lo que se ha dado en llamar la política de *desinflación competitiva*, que puede conducir a la deflación y que lleva a los gobiernos a cuestionarse los fundamentos más básicos del estado del bienestar europeo.

La política de desinflación competitiva está asociada a Francia desde 1987 –con la estabilidad del tipo de cambio con relación al marco y la política del *franco fuerte*– y a Alemania desde la primera crisis del petróleo. Desde principios de la década de 1990 es el método utilizado por los países comunitarios para hacer frente a los desafíos económicos derivados de la globalización y la exacerbación de la competencia, así como a las crisis. Es la plasmación de la opción neoclásica de política económica en la UE.

Consiste en que, “cuando las circunstancias internas no permiten políticas de expansión, ya que la inflación no aconseja políticas monetarias laxas, ni el estado de las cuentas públicas una política fiscal generosa, la solución es buscar en las exportaciones una recuperación de efectos virtuosos. Pero para el estímulo de estas últimas, cuando el uso de la devaluación competitiva está vedado, la única variable sobre la que actuar son los precios. Como quiera que las reformas estructurales son difíciles de implementar (sic) y en todo caso son lentas de conseguir, conviene congelar los salarios, es decir, establecer en general una cura de austeridad. Este es el método privilegiado en la UE actual” (CALAZA, 1999, 94).

Guillermo de la Dehesa afina un poco más la definición, sin el tinte peyorativo de la anterior:

Se basa en el reconocimiento de que, en el actual mercado único sin barreras integrado monetariamente a través del mecanismo de tipos de cambio cuasifijos del SME, el país que tiene una inflación y unos costes más elevados que el resto de los países miembros pierde competitividad y, por tanto, la demanda nacional y extranjera de sus productos cae. Si dicho país rechaza, o no consigue, una devaluación nominal de su tipo de cambio para intentar recuperar competitividad mediante un realineamiento acordado, se produce una caída de su producción, un aumento de su nivel de desempleo y un proceso recesivo que hace que, gradualmente, la inflación se reduzca hasta finalmente volver a recuperarse la competitividad perdida inicialmente. Por tanto, para mantener una moneda fuerte dentro del SME y, al mismo tiempo, ser capaz de crecer compitiendo con el resto de los países europeos, hay que tener una inflación más baja que el resto de los países miembros.

³³ *Ibíd.*, 120.

¿Cómo se consigue tener menor inflación? Reduciendo los costes internos de la economía, especialmente los laborales y los financieros, ya que los de los *inputs* ya se consigue reducirlos con una moneda fuerte.³⁴

Según este autor, los costes laborales se pueden reducir mediante una moderación salarial pactada entre los agentes sociales, algo poco frecuente, o mediante una mayor tasa de paro, que es lo más habitual: con más paro, los desempleados presionan más por obtener un puesto de trabajo y eso reduce los salarios reales, es decir, el salario nominal crece menos que el IPC. El menor crecimiento salarial se traduce, en parte, en menores precios, ya que se reducen los costes y la demanda de consumo, y, en otra parte, en mayores márgenes y beneficios para las empresas, si la competencia en el mercado es imperfecta. En cuanto a los costes financieros, se reducen con un menor déficit público, que permite una reducción de los tipos de interés.

Un mayor nivel de desempleo y un menor déficit público consiguen resultados análogos a los de una devaluación del tipo de cambio: reducir los precios de los productos nacionales frente a los extranjeros y ganar así competitividad. Aunque la devaluación produce efectos más inmediatos que la desinflación competitiva –como media, produce efectos durante cinco años en Europa–, es también en apariencia más agresiva y puede provocar represalias de los competidores afectados. Y pueden traducirse, más tarde, en mayor inflación y pérdida de competitividad. Por tanto, las devaluaciones tienen que ir acompañadas por políticas de rigor presupuestario y de salarios.

Se afirma así que la moderación de los costes laborales y la reducción de las plantillas favorece la competitividad de las empresas, que desvía, de nuevo, la demanda nacional y extranjera hacia la producción de las empresas nacionales y, por consiguiente, consigue aumentar posteriormente la producción, reducir el paro y mejorar el déficit comercial, todo lo cual permite un crecimiento más rápido y equilibrado. En teoría esta política consigue, por tanto, los mismos efectos que la devaluación, pero sin sus costes.

En esta línea de sacralización del mercado y de política de desinflación competitiva, el diseño de la UEM planteado en el TUE y en el Pacto de Estabilidad determina que los ajustes en caso de crisis o *shocks* deben llegar por el lado de los salarios, como pone de manifiesto Rodríguez Ortiz:

Cuando se produce una pérdida absoluta de autonomía en materia de política monetaria, cuando resulta imposible formalmente alterar el tipo de cambio, cuando las políticas presupuestarias están condicionadas por el cumplimiento de reglas estrictas de disciplina y cuando los recursos del presupuesto comunitario no le permiten paliar los efectos negativos de la tendencia a la concentración espacial y sectorial asociada al propio proceso de integración, la variable implícita de ajuste va a ser la variable salarial.

Subyacente a dicho análisis son las premisas según las cuales la competitividad se reduce a los precios, los precios a los salarios y que el tipo de cambio efectivo real es la única medida posible de la competitividad.³⁵

Por lo tanto, la política de desinflación competitiva tiene, además de las teóricas ventajas señaladas, una serie de inconvenientes y dificultades. En primer lugar, su desarrollo depende de en qué medida y por cuánto tiempo la sociedad está dispuesta a aceptar aumentos del paro y reducciones de los salarios. Además, puede ocurrir que la presión del desempleo no consiga reducir los salarios reales, con lo que se puede acabar con una alta tasa de paro y de inflación. Precisamente, eso es lo que sucedió en España principios del decenio de 1990.

³⁴ DE LA DEHESA, “Opciones de política económica”, en DE LA DEHESA, 1999, 111.

³⁵ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 121.

La explicación hay que buscarla en las rigideces del mercado laboral y en el sistema de coberturas por desempleo. Este argumento, el de la flexibilidad de los mercados laborales, es crucial para la unificación monetaria, como veremos en el epígrafe sobre la teoría de las zonas monetarias óptimas. Otro tanto puede decirse de la falta de competencia en los mercados, que puede inutilizar esta política. Sin competencia efectiva, las reducciones de costes no se trasladan a los precios y no se gana competitividad.

Dicha política no sólo se sigue en Alemania y Francia, sino que también la han seguido y la siguen el Reino Unido, Italia y España, aunque estos países comenzaron a practicarla con retraso respecto a los primeros. Sin embargo, estos últimos se toparon con una dificultad añadida durante la segunda fase de la UEM, que radicaba en la asimetría y la falta de credibilidad del SME. Por mucho que se redujeran los salarios y el déficit público, la reducción de los tipos de interés no puede conseguirse a menos que el país ancla del sistema, Alemania, también los reduzca, puesto que cualquier intento de situar los tipos de un país por debajo de los alemanes motivaba un inmediato ataque especulativo contra la moneda³⁶. De hecho, tras las crisis del SME, el Reino Unido e Italia se vieron obligados a abandonar su estrategia de desinflación competitiva y a permitir que sus monedas se depreciasen para poder así bajar más los tipos. La excepción fue Francia, que logró reducir sus tipos y su inflación por debajo de los niveles alemanes gracias a sus ganancias de credibilidad, pero con el coste de un aumento histórico del paro. Finalmente sufrió un ataque contra el franco en la última crisis monetaria.

1.2.1.4. Los textos comunitarios que recogen el trasfondo ideológico de la unificación

Todo este corpus ideológico se fue plasmando en una serie de documentos e informes realizados normalmente por prestigiosos profesores y académicos, que pusieron su saber al servicio de las instituciones comunitarias y en no pocas ocasiones ocuparon cargos de responsabilidad dentro del organigrama de la CEE. El primero de estos textos fue el Informe Checcino de 1988, que no solamente desarrolló un alegato en favor del logro del mercado interior mediante evaluaciones micro y macroeconómicas de las ganancias que podrían ser alcanzadas, sino que fue acompañado por el diseño de las políticas que debían ponerse en práctica para lograrlas. Significativamente, su título era “El coste de la no Europa”, y estimaba que las ventajas de un funcionamiento más eficiente de los mercados en un marco de competencia eran de un mínimo del 2,5% al 6,5% del PIB comunitario³⁷. El segundo texto clave fue el Informe Padoa-Schioppa de 1987, que se asentaba más en las preocupaciones de eficacia que en las de equidad y estabilidad.

Estos textos, que intentaban revitalizar el mercado único como instrumento de crecimiento de la economía europea, fueron complementados con la creación de los Fondos Estructurales y de Cohesión como instrumentos de cohesión económica y social entre los estados miembros. La idea de ampliar el mercado y a la vez robustecer los mecanismos de cohesión está basada en los principios de estabilización de raíz keynesiana: combinar la eficacia y eficiencia del mercado con la equidad de la acción pública.

Tras estos dos, hay que citar el informe que relanzó definitivamente el proyecto de la UEM: el Informe Delors de 1989. Estudiaré en el Anexo I (A.1.7.) los principios fundamentales de este documento, elaborado por un comité encabezado por el propio presidente de la Comisión, algo ciertamente inusual en la mecánica comunitaria.

³⁶ Ver el epígrafe 1.3.1.2, referido a las crisis monetarias de 1992, 1993 y 1995.

³⁷ FUENTES QUINTANA Enrique, “La Hacienda Pública española y la integración en la unión económica y monetaria”, en FUENTES QUINTANA, 1992, 149.

Basta explicar aquí que la idea subyacente en el Informe consistía en afirmar que un sistema de paridades totalmente fijas –y, eventualmente, una moneda única– permitiría hacer del gran mercado una realidad mucho más fuerte al suprimir todos los costes de transacción y al favorecer la integración de los mercados de capitales. De hecho, la completa liberalización de los movimientos de capitales y la mencionada integración eran los dos principales objetivos del proyecto. Para su realización, que retomaba las ideas del Werner de 1970 de una transición por etapas hacia la UEM, se basaba en la coordinación de las políticas económicas y monetarias de los estados miembros, que desembocaría en la creación de una moneda única y un Sistema Europeo de Bancos Centrales, embrión de un Banco Central Europeo independiente, cuyo objetivo fundamental debía ser la estabilidad monetaria y de precios.

La propuesta de Delors reflejaba su talante socialdemócrata al combinar aspectos que afectaban a la economía productiva, como la ampliación de los mercados, la política de cohesión o la coordinación de las políticas nacionales, y no solamente las monetarias, también las presupuestarias y fiscales, con otros aspectos como la toma de decisiones unificada; de ahí la proposición de crear el BCE. Sin embargo, no concretaba el contenido de las políticas que harían más factible el proceso, ni tampoco los objetivos específicos de la coyuntura económica, con lo que dejaba abierta la puerta a las políticas restrictivas al insistir en el control de la inflación como objetivo prioritario del BCE.

Pero el documento teórico fundamental para el proyecto de la UEM fue el Informe Emerson de 1990, titulado “One Market, One Money”³⁸. Este adoptaba como definición de la Unión Monetaria las tres condiciones enumeradas por el Informe Werner: la garantía de una convertibilidad total e irreversible entre las monedas integrantes; la liberalización completa de los movimientos de capitales y la completa integración del sistema bancario y los mercados financieros; y la eliminación de los márgenes de fluctuación entre las divisas con la fijación irrevocable de las paridades entre ellas.

El Informe Emerson se basó en un análisis del tipo coste-beneficio, pero cualitativo, no cuantitativo. Establecía un listado de ventajas y costes, que englobaban los tres objetivos del impacto probable de la UEM, según sus proponentes; es decir, eficiencia microeconómica, estabilidad macroeconómica y equidad³⁹. En el Capítulo II desarrollaré con amplitud la lista de ventajas y costes de la UEM enumerada por el Informe Emerson, conjuntamente con los apoyos y críticas más significativos que cada uno de ellos ha recibido por parte de la comunidad económica internacional. Eso será al tratar el debate académico sobre las virtudes y defectos de la Unión Monetaria.

Sí es interesante reflejar ahora el análisis teórico en que se fundamentaba el Informe. Este análisis suponía que la reducción del déficit público y la consolidación fiscal general permitirían disminuir los tipos de interés reales a largo plazo, lo que tendría efectos expansivos sobre la actividad económica, que a su vez generaría una importante creación de empleo. Este crecimiento económico permitiría reducir de nuevo los déficits públicos con mayores ingresos fiscales y menores gastos por desempleo, y comenzaría así una espiral o círculo virtuoso de forma acumulativa.

Terminaré este Capítulo con la teoría de las zonas monetarias óptimas.

³⁸ Los responsables técnicos de este Informe fueron D. Gros y J. Pisani Ferry.

³⁹ Comisión de las Comunidades Europeas, 1990.

1.2.2. La teoría de las zonas monetarias óptimas

1.2.2.1. La necesidad de flexibilidad

Esta teoría, enunciada por vez primera por el economista canadiense Robert Mundell en 1961, y ampliada por Mc Kinnon y Kenen⁴⁰, define un área o zona monetaria óptima como “una unidad económica compuesta de regiones afectadas simétricamente por las perturbaciones económicas, y entre las cuales el trabajo y los restantes factores de la producción fluyen libremente” (CALAZA, 1998, 90).

Una zona monetaria óptima se puede definir como aquella en la que las ventajas de la moneda única son mayores que las desventajas de no poder llevar a cabo los ajustes temporales en los tipos de cambio y no poder participar en una política monetaria que difiere durante un período de tiempo de la norma internacional. El argumento favorable a una moneda única tiene más fuerza cuando los precios y los salarios son flexibles, cuando hay un amplio grado de apertura comercial y, en el mejor de los casos, cuando hay algo de movilidad laboral.⁴¹

Esta teoría fue planteada para criticar la creencia de que las devaluaciones podrían aliviar los problemas económicos de un país. Mundell destacaba el hecho de que, dada una estructura de costes diferente entre las industrias de una zona monetaria en la que hay una única moneda de curso legal, la devaluación podría ayudar a un sector económico y, al mismo tiempo, perjudicar a otro. Es decir, consideraba que los partidarios de la solución devaluadora estaban abocados a la *reductio ad absurdum* de querer una moneda para cada región e incluso para cada industria.⁴²

Así, Mundell llegaba a la conclusión de que la depreciación de la moneda no sirve para corregir apreciablemente las dificultades que plantean los altos costes en un país grande y desigual, ni sirve para mucho más que para trasladar el desempleo de una industria o región a otra. La solución está en la capacidad de adaptarse a los cambios y en la competencia. Es decir, una devaluación puede ser beneficiosa si el mercado laboral es lo suficientemente flexible para no desatar a continuación una explosión salarial. Lo mismo ocurre si se habla de una unión monetaria: funcionará bien cuando el mercado de recursos es flexible, ya que mantiene tipos de cambio variables hacia fuera y fijos hacia dentro. Las fronteras de la unión deben estar donde haya un salto de un mercado fluido a otro rígido e intervenido, ya que ahí dejan de funcionar mecanismos de ajuste como la adaptación salarial o la emigración y tiene que emplearse el tipo de cambio para amortiguar las fluctuaciones.

⁴⁰ MUNDELL Robert, “A Theory of Optimal Currency Areas”, *American Economic Review* 51 (1961), MUNDELL Robert, “Monetary Dynamics of International Adjustment Under Fixed and Flexible Exchange Rates”, *Quarterly Journal of Economics* 74 (1960), MCKINNON R. A., “Optimum Currency Areas”, *American Economic Review* 53 (1963), y KENEN Peter, “The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”, en MUNDELL y SWOBODA (eds.), *Monetary Problems of International Economy*, Chicago, University of Chicago Press 1969.

Esta teoría fue desarrollada posteriormente en el contexto europeo por EICHENGREEN B, “Costs and Benefits of European Monetary Unification”, Londres, Centre for Economic Policy Research 1990, y BURDA M. y WYPLOSZ Ch., *Macroeconomics: An European Text*, Oxford, Oxford University Press 1993.

⁴¹ BRITTAN, 1997, 51.

⁴² SCHWARTZ, 1997, 121. En el caso de Canadá, Mundell ponía el ejemplo de que la devaluación del dólar canadiense podría ayudar a la industria maderera, pero a la vez dañar a la industria del papel, que podría verse afectada por el aumento de exportaciones de pasta de madera.

El fundamento de la teoría de las áreas monetarias óptimas es que países o regiones con una gran divergencia en las tendencias del producto y el empleo necesitan mucha más flexibilidad en sus mercados de trabajo si quieren formar una unión monetaria y quieren, al mismo tiempo, evitar los principales problemas del ajuste. O, formulado como principio positivo, que “la constitución de una región en área monetaria resulta tanto más ventajosa cuanto mayor sea la movilidad de los factores productivos dentro del área, puesto que la movilidad factorial suministrará el mecanismo de ajuste perdido con la renuncia al tipo de cambio nominal como instrumento de política económica”⁴³.

Esta formulación de Robert Mundell fue posteriormente extendida por McKinnon, al subrayar que aumentan los efectos ventajosos cuanto mayor sea el grado de apertura de la economía. Peter Kenen también destacó que será tanto más beneficiosa para una región la creación de un área monetaria cuanto mayor sea el grado de diversificación de la producción dentro de dicha zona.

1.2.2.2. Los shocks asimétricos

La teoría de las áreas monetarias óptimas se centra en los costes de las uniones monetarias. La mayoría de sus argumentos, como los basados en la curva de Phillips⁴⁴, se han ido rebatiendo según se iban superando los postulados teóricos que los sostenían; no hay que olvidar que esta teoría experimenta su desarrollo en el decenio de 1960, en pleno apogeo del keynesianismo. Sin embargo, su argumento central de los *shocks asimétricos*, es decir, un *shock* que afecta a distintos países o regiones de forma diferente, sigue siendo válido, a juicio de la mayor parte de la literatura académica en este campo. De hecho, los mayores costes de una zona amplia de moneda no proceden de las diferencias en las estructuras de intercambio comercial, sino de que ocurren estos *shocks*.

Los teóricos de las áreas monetarias óptimas pusieron mucho más énfasis en los *shocks* de demanda, de forma coherente con la teoría macroeconómica dominante en la época. En la realidad posterior tuvieron mucha más importancia los *shocks* de oferta, que fueron los que dieron relevancia empírica a sus preocupaciones. Este argumento parte de que, cuando se produce uno de estos *shocks*, es necesario ajustar las economías de los países implicados. Una determinada región geográfica constituye un área monetaria óptima si es capaz de ajustar las economías de sus integrantes sin excesivo coste con mecanismos distintos al tipo de cambio, al que obviamente no puede recurrir. En este

⁴³ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 29.

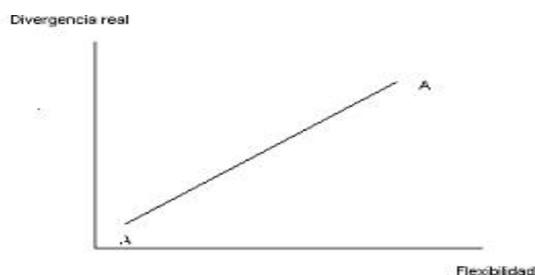
⁴⁴ Esta curva, elaborada por A. W. Phillips en 1958, es una relación inversa entre la tasa de desempleo y la tasa de crecimiento de los salarios monetarios: cuanto más elevada es la tasa de desempleo, menor es la tasa de incremento de los salarios monetarios o, expresado con otras palabras, existe una relación de intercambio entre la inflación de salarios y el desempleo. La curva de Phillips se ha generalizado para describir la relación entre la inflación –no los salarios– y el desempleo. Sin embargo, con el tiempo esta relación quedó en entredicho por los hechos empíricos: la explosión simultánea de la inflación y el desempleo en la década de 1970. Friedman y Phelps concluyeron que, a largo plazo la relación inflación-desempleo era ilusoria. En su lugar, tomó cuerpo una nueva teoría, la de la tasa de desempleo natural, friccional o de pleno empleo, también conocida por las siglas NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment – Tasa de desempleo que no acelera la inflación). Esta teoría sostiene que hay una tasa natural de desempleo de equilibrio y que, siempre que el desempleo esté por encima, dará lugar a una caída del salario real, que a su vez reducirá el desempleo a la tasa natural. A largo plazo, la economía se trasladará hacia la tasa natural de desempleo, cualquiera que sea la variación de los salarios y los precios (DORNBUSCH y FISCHER, 1990, 506-11). No obstante, el discurso dominante en la Economía actual es que aún hay una compensación de Phillips a corto plazo, es decir, que hay un coste temporal en términos de desempleo para reducir la inflación, que puede ser bastante severo (BRITTAN, 1997, 49). Cuando trate el coste de renunciar al tipo de cambio, volveré sobre la relación inflación-desempleo.

caso, el coste de renunciar al tipo de cambio sería mínimo. Esos otros mecanismos, según la teoría, son principalmente tres: la movilidad de los factores productivos, la flexibilidad del precio de los bienes y de los factores productivos, en especial de los salarios, y las transferencias presupuestarias, es decir, la integración fiscal.

Por consiguiente, la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste será más costosa para aquellas zonas donde esos tres mecanismos no cumplan suficientemente la función de restaurar el equilibrio y/o financiar el desequilibrio⁴⁵. Volviendo la argumentación por pasiva, el peligro de la moneda única radica en que algunas economías necesitan el tipo de cambio para compensar la pérdida de competitividad. Si la movilidad de los factores de producción es elevada, si los niveles de desarrollo son cercanos o si existe un presupuesto central capaz de efectuar transferencias masivas hacia los estados menos desarrollados, el tipo de cambio puede desaparecer. Si no es así, el ajuste debe realizarse sobre el empleo o los salarios de los países afectados por el *shock*.

Paul de Grauwe representa el fundamento de esta teoría en un gráfico. En él, se sitúa en el eje vertical el grado de divergencia real entre regiones o países que son candidatos a formar una unión; la divergencia real hace referencia al grado al que las tasas de crecimiento del producto y del empleo tienden a divergir como resultado de *shocks* asimétricos. Tal divergencia puede también ocurrir como resultado de *shocks* simétricos, a los que los países reaccionan de forma distinta a causa de sus diferentes estructuras económicas. En el eje horizontal se representa el grado de flexibilidad de los mercados de trabajo en estas regiones o países. La flexibilidad se refiere a la del salario real y a la movilidad interregional o internacional del trabajo.

Gráfico 1.



⁴⁵ “Un ejemplo de la posible utilidad del tipo de cambio para enfrentarse a estas situaciones pudo constituirlo las crisis del petróleo de los años setenta. La existencia de un sistema de tipo de cambio flexible parece que ayudó al ajuste de las economías de los distintos países afectados. Se estima que hubiera sido demasiado “costoso” no contar con el instrumento del tipo de cambio y, por ello, se ha considerado que esta crisis fue una de las razones por las que se descartó definitivamente la posible vuelta a un sistema monetario internacional de tipos fijos, como el que había surgido en Bretton Woods al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, que las consecuencias de la crisis fueran tan “asimétricas” fue debido – aparte de a los efectos de la propia subida de los precios del petróleo en sistemas productivos con distinta intensidad energética– a las diferentes políticas económicas que se llevaron a cabo en cada país para salir de la crisis. De esta manera, las variaciones del tipo de cambio sirvieron también para amortiguar las divergencias de los resultados de las diversas políticas económicas de los distintos países. En la actualidad se posee cierta experiencia para enfrentarse a este tipo de situaciones –la cual no se tenía indudablemente a principios de los años setenta–. Por otro lado, existe una mayor cooperación y coordinación, todavía con muchas imperfecciones, entre las políticas económicas de los países de la UE. Estos dos últimos elementos pueden dar lugar a que las consecuencias de futuras perturbaciones externas no sean tan asimétricas como en los años setenta y, por lo tanto, sea menos costosa la pérdida del instrumento del tipo de cambio para las políticas económicas estatales” (GÁMIR, 1997, 198-9).

Así pues, existe una relación directa entre ambas variables: “Cuanto mayor es el grado de divergencia real, mayor es la necesidad de que haya flexibilidad en los mercados de trabajo para hacer posible que una unión monetaria que funcione suavemente”⁴⁶. Esta relación entre la divergencia real y la flexibilidad se representa por la línea ascendente AA. Los países o regiones que se localizan por debajo de la línea AA pueden formar una unión sin costes de ajuste excesivos. Es decir, formarían una zona monetaria óptima. Los países por encima de la línea AA experimentarían elevados costes de ajuste si forman una unión monetaria.

Estos países tienen un grado de flexibilidad demasiado bajo en el mercado de trabajo (dado el nivel de divergencia real). De hecho, no forman un área monetaria óptima. Se les aconseja, por tanto, mantener un cierto grado de flexibilidad del tipo de cambio. Por supuesto, estos países pueden todavía formar una unión monetaria. Sin embargo, la teoría predice que sufrirán económicamente por su decisión. Además, esta teoría sugiere que cuando los países que no satisfacen el requisito de flexibilidad deciden formar una unión monetaria, problemas de dirección macroeconómica surgirán en la unión como conjunto. Por ejemplo, cuando un *shock* de demanda adverso sacude a uno o más países y deja a los otros miembros intactos, será fuerte la presión sobre el banco central de la unión para que lleve a cabo el ajuste a través de una política monetaria más expansiva. Esta presión será tanto más intensa cuanto menor sea la flexibilidad de los salarios, los precios y la movilidad del factor trabajo en los países afectados negativamente por el *shock* de demanda para realizar el ajuste. Sin embargo, es probable que los países no afectados por el *shock* de demanda adverso se resistan a un ajuste de corte monetario-expansionista. Como resultado, el *shock* asimétrico llevará posiblemente a que se intensifiquen los conflictos en cuanto a la postura que se debe tomar en materia de políticas monetarias dentro de la unión. (...) El resultado de todo esto es que, probablemente, las políticas monetarias de la unión sean muy inestables e impredecibles, ya que los países tratan de formar coaliciones para imponer sus puntos de vista sobre la política monetaria apropiada.⁴⁷

Este análisis lleva a este autor a la conclusión de que sólo podrán darse políticas monetarias estables y predecibles dentro de una unión monetaria si los miembros de la misma satisfacen las condiciones de convergencia y flexibilidad establecidas en el gráfico. Se trata pues, de una cuestión de primera magnitud determinar si los países aspirantes a entrar en la UEM, y los 11 que finalmente se integraron en la tercera fase en 1999, cumplían estas condiciones o no. Me ocuparé de la respuesta a esta pregunta en el debate sobre los beneficios y costes de la UEM del próximo Capítulo.⁴⁸

Volviendo al asunto de los mecanismos de ajuste, está generalmente aceptado que Estados Unidos cumple mejor los requisitos para ser un área monetaria óptima que la UE. Esto se debe a que la movilidad de los factores es mayor al otro lado del Atlántico, entre otras razones porque la existencia de diferentes lenguas es una barrera para una adecuada movilidad del factor trabajo. Se admite que la flexibilidad de los mercados también es mayor en Estados Unidos, especialmente del laboral y del de servicios; y la importancia del presupuesto federal es muy superior a la del presupuesto de la UE.

⁴⁶ DE GRAUWE, 1996, 84.

⁴⁷ DE GRAUWE, 1996, 85-6.

⁴⁸ Paul de Grauwe utiliza esta teoría de las zonas monetarias óptimas para rechazar la validez y conveniencia de los criterios de convergencia establecidos en el TUE. Ver el apartado A.2.2.2.6.2. del Anexo I al respecto. Sin embargo, plantea que la cuestión central del debate acerca de la aplicación de la teoría de las áreas monetarias óptimas a la UE es la de si existe suficiente convergencia real y flexibilidad entre los países que forman la UEM, y no si cumplen unos determinados requisitos de convergencia nominal.

De ahí que los seguidores de esta teoría opinen que la UEM debería ir acompañada de un mayor grado de centralización de los presupuestos nacionales, es decir, de una potenciación del presupuesto comunitario. Los mecanismos de redistribución de la renta funcionan en el nivel nacional, pero no en el de la Unión. Dichos mecanismos pueden ser implícitos o explícitos. Los primeros se pondrían en marcha, por ejemplo, a través de la recaudación fiscal y los subsidios si una región sufre una crisis, o cuando el sistema fiscal es de tipo progresivo, como lo era en la práctica totalidad de los Quince:

Así, un caso de redistribución implícita sería el de una región que sufriera una crisis, descendiera su producción y aumentara el paro. En esta situación, por un lado disminuiría la recaudación del Estado central procedente de esa región, y por otro aumentaría sus gastos a través de las prestaciones por desempleo, entre otros cauces. Se produce de esta manera una transferencia automática hacia la región en crisis. Existen otros mecanismos implícitos de redistribución de renta. Por ejemplo, si el sistema de recaudación es progresivo, las regiones de rentas altas realizarán una aportación per cápita mayor al presupuesto central y, por lo tanto, aun en el caso de que el gasto fuera proporcional a la población, existiría una redistribución en favor de las regiones con rentas menores.⁴⁹

La teoría de las zonas monetarias óptimas volvió a ponerse de moda con el Informe Delors en 1989, cuando se propuso el movimiento en tres fases hacia la UEM. Los acontecimientos han conspirado para hacer de esta aproximación una teoría cada vez más aludida en los trabajos de finanzas internacionales, hasta el punto de la concesión del Premio Nobel de Economía al propio Mundell en 1999, el año del nacimiento del euro. Con todo, el único avance visible desde su formulación original es la propuesta de nuevos criterios para determinar la dimensión óptima de un área monetaria.

1.2.3. La justificación económica de la UEM

La creación de la Unión Económica y Monetaria es la respuesta de Europa occidental al proceso de globalización económica de finales de siglo⁵⁰, que ha impregnado

⁴⁹ GÁMIR, 1997, 200.

⁵⁰ Existe una cierta confusión entre los términos globalización, mundialización y algunos parecidos, que conviene definir claramente:

- Universalismo: los valores compartidos por todos los seres humanos
- Interdependencia: conjunto de estructuras internacionales emergentes, sin autonomía, condicionadas por las actividades de otros actores, que pueden facilitar o complicar la multiplicación de los intercambios y de los contactos entre los actores internacionales, sobre todo estados y organizaciones
- Mundialización: sugiere un ámbito geográfico determinado –el mundo– y una dinámica totalizadora más propios de las utopías que de la sociedad internacional real. Se confunde a menudo con el concepto de globalización; algunos autores atribuyen a la mundialización un significado político y dejan el sentido económico y financiero para el concepto de globalización
- Internacionalización: define unas relaciones dominadas por estados en un marco jurídico más o menos ordenado y con unas manifestaciones previsibles. Este concepto es objeto de una importante revisión, pues el estado sólo es uno más, y no siempre el más importante, de los actores internacionales
- Globalización: el conjunto de procesos tecnológicos, económicos, sociales, políticos, militares, culturales y psicológicos que, cada vez con más frecuencia, superan las barreras nacionales y estatales, y generan dinámicas e interacciones nuevas a las que las concepciones y estructuras tradicionales de las relaciones internacionales no encuentran respuesta. La tendencia contraria a la globalización es la localización, y no son conceptos exactamente iguales a centralización y descentralización

Este último concepto es el verdaderamente nuevo, y su nacimiento responde a una nueva realidad que hace insuficientes los conceptos de internacionalización o mundialización. “La originalidad de la situación actual reside, sobre todo, en la extensión e intensificación de los flujos internacionales”, según Gilles Bretton. Para él, hay cuatro procesos dominantes en la globalización: la mundialización del modelo del

todos los aspectos del sistema económico, cuyo detonante ha sido el avance técnico de los sistemas de comunicación y transmisión de datos, la revolución tecnológica, y cuyos exponentes más significativos son el crecimiento sin precedentes del comercio mundial, la concentración de las organizaciones productivas y la inmediata repercusión de cualquier desequilibrio de un país en todo el entramado de la economía mundial⁵¹.

Se trata, independientemente de las mayores o menores ventajas de la UEM y de sus costes, de conformar un área económica poderosa, con un gran mercado interior integrado y capaz de competir con las otras grandes zonas económicas del mundo: Estados Unidos y el Sudeste Asiático imbricado en torno a Japón –y en el futuro, a China–. “Los estados europeos de forma individual e independiente no pueden hacer valer su autoridad suficientemente ni pueden crear un contrapeso ante superpotencias económicas como la zona de libre comercio americana de EEUU con Canadá y México, el foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico o la futura China”⁵².

El Tratado de Maastricht hay que entenderlo como una oportunidad histórica para la Comunidad Europea cuya finalidad última es mejorar la competitividad internacional de este área (sic) económica, que se está deteriorando últimamente, y renovar las potencialidades de la economía europea para tener éxito en el difícil y agresivo entorno internacional. (...)

En términos generales, hay tres contendientes relativamente iguales: Japón, la Comunidad Europea, que gira en torno a su país más poderoso, Alemania, y Estados Unidos. Entre los tres se va a desarrollar la guerra económica del siglo XXI.⁵³

El ex ministro de Economía español Pedro Solbes explica así la justificación económica del proyecto:

estado-nación, la mundialización de la actividad económica, la innovación tecnológica y su difusión masiva y el propio dinamismo de la modernización, que hace posible la compresión del tiempo y el espacio (BRETTON Gilles, “Modilisation et science politique: la fin d’un imaginaire théorique”, *Etudes Internationales*, Núm. Especial, vol. XXIV/3 (septiembre 1993) 535-6).

En Francia, la globalización económica se ha descrito con otro nombre:

- Deslocalización: significa desviar la producción a regiones con costos más bajos. Se refiere sobre todo a los costos laborales, aunque ha ocurrido siempre y es una consecuencia inevitable del libre comercio, es decir, la verdadera globalización económica y la eliminación de las barreras nacionales, que sólo se defiende cuando es favorable.

La deslocalización ha ocurrido siempre, pero la novedad es la revolución tecnológica actual, que permite situar cualquier proceso de la producción en cualquier punto del globo sin perder ninguna ventaja, sino ganando competitividad. Las multinacionales son las primeras corporaciones globales que apelan a una lealtad que trasciende el estado nación. (Todas las definiciones, en SAHAGÚN, 1998, 225-30).

⁵¹ SAHAGÚN, 1998, 282. Este autor identifica seis retos en la globalización económica: el reto político, que es la necesidad de instrumentos nuevos para ordenar desde la cúspide política la economía global y evitar la cada vez mayor limitación de la influencia de los estados sobre la economía; el laboral, es decir, el retraso en el establecimiento de un mercado laboral global frente a la mundialización financiera o comercial; el educativo, o la marginación de bolsas crecientes de población en los países industrializados y la creciente brecha entre esos países y los menos desarrollados; el empresarial o de gestión, pues ha cambiado radicalmente el entorno en que se mueve la dirección empresarial, las organizaciones e individuos se atomizan y a la vez es necesaria la conexión permanente con la organización y sus miembros; el cibernético, que provoca la devaluación de los preceptos y de las prácticas empresariales tradicionales, con un efecto similar al de la Revolución Industrial; y el comercial, por el tremendo impacto que se prevé tenga el comercio por Internet en el sistema mundial. *Ibíd.*, 281-95.

⁵² SCHMIDT, 1997, 32.

⁵³ BERZOSA, 1994, 395. Sobre la estructura de los grandes bloques de la economía mundial tras la UEM, ver THURLOW L., *La guerra económica del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara 1992; KRUGMAN Paul, “Regional Blocks: The Good, the Bad & the Ugly”, *The International Economy* (noviembre-diciembre 1991); y LAWRENCE Robert Z., “Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?”, en VV.AA, *Financial & International Economy*, Oxford, Oxford University Press 1988.

La racionalidad económica del proyecto de Unión Económica y Monetaria es muy clara: en un contexto de integración creciente a nivel internacional, sobre todo en el ámbito financiero, es necesario asegurar un mínimo grado de estabilidad para que las economías puedan realizar plenamente su potencial de crecimiento. Dicha estabilidad debe entenderse en un sentido amplio: en el ámbito interno implica la necesidad de controlar las finanzas públicas y la tasa de inflación; en el ámbito externo, se refiere a la conveniencia de evitar fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio. Todo ello, claro está, visto desde una perspectiva flexible, que reconoce claras interacciones entre esos dos ámbitos. La Unión Económica y Monetaria surge entonces como la respuesta natural para alcanzar ese marco más estable: por un lado, obliga a la convergencia nominal de las economías, que las haga más homogéneas en términos de estabilidad interna; por otro lado, y sobre la base de esa convergencia previa, crea la moneda única, como culminación del Sistema Monetario Europeo, que previamente había instaurado un sistema de tipos de cambio fijos, pero ajustables, entre los países de la Unión. Y es interesante notar, además, que en ese proceso, que se articula en etapas sucesivas, la Unión Económica y Monetaria implica también ganancias en términos de mayor libertad y transparencia económicas. Así, por un lado, se exige la plena libertad de movimientos de capital y, por otro lado, se prohíbe la financiación de los déficit públicos a través de los bancos centrales.

El proyecto de la moneda única es, por tanto, por un lado, la respuesta europea a la creciente integración internacional, que premia cada vez más la estabilidad como base para el crecimiento (o, en sentido contrario, que penaliza a las economías más inestables) y, por otro lado, es la culminación del esquema cambiario instaurado por el SME, que en el pasado ha jugado un papel relevante, pero que, como los hechos de principios de la década de los noventa han demostrado, es un esquema insuficiente sobre el que basar las relaciones futuras entre las monedas europeas.⁵⁴

Pero el gran argumento para justificar la puesta en marcha de un proyecto tan ambicioso y trascendente como la UEM, no tanto por su fuerza ni por su evidencia o irrefutabilidad, ni siquiera por su originalidad, sino por su simplicidad y su utilidad para la comunicación persuasiva y la utilización propagandística, es que la moneda única es la culminación necesaria y lógica del mercado único. Ya lo pone así de manifiesto el título del propio Informe Emerson: “One Market, One Money”. La filosofía subyacente es que la moneda única maximizaría los beneficios de la integración de los mercados y daría lugar a un mayor crecimiento. “Un mercado común con quince monedas distintas e innumerables tipos de cambio no es un mercado común, sino que sólo tiene de común el nombre. (...) Y casi ninguna de estas monedas tiene ninguna esperanza ante las fluctuaciones del tipo de cambio del poco saludable dólar americano y, posiblemente en un futuro, tampoco ante las del yen” (SCHMIDT, 1998, 35). Ahora bien, numerosos expertos matizan que los beneficios “proviene más de la mayor integración de los mercados que de la Unión Monetaria”⁵⁵.

A single market cannot be effective and durable if exchange rates between the currencies of member countries are allowed to fluctuate. (...) A single market cannot be fully realized if exchange rates are allowed to vary. Success depends on the creation of a single authority charged with conducting the single monetary police. The market can be truly unified only if there is a single currency.⁵⁶

⁵⁴ SOLBES, 1996, 202.

⁵⁵ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 35.

⁵⁶ PADOA-SCHIOPPA, 1995a, 56 y 58.

El profesor Padoa-Schioppa razona esta conclusión con varios argumentos: el principio de subsidiariedad que diferencia a la UE de un área de libre comercio, la necesidad de estabilidad cambiaria para aprovechar las ventajas del mercado único e igualar el comercio nacional con el transfronterizo, y la inutilidad del tipo de cambio como un instrumento de política comercial, fiscal o de ajuste ante distintos *shocks*. Asimismo, explica que la mejor solución es una única moneda frente a un régimen de tipos de cambio fijos, porque se mantienen diferentes políticas monetarias y acabaría imponiéndose la del país más fuerte sobre todas las demás, rompiendo la igualdad entre países inherente a la UE.⁵⁷

La moneda única elimina totalmente los costes de transacción derivados del cambio de moneda y la incertidumbre asociada. Presenta, a priori, una relación beneficios-costes más ventajosa en relación con un sistema siempre más inestable de tipos de cambio fijos pero ajustables, como era el SME. La ventaja mayor de la moneda única es que propicia la aparición de una política monetaria europea, que debe ganar cuotas de autonomía respecto a EEUU e introducir una mayor simetría intracomunitaria. Acabaría con la atomización de los mercados monetarios y financieros europeos, como así fue, en efecto, limitaría el margen de maniobra de Estados Unidos en cuanto a la utilización que hace del dólar, y los estados de la UEM ya no padecerían los efectos indeseables provenientes de la polarización dólar-marco. La moneda única sería la condición necesaria para una tripolarización de las relaciones monetarias y financieras, que acompañaría a la tripolarización de las relaciones económicas y comerciales; los tres polos serían EEUU, la UE y Japón. La integración, incluyendo la monetaria, se adopta como una condición necesaria para que Europa se convierta en una verdadera potencia económica.

Una Unión Monetaria con mercados financieros de gran dimensión constituye el soporte monetario de la liquidez internacional y puede compartir con el dólar el peso y las ventajas de la gestión del SMI. Concede a Europa un poder monetario.⁵⁸

Una tal política [monetaria común] no representaría un abandono de soberanía, sino el reconocimiento explícito de que debemos dotarnos de los medios necesarios para gestionar restricciones que existen de todas formas... La moneda europea es la respuesta apropiada y urgente para hacer frente a los desarrollos que ya se han producido (...). No implica en sí misma ninguna pérdida de soberanía a nivel de las políticas económicas que influyen directamente sobre la economía real.⁵⁹

La moneda única supone, sin embargo, la renuncia a cualquier grado de autonomía, aun relativa, en materia de política monetaria y de tipo de cambio. Además, la política monetaria centralizada puede entrar en contradicción con otras políticas económicas que siguen siendo competencia de los estados miembros. No obstante, instrumentos como el Pacto de Estabilidad limitan también estas otras políticas, por lo que una apreciación global de la UEM debe reconocer que los países que se integran en ella renuncian a su política monetaria, al tipo de cambio y a una política fiscal autónoma.

Podría parecer que no es una renuncia importante, pues el fracaso del keynesianismo, a mediados de los años setenta, puso de relieve que la política fiscal no puede ser utilizada para moderar el ciclo, que la propia política monetaria tiene muchas limitaciones y que el fenómeno más indeseable de todos es el que puede resultar de la combinación de políticas fiscales y monetarias desfasadas, con un gasto público excesivo, una deuda pública en aumento y una economía rígida e intervenida.

⁵⁷ *Ibid.*, 56-9.

⁵⁸ AGLIETTA Michel, *Monnaie Unique Européenne-SMI: vers quelles ambitions*, París, PUF 1991, 75.

⁵⁹ AGLIETTA Michel, *L'Ecu et la Vieille Dame*, París, CEPII 15.

La mayoría de las corrientes de pensamiento económico están de acuerdo en que la política económica tendría que reducirse, ni más ni menos, que a lograr el funcionamiento lo más flexible posible de los mercados. (...) Pero, en el mundo real, si las economías nacionales que se integran en la unión monetaria no son flexibles y sus mercados de trabajo, muy rígidos, el uso de una política monetaria nacional se convierte en un segundo óptimo (...). La política monetaria, y permitir que se modifique el tipo de cambio si se pierde la competitividad, se convierte en una válvula de escape, que da tiempo para que las economías más débiles intenten –en un nuevo proceso de asignación de factores– recuperar esa competitividad.⁶⁰

Recordando la teoría de las zonas monetarias óptimas, la cuestión es si los miembros de la UE cumplían las condiciones allí enumeradas para poder renunciar al tipo de cambio como mecanismo de ajuste sin sufrir grandes costes. Si esta herramienta faltaba sin que se cumplieran las mencionadas condiciones, sería previsible un aumento del paro debido a la dificultad de los ajustes mediante los precios reales⁶¹. En cualquier caso, la renuncia al tipo de cambio, la pérdida de autonomía de la política monetaria y las restricciones impuestas a la política presupuestaria conllevarían la necesidad de centrar el ajuste en la variable salarial. Este ajuste sería más intenso en las economías que estuvieran especializadas en actividades más tradicionales e intensivas en mano de obra.

Dentro de la justificación económica de la UEM, además de la consecución de la estabilidad económica interna y externa, de la culminación del mercado único, de la integración económica de la UE como respuesta a la globalización y de la relatividad de los costes de renunciar al tipo de cambio, se suele aludir a un argumento más: la moneda única, conjuntamente con la independencia del BCE, sería fuente de desinflación.

Si el BCE es gestionado rigurosamente, se evitaría la carrera precios-salarios habitual en muchos países europeos antes de la UEM, puesto que los agentes económicos temerían la reacción de un banco cuyas decisiones no son tributarias de plazos y de resultados políticos. La independencia respecto al poder político generaría actitudes menos laxas en materia de crédito y de financiación de los déficit públicos, e induciría una mayor disciplina de comportamiento de los agentes económicos. Un ejemplo claro a este respecto es el de las empresas, que se verían obligadas a buscar una mejora de su productividad, una vez descartada la posibilidad de ser *ayudadas* por una devaluación.

Esto constituiría una alternativa al ajuste salarial logrado mediante la progresión del desempleo, haciendo que la NAIRU se situase a niveles inferiores, como ocurría en EEUU en los años anteriores a la creación de la UEM. Sin embargo, también hay que poner aquí un pero: los efectos desinflacionistas de la independencia de la política monetaria van parejos con la moderación salarial, según las orientaciones del TUE, y, además, la evidencia empírica demuestra que las únicas políticas eficaces conocidas contra la inflación son las políticas restrictivas, que funcionan mediante una presión del paro sobre las negociaciones salariales. Por otro lado, está la cuestión de la credibilidad de un banco central que debe tener en cuenta los dispares intereses de los estados miembros, y la evidencia de que su independencia es necesaria pero no suficiente para la desinflación, ya que contribuyen otros elementos como las reestructuraciones industriales, los cambios tecnológicos, las liberalizaciones de los mercados, etc.⁶²

⁶⁰ RECARTE, 1997, 109-10.

⁶¹ Esto no está el todo claro. El ejemplo de España, que ha abusado de las devaluaciones en el decenio de 1990, demuestra que si bien los efectos son más rápidos, son también más efímeros.

⁶² RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 40-2. Giovannini y Giavazzi advierten de que, llevados al extremo, la independencia del BCE y el exceso de rigor presupuestario encierran riesgos opuestos susceptibles de inducir un menor crecimiento en relación con el crecimiento potencial de las economías.

Como conclusión de este apartado, se puede adoptar la siguiente sentencia del profesor Esteve Serrano sobre el fundamento elegido para la UEM y las renunciaciones que dicha elección implica:

El programa de los impulsores de la futura unidad europea contenía unos pocos y contundentes principios a la hora de elegir las políticas económicas. La futura Europa se construiría sobre el principio de una economía de mercado o no se construiría nunca. Los fundamentos de la unión monetaria se apoyarían en dos renunciaciones: en primer lugar habría que renunciar al uso de la inflación como medio contra el paro o para suavizar los ajustes del crecimiento. En segundo lugar la futura Europa se haría sobre la base de la firme renuncia a la manipulación de los tipos de cambio. Los tipos intracomunitarios deberían tener vocación de fijeza para llegar a formar una estructura unificada equivalente a la existencia de una moneda única.⁶³

⁶³ ESTEVE SERRANO, 1994, 115.

1.3. Conclusiones

1. La Unión Económica y Monetaria Europea es el fruto de un largo proceso de unificación monetaria que se inicia con el propio Tratado de Roma, cuyos principales hitos fueron el Plan Werner de 1970, que no se llegó a aplicar pero que definió la forma de alcanzar una unión monetaria, el Sistema Monetario Europeo de 1979 y el Informe Delors de 1989. Desde el principio del proceso, se pusieron de manifiesto dos circunstancias. La primera es que la UEM tiene una doble dimensión económica y política, y es esta última la que ha determinado los impulsos, retrasos, avances y retrocesos en este recorrido. La segunda es que Francia y Alemania han sido los grandes impulsores de la UEM, si bien con intereses opuestos: Francia pretendía que la unión monetaria precediera a la económica y, una vez perdida la batalla, buscó darle una dimensión más política; Alemania quería un proceso de convergencia previo que asegurase la estabilidad de la moneda por la que sacrificaría el marco y que evitase tener que sufragar los desequilibrios de los demás, y una política monetaria rigurosa contra la inflación
2. La decisión de poner en marcha la UEM fue fruto de la conjunción del cambio de política económica, de la creación del mercado único y el fin de la crisis, por un lado, y de las convulsiones políticas de finales de la década de 1980, que impulsaron la integración política junto con la estabilidad en el poder de una serie de líderes, por otro. El TUE diseñó una UEM basada en el gradualismo, aunque toda la cesión de soberanía se concentraba en la última, y en la integración a diferentes velocidades, determinada por un duro proceso de convergencia con unos criterios objetivos para seleccionar los participantes. Concedió a las tesis francesas la fijación de una fecha para su puesta en marcha. Otra aportación revolucionaria fue el BCE, la primera institución federal de Europa, dotado de total independencia política para decidir sobre un atributo clásico de la soberanía nacional, pero con la contrapartida de un agravamiento en el déficit democrático
3. Los cabos sueltos del TUE, la grave crisis de apoyo sufrida por la Comunidad por su causa, la recesión económica, el insostenible tipo de cambio de las monedas más débiles y la incongruencia entre liberalización de movimiento de capitales, cumplimiento de los criterios de convergencia y políticas monetarias independientes determinaron unas gravísimas crisis monetarias en 1992-1993 y 1995, con salidas de divisas del SME y devaluaciones, que estuvieron a punto de acabar con el proyecto. La respuesta fue la decisión política de relanzarlo en la cumbre de Madrid de 1995, con la fijación del escenario de introducción y el nombre del euro. Sin embargo, eso no resolvió las dificultades, sino que se desató una guerra entre los países fuertes, que pretendían excluir a toda costa a los débiles mediante instrumentos como el Pacto de Estabilidad, y los mediterráneos, que habían sacrificado mucho en el proyecto y no podía permitirse ser excluidos. Finalmente, sus esfuerzos, la contabilidad creativa y las dificultades de Alemania para cumplir los criterios permitieron su admisión

4. El euro nació en 1999 con 11 países participantes, que se ampliaron a 12 en 2001 con Grecia. El período transitorio y la introducción de las monedas y billetes se realizaron con éxito, pero desde el principio se manifestaron algunos problemas que persisten todavía y que provocaron la constante caída de la cotización del euro hasta 2002: la falta de credibilidad del BCE acerca de su independencia –tras la pelea entre Francia y Alemania por la presidencia– y de su capacidad para gestionar el ciclo económico; la falta de coordinación y de flexibilidad de la economía europea; y la dificultad para desbancar al dólar como divisa de reserva y de comercio internacional. Asimismo, el cumplimiento del Pacto de Estabilidad se convirtió en el mayor motivo de discrepancia
5. La UEM, al igual que el mercado único, se inscribe en el contexto de la *revolución conservadora* iniciada en la década de 1980 y cuyos principales impulsores fueron Margaret Thatcher y Ronald Reagan. Consistió en una vuelta a los principios clásicos de la teoría económica liberal, complementándose con los del monetarismo y de la economía de la oferta, una vez constatado el fracaso de la política económica keynesiana con las crisis de la década anterior. La reducción del papel del estado, la sacralización del mercado, la disminución del déficit público y del gasto social, la prioridad de la estabilidad de precios frente al empleo, la importancia de la política monetaria, la competitividad empresarial y la búsqueda de la rentabilidad de las inversiones, que exigen la reducción de los costes laborales y de la presión fiscal, son sus principales características
6. Su implantación en Europa se intentó conjugar con el mantenimiento de una cierta equidad social: el modelo socioeconómico europeo del estado del bienestar, de inspiración keynesiana. La plasmación de la política neoclásica es lo que se ha dado en llamar la política de desinflación competitiva: evitar la pérdida de competitividad de un país sin recurrir a la devaluación, limitada por el SME primero y eliminada por la UEM después, y sin políticas expansivas monetarias y fiscales. Eso se consigue con una inflación más baja que el resto de los países, para lo cual deben reducirse los costes laborales y financieros, mediante un aumento del desempleo y un menor déficit público. En teoría, la competitividad provoca un aumento del empleo, por lo que esta política tiene las ventajas de la devaluación sin sus costes, pero hace recaer el ajuste sobre los trabajadores
7. El referente teórico de la moneda única es la teoría de las áreas o zonas monetarias óptimas, enunciada en el decenio de 1960 por Robert Mundell y completada por McKinnon y Kenen. Un área monetaria óptima es aquella en la que las ventajas de una moneda única son superiores a las desventajas de renunciar al tipo de cambio como instrumento de ajuste, sobre todo en caso de *shocks* asimétricos. Eso exige tres requisitos: la movilidad de los factores productivos, incluyendo el trabajo; la flexibilidad del precio de los bienes y factores, sobre todo de los salarios; y las transferencias presupuestarias entre las regiones que forman la AMO. Ninguno de ellos aparece como criterio de convergencia en el TUE
8. En última instancia, la UEM es la respuesta de Europa a la globalización de la economía. Se trata de conformar un área económica fuerte y suficientemente integrada, con un único mercado y una única moneda, capaz de competir con Estados Unidos y Asia en el futuro. Para ello, es necesario asegurar un grado suficiente de estabilidad, tanto en las variables internas –inflación, finanzas públicas– como en las externas –tipo de cambio–. La culminación del mercado único, la autonomía de la política monetaria europea y la desinflación provocada por una autoridad monetaria única e independiente son otras de sus justificaciones

CAPÍTULO II

EL DEBATE ECONÓMICO Y LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA UEM

Una vez estudiado el camino recorrido por Europa hacia la UEM y el fundamento teórico e ideológico de la misma, entraré en el análisis del debate que se ha producido en Europa sobre las virtudes y defectos, los efectos positivos y negativos, de la UEM. Pretendo ahora aplicar el método comparativo, que Friedlander y Cohen concebían como el único método posible para las ciencias sociales¹, dentro del método dialéctico como marco general, con la comparación de los principales argumentos científicos que apoyan y que cuestionan la implantación de una Unión Monetaria como la diseñada en Maastricht, y la refutación de cada uno de ellos realizada por el bando contrario. Es decir, se plantearán unas tesis, se contrastarán con sus correspondientes antítesis para intentar alcanzar una síntesis.

Se trata de un debate muy interesante, en el que se enfrentaron los defensores del proyecto, cuyas tesis fueron asumidas oficialmente por la Comisión Europea en el *Informe Emerson*, y sus detractores. Estos últimos conforman un grupo ciertamente heterogéneo, pero que, *grosso modo*, podemos dividir en dos: los que se opusieron a la UEM por convicción ideológica –que a su vez se agruparían en los opositores de izquierdas y en los defensores de un neoliberalismo radical–, y los que la rechazaron desde un análisis científico del proyecto y de sus implicaciones, ya que encontraron suficientes inconsistencias como para dudar de su bondad y viabilidad.

Estos últimos, como es lógico, provienen del campo académico, de las principales universidades de Europa y Estados Unidos. El debate más interesante, por ser científico, para esta primera parte es el desarrollado a este nivel, pero además en este caso fue también el más intenso e influyente; no hubo una confrontación política y parlamentaria importante sobre la Unión Monetaria ni en España ni en la mayoría de los demás países. Tan sólo se produjo en aquellos donde se registraba un mayor rechazo al euro por parte de la opinión pública, como Alemania, Gran Bretaña, Francia o Dinamarca. En el resto, la discusión transcurrió por derroteros excesivamente elevados para el ciudadano medio, entre tecnicismos económicos e interpretaciones dispares de esa disciplina, sin que se planteara, como veremos, un debate sobre las verdaderas motivaciones de la UEM.

¹ FRIEDLANDER Saul y COHEN Rymond, “Réflexions sur les tendances actuelles de la recherche en relations internationales”, *Revue Internationale des Sciences Sociales* vol. 26 (1974) 52, apud ARENAL, 1984, 408.

Tras esta confrontación de argumentos económicos, abordaré en el apartado final del Capítulo las verdaderas causas, que son de orden político y no económico, pero que se han hurtado en general a la población por el miedo a plantear a las claras lo que se pretendía en realidad con un *invento* de esta magnitud, por lo que se disfrazaron las motivaciones políticas de bondades económicas mucho más dudosas. Estudiaré esta motivación en el marco de las principales teorías que han estudiado la integración política europea y abordaré con una visión amplia y multidimensional las relaciones de la UEM con la Unión Política, así como su ubicación y su papel en el proceso hacia ésta.

Veremos también que el debate y la motivación política, en la mayoría de las ocasiones, se ha planteado en términos nacionales o nacionalistas. Es decir, en términos del estilo “la UEM será buena para Francia porque equilibrará el poder económico en Europa y limitará la capacidad de decisión de Alemania” o “la UEM será buena para España porque nos situará entre los países grandes de Europa y se nos tomará en cuenta en el futuro” o “la UEM no será mala para Alemania porque parte de una convergencia previa suficiente para garantizar que el euro será tan sólido como el marco”.

2.1. El debate sobre la Unión Monetaria

El objetivo de este apartado es identificar las distintas posiciones y planteamientos que ha originado el proyecto como paso previo al análisis de los principales argumentos a favor y en contra de la creación de la UEM. Es decir, situar las principales corrientes doctrinales y los autores más representativos cuyos argumentos serán los que estudie al entrar de lleno en el debate de ideas que se ha suscitado en torno al proyecto, debate que, como veremos, no ha calado en el gran público.

2.1.1. Los participantes en el debate

La UEM ha suscitado, como no podía ser menos, una fuerte polémica entre sus partidarios y opositores, procedentes todos ellos de las más dispares disciplinas científicas o de las distintas instituciones sociales y políticas. Indudablemente, el debate ha tenido su cenit en el campo de la Economía, habida cuenta que los principales argumentos a favor y en contra proceden de esta ciencia, pero políticos de toda condición, sociólogos, psicólogos, periodistas y un largo etcétera se han sumado a uno u otro bando.

En general, podemos decir que casi nadie se opone al proyecto de una unificación monetaria en Europa *per se*. Un movimiento así, salvo para los grupos nacionalistas radicales de algunos países, no es criticado por la carga de integración europea que supone. Tampoco casi nadie, excepto la oposición a la izquierda de la socialdemocracia, critica las reformas implícitas en la UEM: la necesidad de reducir el déficit público, de rebajar la inflación o de permitir unos tipos de interés más laxos. Pero ahí se acaban las coincidencias. Las diferencias surgen en cuanto se profundiza un poco más en las características de la Unión Monetaria en la forma en que se contempla en el TUE: las ventajas e inconvenientes, los criterios de convergencia, los fines y objetivos de la UEM, los ganadores y perdedores, los posibles costes de su implantación y un largo etcétera son los temas sobre los que se han abierto agudas discrepancias.

2.1.1.1. Los defensores de la UEM

Podemos establecer, *grosso modo*, tres grandes bandos en el debate. En primer lugar, los defensores de la UEM en los términos en que se planteó en Maastricht y se perfiló definitivamente en Madrid. Estos defensores serían los llamados *oficialistas*, es decir, todos los implicados de una u otra forma en la génesis del proyecto o en su ejecución, tanto en el ámbito de las instituciones de la UE como en el de los distintos estados miembros, con un énfasis especial por parte de los bancos centrales nacionales.

En términos políticos, podríamos situar a los defensores en un espectro que englobaría desde la derecha y el centro derecha –demócratas, conservadores y liberales– hasta el centro izquierda –socialdemócratas y socialistas reconvertidos, todos ellos defensores de una mayor justicia social, pero dentro de los parámetros de la nueva economía superadora del keynesianismo–. Es decir, un espectro que supondría las opciones políticas mayoritarias en Europa en la segunda mitad del decenio de 1990.

Estas fuerzas, con distintos matices, coinciden en considerar que la UEM puede ser un paso decisivo para asegurar en el futuro los elementos esenciales del modelo socioeconómico europeo. Entienden que la mayor amenaza contra las conquistas sociales vendría del mantenimiento de unos desequilibrios fiscales que podrían arruinar al estado del bienestar. Por otra parte, entienden que el control del déficit no significa necesariamente cuestionar los instrumentos de solidaridad social o territorial. Probablemente, el consenso mayoritario sobre la necesidad de una política de precios estable y tendente al equilibrio fiscal, con o sin Unión Monetaria, es la mayor aportación del proyecto a la vida política europea, según algunos autores.²

Asimismo, podemos englobar aquí a la mayoría de los economistas que comparten la visión subyacente a la UEM que hemos analizado en el apartado anterior: la nueva política económica, las medidas de desinflación competitiva y la necesidad de reducir los principales desequilibrios económicos, como la inflación o el déficit público, a toda costa. Estos han producido una abundante literatura de artículos e informes para apoyar las tesis que sostienen la UEM, y han contado en todo momento con el apoyo de las autoridades nacionales y comunitarias, en un movimiento de retroalimentación beneficioso para ambas partes: los economistas conseguían difusión y las autoridades respaldo científico y propagandístico –técnica de contagio con el argumento de autoridad científica³– para sus postulados. El texto de referencia de este bando sería el Informe Emerson comentado en el apartado anterior.

2.1.1.2. La oposición académica

El segundo bando sería el de los opositores académicos de la UEM. Muchas universidades y centros de investigación de todo el mundo, con un activo protagonismo, curiosamente, de los radicados en Estados Unidos⁴, han realizado análisis detallados de

² Emilio Fernández-Castaño, ex secretario de Estado para la Unión Europea, es uno de los sostenedores de esta idea. Considera que, dentro del consenso, existe un triple plano de debate: sobre la estructura presupuestaria nacional de cada estado, es decir, el reparto de ingresos y gastos; sobre el papel de la política económica y social de la UE, esto es, la política de empleo y el presupuesto comunitario; y sobre la aplicación concreta del proyecto monetario a cada país (FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 117-8).

³ Ver definición más amplia en el Capítulo III, epígrafe 3.1.7.1.

⁴ Este fenómeno tiene su razón de ser. En Estados Unidos, no se trató a la UEM como una cuestión política seria hasta que quedó claro que la creación del euro era irrevocable; desde finales de 1997, aproximadamente. Hasta entonces, la actitud estadounidense hacia el proyecto estuvo caracterizada por un profundo escepticismo, y tanto los políticos como los economistas subestimaron el ímpetu de la integración monetaria europea. Cuando la culminación de la UEM estuvo más cerca, Estados Unidos tomó un papel más activo, y no precisamente para impulsarla, a pesar de que “la integración europea va en interés de EEUU, siempre que la UE mantenga mercados abiertos y siga cooperando con sus socios extranjeros”. La UEM plantea unos retos de gran calado para la política económica tradicional de la mayor potencia del mundo, que asustaron a algunos de sus responsables y motivaron el surgimiento de una literatura económica contraria a la UEM. Estos retos son los siguientes. En primer lugar, la menor vulnerabilidad del euro a los movimientos del dólar que la de las antiguas divisas europeas por separado, con lo que se elimina la

los planteamientos subyacentes en el Informe Emerson y en la forma de llevarse a cabo la UEM, para elaborar una serie de contraargumentos, indicaciones, incongruencias, incoherencias o simplemente puntos de vista contrapuestos. Estas críticas cuentan con una sólida base científica y, en general, coinciden en que las tesis oficiales adolecen de los siguientes defectos: sobreestiman las ventajas potenciales de la moneda única; se limitan a una evaluación global y no analizan las repercusiones por países; los beneficios que señalan son imprecisos desde un punto de vista teórico y difícilmente cuantificables empíricamente; y no tienen en cuenta la verdadera dimensión de los riesgos que entraña un proyecto de estas características.

La filosofía económica de la moneda única propuesta en el Tratado de Maastricht no deja de ser un puñado de serrín ideológico disparado por los integristas del monetarismo a la inteligencia de la gente y que pretende, por tautológica, ser irrefutable, cuando está carente de sentido. (...) En tal sentido, los criterios son un conjunto de inanidades biensonantes con ínfulas académicas pero que incumplen lo más sagrado del acervo de la ciencia económica, ya de por sí bastante desprestigiada.⁵

2.1.1.3. La oposición política

Como es lógico, estas críticas y refutaciones son las más importantes si consideramos la UEM como un proyecto eminentemente económico. Sin embargo, como ya hemos visto en el Capítulo anterior y estudiaremos más detalladamente a continuación, la principal dimensión de la unificación monetaria es política. Así pues, no cabe ignorar un tercer grupo de participantes en el debate, que serían los opositores al proyecto por razones políticas. Este grupo estaría formado por todas aquellas posiciones políticas que se salgan del espectro que he definido para los defensores de la UEM; por consiguiente, no conforman un único bando, sino que integra una gran diversidad de percepciones. Básicamente, cabría señalar dos.

2.1.1.3.1. La oposición de izquierdas

La de izquierdas descalifica la política económica que se desprende de la UEM desde dos puntos de vista. En primer lugar, la considera responsable del alto nivel de paro en Europa debido a su carácter deflacionista, pues prima la estabilidad de los precios sobre el crecimiento económico, a lo que achaca el estancamiento de la economía europea en la década de 1990 y de la consiguiente destrucción de puestos de trabajo.

posibilidad de emplear estas fluctuaciones como cuña para romper los vínculos entre dichas monedas y aumentar su debilidad frente a EEUU. Después, la pérdida de importancia del dólar como moneda-vehículo de transacciones comerciales internacionales y como denominador de instrumentos financieros, en detrimento del euro. En tercer lugar, la UEM reforzará el poder y la influencia de Europa en los asuntos monetarios mundiales, hasta entonces manejados a su antojo por EEUU. Por último, el fin de una política consistente en aprovecharse de la asimetría causada por las diferencias en políticas macroeconómicas o balanza de pagos entre los países europeos. Cuando se daban estos choques, la amenaza de un precipitado movimiento en los tipos de cambio presionaba a los gobiernos europeos para que reactivaran o frenaran sus economías de acuerdo con las preferencias norteamericanas. Con la UEM, se elimina esta asimetría, y se protege a los políticos europeos de las presiones estadounidenses. En conclusión, "Estados Unidos se enfrentaría a un socio mayor, más unido, seguro de sí mismo y poderoso que el que ha tenido en el pasado" (Citas y resumen de argumentos de HENNING, 1996).

⁵ CALAZA, 1997, 18-9.

En segundo lugar, considera que la consolidación fiscal impone recortes de los gastos sociales –desempleo, pensiones, sanidad y educación–, especialmente en fases bajas del ciclo económico. Es decir, que la moneda única pone en peligro el estado del bienestar y que, a la larga, conduce a su destrucción.

Estas posturas izquierdistas creen que la única solución es renunciar al proyecto de la UEM tal como se plantea, aunque de nuevo con dos posturas: algunos creen que la solución es nacional, frente a una UEM que es la plasmación de la “Europa de los mercados” y del triunfo del neoliberalismo; otros sectores consideran que la solución es la integración política y económica de la UE, que relance la economía con una política presupuestaria que permita una solidaridad económica acorde con la liberalización de los mercados. Es decir, piden que se construya la “Europa de los ciudadanos”, basada en la justicia social y el reparto de la riqueza, mediante políticas redistributivas y un mayor intervencionismo estatal en la economía; es decir, un retorno al pacto keynesiano, si no a posiciones más radicales rayanas en el socialismo real.

Aceptar la moneda única y reclamar a un tiempo una Europa social y respetuosa con el medio ambiente es lo mismo que pedir la cuadratura del círculo. Defender la competitividad al tiempo que se defiende el pleno empleo y la tutela del Estado sobre los derechos sociales supone unificar propuestas contradictorias.⁶

2.1.1.3.2. La oposición de derechas

La segunda percepción sería la oposición de derechas, que a su vez engloba a grupos muy diferentes. Esta oposición tiene dos banderías principales. Por un lado, los ultranacionalistas de cualquier país miembro de la UE, que utilizan el argumento de la pérdida de soberanía nacional en favor de unas instituciones que siempre se ven como controladas por los tradicionales *enemigos* extranjeros. “En algunos casos, este discurso populista encubre la resistencia de los más ricos que, una vez obtenido el mercado interior, rechazan los elementos de solidaridad europea que introduce Maastricht”⁷.

En general, las posiciones de este grupo suelen tener como argumento principal el temor al excesivo poder de Alemania en la Europa del euro. Temen que la UEM sea la consagración de la Alemania unificada y creen que sólo el rechazo a la integración europea puede impedir la hegemonía alemana sobre Europa. En Alemania, como es lógico, no se ven así las cosas, pero sus grupos más nacionalistas utilizan otro argumento: consideran la Unión Monetaria como una imposición de los europeos que les fuerza a renunciar al marco como signo de obligado de buena voluntad tras la unificación.⁸

El segundo gran grupo de oposición de derechas es el de los neoliberales radicales, que consideran insuficientes los criterios de convergencia del TUE y el pacto de Estabilidad, y exigen la eliminación total del déficit público, la supresión de los subsidios, sobre todo de desempleo, la liberalización total del mercado de trabajo con erradicación de los convenios colectivos, la privatización casi absoluta de servicios como la sanidad, la educación o las pensiones, y, en general, la aplicación inmediata de todos los principios neoliberales.

⁶ MORÁN, 1998, 131.

⁷ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 118.

⁸ Más adelante veremos con más detalle el debate planteado desde las distintas ópticas nacionales.

En este caso, la UEM no se rechaza como idea, sino que se critica su estrechez de miras, es decir, una forma de llevarse a cabo que no acomete las reformas estructurales que requiere Europa. Y es que este grupo acusa al modelo social europeo de provocar graves desequilibrios presupuestarios y de ser responsable de la pérdida de competitividad de Europa y el consiguiente efecto de elevado desempleo. Para este sector, dicho modelo social es, además, el causante de la pérdida de la moral basada en el trabajo y la autoestima, y sólo se justificaba como un seguro social ante la amenaza del bloque comunista: el pacto keynesiano. Una vez dismantelado el sistema en Europa Oriental, no resulta necesario ni posible unas transferencias sociales que penalizan a los más aptos en favor de los más débiles.

Un buen ejemplo del pensamiento de este último grupo sería la siguiente diatriba de Pedro Schwartz:

La tarea que tienen ante sí los liberales europeos consiste en evitar que la Unión se convierta en un espejo a gran escala de nuestros Estados de bienestar intervencionistas, invadidos de reglas y regulaciones, saturados de agricultores a la sopa boba, aquejados de evasión de impuestos, mercados negros, falsos parados, y *malades imaginaires*. El gran asunto de discusión y debate entre nosotros, los europeos, debería ser si la UEM es un baluarte de libertad constitucional o el caballo de Troya de la burocracia.⁹

No obstante, una parte de estos neoliberales, aunque critican que la UEM se quede corta y son contrarios a las políticas comunes europeas, sí apoyan el proyecto como un paso hacia la destrucción del modelo social europeo, caro e ineficiente. Su mayor respaldo es para la aplicación de unos criterios de política económica basados en el equilibrio presupuestario, la reducción del papel del estado y la consagración de la ley del mercado como único asignador de los recursos.

Estas dos percepciones, la nacionalista y la liberal radical, van la mayoría de las veces separadas, pero se dan casos en que confluyen en un solo grupo político, que se convierte así en un poderoso opositor al proyecto. El ejemplo más evidente de esta conjunción sería el Partido Conservador británico, o por lo menos la importante facción más furibundamente antieuropeísta del mismo. La propia Margaret Thatcher, responsable con Ronald Reagan de la revolución conservadora, dice en sus memorias que la moneda única supone un paso irreversible y el fin de la soberanía del Reino Unido. La influencia de este grupo en ese país y en su decisión acerca de la UEM es resumida de este modo por Samuel Brittan:

Gran Bretaña no debería adherirse inmediatamente (...) [por] el clima de hostilidad extrema hacia todos los acuerdos financieros europeos, no sólo en los tabloides (periódicos sensacionalistas), sino también por parte de los analistas y periodistas angloparlantes y vociferantes de la City y otros centros financieros –por no hablar de algunos diputados–. La primera ley económica es conocida como la Ley de Murphy, y reza que si cualquier cosa puede ir mal, irá mal. De modo que resulta probable que todos los problemas y decepciones que se produzcan en los albores del próximo siglo (...) serán achacados a la UEM, a un ambiente extremadamente crispado fomentado por los xenófobos, que nunca faltarán entre nosotros. (BRITTAN, 1997, 64).

⁹ SCHWARTZ, 1997, 133.

2.2. Argumentos a favor y en contra de la moneda única

La segunda parte de este Capítulo pretende entrar de lleno en las argumentaciones que han planteado los defensores y detractores de la Unión Económica y Monetaria, para analizar las supuestas ventajas e inconvenientes, así como los riesgos, de un proyecto de la envergadura del que nos ocupa. No es la intención de esta tesis llegar a una conclusión sobre si la UEM es beneficiosa o perjudicial para Europa y España. Numerosos autores muchísimo más preparados para esa tarea que el que la suscribe, por formación, experiencia y prestigio, lo han intentado, y en la mayoría de los casos no lo han logrado. Me basta con reflejar estos argumentos mediante una síntesis inédita de las aportaciones de muy diversos autores que han participado en este debate para alcanzar una conclusión sobre la falta de argumentos concluyentes e incontestables que justifiquen o refuten la necesidad y la conveniencia de la Unión Monetaria.

Por tanto, iré desgranando cada uno de los principales argumentos favorables a la UEM, con un subapartado para incluir la refutación del mismo por los detractores del proyecto. A continuación, seguiré un esquema similar con los argumentos contrarios a la UEM. Finalmente, trataré de hallar una conclusión y de establecer el argumento definitivo que, al final, es el que tanto defensores como críticos reconocen se ha impuesto.

2.2.1. Los argumentos económicos a favor de la UEM

2.2.1.1. Eliminación de la incertidumbre sobre los tipos de cambio

Este argumento parte de que la racionalidad del mercado único reside, básicamente, en que permite obtener ganancias de eficiencia significativas en la asignación de los recursos. Sin embargo, el mantenimiento de diversas monedas nacionales, en un mercado integrado, supone un obstáculo residual para la plena materialización de tales ganancias. Si las fluctuaciones cambiarias no son perfectamente previsibles, ni su riesgo puede ser plenamente cubierto, las decisiones de consumo, ahorro e inversión pueden verse distorsionadas por dichas fluctuaciones. De hecho, la evidencia empírica demuestra que la incertidumbre sobre la evolución de los tipos de cambio inhibe los flujos de comercio e inversión internacionales. La volatilidad de los tipos de cambio induce a las empresas a adoptar una actitud de “esperar y ver” hacia las decisiones de comercio exterior, lo que reduce la integración de las diferentes economías.

Los agentes que toman decisiones en un mercado integrado, pero en el que coexisten diversas monedas, no pueden explotar plenamente las ventajas derivadas de su acceso al mismo, puesto que el precio esperado en moneda nacional, o extranjera, de los bienes extranjeros, o nacionales, dentro del mercado único incorpora un componente de expectativa cambiaria difícil de anticipar, y cuyo riesgo es costoso cubrir y no siempre posible, sobre todo a largo plazo.

Por tanto, la existencia de múltiples monedas actúa como una barrera que segmenta las transacciones económicas y financieras. Y la eliminación de esta barrera es la culminación del mercado único¹⁰. Eso, sin contar con los efectos desastrosos de las turbulencias monetarias. Según datos de la Comisión, la crisis del SME de 1995 costó a la UE un 2% de pérdida de crecimiento y 1,5 millones de empleos.

El tipo de cambio no sólo es importante para el intercambio de bienes y servicios, sino que también influye en el precio y la rentabilidad de los activos financieros para los residentes en un país distinto al que se emiten dichos activos. Por ello, al eliminar la incertidumbre, no sólo mejora el comportamiento de los mercados de bienes y servicios, sino también el de los mercados financieros.

Como hemos visto en el epígrafe 1.2.3., para lograr verdaderamente la eliminación de la incertidumbre, no basta con un régimen de tipos de cambio fijos, aunque reduciría notablemente la variabilidad de los mismos, pues siempre persiste la posibilidad de su ruptura o abandono por parte de algún miembro y de un realineamiento de las paridades. La irrevocabilidad del compromiso y la desaparición completa del riesgo de cambio exigen la desaparición de las monedas nacionales.

Tommaso Padoa-Schioppa ofrece tres argumentos de política económica y uno microeconómico para justificar por qué el mercado único exige la eliminación de las incertidumbres de tipo de cambio para ser efectivo y duradero. El microeconómico es que la estabilidad de los tipos de cambio es la condición necesaria para aprovechar los beneficios de la libertad de movimientos de mercancías, capitales y servicios; una sola moneda es la única forma de que el comercio nacional no tenga ventajas sobre el transfronterizo. Los de política económica se refieren a la inutilidad del tipo de cambio como instrumento de política comercial, de política antiinflacionista y de ajuste ante los *shocks*. En el aspecto comercial, su utilización, la devaluación competitiva, es un atentado contra la eliminación de las barreras comerciales y la política comercial única. En cuanto a la inflación, en un área con plena movilidad de capitales, las diferencias de tipos de interés entre los países conducen a una sustitución de divisas a gran escala. Dicha sustitución reduce la capacidad de las autoridades nacionales para controlar la masa monetaria y, por tanto, para usar el tipo de cambio como instrumento de política fiscal. Su utilización en este sentido tiene un efecto muy limitado en el tiempo.

Por último, la utilización más importante del tipo de cambio según la teoría de las ZMO es como respuesta a los *shocks* diferenciados. En este sentido, Padoa-Schioppa no se pronuncia sobre su eficacia, aunque reseña dos circunstancias: la filosofía subyacente a la UEM y al mercado único es desarrollar los mecanismos de ajuste necesarios; y que los miembros del SME habían abandonado hace mucho el tipo de cambio como elemento de ajuste, pues no hubo realineamientos desde 1987 hasta las crisis de 1992-93 pese a *shocks* como fluctuaciones del precio del crudo o la unificación alemana. Este autor opina que un sistema de tipos de cambio fijos no resuelve el problema porque no establece quién decide la política monetaria del conjunto. Económicamente, es muy difícil para un solo país retener el control sobre sus condiciones monetarias nacionales para actuar como ancla de la zona, y la multiplicidad de bancos centrales es fuente segura de conflictos; y políticamente, es inaceptable para un sistema de iguales como la UE el que uno solo decida la política de toda la zona.¹¹

¹⁰ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 25-6.

¹¹ PADOA-SCHIOPPA, 1995a, 57-8. Ver también epígrafe 2.2.2.2.

Este primer argumento a favor de la UEM ha sido presentado como el más relevante, ya que la supresión de las incertidumbres permitiría a Europa un crecimiento sostenido sin inflación, a imagen y semejanza de lo que ocurría en Estados Unidos en los años previos e inmediatamente posteriores a 1999.

2.2.1.1.1. Crítica y contraargumentación

La traslación del ejemplo estadounidense no es tan automática como parece, según los críticos de la UEM, y aducen que se trata de un modelo económico muy distinto del europeo continental, como hemos visto más arriba. Por otra parte, a largo plazo, si hay libertad de movimiento de capitales como en la UE, el riesgo de cambio es irrelevante, y a corto hay cada vez más instrumentos para cubrir los riesgos: seguros de cambio, productos derivados, etc.

Según Guillermo de la Dehesa, es incoherente la afirmación de que un sistema de tipos de cambio flexibles es incompatible con el mercado único. Lo que es incompatible, a su juicio, es la libertad de movimientos de capital con un sistema de cambios semifijos como era el del SME: “Todo el mundo ha llegado, por fin, a convencerse de algo que ya se demostraba en todos los libros de texto de teoría monetaria internacional, a saber, que una libertad total de movimientos de capital sólo es compatible con un sistema de tipos de cambio flotantes o una moneda única”. Por tanto, aunque la Unión Monetaria es una forma de aprovechar el mercado único, también lo es permitir una fluctuación libre del tipo de cambio. Lo que no sirve es una fórmula intermedia, como las ensayadas con anterioridad a la UEM¹².

Calaza asegura que, lejos de restringir el comercio y el crecimiento económico, la incertidumbre sobre el tipo de cambio los incrementa, y que es precisamente la moneda única la que actúa de freno. Y cita al propio Informe Emerson para demostrarlo:

[Nuestros gobernantes y teóricos] a veces rizan el rizo de la argumentación al invocar el efecto pernicioso de la incertidumbre de los tipos de cambio, ignorando que los autores del “informe Emerson” (...) lo desdeñaron por inconsistente: la incertidumbre en economía no es aditiva, y las oportunidades de ganancia que genera superan casi siempre a las pérdidas. Por ello, es bien sabido que una única moneda en el mundo no aumentaría el comercio sino que lo disminuiría.¹³

2.2.1.2. Fin de las devaluaciones competitivas y de los conflictos comerciales que acarrear

El fin de la incertidumbre sobre los tipos de cambio lleva aparejada otra circunstancia a la que me he referido al hablar de la política de desinflación competitiva: la imposibilidad de realizar devaluaciones competitivas por parte de un país para restablecer la competitividad perdida por otros desequilibrios, como el exceso de inflación. Circunstancia que es considerada una ventaja en los países de economía más fuerte de la UE, ya que impide que los países más débiles crezcan a costa de su estancamiento.

¹² DE LA DEHESA, 1994, 168.

¹³ CALAZA, 1999, 28. Ver también epígrafe 2.2.3.2.

El recuerdo del abaratamiento de las importaciones tras las devaluaciones de la libra, la lira y la peseta en 1992-93 hizo que los industriales franceses y alemanes temieran una repetición de esos movimientos, que conceden ventajas competitivas.

Por tanto, una moneda única igualará definitivamente las reglas del juego comercial para todos, de forma que la competitividad de cada uno dependerá estrictamente de sus costes internos y, en definitiva, de la situación de su economía, y no de la manipulación interesada del tipo de cambio. Esta situación tiene el efecto inducido de acabar con los recelos, acusaciones y temores entre socios comerciales, lo que debe incrementar la confianza, la cooperación y el volumen de los intercambios.

2.2.1.2.1. Crítica y contraargumentación

Aparte de la polémica sobre los efectos positivos y negativos de la devaluación, que veremos más adelante, este argumento es tachado de inconsistente por los economistas más liberales: “Si hay libertad de movimientos de bienes y servicios, personas y sobre todo capitales, es imposible manejar el tipo de cambio con el fin de promocionar las exportaciones propias y dificultar las importaciones. Es un razonamiento propio de la época de Bretton Woods, de economías intervenidas con tipos de cambio fijos pero revisables, sin libertad de transacciones ni de movimientos de capitales” (RECARTE, 1997, 102). Según estos autores, la pérdida de competitividad de países como Francia no deriva de una moneda fuerte, sino de la incertidumbre por la actuación del sector público y el descontrol del déficit, consecuencia de una economía muy intervenida.

Un país, por tanto, no puede decidir su tipo de cambio más allá de uno o dos meses, porque los mercados de divisas corrigen rápidamente cualquier precio injustificado del dinero. Los países sólo pueden devaluar o revaluar su moneda de forma indirecta a través de los tipos de interés, ya que este mercado se adapta más rápidamente que los agentes económicos internos y mantiene la moneda infra o sobrevalorada durante un período, que puede llegar a dos años, antes de que los precios nacionales se ajusten a las nuevas condiciones monetarias¹⁴. Esta situación no tiene que resolverse por fuerza, a su juicio, con una moneda única; basta un pacto de estabilidad que limite la creación de dinero en la UE, con un presupuesto equilibrado que haga creíble el compromiso.

Además, según Pedro Schwartz, el verdadero problema no es tanto la devaluación competitiva, sino la sobrevaloración con que los gobiernos pretenden aumentar su respetabilidad, que suele tener efectos desastrosos en sus economías¹⁵.

2.2.1.3. Supresión de los costes de transacción asociados a los cambios de moneda

Estos costes son los que se derivan de los cambios de moneda entre países de la Unión, básicamente, comisiones bancarias y gastos asociados. De su eliminación se deriva un ahorro notable de recursos, aunque cuantitativamente inferior al asociado a la desaparición de las incertidumbres, que pueden destinarse a usos más eficientes.

¹⁴ Ver los múltiples estudios de BERNHOLZ Peter sobre la inflación y su relación con las fluctuaciones de los tipos de cambio.

¹⁵ SCHWARTZ, 1997, 129.

El Informe Emerson los cuantifica en un 0,5% del PIB total de la UE, y del 0,2% en el caso español. En total, unos 30.000 millones de marcos alemanes anuales: “30.000 millones de marcos alemanes en costes superfluos” (SCHMIDT, 1997, 35).

Según un informe elaborado por el servicio de estudios de La Caixa, el ahorro estimado de costes financieros para las empresas y las administraciones en los primeros tres años de vida del euro se sitúa en una cifra entre tres y cuatro billones de pesetas (entre 18.030 y 24.040 millones de euros) para todos los países de la Unión Monetaria¹⁶.

Esta es la ganancia de eficiencia más evidente en una región cuyos miembros llevan a cabo la mayoría de sus intercambios comerciales entre sí. Ontiveros y Valero identifican tres categorías de fuentes de ahorros transaccionales:

- Costes financieros o externos: básicamente, comisiones por operaciones de cambio de divisas y las diferencias (*spreads*) entre el tipo comprador y el vendedor. El ejemplo más aludido para ilustrar esta ventaja es el de un viajero que sale de su país con una cantidad de dinero, atraviesa los 15 miembros de la UE y se queda sin dinero sólo por los gastos de cambio de divisa
- Costes internos de las empresas: medios materiales y humanos asignados a la gestión y cobertura de riesgos de tipo de cambio y de interés, como los seguros de cambio; también los de ejecución de órdenes de pago internacionales
- Costes incurridos por los bancos centrales y otras instituciones en el control y administración de las operaciones en divisas con los países comunitarios¹⁷

2.2.1.3.1. Crítica y contraargumentación

Se ha utilizado como ejemplo el de un viajero neurótico, que vuela de un aeropuerto a otro, cambiando cada vez, compulsivamente, un billete de 1.000 pesetas y lo que va quedando de él, sin ninguna finalidad. Cuando termina su periplo ha perdido una parte sustancial de su dinero, a cambio de nada. La escasa utilización del dinero fiduciario en una economía desarrollada, como la europea, pone límites claros a los potenciales ahorros. Según fuentes diversas, se ha valorado desde el 0,1 por cien (sic) hasta el 0,3 por cien del PIB¹⁸.

Si los miembros del Parlamento europeo insisten en viajar por Europa con billetes bancarios en vez de con tarjetas de crédito cuyos débitos pueden cargarse directamente a sus cuentas bancarias, seguirán sufriendo comisiones de cambio desorbitadas¹⁹.

Es decir, los críticos reconocen que estos ahorros existen y se producirán, pero las objeciones vienen por dos lados. En primer lugar, todo el mundo está de acuerdo en que la estimación del ahorro derivado de la supresión de los costes de transacción realizada por el Informe es muy optimista y que, con toda probabilidad y a falta de cifras reales del primer año de existencia del euro, la ganancia será bastante inferior²⁰.

¹⁶ “El euro ha reducido ya en cuatro billones los costes financieros”, *El País* (19.12.2001) 45.

¹⁷ ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 30-1.

¹⁸ RECARTE, 1997, 102.

¹⁹ SCHWATRZ, 1997, 125.

²⁰ CALAZA, 1999, 86.

De todas formas, “el ahorro de media centésima en costes de transacciones que ha estimado la Comisión Europea no tiene la envergadura suficiente como para justificar adentrarse en una aventura de tal envergadura rumbo a lo desconocido, económico y político. En cualquier caso, gran parte de estos ahorros, en última instancia se podrían lograr mejorando los mecanismos de transmisiones bancarias” (BRITTAN, 1997, 50).

En segundo lugar, estas ganancias que serán efectivas para las empresas y consumidores, que ya no necesitarán cambiar de moneda en sus viajes o transacciones exteriores, las perderán los bancos privados, que eran los que cobraban las comisiones de cambio de moneda. Por tanto, en términos de economía global, se trata de un juego de suma cero: lo que unos ganan lo pierden los otros.

Cabe también la posibilidad de que los bancos compensen la desaparición de los costes de transacción, de la misma forma que son reticentes a repercutir completamente las disminuciones de los tipos de interés, incluso si la competencia impone otra lógica²¹.

2.2.1.4. Mejor determinación de la política monetaria y reducción de los diferenciales de tipos de interés

Con la libertad total de movimiento de capitales, la única forma de mantener políticas monetarias independientes es mediante un sistema de tipos de cambio flexibles. Pero, en el mercado único, la flotación de los tipos de cambio tiene un coste excesivo, en términos de volatilidad y de desajustes persistentes de competitividad. La contradicción entre la necesidad de estabilidad cambiaria y la independencia de las políticas monetarias se resuelve con la aceptación del liderazgo de un país por el resto. Este país, Alemania durante la vigencia del SME, fija su política monetaria de manera autónoma, mientras que a los demás no les queda más remedio que establecer un nivel de tipos de interés coherente con la estabilidad cambiaria frente a la moneda que actúa de ancla.

Según el Banco de España, este esquema asimétrico de determinación de la política monetaria acarrea dos tipos de problemas. El primero es la vulnerabilidad de las divisas de los países que renuncian a su política monetaria en los mercados internacionales; si estos sospechan que se puede relajar el vínculo cambiario, atacarán esa moneda y los activos denominados en ella. Vulnerabilidad que se acentúa con la plena movilidad de capitales y que obliga a estos países a pagar una prima de riesgo que se incorpora a sus tipos de interés. El segundo problema es el de las ineficiencias y conflictos derivados de la determinación de la política monetaria para toda un área sólo en función de las necesidades de una parte. Este sistema sólo funciona si los ciclos y los *shocks* de todos los países son similares o cuando los países que se fijan al ancla están dispuestos a sacrificarse a cambio de la estabilidad cambiaria. En vista de lo cual, nuestra autoridad monetaria concluye que “la política monetaria debe decidirse atendiendo a las condiciones económicas del área en su conjunto; cualquier otra solución incorpora numerosos factores de incertidumbre y de inestabilidad potencial”²².

²¹ CALAZA, 1994, 188.

²² BANCO DE ESPAÑA, 1997, 28-9.

2.2.1.4.1. *Crítica y contraargumentación*

En teoría, la determinación de la política monetaria sólo por una parte sin atender a las distintas necesidades del resto de países es peor que una decisión colegiada. Y, en teoría, es mejor que la política monetaria sea determinada de forma consensuada por un órgano en el que estén presentes todos los interesados. Pero esa es la teoría. En la práctica, ocurren dos tipos de problemas. El primero es que, a pesar de la convergencia nominal, las condiciones del ciclo económico no se igualaron, ni mucho menos, en los 11 países que accedieron al euro desde su nacimiento. Antes bien al contrario, no sólo persistieron importantes diferenciales de inflación y de crecimiento entre los miembros de la UEM, sino que estos se ampliaron una vez en marcha la Unión Monetaria. Eso significa que las necesidades de política monetaria son distintas en cada país: mientras unos requieren una política laxa para incentivar su débil demanda, otros requieren unos tipos de interés altos para frenar su demanda fuerte, que está causando tensiones inflacionistas. Por tanto, decida quien decida la política monetaria, nunca va a llover al gusto de todos: “Me parece que utilizar la misma chaqueta para 12 países con distintas tallas puede ser asfixiante”, asegura Timothy Garton Ash²³.

En segundo lugar, es evidente que los países, en especial los de moneda más débil, querrán usar a su compatriota en el Consejo del BCE para influir para que la política monetaria de la zona euro sea más suave que la del Bundesbank. Eso, aparte de permitir una inflación más alta de la que está acostumbrada Alemania –aunque para el resto será más baja–, significa que se producirá una lucha entre los representantes de los distintos países en el órgano de gobierno del BCE para imponer sus puntos de vista sobre los demás. Y esta lucha es un escenario proclive para las presiones políticas sobre una autoridad en principio independiente. El ejemplo más lamentable de esta situación se produjo en la misma creación del BCE en 1998, cuando Francia y Alemania estuvieron a punto de hacer fracasar la UEM por sus discrepancias sobre quién debía dirigir el Banco.

Además, algunos críticos académicos sostienen que los tipos de interés importantes son los que fija el mercado, y que éstos se mueven conforme a las expectativas que se crean. Es decir, basta con que el sistema elegido inspire la confianza suficiente para que los tipos de interés bajen en los países con peor reputación inflacionista y se reduzca el diferencial con los centrales. Para eso, no hace falta una moneda única; basta con unir las monedas más débiles a la que en el pasado haya tenido mejores resultados.

2.2.1.5. *Mayor control de la inflación y mayor transparencia de precios*

La existencia de una sola moneda permite una verdadera comparación de los precios de bienes y servicios similares en toda la UEM, de la que se benefician los consumidores y las empresas, ya que se fortalece la competencia y se estimula el comercio dentro del mercado único. Numerosos estudiosos aseguran que la comparación de los precios debe traer consigo una cierta homogeneización dentro de la UEM, es decir, todos los precios deberían situarse en niveles equiparables.

²³ ROMERO, 2002.

Este resultado es homólogo al que se produce interregionalmente dentro de una economía nacional, donde hay una práctica equiparación de precios, y de remuneraciones, que es resultado de varios factores, como la igualdad de acceso a bienes y servicios en todo el territorio, la movilidad de recursos y la existencia de normas nacionales, como los convenios colectivos.

La existencia de un nivel de precios uniforme en toda la Unión, aun admitiendo mínimas diferencias entre los países miembros, es una consecuencia necesaria de la configuración de la Unión como un mercado monetariamente unificado. Con una moneda única, si no existen barreras al tráfico y al comercio de mercancías y servicios, si hay libertad de establecimiento, la consecuencia lógica es la existencia de un nivel de precios uniforme en todo el territorio.

También debe contribuir, y mucho, a la igualación de los precios el que la preocupación prioritaria de las autoridades monetarias de la Unión sea evitar la inflación. (...) Lo que impulse la estabilidad del nivel general debe, en principio, favorecer la igualdad de los precios relativos.²⁴

Según el profesor Esteve, la igualación de los precios de las mercancías se produjo en gran medida con el mercado único y debe intensificarse con la UEM. Sin embargo, los precios de los servicios deben igualarse de forma más lenta y limitada, y otro tanto ha de ocurrir en los salarios, ya que existen numerosas imperfecciones y desigualdades –fiscalidad, seguridad social, productividad, etc.– en los mercados laborales. Lo que sí tenderá a igualarse es el ritmo de crecimiento de los salarios. No obstante, esta proposición dista mucho de ser una verdad teórica o empíricamente demostrable.

En cualquier caso, será más difícil para las empresas realizar discriminaciones de precios entre los mercados nacionales, ya que se elimina la segmentación de los mercados derivada de la existencia de diferentes monedas; aun así, seguirá habiendo cierta segmentación debido a la existencia de costes de transporte y otros adicionales:

La falta de comparabilidad de los precios y de una verdadera competencia transfronteriza había permitido hasta ahora que los fabricantes etiquetaran con precios diferentes sus productos, dependiendo del país. Las cifras reveladas por la Comisión sobre la práctica de ventas del fabricante alemán de automóviles VW muestran que el precio de un coche nuevo puede variar hasta un 40% entre los mercados más caros y más baratos de Europa. Con la moneda única es probable que desaparezcan las diferencias de precios injustificadas entre Estados miembros.²⁵

Además, los países con una tradición más inflacionista, como España, al integrarse en una moneda única en la que tendrán una posición de control los países de inflaciones históricas muy bajas, verán como se reduce la tasa de inflación con que funciona la economía, de una vez, sin costes en actividad y en empleo. Esta ventaja deriva de que las expectativas inflacionistas de todos los agentes sociales se rebajarán sustancialmente como consecuencia de la integración monetaria. Eso permitiría evitar un lento y costoso proceso, ya que todos los agentes sabrían que la tasa de inflación de la zona en que se integran es muy inferior a la nacional a la que estaban acostumbrados.

²⁴ ESTEVE SERRANO, 1994, 150-1.

²⁵ *Euro-op news* (1/1998), 9.

2.2.1.5.1. Crítica y contraargumentación

La crítica ataca este último argumento desde dos puntos de vista. El primero señala que la supuesta gran ventaja no se produjo con la llegada de la moneda única, sino antes, puesto que en 1997 la tasa de inflación ya se había reducido drásticamente a niveles europeos como consecuencia del proceso de convergencia nominal. Además, una vez dentro del euro, la tasa de inflación española volvió a crecer de forma incontrolada y a aumentar el diferencial con los países centrales a partir de 1999: ese año acabó con un IPC del 2,9% y el año 2000 en el 4%, frente al 1,7% de 1997.

El segundo ataque se refiere a la ausencia de costes que, en teoría, iba a implicar esta manera de atajar la inflación. Los hechos demostraron que la reducción de la inflación sí tuvo un importante impacto en el aumento del paro de la década de 1990, como consecuencia de la política de desinflación competitiva, que, a falta de reformas estructurales de los mercados laborales, requiere un aumento del desempleo para contener el crecimiento de los precios y mejorar así la competitividad exterior de los países.

2.2.1.6. Mayores posibilidades de crecimiento gracias a la consolidación del mercado único

Las ganancias estáticas de eficiencia descritas en los apartados anteriores también tienen el efecto de aumentar el potencial de crecimiento de la región en la que se produce la unificación monetaria. La reducción de la incertidumbre y la mayor capacidad de anticipación sobre la evolución de la política monetaria y de los tipos de cambio —el riesgo de cambio estaría cubierto totalmente sin coste— facilitan una mayor movilidad intraeuropea de los capitales y, en general, una mejor asignación geográfica de las decisiones de inversión. Mayor inversión y comercio significan mayor crecimiento.

Además, estas posibilidades se dan en un contexto presumible de estabilidad de precios en la zona, como consecuencia del modelo elegido de un único banco central independiente y cuyo principal objetivo es la lucha contra la inflación. La UEM no será la panacea, pero sentará las bases para este mayor crecimiento: “El euro, por sí solo, no puede solucionar todos los problemas pero su estabilidad va a contribuir a consolidar la economía europea”²⁶.

Desde distintos enfoques teóricos, diversos autores han llegado a la conclusión de que la UEM producirá importantes efectos en el crecimiento y en el empleo: basándose en una formalización inspirada en el modelo de Blanchard y Summers sobre problemas de histéresis del paro, y en el de Krugman y Matsuyama que proporciona un marco de referencia que permite deducir la dinámica del ajuste y su dependencia de las expectativas, Richard E. Baldwin llega a la conclusión de que pueden obtenerse efectos positivos para la economía europea en general, y para el problema del paro en particular. Este autor no se queda sólo en los efectos estáticos de la moneda única, sino que intenta medir sus efectos dinámicos, apoyándose en los modelos tradicionales de crecimiento tipo Solow o en las más recientes aportaciones de la teoría del crecimiento endógeno con competencia imperfecta y rendimientos crecientes.

²⁶ *Euro-op news* (1/1998), 9.

Las conclusiones de su análisis son que, al desaparecer las barreras arancelarias y ampliarse el mercado, las empresas mejoran su competitividad vía innovación, con mayores ganancias de productividad, dando lugar a un crecimiento general de la inversión y la renta²⁷.

Ángel de la Fuente hace referencia también a estos efectos dinámicos de la UEM en el crecimiento, aunque se muestra escéptico acerca de su magnitud:

El incremento del nivel de eficacia tenderá a acelerar el proceso de acumulación de factores, generando así un aumento adicional de la renta a medio y largo plazo que será proporcional al efecto directo de la liberalización. En términos de renta, este “dividendo de crecimiento” podría ser muy importante (en relación con el efecto directo), pero existe considerable incertidumbre sobre su tamaño. La contribución neta al aumento del bienestar, por otro lado, será bastante inferior al incremento de la renta por cuanto la acumulación de factores ha de financiarse mediante el aplazamiento del consumo. Finalmente, algunas de las teorías más recientes de “crecimiento endógeno” apuntan hacia la posibilidad de un efecto a largo plazo que se canalizaría a través de un aumento de la tasa de progreso técnico. En principio, este efecto podría ser mucho mayor que los precedentes, pero ahora resulta muy difícil aventurar estimaciones siquiera tentativas de su tamaño²⁸.

La UEM, como he analizado, es un complemento a la integración económica y financiera al permitir a los agentes económicos efectuar sus cálculos a escala europea.

(...) se provocará un mejor aprovechamiento de las economías de escala y una mejor asignación de los recursos a nivel europeo, lo que permitirá a Europa mejorar su capacidad competitiva frente a otros grandes bloques económicos.

La UEM es un paso más en la integración económica europea. Esto no implica que sin ella no pudiera funcionar un mercado único en Europa, sino que ese mercado será más “único” con una única moneda que con las que ya existen.²⁹

Según lo partidarios de la UEM, los grandes beneficiados de esta culminación del mercado único serán los consumidores europeos: “La constitución de un gran mercado interior, el más grande del planeta, sin riesgo de cambio y con las mismas reglas operativas para todos (...). El resultado final de todo ello será un mercado más homogéneo, más eficaz, con un grado de competencia aún mayor del que ahora existe. Los mayores beneficiados serán, sin lugar a dudas, los consumidores”.³⁰

2.2.1.6.1. Crítica y contraargumentación

La crítica reconoce que una economía puede crecer más rápidamente y durante más tiempo en un entorno de estabilidad monetaria. La inflación actúa como un impuesto sobre la actividad y dificulta la planificación empresarial y personal. Por eso se ha buscado siempre que la política monetaria mantenga la estabilidad.

²⁷ BALDWIN Richard E. y LYONS Richard, “External Economics on European integration: The Potential for Self-fulfilling Expectations” *European Economy* 44 (1991), y BALDWIN Richard E., “The Growth Effects of 1992” *Economic Policy (and European Forum)* 9 (1989).

²⁸ DE LA FUENTE, 1997, 249.

²⁹ GÁMIR, 1997, 196.

³⁰ LEAL, 1997, 140.

Sin embargo, los críticos cuestionan la forma en que el TUE intentó solucionar el problema, exigiendo la independencia de los bancos centrales nacionales, y después, del BCE. Pero esta independencia, aunque ayuda a eludir las presiones políticas, no libra a la autoridad monetaria de incurrir en errores y, además, socava su legitimidad en tiempos difíciles. Errores de bulto en la historia monetaria serían los del Bundesbank en la hiperinflación alemana de los años 20 o el de la Reserva Federal, que agravó la Gran Depresión de 1930 al restringir en vez de aumentar la liquidez.

Otro método para asegurar la estabilidad es el Pacto del mismo nombre con sus limitaciones al déficit público. No obstante, como muchos candidatos cumplieron los criterios fiscales mediante la *contabilidad creativa*, no es demasiado fiable.

Pese a todo, un euro con estas características debería ser un factor de estabilidad que favorezca el crecimiento sostenido. Pero “si nuestros políticos hubiesen querido de verdad una moneda estable, habrían fiado el cambio de sus monedas nacionales al marco y habrían convertido sus bancos centrales en cajas de emisión o *currency boards*”³¹.

En todo caso, los detractores y no pocos partidarios de la UEM admiten que, aunque la filosofía de la integración monetaria es que a un mercado único debería corresponder una moneda única que maximice los beneficios de la integración de los mercados y dé lugar a un mayor crecimiento, estos beneficios se derivan en mucha mayor medida de la mayor integración de los mercados que de la Unión Monetaria.

Es más, la moneda única puede tener el efecto contrario: en vez de actuar como aglutinante del mercado único, puede “reforzar las desarmonías impulsando los comportamientos dominadores, agravando la mutación intersectorial, acentuando la concentración localizada, desestructurando definitivamente los ámbitos rurales y, en fin, difundiendo el progresivo afianzamiento del miserabilismo terciario” (CALAZA, 1994, 188). El origen de tanta desdicha estaría en la ausencia de un presupuesto federal suficiente para la Unión Europea que actúe como contrapeso a la polarización en los entornos más competitivos que se derivará de la moneda única, según sus críticos.

2.2.1.7. Mayor papel internacional de la moneda y de la economía europeas

Este beneficio de la UEM proviene del previsible uso del euro como moneda internacional, en las tres funciones clásicas de medio de pago, unidad de cuenta y depósito de valor. En cuanto a la primera de ellas, su uso en el comercio internacional, las ventajas para un importador o exportador de denominar sus operaciones en su propia moneda son notables. Se derivan de las ventajas citadas de eliminación de la incertidumbre y ahorro de costes de transacción y de cobertura del riesgo de cambio. Un año después de su implantación, el euro estaba muy lejos de hacer sombra al dólar en esta función, ya que el grueso del comercio internacional, y muy especialmente del de materias primas y energía, se denomina en dólares y no se prevé que esto cambie a medio plazo, pero los partidarios de la UEM aseguran que se extenderá su uso a medida que el comercio exterior europeo continúe su expansión, y que las ganancias serán apreciables para unos países que antes no podían usar su propia moneda en las transacciones internacionales.

³¹ SCHWARTZ, 1997, 127.

Las principales zonas geográficas a las que se extenderá el uso del euro más allá de Europa son los países de Europa Central y Oriental, ligados al marco alemán y con vocación de adherirse a la UE, África, donde sustituirá al franco CFA, y los países mediterráneos, con los que se espera establecer una zona de libre cambio en 2010³².

Como unidad de cuenta, el euro puede ser utilizado para definir la paridad de las monedas y establecer el valor de distintos instrumentos financieros. Al igual que en la función anterior, el grueso de las transacciones en los mercados financieros internacionales utiliza como moneda vehicular el dólar. En este aspecto la Unión también puede mejorar su posición mundial, si consigue transmitir una imagen de cohesión económica y política. Las ventajas de la utilización del euro en los mercados serían un aumento del ahorro interno y una reducción de los tipos de interés³³. Esto proviene de que el atractivo del euro atraerá a los ahorradores de otras áreas, lo que generará un flujo de recursos hacia los mercados europeos, que contribuirá a moderar los tipos. “Todo ello facilitará la financiación de las empresas y las familias europeas y representará un ahorro notable de costes financieros, así como un estímulo adicional a la inversión”³⁴.

Por último, su uso como moneda de reserva se refiere a que terceros países demandarán el euro para guardarlo como reserva de sus bancos centrales del mismo modo que venían haciendo tradicionalmente con el dólar. Antes de la Unión Monetaria, sólo el marco alemán disfrutaba de esta ventaja, pero no era suficiente para satisfacer las necesidades de monedas de reserva, habida cuenta de la reducida dimensión de su mercado financiero nacional. Con la UEM, el conjunto de los países europeos contará con esta capacidad, siempre que la credibilidad del marco se extienda al euro.

Las estimaciones oficiales de los beneficios de la utilización del euro como moneda de reserva y de denominación del comercio internacional son de hasta el 0,6% del PIB comunitario, principalmente, por derechos de *señoreaje* para la UE. No obstante, los beneficios potenciales de la internacionalización del euro dependen en gran medida de la confianza exterior en la moneda, el mercado interior y el equilibrio político de la UE. En ese sentido, el BCE tiene una importante tarea que desempeñar, con un férreo control sobre el tipo de cambio del euro y la masa monetaria en circulación.

Ontiveros y Valero añaden un aspecto más: la contribución del euro a la estabilidad monetaria internacional gracias a su representatividad y peso en los mercados

Tampoco sería desdeñable la contribución de a la estabilidad internacional derivada de la unificación monetaria. En la medida en que la UE es el principal poder comercial hoy existente, su moneda se convertirá en una de las principales del mundo (...) El propio sistema monetario internacional dispondría igualmente de una mayor estabilidad que facilitaría su necesaria reforma para responder a las exigencias que plantea una economía crecientemente globalizada y expuesta a convulsiones no siempre predecibles de los mercados financieros.³⁵

Este papel de equilibrador de las relaciones financieras internacionales, sobre el que es difícil realizar proyecciones por la falta de antecedentes, tiene tres fundamentos:

³² MARÍN, 1998.

³³ MARÍN, 1997, 85.

³⁴ GONZÁLEZ Francisco, 1997, 268.

³⁵ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 32.

- Antes de la UEM, las finanzas internacionales se habían destacado por una notable asimetría con respecto al peso relativo de las principales monedas
- En determinados períodos, el dólar había sometido a otras monedas, entre ellas las europeas, a una presión y unas fluctuaciones excesivas
- Una mayor estabilidad en el espacio financiero europeo representa una destacada aportación al equilibrio de las relaciones financieras internacionales³⁶

Por último, la unificación monetaria de la primera potencia comercial del mundo debe proporcionar un mayor peso relativo a la UE en las decisiones sobre el comercio internacional. Aunque el euro reforzará la tendencia a que el comercio intracomunitario aumente en mayor proporción que el exterior, el mayor grado de apertura de las economías europeas y la liberalización alcanzada deben potenciar el papel de Europa en la ordenación de las relaciones comerciales internacionales. De hecho, he señalado que uno de los motivos principales de la UEM es responder a la globalización económica.

En este sentido, es relevante la cuestión de la representación europea en las instituciones financieras internacionales. Con una sola moneda, será más lógico consolidar una representación conjunta en vez de la individual. Además, la cuota colectiva de los miembros de la UEM sería considerablemente menor que la suma de sus cuotas individuales. Por ejemplo, las cuotas en el FMI se adjudican sobre la base de flujos comerciales y financieros, y las transacciones en el seno de la UEM serían excluidas a la hora de calcular una cuota consolidada. Ahora bien, el número de votos en las instituciones de Bretton Woods es proporcional a las cuotas. La situación de los países europeos respecto al FMI reafirma los argumentos a favor de una cuota única: ningún miembro de la UE ha pedido préstamos al FMI en casi veinte años; de hecho, el FMI estaba excluido de la vigilancia multilateral en Europa. Esta consolidación de las cuotas europeas dejaría espacio para la ampliación de cuotas de otros, como los países asiáticos³⁷.

2.2.1.7.1. Crítica y contraargumentación

Los críticos admiten la importancia de tener una moneda fuerte que se convierta en una de las divisas de referencia en el mundo, una ventaja que es más importante para aquellos países con monedas tradicionalmente débiles. Pero cuestionan el alcance de esta importancia. Una vez más, incluso las estimaciones más optimistas de beneficios de la utilización del euro como moneda de reserva y comercio internacional son demasiado reducidas como para justificar el salto en el vacío. Además, la extensión del uso del euro llevará mucho tiempo y sus beneficios sólo se notarán a un plazo muy largo. Por otro lado, la fuerza del euro no sirve de nada sin una gestión exterior inteligente, es decir, que no basta con crear el euro, sino que hay que saber sacar partido de él.

La realidad empírica de los primeros años de funcionamiento del euro dio en parte la razón a los opositores. Así, desde su nacimiento la cotización del euro frente al dólar sufrió un continuo descenso hasta llegar a mínimos de 0,82 dólares.

³⁶ MARÍN, 1997, 84.

³⁷ RANDALL HENNING, 1996, 142-3.

Esta depreciación constante no hizo sino restar atractivo a la moneda europea como divisa internacional, por lo que el dólar apenas perdió un ápice de su importancia. Es decir, que, de momento, las empresas europeas no habían percibido esta ventaja³⁸. Por último, la UEM estaba todavía muy lejos de actuar con una sola voz en los organismos internacionales económicos, aunque se empezaban a dar los primeros pasos.

En cuanto a los derechos de *señoreaje*, se rechaza que alcance las cotas estimadas por las autoridades comunitarias:

La Commission de Bruxelles, qui a plutôt tendance à s'émerveiller sur tous les avantages de la monnaie unique, a calculé que la part du gâteau qui reviendrait à l'écu serait de 35 milliards de dollars, ou 0,6% du P.I.B. communautaire. Une fois l'Union en place, ce serait 2,5 milliards par an, ou 0,045% du P.I.B. qui seraient gagnés (...) Le privilège de seigneurage n'est pas très lucratif.³⁹

2.2.1.8. Reducción de los desequilibrios gracias al proceso de convergencia

Un último argumento a favor de la Unión Monetaria es el de que reporta ventajas a las economías que la integran incluso antes de entrar en vigor, por el propio proceso de convergencia. Este argumento es especialmente importante en países con una larga tradición de desequilibrios económicos, como España o Italia, y viene a decir que la convergencia con Europa ha servido para poner orden en casa, independientemente de que luego haya otras ventajas dentro del euro. Pero ese orden, de por sí, justifica la adhesión al proyecto. La reducción del déficit público, la deuda, la inflación y los tipos de interés hasta los estándares de la Europa Central es un logro que basta para embarcarse en la aventura de la UEM.

La explicación que se suele dar para este argumento se ha convertido en un tópico, como el del viajero que va cambiando billetes. En palabras de Rodrigo Rato:

La política económica diseñada para el medio plazo sería la misma con o sin Unión Económica y Monetaria. España no sería capaz de mantener un proceso sostenido de crecimiento y creación de empleo sin reducir su déficit público, sin acometer las reformas estructurales imprescindibles para dotar de mayor competitividad a nuestros mercados, sin reducir nuestros niveles de inflación a cotas similares a nuestros competidores.⁴⁰

La conclusión es que las reformas contenidas en los criterios de convergencia son necesarias, independientemente de que se adopte o no el euro. Pero su inclusión en el TUE facilita y da una justificación adicional a estas reformas, el premio de la UEM, aunque, como veremos, esta se ha convertido en una coartada para los ajustes menos populares, como el recorte de los gastos sociales: “Aun con todas las insuficiencias que se quiera, lo que exige Maastricht a través de sus criterios de convergencia debería hacerse. En este sentido, si no hubiéramos tenido el aliciente de la unión monetaria es muy posible que se hubiera hecho un esfuerzo mucho menor. O quizá no se hubiera hecho nada” (PUJOL, 1997, 39).

³⁸ En el Capítulo I describí la evolución del euro una vez creada la UEM y ampliaré la explicación en el Anexo I. La relación entre la cotización del euro y las actitudes hacia él serán tratadas en el Capítulo VI.

³⁹ RICHER y WIPLOSZ, 1993, 199.

⁴⁰ RATO, 1997, 169-70.

Los partidarios del euro suelen hablar del *círculo virtuoso* de la Unión Económica y Monetaria, para referirse a la nueva dinámica en la que entran las economías periféricas a partir del proceso de convergencia, una dinámica en la que todo son ventajas: la reducción del déficit público conduce a la reducción de los tipos de interés, pues el estado demanda menos recursos al mercado, por lo que puede financiarse a un menor coste, y libera recursos para el sector privado. Unos tipos más bajos sirven de impulso a la inversión productiva y, en consecuencia, a la creación de empleo.

A su vez, la mayor inversión y empleo generan un mayor consumo, ya que las empresas y familias cuentan con más recursos. El mayor empleo y el mayor consumo producen un aumento tanto de los ingresos fiscales como de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social. Este aumento de los ingresos del estado permite una reducción mayor del déficit público, con lo que el círculo se cierra y vuelve a empezar⁴¹.

2.2.1.8.1. Crítica y contraargumentación

Desde el punto de vista del liberalismo económico, no hay nada que objetar a esta afirmación; la reducción de los desequilibrios macroeconómicos es necesaria, con o sin moneda única, pero esta sirve de catalizador para ello. Sin embargo, si se vuelve este razonamiento por pasiva, tenemos que “si no fuera por el intento de cumplir los criterios de convergencia, la situación de la economía española sería caótica”, aseveración aplicable al resto de economía periféricas de la UE.

Y ahí sí aparecen algunos puntos criticables, por lo menos desde los que se oponen por razones más políticas que económicas. La aceptación de que quedarse fuera sería, para las tesis oficiales, correr el riesgo de caer en manos de unos políticos nacionales insensatos, que desequilibrarían totalmente la economía española.

Creo que nada encarna tanto nuestro tradicional pesimismo nacional como estas frases. El deseo, el convencimiento de que es mejor ser gobernado desde fuera. Ocurre, sin embargo, que fuera no hay nadie y, si lo hubiera, no estaría interesado en gobernarnos.⁴²

El loable y actual empeño de querer modernizar la economía española desde arriba – sujetándola a los principios determinantes del sistema productivo– recuerda al voluntarismo franquista que, querámoslo o no, ha dejado un poso desarrollista del que hoy – paradójicamente– se palpan los efectos de su descomposición, con la acentuación de las desigualdades que implica.⁴³

Además, la UEM no es el único método para conseguir reducir los desequilibrios. Las medidas de reforma estructural pueden tomarse tranquilamente en el nivel nacional, y hay vías menos traumáticas para reducir los tipos de interés, como la competencia perfecta entre las instituciones financieras, que reduciría los tipos cuando una política macroeconómica rigurosa cobrara credibilidad en la población.

⁴¹ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 23.

⁴² RECARTE, 1997, 103-4.

⁴³ CALAZA, 1994, 179.

2.2.2. Los argumentos económicos en contra de la UEM

2.2.2.1. La UEM de doce países no es un área monetaria óptima

Este es el principal argumento económico de los opositores a la Unión Monetaria, y ha tenido que ser aceptado incluso por sus más acérrimos partidarios, puesto que es algo poco discutible. De acuerdo con la teoría de las áreas monetarias óptimas, ni los 15 miembros de la UE, ni los 11 que inicialmente se integraron en la UEM –ó 12 con Grecia–, cumplen los requisitos necesarios para que se les pueda considerar como tal⁴⁴.

Las grandes carencias de este grupo de países en este sentido serían: la ausencia de flexibilidad de precios y salarios suficiente, a pesar de los avances en este sentido mediante la precarización de las condiciones laborales; la mínima movilidad de la mano de obra, derivada de las numerosas barreras entre los distintos estados miembros, la principal de las cuales es el idioma, a la que se añaden las diferencias, culturales, laborales, fiscales, de productividad, de funcionamiento del mercado laboral, de cobertura del desempleo, etc; y el reducido tamaño del presupuesto comunitario, que no permite unas transferencias fiscales suficientes que actúen como estabilizador automático en caso de *shocks* asimétricos, situación que no se va a resolver a medio plazo, por el rechazo de los países más grandes a aumentar sus aportaciones a la UE.

El mercado económico de la Unión Europea está profundamente fragmentado, y el laboral, con sus 18 millones de desempleados, está aún más lejos de la integración. (...) Las barreras más importantes que obstaculizan los movimientos migratorios son el lenguaje y la cultura, que se interponen en el camino de las migraciones típicas de EEUU, el prototipo de una unión monetaria.(...) Es cierto que otras barreras, como las prestaciones por desempleo demasiado generosas, los altos costes de despido, derechos adquiridos de la seguridad social, derechos de jubilación no transferibles, subvenciones públicas a industrias en decadencia, controles de rentas, podrían desaparecer si se reformara la legislación vigente. Pero en grandes áreas de Europa y durante el futuro previsible, aún éstas son persistentes y se superpondrán a las diferencias culturales.⁴⁵

El propio Martin Feldstein reconoció que la baja movilidad del factor trabajo, la inflexibilidad de los salarios reales y las rigideces de los mercados de trabajo hacen que la UE diste de ser una ZMO. Por ello, hay que temer una pérdida de empleo en los países estructuralmente débiles, que demandarían transferencias de los más fuertes. La predisposición hacia estos pagos es, como hemos visto, nula, y exigirían una carga impositiva excesiva debido a las demandas adicionales de los países menos competitivos⁴⁶.

La mejor solución, por tanto, para evitar los riesgos asociados a establecer una zona monetaria que no es óptima sería conseguir una adecuada convergencia entre los movimientos de precios y salarios de los diferentes países antes de la transición a la Unión Monetaria, más estricta que la realizada en el proceso de convergencia. Un movimiento así no puede hacerse de la noche a la mañana, sino gradualmente a través de una política consistente y decidida de lucha contra la inflación.

⁴⁴ Ver EICHENGREEN B., "Is Europe an Optimum Currency Area?", CEPR Working Paper nº 478 (1990), Center for Economic Policy Research

⁴⁵ SCHWARTZ, 1997, 123-4.

⁴⁶ ISSING, 1993, 12.

Pero lo más importante sería tomar las medidas necesarias para aumentar la flexibilidad de los mercados, la movilidad de la mano de obra y la dimensión del presupuesto comunitario, que no tienen nada que ver con la convergencia de la inflación, el déficit público o los tipos de interés. En el Anexo I puede leerse una detallada crítica de Paul de Grauwe a los criterios definidos por el TUE que abunda en este argumento⁴⁷.

Además, hay quien lleva este argumento al extremo de asegurar que la mayor integración económica, el mercado único, puede traducirse en un cada vez menor cumplimiento de los requisitos de un área monetaria óptima. Es el caso de Paul Krugman, que mantiene que es probable que los países europeos sean menos semejantes, y no más, como resultado del mercado único y, en consecuencia, a medida que la integración económica avance, su idoneidad como AMO irá disminuyendo⁴⁸. Si se acepta este argumento de Krugman, resulta evidente que la constitución de la zona euro en un área óptima cada vez estará más lejos, y menos aún con los criterios de convergencia de Maastricht, como decía De Grauwe. Se puede conseguir, afirma esta línea de pensamiento, pero ello será más bien una decisión burocrática emanada de las instituciones comunitarias, es decir, impuesta desde arriba –aunque sea aceptada por los gobiernos nacionales– que no se corresponde a un proceso lógico en la evolución económica de los países miembros.

Por el contrario, sí es admitido por todos los participantes en el debate que existe un cierto número de países dentro de ese grupo que sí conforman un área monetaria óptima. Este subconjunto sería el formado por Alemania, el Benelux, Austria y Francia, con la inclusión adicional de algún país periférico como Finlandia. Lo que se preguntan, por tanto, los críticos es por qué no se forma inicialmente una UEM con este grupo para después incorporar al resto de los miembros; esa sería la *teoría de las dos velocidades* de Alemania que vimos en el primer Capítulo, que justificaría los criterios de convergencia tal como se formularon en el TUE y medidas posteriores como el Pacto de Estabilidad, la exigencia de sostenibilidad de los criterios o las propuestas de *integración diferenciada*. También se interrogan acerca de la insistencia de los países que están fuera de este grupo para entrar en el euro desde el principio, y del interés de ciertos miembros de la subárea monetaria óptima por que los ajenos entraran en la UEM. Ninguna de estas preguntas tiene una respuesta económica clara, salvo las ventajas descritas en el apartado anterior. Por tanto, hay que recurrir a las explicaciones políticas, de las que me ocuparé más adelante.

Una segunda derivada del hecho de que la UEM no conforme un área monetaria óptima es que las disparidades entre sus miembros pueden originar tensiones que acaben destruyendo el mercado único, con lo cual la moneda única habría tenido un efecto completamente opuesto al que se supone que hizo nacer el proyecto:

Se van a integrar en la moneda única economías poco homogéneas, con intereses dispares, con lo que está preparado el caldo de cultivo, si el proyecto funciona mal, para el renacimiento de nacionalismos disgregadores, que pueden dar al traste con el logro que significa el mercado único europeo, que está consiguiendo la efectiva libertad de movimientos de bienes y servicios, personas y capitales, del que resultan especialmente beneficiados los países más pobres, periféricos e intervenidos, como España.⁴⁹

⁴⁷ Ver epígrafe A.2.2.2.6.2.

⁴⁸ KRUGMAN Paul, *Geografía y comercio*, Barcelona, Antoni Bosch 1992.

⁴⁹ RECARTE, 1997, 100.

2.2.2.1.1. Crítica y contraargumentación

Los defensores de la UEM aceptan que no es un área monetaria óptima:

El esquema europeo exigiría, o bien una elevada integración de los mercados de trabajo –que no se va a producir– o bien una gran flexibilidad de cada uno de ellos a nivel nacional; los de la mayoría de los países europeos adolecen más bien de excesiva rigidez, por lo que dotarlos de mayor flexibilidad es una tarea prioritaria para la preparación de la UEM.⁵⁰

Ahora bien, la cuestión es si eso tiene relevancia suficiente como para renunciar al proyecto. El Informe Emerson cree que no, ya que afirma que la teoría de las áreas monetarias óptimas no está desarrollada ni adaptada a las circunstancias de la década de 1990. Como se trata de una teoría formulada en el decenio de 1960, contempla unos parámetros propios de esa época que han variado sustancialmente en treinta años, por lo cual no son aplicables para evaluar la UEM establecida en el TUE⁵¹. Esto se relaciona con la crítica metodológica a la sacralización de los modelos y sistematizaciones, pues se basan en experiencia históricas ya concluidas, “casos en los que realmente el campo de experimentación es muy limitado; y, por el contrario, las hipótesis, los futuribles, son harto discutibles”⁵².

Recordemos que las previsiones del Informe Emerson contemplan la creación de un círculo virtuoso de déficit reducido, bajos tipos de interés y aumento de la inversión y el empleo, que conducirá, vía los criterios de convergencia, a una armonización de los ciclos económicos de los países de la UEM. Eso significa que los posibles *shocks* no serán asimétricos, sino simétricos –es decir, afectarán por igual a todos–, lo que pone en duda la necesidad de los estabilizadores propugnados en la teoría de las AMO en la Unión Monetaria Europea.

Además, la Comisión discrepa en cierta medida de la ausencia de movilidad – formalmente, es una de las cuatro libertades del mercado único– o de la flexibilidad de precios y salarios, incrementada por la política de desinflación competitiva aplicada en los últimos años. Ahora bien, estas discrepancias de las tesis oficialistas no son rotundas, sino que se sitúan en un terreno cauteloso y en el campo de la probabilidad.

Otmar Issing coincide con el Banco de España en que es necesario que los estados acometan reformas en los mercados de bienes y laborales, pero afirma que las críticas basadas en el comportamiento pasado de las economías europeas han demostrado estar equivocadas, porque este comportamiento ha empezado a cambiar con la moneda única que ha producido una armonización del crecimiento y los precios, y que los anteriores *shocks* tuvieron detrás principalmente la divergencia de las políticas monetarias nacionales, que es lo que se ha eliminado con la UEM. Además, opina que “we still lack a theory and a sufficiently established body of evidence tracing out the effect of full monetary integration o growth convergence across economies joining a common currency area”, con lo que rechaza la fundamentación de la teoría clásica de las AMO⁵³.

⁵⁰ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 34.

⁵¹ Ver también GOODHART C.A.E., “The political economy of monetary union”, en KENEN P., *Understanding Interdependence: The Macroeconomics of the Open Economy*, Princeton, Princeton University Press 1995.

⁵² MESA, 1977, 252.

⁵³ ISSING, 2001, 4 Y 7-8.

Algunos eurooptimistas van más allá y confían en que la creación de la UEM desencadene un proceso que convierta a la zona euro en una zona monetaria óptima.

Whether or not the Community is an optimal currency area is a question to which a conclusive, “scientific” answer can hardly be given. This is ultimately a matter of judgement, and, in forming a judgement, a relevant consideration is that, through the single market program, the Community aims to develop precisely those mechanisms of adjustment, in particular enhanced market flexibility, that will bring it closer to the conditions defining a currency area.⁵⁴

2.2.2.2. *Renuncia a la utilización del tipo de cambio como mecanismo de ajuste*

La renuncia a la posibilidad de variar el tipo de cambio como respuesta a las modificaciones en la competitividad de las economías constituye la principal fuente de escepticismo, o de manifiesta oposición, al proyecto de unificación monetaria. La posición de los conservadores británicos es la más representativa en este punto. A la afirmación de que el mercado único exige para ser completado la existencia de una moneda única, se responde, como hemos visto más arriba, que los beneficios asociados al mercado único se pueden obtener bajo otros regímenes cambiarios distintos.

Un tipo de cambio fijo no es una pócima mágica que permita un ajuste sin dolor: la competitividad internacional se verá inevitablemente afectada en aquellos países que utilizan este mecanismo para la estabilización interna, pero que no son capaces de cumplir con los estándares de ajuste establecidos a través de un tipo de cambio nominal fijo. El sector exportador estará sometido a presión y la competencia importadora arreciará mientras la tasa de inflación sea superior a la de los socios más estables. La erosión de la competitividad externa debilita la balanza por cuenta corriente (...). En resumen: un tipo de cambio fijo sólo funcionará en el contexto de una política económica coherente y claramente creíble; puede ser capaz de apoyar esta política, pero no de sustituirla.⁵⁵

La argumentación en este aspecto es que, si la UEM de once miembros no es una zona monetaria óptima, la conclusión inmediata que se deriva de ello es que no compensa renunciar al tipo de cambio como instrumento de ajuste en el nivel nacional, si seguimos el razonamiento expuesto en el epígrafe 2.1.2. La idea sería que, si los países renuncian a la modificación del tipo de cambio para hacer frente a *shocks* de oferta o de demanda con el fin de recuperar el equilibrio perdido, pero tampoco pueden echar mano de la política monetaria y la fiscal está muy limitada, como detallaré más adelante, no queda más vía de ajuste que la reducción de los costes internos, fundamentalmente los salariales, lo que conduce a una elevación del paro como he expuesto al tratar la política de desinflación competitiva. Si a los países no se les permite devaluar, se dice, la alternativa probable será el estancamiento, el desempleo e incluso la depresión.

⁵⁴ PADOA-SCHIOPPA, 1995a, 57.

⁵⁵ ISSING, 1993, 8-9. Esta afirmación se tornó dolorosamente cierta para países con una inflación por encima de la media europea, como España, en los dos primeros años de funcionamiento de la UEM. Nuestro país pasó de una situación superavitaria de la balanza por cuenta corriente a un fuerte déficit a partir de 1999, debido a la presión de las importaciones y a la pérdida de la ventaja competitiva del tipo de cambio una vez fijadas las paridades con el euro.

Los efectos de una devaluación sobre la competitividad de las economías son beneficiosos a corto plazo, pero generadores de inflación después, sin olvidar las posibles represalias de los socios comerciales, según la posición más extendida entre los economistas contemporáneos. Aunque a largo plazo existan dudas sobre su eficacia, a corto plazo está generalmente admitido que sí existe un cierto efecto sobre los precios y los costes, que justificaría su mantenimiento en una serie de países –sobre todo, los que presentan mayores desequilibrios estructurales–, al menos mientras se dan las condiciones necesarias para formar un área monetaria óptima:

Una depreciación a largo plazo y continuada de la moneda se asocia con una inflación más rápida en los precios de bienes comerciales de la que experimentan países socios, y esto no acarrea ventaja alguna. El argumento económico de los euroescépticos entonces se debe limitar a decir que siempre son ventajosos los períodos temporales de depreciación y apreciación. Una depreciación puramente temporal, eventualmente quedará compensada por una apreciación temporal, y no dañará la estabilidad financiera.⁵⁶

Incluso los defensores de la UEM admiten que el abandono de la devaluación a corto plazo es un coste. Si la alteración del tipo de cambio no se convierte en la norma, sino que permanece como excepción, y va acompañada por otras medidas para contener la inflación, reconocen que dicha alteración contribuye a suavizar las condiciones del ajuste. Devuelve a la economía una competitividad que había perdido y evita los riesgos inflacionistas procedentes de, por ejemplo, una reducción drástica del gasto público. El ejemplo serían las devaluaciones que acometió España durante la convergencia⁵⁷.

De la Dehesa pone de manifiesto la incongruencia entre la teoría de la Comisión Europea de que las devaluaciones no tienen ninguna eficacia entre economías tan integradas como las de la UE –ya que se traslada inmediatamente a los precios, lo que justificaría la supresión del tipo de cambio–, y la petición de que los países no utilizaran las bandas ampliadas del SME durante el período de convergencia: si no sirve para nada, ¿por qué iban a querer devaluar?⁵⁸

2.2.2.2.1. Crítica y contraargumentación

No obstante, si bien el abandono del tipo de cambio supone un coste, no se puede hablar sino de un coste relativo. No cabe duda de que la pertenencia al SME limitaba el grado de autonomía de las políticas económicas, pero las economías que operaban fuera del SME estaban sometidas al mismo imperativo de competitividad y no disponían de una autonomía real más amplia, tanto menos cuando se generalizó la libertad de movimientos del capital.

Es importante señalar, a este respecto, que basta con que los mercados financieros sospechen que las autoridades pueden optar, frente a los problemas de crecimiento, competitividad, empleo y balanza de pagos, por relajar el vínculo cambiario para que esa posibilidad se traslade al tipo de cambio de mercado y a los tipos de interés esperados.⁵⁹

⁵⁶ BRITTAN, 1997, 50.

⁵⁷ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 38-9.

⁵⁸ DE LA DEHESA, 1994, 168. Explicaciones más amplias sobre las posibilidades y limitaciones de las devaluaciones pueden leerse en DE GRAUWE, 1992.

⁵⁹ BANCO DE ESPAÑA 1997, 28.

Los costes de prescindir de la manipulación del tipo de cambio son cuanto menos limitados, según numerosos autores. En primer lugar, porque las economías que se integran en la UEM son razonablemente bien ajustadas y estables. En segundo lugar, porque la integración en el seno de la UE es creciente, lo que provoca una tendencia estructural a un crecimiento del comercio intraindustrial; eso supone que los *shocks* económicos de carácter sectorial disponen cada vez en menor medida de una naturaleza nacional específica, es decir, cada vez son menos asimétricos. “En la actualidad se posee cierta experiencia para enfrentarse a este tipo de situaciones (...). Por otro lado, existe una mayor cooperación y coordinación –todavía con muchas imperfecciones– entre las políticas económicas de los países de la UEM. Estos dos últimos elementos pueden dar lugar a que las consecuencias de futuras perturbaciones externas no sean tan asimétricas como en los años setenta y, por lo tanto, sea menos costosa la pérdida del instrumento del tipo de cambio para las políticas económicas estatales”⁶⁰.

En tercer lugar, una parte significativa de los *shocks* dentro de la UE tenía su origen en la existencia de políticas monetarias insuficientemente coordinadas. En cuarto lugar, la evidencia empírica avala la decreciente virtualidad de los ajustes a través del tipo de cambio. Por último, las variaciones en los costes reales del trabajo y en la competitividad entre los estados siguen siendo posibles dentro de una unión monetaria⁶¹.

Es cierto que existen disparidades notables entre las economías europeas que podrían ser fuente potencial de problemas ante perturbaciones asimétricas. Aun así, yo creo que hay que poner de manifiesto que el grado de similitud o de convergencia entre las economías de la UE ha aumentado notablemente en los últimos años y es, en todo caso, mucho más elevado del que reflejan los indicadores al uso, como la renta per cápita o la tasa de paro. Las probabilidades, por tanto, de que se produzcan perturbaciones asimétricas que requieran respuestas diferenciadas son seguramente menores de lo que a menudo se piensa⁶².

La flexibilidad de los tipos de cambio y las devaluaciones no han permitido a ninguna economía abierta aislarse de las coyunturas externas, y los riesgos de inflación añadida no inducen a largo plazo a un ritmo de crecimiento superior. Como subraya Tomasso Padoa-Schioppa, las restricciones sobre la política monetaria interna provienen más del grado de apertura del país considerado que de su pertenencia al SME. En las pequeñas economías abiertas con tipo de cambio flotante, la ausencia de obligación formal de intervención no ha permitido perseguir objetivos internos con independencia de sus consecuencias externas⁶³.

Los agentes ajustan los precios y los salarios proporcionalmente, de forma que todos los precios relativos y las variables reales no sean afectados por el reajuste. La experiencia del SME indica que eso es lo que ha ocurrido. Ningún país ha logrado una ventaja competitiva permanente al jugar únicamente con los reajustes de la paridad. Cuando las devaluaciones no han sido acompañadas por otras medidas, han tendido a agravar la inflación.⁶⁴

⁶⁰ GÁMIR, 1997, 1998-9.

⁶¹ EMERSON Michael, “The Economics of EMU”, *Economic Insights* (noviembre-diciembre 1990).

⁶² SOLBES, 1996, 206.

⁶³ PADOA SCHIOPPA Tomasso, *Europe, monnaie et politique économique*, Luxemburgo, Comisión de las Comunidades Europeas 1985.

⁶⁴ GRÖS Daniel y THYGESEN Niels, “Du SME à l’UEM: comment gérer la transition?”, *Vers l’UEM Européenne*, París, Documentation Française 1990, 34.

El equilibrio logrado mediante devaluaciones sería, por tanto, inestable y fuente de desequilibrios posteriores. Así lo argumenta Rodríguez Ortiz:

- La devaluación incrementa el precio de las importaciones y ese incremento es trasladado al precio final del producto, según el grado de apertura del sector. Este determinará la intensidad de propagación del fenómeno inflacionista que neutraliza la mejora de competitividad asociada a la inflación
- La inflación creciente suscitará, según el grado de indiciación de la economía, la formulación de nuevas reivindicaciones salariales

Este autor concluye que “el efecto final puede ser un incremento de los precios, una reducción de la producción y un deterioro del equilibrio externo” (RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 38). Es decir, que las devaluaciones, sin más medidas, originan un retorno a la estructura inicial de los precios relativos. “En el largo plazo, las variaciones del tipo de cambio nominal no afectarán al tipo de cambio real”⁶⁵. Por tanto se debería descartar la alteración del tipo de cambio como instrumento de acción estructural. Y ya he comentado en el epígrafe anterior que estos autores creen que tampoco tiene efectos a corto plazo si la devaluación no va acompañada de medidas para contener la inflación.

2.2.2.3. Renuncia a la política fiscal y monetaria nacional

Aparte de la renuncia al tipo de cambio, que es la más obvia en una unión monetaria, la UEM implica dos renunciaciones igualmente importantes para los países que se integran en ella. La primera, y también evidente, es la eliminación de la independencia de las políticas monetarias nacionales al unificarse todo el poder de decisión en esta materia para toda la región y encomendarse al Banco Central Europeo.

La segunda gran renuncia es menos inmediata, pero igualmente importante. Se trata de la imposibilidad de utilizar la política fiscal como mecanismo de ajuste, al menos con la amplitud y la generosidad con la que se había venido empleando este instrumento por los países europeos en los años previos al proceso de convergencia. La causa de esta renuncia se encuentra la limitación de los desequilibrios fiscales –déficit y deuda públicos– que establecían los criterios de convergencia del TUE y que prolonga una vez establecida la UEM el Pacto de Estabilidad y Crecimiento descrito en el Capítulo anterior. Este pacto limita estrictamente los déficits públicos nacionales en todas las circunstancias, incluso en los momentos más desfavorables del ciclo.

La renuncia a estos dos instrumentos –tradicionalmente, las dos grandes posibilidades de la política económica de los gobiernos– cobra gran relevancia en economías no demasiado flexibles y sin estabilizadores automáticos, es decir, que no forman una zona monetaria óptima. “Si las economías nacionales que se integran en la unión monetaria no son flexibles y sus mercados de trabajo muy rígidos, el uso de la política monetaria nacional se convierte en un segundo óptimo, en una necesidad, en una forma de ganar tiempo” (RECARTE, 1997, 110). La política monetaria es una válvula de escape en casos de pérdida de competitividad para intentar recuperarla, especialmente para las economías más débiles.

⁶⁵ DE GRAUWE Paul, 1994a, 49.

A estas implicaciones se añade otro factor: es muy difícil llevar a cabo una única política monetaria que sea beneficiosa para una multiplicidad de países muy heterogéneos, en los que el ciclo económico puede ser diferente. Esta posibilidad, que puede llevar a enfrentamientos nacionales en el seno de la UEM y a una verdadera batalla dentro del BCE, fue advertida por numerosos opositores al proyecto, y rápidamente tuvo una confirmación empírica. Ya en el primer año de funcionamiento del euro, 1999, se apreció claramente cómo los países centrales de la Unión –Alemania, Francia, el Benelux y en cierta medida Italia– requerían una política monetaria laxa, de bajos tipos de interés que favorecieran la inversión y el consumo para salir del estancamiento por el que atravesaban sus economías, mientras que los países periféricos –notablemente, España– necesitaban un endurecimiento monetario que frenara la expansión del consumo interno que hizo que la inflación se desviara con fuerza de las previsiones oficiales. Recuérdese en este sentido la cita de Garton Ash en 2.2.1.4.1.

Una consecuencia de esta disparidad de ciclos en el seno de la UEM podría ser la tentación de algunos países de establecer subvenciones u otro tipo de medidas anticíclicas, lo que llevaría a la ruptura del Pacto de Estabilidad.

Si esta dificultad ya se manifestaba en tiempos de tranquilidad económica, podría llegar a ser dramática en caso de un *shock* externo asimétrico. El último de estos *shocks*, según reconoce la literatura académica, fue la reunificación alemana, cuando la política monetaria rígida que exigía Alemania provocó depresión y desempleo en sus socios comunitarios. Y los más liberales advierten que no será el último, como piensan algunos oficialistas. Estos pueden llegar por múltiples frentes: una explosión del precio del petróleo, cambios en la Política Agrícola Común, la competencia fiscal de los países de Europa del Este, una reducción súbita de las transferencias hacia los países más débiles, una crisis profunda de una industria determinada con implantación en algunos países y en otros no...

En cuanto a la política fiscal, su estricta limitación obliga, según los opositores, a desmontar los estabilizadores automáticos existentes en los presupuestos de cada país, sin que existan unos sustitutos adecuados en el nivel comunitario. Si estos se mantienen, no queda más remedio que recortar otro tipo de gastos, como los corrientes o de capital, dentro de los presupuestos nacionales.

2.2.2.3.1. Crítica y contraargumentación

Los defensores de la UEM, evidentemente, admiten que esta comporta la renuncia a la autonomía en política monetaria y fiscal. Pero contraatacan con algunos argumentos de gran peso. En primer lugar, repiten una y otra vez que la UEM no es la causa de la pérdida de la soberanía monetaria, sino tan sólo su última expresión, puesto que hace mucho que los países europeos no pueden tomar libremente decisiones sobre los tipos de interés. Es casi un lugar común que, antes de la UEM, los países de la UE debían atenerse a los dictados del Bundesbank alemán y que nadie podía realizar una política monetaria opuesta, so pena de incurrir en graves desequilibrios con sus socios. “La teoría económica predice, y la práctica diaria nos lo recuerda constantemente, que con un sistema de tipos de cambio fijos y plena libertad de movimientos de capital, no existe autonomía monetaria a nivel nacional” (SOLBES, 1996, 207).

Por tanto, añaden, ya que los países no pueden tener una política monetaria propia de ninguna manera, es preferible que la política común se acuerde de forma colegiada en el seno de un órgano federal como el BCE a que sea impuesta por un solo país.

Los riesgos de inestabilidad del esquema asimétrico de determinación de la política monetaria antes de la UEM habrían sido relativamente manejables, según esta interpretación, mientras se mantuvieron ciertas restricciones a la libre circulación de capitales; pero afloraron con intensidad cuando, tras su total liberalización, se plantearon situaciones cíclicas discrepantes y necesidades de política monetaria diversas entre Alemania y otros miembros del mecanismo de cambios. Esto se tradujo en una prima de riesgo para los tipos de interés de los países distintos del que actuaba como ancla⁶⁶.

Otmar Issing niega rotundamente que una política comunitaria común no pueda servir a la vez a las necesidades de distintos países. En primer lugar, porque cada vez son menos distintos (ver 2.2.2.1.1.). En segundo, porque los argumentos exhibidos por los críticos sobre la diversidad estructural y cíclica de las economías no tienen importancia, asegura, ya que las diferencias entre regiones de un mismo país –pone los ejemplos de España e Italia– son muy profundas y duraderas, y eso no impide que se ejecute una única política monetaria con éxito; retoma así el argumento del Banco de España de que esta política debe decidirse atendiendo a las condiciones del área en su conjunto (2.2.1.4.). Finalmente, considera que la dispersión residual de inflación que persistirá se puede solucionar con medidas de liberalización y flexibilización en cada país⁶⁷.

Respecto a la política fiscal, Issing cita estudios de la OCDE y de la Comisión que establecen que el Pacto de Estabilidad no anula la capacidad de los estabilizadores automáticos fiscales en caídas del ciclo, siempre que los presupuestos nacionales estén antes en equilibrio o en superávit. Además, las tesis oficialistas critican que sean precisamente los sectores más ultraliberales los que se quejen de la falta de maniobra que supone para los estados las limitaciones impuestas por el TUE y el Pacto de Estabilidad, cuando se supone que son estos grupos los más acérrimos defensores de la supresión del déficit público en cualquier situación del ciclo. Claro que esa crítica, a la que no falta razón, ignora deliberadamente que el bando más liberal no critica la limitación de la política fiscal para pedir un aumento del gasto público, sino porque no se ha dotado a los gobiernos de los instrumentos necesarios para realizar ajustes sin recurrir a esta política, instrumentos que se resumen en una mayor flexibilidad de todos los mercados mediante reformas estructurales.

⁶⁶ Esta divergencia entre los tipos requeridos por Alemania y por el resto de la UE llegó a su máxima expresión tras la reunificación, y estuvo en el origen de las crisis del SME de principios de la pasada década, como expuse en el Capítulo I. No obstante, los críticos rebaten este argumento con el de que las distintas necesidades y los distintos ciclos se van a mantener dentro de la UEM, por lo que el BCE no sirve para solucionar el problema, sino sólo para que cambien las personas que toman la misma decisión.

⁶⁷ ISSING, 2001, 5-8. Es significativo el título de esta conferencia, “One size fits all”, refiriéndose a la política monetaria. Issing cita un estudio de Beck y Weber que afirma que entre el 80% y el 90% de las diferencias de precios de productos de gran consumo entre países de la zona euro habían desaparecido en 2000, y otro de Rogers, Hufbauer y Wada que concluye que la dispersión de precios en la zona euro era comparable a la de EEUU.

2.2.2.4. *Inviabilidad de la UEM sin acometer primero reformas estructurales*

Se trata de una crítica típica del bando neoliberal, que se opone a la UEM por su cortedad de miras y su insuficiencia para aumentar la competitividad de las economías europeas. Estos economistas opinan que lo verdaderamente importante es llevar adelante las reformas estructurales que requiere el modelo socioeconómico continental para acercarlo, claro está, al anglosajón, y que, para ello, los criterios de convergencia y el diseño de la UEM de Maastricht son deficientes.

Más allá, consideran que la ausencia de reformas de gran calado es una circunstancia que aboca a la UEM a un fracaso seguro: si no se toman las medidas necesarias para que la zona euro se convierta en una zona monetaria óptima, la UEM acabará estallando en cuanto se enfrente a un *shock* asimétrico, sería su argumentación. Para este bando, la UEM ha puesto el carro delante de los bueyes y ha invertido la lógica. Primero se deben poner a funcionar las economías europeas a velocidad de crucero y sin las rigideces que las lastran actualmente, y después puede pensarse en una unificación monetaria. Hacerlo al revés, en su opinión, es un suicidio.

A su juicio, si la UEM obliga a renunciar a los ajustes vía política cambiaria con los tipos de cambio fijos, vía política monetaria con la renuncia de los países a una política autónoma en favor del BCE, y vía política fiscal por el Pacto de Estabilidad, como hemos visto, sólo queda la posibilidad de ajustes si la economía es suficientemente flexible. Si no es así, las consecuencias serán catastróficas en cuanto se produzca un *shock*, especialmente en términos de aumento del desempleo:

La economía europea, la menos flexible de todas las modernas, se ha colocado en un atolladero: el desempleo sólo se evitará si se logra convertirla en la más flexible de todas y ello requiere decisiones políticas y riesgos electorales que no es, precisamente, lo que caracteriza a la mayoría de los dirigentes europeos.⁶⁸

Las reformas estructurales más importantes a que se refiere este grupo son: la reducción drástica del déficit público mediante recortes radicales del gasto social y de las subvenciones y subsidios de todo tipo; la flexibilización absoluta del mercado de trabajo, con la disminución del coste del despido, de los costes laborales extrasalariales y la potenciación de la movilidad sectorial y geográfica de la mano de obra; la liberalización total de los mercados de bienes y servicios, con la desaparición total de la intervención estatal en todos ellos; y la reducción generalizada de los impuestos que dinamice el consumo y la inversión, dado que haría falta menos recaudación impositiva para cubrir un gasto público inferior.

2.2.2.4.1. *Crítica y contraargumentación*

Los representantes más importantes de la ortodoxia liberal dentro del bando favorable a la Unión Monetaria, los bancos centrales nacionales, han tenido que reconocer que hay que acometer cuanto antes una serie de reformas estructurales para que la Unión funcione adecuadamente. Así lo expresa el Banco de España:

⁶⁸ RECARTE, 1997, 111.

Un país que aspira a aprovechar plenamente las oportunidades ofrecidas por la Unión Monetaria Europea tiene que acometer las reformas estructurales necesarias cuanto antes —tanto en el ámbito de los mercados de servicios y de trabajo como en el ámbito del sector público—, con el fin de evitar que reaparezcan inclinaciones divergentes. Éstas, una vez que ya no se disponga de la posibilidad de ajustarse a través del tipo de cambio, tendrían consecuencias muy negativas sobre la producción, la renta y el empleo.⁶⁹

Admitiendo la necesidad de reformas estructurales, como no podía ser de otra forma en estas instituciones, las autoridades monetarias salvan su responsabilidad teórica. Pero discrepan de los críticos ultraliberales en cuanto que sí consideran la UEM y, sobre todo, el proceso de convergencia que implica, un catalizador para poner en marcha estas reformas. La lógica sería que la UEM obligaba a los gobiernos, y les ofrecía una coartada estupenda, para tomar unas medidas en muchos casos bastante impopulares, como los recortes del gasto social o la flexibilización laboral, y con un alto riesgo electoral. Esta lógica se convirtió en una técnica propagandística de “cabeza de turco” consistente en echar la culpa a la convergencia de los ajustes, que dificultó notablemente la imagen de la UEM, como veremos en los Capítulos IV y VI.

Lo cierto es que las reformas estructurales fueron bastante limitadas, tanto durante el proceso de convergencia como en los primeros años de funcionamiento del euro. La existencia de un ciclo favorable de la economía, especialmente en los países más necesitados de reformas, alivió el déficit público por el lado de los ingresos y permitió la importante creación de empleo sin necesidad de medidas drásticas. La gran duda cuando se escriben estas líneas es qué ocurrirá cuando llegue la parte baja del ciclo.

2.2.2.5. Inviabilidad de la UEM sin una política económica y fiscal común

Los argumentos sobre el impacto de los *shocks* diferenciales en una zona monetaria no óptima como la UEM suelen ir unidos a las referencias a la ausencia de un gran presupuesto de la UE comparable al presupuesto federal de Estados Unidos, que hiciera las veces de amortiguador de las crisis, como he dicho en el primero de los argumentos contrarios a la UEM. Algunos euroescépticos —no precisamente en este caso los más liberales, que desearían que se redujeran todos los presupuestos, nacionales e internacionales— han manifestado que es absurdo proceder a una unificación monetaria sin la suficiente convergencia en materia fiscal entre los estados que se incorporan a ella.

Lo que se ha dado en llamar la “unión fiscal” es un concepto ambiguo, que puede entenderse como “cualquier compromiso por el que la Unión tiene autoridad para condicionar la política fiscal general de toda el área”⁷⁰. Esto puede lograrse mediante el presupuesto comunitario directamente o mediante la influencia en las políticas presupuestarias nacionales. Las reglas, como el Pacto de Estabilidad, que limitan las políticas fiscales nacionales, las transferencias fiscales del presupuesto comunitario o la ampliación de este presupuesto son instrumentos de esta unión fiscal.

⁶⁹ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 60.

⁷⁰ PADOA-SCHIOPPA, 1995a, 59.

El presupuesto comunitario es muy limitado, tanto en tamaño como en mecanismos implícitos o explícitos de redistribución de la renta. Por el lado de los ingresos, es algo regresivo, ya que su fuente principal de recaudación se basa en la imposición indirecta –política agrícola, derechos de aduana y el IVA–, con el recurso corrector de esta regresividad que es una aportación en función del PNB de los estados miembros. Por el lado de los gastos, existen mecanismos explícitos de redistribución, como el Fondo Social Europeo, el FEDER, el FEOGA y el Fondo de Cohesión. Sin embargo, el principal capítulo del gasto es el de política agraria, que favorece a los países del Norte.

El principal argumento que sostiene que no es posible la UEM sin unión fiscal razona que, dado que la UEM impide el uso del tipo de cambio como instrumento de política económica, se necesita un instrumento fiscal de nivel comunitario para facilitar el ajuste a los *shocks* asimétricos que evite que la política monetaria común vaya detrás de las necesidades individuales de los países. Así, una de las propuestas de los críticos es que la Unión financie parcialmente los subsidios de desempleo, a cambio de recibir parte de las cotizaciones sociales o de los impuestos sobre la renta nacionales. Además, siempre existe el riesgo de que algún país incumpla las reglas de disciplina fiscal en caso de necesidad si sufre uno de estos *shocks*, ya que su exceso de déficit no se traducirá en unos tipos de interés más altos.

Teóricamente, aún (sic) suponiendo un beneficio global mayor, nada asegura que todos los países y regiones mejoren o no empeoren. Es como la renta nacional, que puede incrementarse mientras algunos grupos sociales pierden en términos relativos pero también absolutos. La forma de combatir, compensando o anticipando, los posibles efectos de una mayor desigualdad es a través de una enérgica intervención de los poderes públicos, manejando presupuestos con suficiente volumen y capacidad redistributiva, tanto a escala europea como nacional.⁷¹

Esta preocupación por la ausencia de un cierto federalismo fiscal indujo a que, en 1999, se abrieran una serie de negociaciones intergubernamentales sobre lo que se dio en llamar “armonización fiscal”: una progresiva igualación de los tipos impositivos de los principales tributos, el IVA comunitario y los impuestos de la renta nacionales. Sin embargo, estas negociaciones, en el momento en que se escribe este Capítulo, no habían pasado de una mera declaración de intenciones. El principal obstáculo a esta armonización, aparte de las distintas necesidades de recaudación de cada país y las diferencias entre sus sistemas tributarios, estaba en la oposición de Luxemburgo, país que sin llegar a ser un paraíso fiscal tenía una imposición mucho más reducida que el resto de sus socios y no estaba dispuesto a perder esta ventaja comparativa.

Además, si en el aspecto de los ingresos fiscales por lo menos hay intenciones de llegar a una mayor integración, no ocurre lo mismo en el de los gastos. Ese mismo año de entrada en vigor de la UEM, los grandes países centrales con Alemania al frente, plantearon abiertamente una reducción de los Fondos Estructurales y de Cohesión para los países perceptores que se integraron en la UEM. Su argumento era que, si sus economías habían convergido lo suficiente como para cumplir los requisitos y entrar en el euro, ya no necesitaban transferencias pensadas precisamente para alcanzar dicha convergencia. La razón que les movía era un afán de reducir su aportación al presupuesto comunitario, como forma de reducir su gasto público sin atacar otras partidas más sensibles para el electorado. Y la consecuencia es que la creación de un gran presupuesto federal europeo que actúe como estabilizador automático parece muy lejana.

⁷¹ AGUILAR, 1998.

2.2.2.5.1. Crítica y contraargumentación

Una respuesta a esta objeción es que la importancia de un presupuesto generoso que amortigüe los *shocks* no es tan grande como muchos piensan:

Sospecho, sin embargo, que las sumas reales implicadas en el sistema de colchón federal estadounidense son mucho menores de lo que suele suponerse. Existe una confusión entre las transferencias de los Estados ricos a los pobres y los pagos diferenciales a los Estados –ricos o pobres– que sufren crisis localizadas. Dichos pagos resultan probablemente bastante modestos en relación al PIB total, tanto en EEUU como en la UE⁷².

Este autor británico añade que, en un sistema de transferencias puntuales, los países que un año fueran receptores probablemente serían pagadores al siguiente –si siempre fueran receptores no estarían recibiendo un colchón, sino un subsidio permanente–, y propone, como solución, “la firma de un acuerdo de seguro para transferencias netas temporales relacionado con los cambios diferenciales en el desempleo y el PIB”. Este seguro implicaría el pago de una fracción del 1% del PIB, según algunos estudios al respecto, lo que supondría pagar un pequeño precio para resolver una objeción que se extiende a cada encuentro económico de los países europeos (Ibíd., 52).

Padoa-Schioppa comparte la opinión de Brittan en cuanto a la importancia del presupuesto en las crisis. Este profesor también pone de manifiesto que las transferencias federales en Estados Unidos son muy limitadas en caso de desequilibrios entre distintos estados. Al contrario, estas transferencias tienen un carácter más estructural, para reducir las diferencias persistentes del nivel de renta y de crecimiento, y no se pueden considerar sustitutas del ajuste vía tipo de cambio.

Además, añade que la mayoría de los *shocks* que afectan a un solo país son causados por las propias políticas de su gobierno o por el comportamiento de sus agentes económicos, y por tanto, no le dan derecho a pedir una compensación al grupo: cada país debe pagar por sus propios errores. Por otro lado, los recursos necesarios para el reajuste no tienen porqué transmitirse necesariamente mediante el presupuesto público, sino que pueden transmitirse mediante mecanismos de mercado. Los ciudadanos de las regiones donde el crecimiento es más lento del esperado tenderán a suavizar su impacto mediante préstamos de los ciudadanos de los países con crecimiento más rápido.

In summary, the claim that a fiscal union in the form of fiscal transfers through the Community budget is the *necessary* complement to monetary union, because such transfers replace the exchange rate in coping with country-specific shocks, is built on weak ground. Let me stress that this conclusion does not apply to similar but different issues, such as the desirability (as opposed to necessity) of fiscal transfers or the role of fiscal instruments in dealing with regional (as opposed to national) backwardness (as oppose to adverse shocks)⁷³

No obstante, este autor sí es partidario de cierta disciplina federal sobre las políticas nacionales para aumentar la eficiencia de la política económica de la UEM. Por tanto, apoya medidas como la cláusula de *no bail-out*, incluida en el artículo 104b del TUE y que afirma que la Unión no asumirá en ningún caso las deudas de sus miembros, o el pacto de Estabilidad para limitar a un máximo el déficit público de los miembros.

⁷² BRITTAN, 1997, 51.

⁷³ PADOA-SCHIOPPA, 1995a, 60.

2.2.2.6. Aumento de las desigualdades regionales

Esta es otra de las grandes críticas a la UEM. Se afirma que el euro y la desaparición de los riesgos de cambio traerán consigo una reordenación de la localización de las inversiones de las empresas en función de otros factores. Es decir, los empresarios se plantearán localizar sus plantas y delegaciones allí donde obtengan ventajas como mano de obra cualificada, buenas infraestructuras, ventajas fiscales o costes laborales reducidos, y no en función de las ganancias de competitividad de los países periféricos derivadas de su favorable tipo de cambio. Por tanto, habrá regiones que salgan favorecidas y otras –presumiblemente, las de estos últimos– que resulten muy perjudicadas por la UEM, ya que el espacio económico europeo dista mucho de ser un todo armónico.

Los factores que juegan en contra de los países periféricos serían la insuficiencia de infraestructuras de transportes y telecomunicaciones, la dificultad para adaptarse a las nuevas tecnologías, los costes y barreras que supone su alejamiento de los centros de la actividad económica, las políticas de ajuste implicadas por la Unión Monetaria –la deflación que producen tiene más impacto en estas regiones, ya que se acumula a los efectos recesivos que les son propios– y el impacto de la movilidad de los factores de producción, que puede no ser el reequilibrador propugnado por el enfoque neoclásico⁷⁴.

La movilidad de capitales y la moneda única serán una fuente de oportunidades para muchas regiones, pero también de grandes riesgos, ya que se pondrán en cuestión las ventajas adquiridas en el tiempo.

Así, la moneda única no permitirá una reabsorción progresiva de las desigualdades de desarrollo territorial y de fracturas sociales en los países de la periferia europea. Los procesos de marginalización autosostenidos, explicados por la teoría de la causación acumulativa desarrollada por Kaldor, encierran ciertos territorios en una exclusión duradera, contrastando fuertemente con la concentración de la actividad y de las poblaciones cualificadas en zonas más capaces de captar y de hacer fructificar el flujo permanente de las innovaciones. En Europa, estos territorios corresponden, grosso modo, al conjunto de las regiones que constituyen la denominada *Banana Azul* (o *Hot Banana*)⁷⁵.

Es decir, que aplicando esta teoría al caso de la UEM, se llega a conclusiones bastante pesimistas, dado que la falta de cohesión regional ya constituía, incluso antes de la Unión Monetaria, uno de los principales problemas de la UE.

⁷⁴ BUZELAY A., *Intégration et désintégration européenne*, París, Economica 1996. Un ejemplo puede ayudar a entender este efecto opuesto al reequilibrio de la movilidad de factores y la Unión Monetaria. Hasta el presente, las empresas de las regiones más ricas de Europa se deslocalizaban a veces en los países de la periferia europea, atraídas por los bajos salarios y, sobre todo, con el fin de evitar los obstáculos arancelarios y los derivados del tipo de cambio defensivo: las devaluaciones competitivas de estos países. Ello permitió a España convertirse en el séptimo productor mundial de automóviles, con un tejido industrial erigido principalmente en torno a esta actividad. A partir de la moneda única y la pérdida de competitividad-precios debida a la desaparición de los cambios de monedas en Europa, la reasignación de una fábrica de vehículos hacia su país de origen podría desatar una reacción acumulativa acompañada de efectos perversos en la región afectada, que repercutiría mucho más allá del mero sector del automóvil.

⁷⁵ CALAZA, 1999, 70-1. La *Banana Azul* está formada por las 15 regiones más desarrolladas de la UE: Hamburgo, Bruselas, Isla de Francia, Darmstadt, Luxemburgo, Viena, Oberbayern, Bremen, Gran Londres, Stuttgart, Antwerpen, Grampian, Lombardía, Valle de Aosta y Karlsruhe. El enfoque de Kaldor propone una lectura del crecimiento como proceso fuera del equilibrio. Distingue los rendimientos crecientes, la industria, y los sectores con rendimientos decrecientes: agricultura, actividad extractiva y servicios. El mensaje de Kaldor es que las diferencias entre sectores y zonas geográficas están en la naturaleza misma del crecimiento. Posiblemente, son una condición de su continuidad y pueden ser un límite.

Los críticos temen que esa falta de cohesión se profundice con el euro. Es más, estas desarmonías pueden recrudecerse por las decisiones de deslocalización de inversiones en otros continentes. “Una de las causas de del desempleo residiría en el desarrollo del comercio con los países que tienen salarios inferiores y se vería agravado por las rigideces en los mercado de trabajo europeos” (RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 120).

En resumen, aunque se admita que habrá ciertos beneficios de la UEM, directos e indirectos, la gran duda es el reparto localizado de esos beneficios y de los costes, y cuál será el efecto neto en cada área geográfica. “La concentración de la producción y el fenómeno de la causalidad acumulativa harán a toda Europa más inestable desde un punto de vista económico, derivado de los niveles más elevados de concentración y de especialización requeridos por las economías de escala. Por lo que habrán de ser tenidos en cuenta como costes de la UEM, pese a que se olvidó de ello el Informe Emerson” (CALAZA, 1999, 163).

Por otra parte, Gámir aporta a este debate que, de acuerdo con algunos trabajos empíricos –cita a Barro y Sala i Martín–, se concluye que las regiones más pobres tanto en Estados Unidos como en la UE han tenido, en períodos largos, un crecimiento de la renta per cápita mayor que el de las regiones más ricas. El ritmo en que ha disminuido la distancia entre las zonas más pobres y más ricas de EEUU es prácticamente igual al del mismo fenómeno en Europa. “Estos resultados parecen mostrar que, en principio, el hecho de que haya una unión monetaria no tiene mucha influencia en el ritmo de convergencia real de las regiones”⁷⁶.

Es decir, que aunque la UEM no incrementara las disparidades regionales como sostiene Calaza y el sector más crítico con el euro, tampoco serviría necesariamente para reducirlas, ya que disminuirían de igual modo si se mantuviera otro régimen de tipo de cambio.

2.2.2.6.1. *Crítica y contraargumentación*

Los partidarios de la UEM aseguran que el incremento de las disparidades regionales y el recrudecimiento de la competencia entre las distintas áreas geográficas no están causados por la moneda única, sino por el proceso de globalización de la economía. Precisamente, la UEM es la respuesta de Europa para hacerle frente y la UEM debe actuar como un paraguas protector para todas las regiones que se integren en ella, ya que con una divisa fuerte podrán enfrentarse mejor a esta nueva situación.

En todo caso, las tesis oficiales sostienen que la UEM generará beneficios para el área europea en su conjunto, es decir, que no se trata de un “juego de suma cero” en el que las ganancias de unos equivalen a las pérdidas de otros. Ahora bien, hasta los más acérrimos defensores del euro admiten que el reparto de las ganancias no está predeterminado y que es posible que unos ganen más que otros, e incluso que algunos pierdan. ¿De qué depende? “El reparto dependerá, básicamente, de la capacidad de adaptación de los diversos agentes, sectores y países al nuevo marco institucional y a las reglas de comportamiento que se derivan de la UME” (BANCO DE ESPAÑA, 1997, 30).

⁷⁶ GÁMIR, 1997, 199.

Es decir, que hacen referencia veladamente a la necesidad de reformas estructurales para aprovechar plenamente los beneficios que la UEM, por sí sola, no ofrece en su totalidad. No obstante, la autoridad monetaria española realiza un ejercicio teórico del que deduce que los países más beneficiados son los periféricos con mayor tradición inflacionista, en contra de las tesis críticas expuestas en el epígrafe anterior. El motivo de este reparto *a priori* es la prioridad de la estabilidad de precios para el BCE; una autoridad fuerte e independiente que actúa de forma eficaz contra la inflación podrá lograr lo que países como España no han logrado por su cuenta durante décadas, explica.

Otro argumento para demostrar que los países más débiles son los más beneficiados es la comparación con un escenario alternativo de tipos de cambio flotantes con plena movilidad de capitales. En éste, la única forma de evitar las graves distorsiones por la volatilidad cambiaria sería seguir las mismas políticas que hubiese implicado la UEM, pero pagando una prima de riesgo por no compartir su reputación de estabilidad.

La estrategia de no participación en la UME (...) supondría un grave obstáculo para alcanzar la estabilidad macroeconómica y para convencer a los mercados del carácter disciplinado de la política económica, y dañaría gravemente las posibilidades de crecimiento de la economía española.⁷⁷

2.2.2.7. Los costes de la UEM son muy altos y a corto plazo

Es otra de las importantes críticas que se hacen a la UEM y a la entrada en vigor del euro. Este argumento viene a decir que, aparte de los costes teóricos, entendidos como riesgos, de renunciar al tipo de cambio, a la política monetaria y a casi toda la fiscal, de crear una unión monetaria en una zona monetaria subóptima, de hacerlo sin tomar las necesarias medidas de reforma estructural y demás riesgos enumerados anteriormente, existen unos costes reales, contantes y sonantes, de la UEM: son los costes de transición a la moneda única, que deben ser pagados, en distintas proporciones⁷⁸, por los agentes económicos de los países que se integren en ella.

Dentro de estos costes se incluiría el cambio de los sistemas contables, la adaptación informática, los cambios de etiquetado, la compatibilización con otros agentes, el redondeo de las cantidades, las modificaciones de las relaciones con la Administración (impuestos, cotizaciones...), las campañas informativa, publicitarias y educativas, etc.

⁷⁷ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 30-2.

⁷⁸ En general, está bastante aceptado que la mayoría de estos costes recaen sobre el sector financiero, el más directamente afectado por lo que, al fin y al cabo, es una operación que afecta a su materia prima: el dinero. Era el primer sector que debía adaptarse, ya en 1998, y el que más costes debía afrontar, puesto que a los de cualquier empresa se añadían los de la adaptación a un nuevo sistema de pagos (TARGET) y a una nueva ejecución de la política monetaria (con el SEBC), y los de trabajar en una moneda en el sistema de pagos y en otra con los clientes. Las Administraciones públicas también tenían que realizar un importante esfuerzo de adaptación en los terrenos administrativo, legal y contable, aunque en la mayoría de los países, en España desde luego, se dejó para el final de la etapa de transición. El impacto de estos costes en las empresas es bastante heterogéneo, puesto que las grandes empresas que operan en distintos países debían asumir importantes gastos y muy rápidamente, mientras que las medianas y pequeñas los efectuaron de forma más gradual, y su impacto dependía del sector, las relaciones con proveedores o clientes internacionales, etc. Los consumidores, por último, debían soportar una parte grande de los costes de adaptación: los derivados de la necesidad de adaptarse a un sistema de precios distinto, muy difíciles de evaluar –en muchos casos son intangibles–, pero muy importantes de cualquier forma.

Los propios organismos de la Unión Europea han admitido la existencia e importancia de estos costes –el PE ha subrayado en varias ocasiones que pueden producirse efectos negativos a corto plazo y que muchos consumidores pueden tener ciertas reservas sobre el cambio por la pérdida de sus referencias y por el riesgo de que los costes de adaptación a la nueva moneda se trasladen a los precios–, aunque no se ha hecho hasta el momento una cuantificación rigurosa del importe de los mismos.

El propio Comité Económico y Social, en su Dictamen sobre el Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única, exige la realización de un examen objetivo de los costes de transición y admite que “el conjunto del sistema bancario experimentará una pérdida importante”, así como que “esta medida [el doble etiquetado de los productos] constituirá una carga para el sector de la distribución”⁷⁹.

En cualquier caso, y sin disponer de cifras, en el momento de escribir este Capítulo se cuenta con la experiencia de la adaptación del sistema financiero al euro, que se produjo en 1999. Una experiencia que supuso unos gastos de cientos de miles de millones de pesetas por parte de las entidades y de la Administración en España, situación extrapolable a los otros diez miembros de la UEM. Y todavía faltaba la adaptación del resto del sistema económico, en especial, por su complejidad y por su importancia en sistemas económicos como el nuestro, de las pequeñas y medianas empresas.

Este argumento de la cuantía de los costes de transición se completa con la observación de la distinta distribución temporal de costes y beneficios. El mismísimo Banco de España reconoce que “en el camino hacia la UME, los beneficios tienden a concentrarse al final del proceso, y los costes más bien al principio. En efecto, como en cualquier otra reforma monetaria, las ganancias de eficiencia no se percibirán hasta su total implantación, mientras que los costes, derivados del proceso de adaptación al nuevo régimen monetario, son inmediatos, y algunos de ellos incluso anteriores a la UME, entendida como la fijación irrevocable de las paridades”⁸⁰.

Los críticos del proceso enfatizan este argumento presentándolo de otra forma: la UEM exige unos costes elevados y ciertos, que deben pagarse aquí y ahora, mientras que ofrece unos beneficios difusos, dudosos y, en todo caso, a muy largo plazo. ¿Merece la pena pagar ese precio?

2.2.2.7.1. Crítica y contraargumentación

Como es lógico, los partidarios de la UEM y los organismos comunitarios han tratado de relativizar y minimizar el importe de estos costes, así como su impacto en los sectores. Se reconoce que existen, pero el mensaje es que tampoco son para tanto y que, en todo caso, son mínimos en comparación con las enormes ventajas de la UEM.

Así, el citado dictamen del Comité Económico y Social, nada más admitir la importancia de los costes, la matiza: “Sin embargo, a pesar de que cada una de estas observaciones es correcta en su contexto, es preciso relativizarlas y, al menos, abordarlas con la debida prudencia”.

⁷⁹ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, 1995.

⁸⁰ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 36.

Respecto a la adaptación de los sistemas informáticos, afirma:

Cabe subrayar que los equipos y programas informáticos evolucionan a un ritmo muy rápido. Los sistemas que se utilizan en la actualidad serán obsoletos en el año 2003, independientemente de la existencia o no de la moneda única. Habida cuenta de que la duración de la amortización es de cinco años, podrá limitarse el aumento de los costes a condición de que los nuevos equipos informáticos sean capaces de integrar en su concepción, desde ahora, las necesidades de gestión de los problemas que plantea la introducción de la moneda única.

Por lo tanto, la adaptación de los nuevos sistemas a los requisitos de la entrada en vigor de la moneda única debería incidir de forma limitada en el coste de funcionamiento de los bancos y de las grandes empresas, durante un período de seis años.

En cuanto a los costes de etiquetado e información del sector de la distribución, este Comité recuerda que, a partir de 1997, las normas comunitarias obligaban a la indicación de los precios por unidad y por volumen o peso, por lo que utiliza el mismo argumento que con la informática: si se aprovecha esta inversión, necesaria hubiera o no UEM, para adaptarse al euro, se minimiza el coste imputable a la UEM. Además, añade que “cabe esperar que la competencia que existe en este sector contribuya a suprimir una parte del coste suplementario imputable a los consumidores”⁸¹.

El PE consideraba necesario disipar los temores de éstos con la Campaña de comunicación, familiarizándolos con el euro, informándolos y utilizando la doble indicación en precios, facturas, nóminas, etc. Asimismo, juzgaba imprescindible evitar que los costes de conversión se repercutieran en los consumidores e impedir los posibles abusos en forma de subidas de precios injustificadas aprovechando el cambio. Una medida clave para evitar el rechazo a la UEM era la gratuidad del cambio de monedas y billetes⁸².

2.2.2.8. La UEM no significará mejoras en las variables reales de la economía

El último de los grandes argumentos económicos opuestos a la UEM al que haré referencia no es quizá el más extendido en la literatura académica –los más repetidos son el de que la UEM no es una zona monetaria óptima y el del coste de renunciar al tipo de cambio–, pero puede considerarse el más relevante, por su enfoque más práctico: el impacto de la moneda única en las variables de la economía real de la UE:

Una omisión flagrante del Informe Emerson y de la literatura académica la constituyen los mecanismos de transmisión de los impulsos monetarios, en lo que hace a las variables reales (...). Anteriormente se han enfatizado las variables y mecanismos monetarios, pero las virtualidades de una unión monetaria no deben juzgarse, o no sólo, a través de los procesos financieros, sino mediante la consideración conjunta, real y financiera, y en particular por los efectos de dicha instrumentación monetaria sobre los objetivos últimos, digamos el bienestar de las poblaciones unificadas monetariamente, y estos no han sido suficientemente dilucidados. Todo ello pasa por una consideración de sus efectos sobre el crecimiento, sobre el empleo (...) y la distribución de la renta en su doble dimensión regional y familiar.⁸³

⁸¹ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, 1995.

⁸² *Eur-op news*, 1/1998, 6.

⁸³ CALAZA, 1999, 95-6.

Según este autor, que encarna el sector más crítico con la UEM desde una posición contraria al neoliberalismo, el impacto de la UEM en estas variables de la economía real es lo que verdaderamente debe importar a los ciudadanos a los que se va a someter al proceso de unificación monetaria, y existen muchas dudas sobre la capacidad de la UEM para lograr un crecimiento, un empleo y un bienestar superiores a los que disfrutaban los países europeos cuando conservaban sus monedas nacionales. “La moneda única no parece, a la vista de los análisis teóricos y empíricos, que sea condición necesaria ni suficiente de un comportamiento cooperativo ni capaz tampoco de lograr el bienestar en sentido pleno y en sentido amplio, para los ciudadanos y regiones de los países periféricos de la Unión”⁸⁴.

Esta línea de pensamiento critica duramente que se quieran imponer a toda la UE los mecanismos propios de la política monetaria de los países centrales —en especial, de Alemania— como si estos fueran los únicos responsables de su superioridad industrial, su mayor renta per cápita o su mayor equilibrio macroeconómico, mientras que no se dice una sola palabra de otros fenómenos que tienen incluso mayor importancia para lograr esa superioridad. En concreto, el modelo de economía social de mercado basado en el acuerdo entre empresarios y trabajadores, la moderación salarial en casos de *shocks* externos al no poder contar con la devaluación, la apuesta clara por la calidad como premisa industrial o la importancia de la formación profesional son algunas de las características de estas economías que deberían ser trasladadas a toda Europa conjuntamente, o incluso previamente, con los principios rectores del Bundesbank.

Estas críticas engarzan con las realizadas al carácter exclusivamente nominal de los criterios de convergencia previos a la UEM, sin que se incluyeran exigencias referentes a la economía real, como tasas de crecimiento, niveles de desempleo o déficits de la balanza comercial (ver epígrafe A.2.2.2.6.2.). Precisamente, en ese epígrafe se constata la opinión de varios investigadores, con De Grauwe a la cabeza, no sólo sobre la inconveniencia de los criterios del TUE, sino sobre su perversidad. Los economistas más keynesianos critican que los recortes del gasto público exigidos para cumplir los criterios fiscales se consiguieran fundamentalmente mediante los recortes de los gastos sociales que amenazaban el estado del bienestar y la enajenación del patrimonio de los estados, que ponía en unas pocas manos privadas la herencia de toda la sociedad.

2.2.2.8.1. Crítica y contraargumentación

La respuesta a este argumento respecto a la incapacidad de la UEM para generar una mejora en las variables reales de las economías europeas bien puede encontrarse en los argumentos a favor de la implantación de la moneda única, recogidos en el apartado anterior (concretamente, ver el epígrafe 2.2.1.6.). El razonamiento se puede sintetizar en la reiterada figura del círculo virtuoso de la UEM: la estabilidad de precios, la eliminación de incertidumbres cambiarias, los bajos niveles de los tipos de interés y la dinamización del mercado único con la unificación monetaria.

⁸⁴ *Ibíd.*, 98-9. Para apoyar esta contundente afirmación, el profesor Calaza dedica tres capítulos de su libro *Teoría económica de la moneda única* a analizar pormenorizadamente los supuestos teóricos en que se basan las supuestas ventajas reales de la UEM tal como se conciben en el Informe Emerson. Así, disecciona los modelos de crecimiento de Solow —del que afirma que no corresponde a la realidad— y de crecimiento endógeno para concluir que nada demuestra que una unión monetaria signifique mejoras en las variables reales de las economías implicadas.

Esta teoría oficial, recordemos, suponía que la reducción del déficit público y del nivel de precios permitiría un descenso de los tipos de interés, lo que incentivaría la inversión y el consumo, que a su vez generaría un aumento del empleo. Este mayor crecimiento reduciría de nuevo el déficit público y volvería a comenzar el círculo virtuoso.

Es decir, que las tesis oficiales no sólo niegan que la Unión Monetaria vaya a ser perjudicial para las variables reales de la economía de ningún país, sino que defienden que la política económica que conlleva, la desinflación competitiva, tendrá importantes efectos benéficos. Por lo que se refiere a los mecanismos de esos beneficios, la idea es que la moneda única, la rigidez del BCE y el proceso de convergencia, por sí mismos, propiciarán todos los cambios necesarios en el sistema económico sin necesidad de trasladar los modelos de crecimiento de unos países a otros.

2.2.3. Conclusión: no hay razones económicas de suficiente calado como para embarcarse en la UEM

Después de este análisis de los principales argumentos a favor y en contra de la moneda única, cada lector puede sentirse más convencido por unos u otros, según se inscriba en las distintas corrientes de pensamiento enfrascadas en el debate y descritas al principio de este apartado. Desde la neutralidad que debe presidir una investigación científica como esta, el autor no puede tomar partido por ninguna, sino que se limita a exponer sus diferentes argumentaciones y la respuesta a las críticas de los contrarios.

Pero una conclusión sí parece clara, después de todo lo expuesto anteriormente. Si algunos de los más importantes economistas del mundo y, desde luego, todos los más prestigiosos de Europa no han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre la bondad o maldad intrínseca de la UEM, es que no existe una razón, un argumento, de suficiente peso como para justificar un paso de tantísima relevancia histórica, económica, política y social como la unificación monetaria de Europa.

(...) suffice it to say that the economic costs and benefits of a common currency are still uncertain and depend on scope conditions which cannot be adequately predicted at this point. EMU is far from representing an obvious solution to Europe's economic problems and the economic pros and cons of a single European currency are indeterminate.⁸⁵

Podría volverse la oración por pasiva y decirse que tampoco hay un razonamiento concluyente para no poner en marcha el euro, lo cual es igualmente cierto, pero lo que se está cuestionando –aquí y en el debate sobre las ventajas e inconvenientes de la UEM– no es el estado de cosas previo al euro, sino la conveniencia de su nacimiento.

La UEM es un paso decisivo en un proceso más amplio de integración europea. Y este paso requiere una razonable seguridad de que se da en condiciones apropiadas, porque sus repercusiones, para bien o para mal, serán muy importantes, desde luego, para todos los europeos, pero también para la evolución económica –y política– mundial.⁸⁶

⁸⁵ RISSE, 1998, 4.

⁸⁶ GONZÁLEZ, 1997, 266.

Hay que reconocer, no obstante, las dificultades para hallar esa demostración palmaria de la bondad de la UEM. No existen precedentes históricos más o menos recientes de creación de una zona monetaria tan amplia y con economías tan diferentes en su interior; las experiencias anteriores son demasiado remotas y se llevaron a cabo en un contexto económico y social completamente diferente. Las teorías aplicables al caso se escribieron hace 30 años y en una situación económica muy distinta de la actual, y casi nadie sabe cuál va a ser el impacto final del proceso de cambio que atraviesa la economía mundial en los momentos actuales –inmersa en la globalización, en la revolución tecnológica y en la nueva política macroeconómica– ni cómo se imbricará este proceso con la unificación monetaria. “En el estado actual de nuestros conocimientos no es posible ofrecer una estimación cuantitativa fiable y precisa de las ganancias derivadas de la construcción del mercado único [que incluye una moneda única] o de su distribución espacial” (DE LA FUENTE, 1997, 223).

En todo caso y salvando estas dificultades para buscar un argumento definitivo, hoy por hoy sólo podemos afirmar de forma concluyente que la creación de una UEM se basa únicamente en una serie de supuestos que no están verificados, que la mayoría de sus ventajas derivan más de la consolidación del mercado único que de la moneda única, que muchas de ellas necesitarán medidas adicionales a la sustitución de las divisas nacionales por el euro –las reformas estructurales–, que estos beneficios son cuestionables en muchos casos y su magnitud no es tan grande como para justificar claramente los riesgos que se asumen, y que estos riesgos son ciertos, importantes y derivados del incumplimiento de los requisitos que debe reunir una zona monetaria óptima por parte de los 11 países de la zona euro y de la renuncia al ajuste mediante el tipo de cambio en caso de *shocks* que afecten de forma diferenciada a unos y otros países.

El progreso hacia el ámbito de integración de las economías reales, es decir, en la consecución del mercado único, resulta mucho más importante para la prosperidad económica de Europa que el acercamiento a una moneda única, cuyas ventajas económicas son relativamente modestas.⁸⁷

El profesor Ángel de la Fuente ha realizado un análisis teórico amplio y riguroso sobre los efectos en el crecimiento de la renta y su distribución, así como en otras variables reales, de la reducción de costes de transacción, de la desaparición de incertidumbres y de la eliminación de barreras a la movilidad de bienes y factores que significa no sólo la moneda única sino todo el proceso de integración económica europea. De este análisis tampoco se puede inferir una respuesta concluyente sobre estos efectos, como reconoce en sus conclusiones:

Las estimaciones existentes sugieren que el incremento resultante del producto agregado de la Unión Europea será significativo pero modesto y que los beneficios del mercado único serán mayores en los países más pobres de la Unión. (...)

Una lectura atenta de los modelos teóricos (y de la prensa diaria) sugiere que aprovechar esta oportunidad no será fácil, y que el proceso de ajuste no estará ni mucho menos exento de costes.

⁸⁷ ISSING, 1993, 6.

Como hemos visto, los beneficios esperados de la integración económica provienen esencialmente de una mejora de la eficacia interna de las empresas y de una reasignación de recursos entre sectores y países que vendrían impuestas en buena parte por un aumento de la presión competitiva. Traducido a un lenguaje menos aséptico, esto supone reducciones de plantilla, recortes salariales y cierre de empresas, además de mejoras en la gestión. Si los recursos así liberados son absorbidos por otros sectores o empresas más rentables, el efecto neto será positivo aunque el proceso sea doloroso, pero existe también el peligro de que esta contrapartida no se materialice, o no lo haga con la suficiente rapidez, o en las regiones que más lo necesitan. Evitar que esto suceda constituye un reto importante no sólo para la administración pública, a la que a menudo se exige demasiado en este sentido, sino también para los interlocutores sociales.⁸⁸

En vista de estas circunstancias, surge inevitablemente una pregunta en la mente tanto de los expertos como de los ciudadanos corrientes: ¿Por qué lo hacemos? ¿Por qué los gobiernos europeos y las autoridades comunitarias deciden dar un paso tan trascendental y arriesgado, y ponen todo su empeño en defender esta decisión contra todas las críticas, si no existe la certeza, ni siquiera una intuición fiable, de que vaya a generar unos beneficios lo suficientemente relevantes como para justificar una medida así?

A responder este interrogante dedicaré el último apartado de este Capítulo.

⁸⁸ DE LA FUENTE, 1997, 248-50. Según este autor, los beneficios de la UEM vendrían por tres vías fundamentalmente: la reasignación de recursos entre países y sectores derivada de la eliminación de barreras, que elevaría el nivel de eficacia en la utilización de los recursos y eso incrementaría en conjunto la renta de la Unión; el incremento del nivel de eficacia, a su vez, tendería a acelerar el proceso de acumulación de factores, generando así un aumento adicional de la renta a medio y largo plazo que será proporcional al efecto directo de la liberalización, lo que llama “dividendo de crecimiento”; y un posible efecto a largo plazo que se canalizaría a través de un aumento de la tasa de progreso técnico. Este último efecto, según De la Fuente, podría ser mucho mayor que los anteriores, pero resulta muy difícil aventurar estimaciones de su tamaño.

2.3. La verdadera motivación de la UEM: la Unión Política

2.3.1. Las concepciones de la integración comunitaria

Después de todas las argumentaciones económicas resumidas en los apartados anteriores, hasta los más acérrimos defensores de la Unión Monetaria terminan por reconocer, aunque sea con la boca pequeña, que ninguna tiene la suficiente entidad para justificar el salto mortal de la UEM y que la verdadera motivación de la misma hay que buscarla en un terreno distinto al económico: el político.

EMU and the Euro can only be understood as a political rather than a mostly economic project. While the economic advantages or disadvantages of a single currency are indeterminate, to say the least, and while its social consequences regarding cuts in the European welfare state are rather significant, at least in the short run, the project has become the cornerstone of European political integration.⁸⁹

Antes de entrar a analizar las motivaciones políticas de la UEM, es imprescindible realizar un somero repaso de las visiones principales de la construcción europea, con los métodos que proponen para llevarla a cabo. Se basan en las teorías sistémicas de la integración, que estudian las interacciones entre los actores que integran el sistema internacional como un fenómeno complejo y multidimensional. Estas teorías, aunque ponen el acento en aspectos distintos, coinciden en que la integración es una unificación cooperativa y no coercitiva. Precisamente, la mayoría de estas teorías se han centrado en la integración europea, con lo que se da una influencia mutua entre teorías y el propio proceso de integración⁹⁰. En especial, me interesa aquí el funcionalismo, pues la UEM es una consecuencia de este método y, lo que es más importante para este trabajo, la política de comunicación de la UE y las campañas concretas referidas a la UEM son clarísimos exponentes del mismo, como veremos en los próximos Capítulos.

Previamente, hay que señalar que la UE, y antes la CE, al constituir una unidad propia con características especiales, no se corresponde con los modelos clásicos de las Relaciones Internacionales: tiene poderes y recursos propios y sus decisiones son obligatorias para estados, empresas y ciudadanos. Tampoco con el tradicional del estado-nación, pues su sistema institucional no es el de un estado liberal-democrático. Por ello, se puede decir que es más que una organización institucional y menos que un estado. Los principales enfoques son tres: funcionalismo, intergubernamentalismo y federalismo, con sus respectivas revisiones y ramificaciones⁹¹.

⁸⁹ RISSE, 1998, 20.

⁹⁰ ARENAL, 1984, 230-1.

⁹¹ En MORATA, 1998, 87-109, puede encontrarse una amplia descripción de las principales teorías, así como una abundante bibliografía al respecto de cada una de ellas.

2.3.1.1. *Funcionalismo y neofuncionalismo*

La teoría funcionalista, formulada por David Mitrany en la década de 1940⁹², se apartaba de la teoría realista al cuestionar la suficiencia del estado para satisfacer las nuevas necesidades de la población. Tenía como objetivo preservar la paz mundial mediante la superación de divisiones internacionales con la transferencia de funciones a organizaciones tradicionales. El principio de la teoría era que la forma sigue a la función: “La Comunidad adquirirá un cuerpo vivo no a través de un acto de fe escrito, sino mediante un desarrollo orgánico efectivo”⁹³. Para lograrlo, pretende crear una amplia red de actividades y operaciones internacionales por la que se progrese en la integración de las naciones. En una primera fase la cooperación se reduciría a funciones técnicas, sociales, económicas y culturales, de bajo contenido político, para después extenderse al ámbito de la seguridad colectiva. Esta transferencia comportaría un incremento de las interdependencias entre los estados, lo que reduciría las posibilidades de un conflicto armado. Este primer presupuesto de la lógica expansiva de las interdependencias tendría como complemento el del apoyo político de la ciudadanía a las organizaciones.

El neofuncionalismo nació en los años 50 de la mano de Ernest B. Haas⁹⁴ y Leon Lindberg, partiendo del behaviourismo y de la teoría pluralista: legitimación del sistema político mediante la interacción con los grupos de interés. Se replantea la primacía de la integración no política y trata de explicar el proceso por el que los actores políticos nacionales acuerdan transferir sus lealtades, expectativas y actuaciones políticas a un nuevo y más amplio centro. Combina la tradición federalista sobre la unificación política y económica –Monnet, Spaak y Hallstein– con el énfasis del funcionalismo en el cambio gradual y acumulativo. Da un carácter más político al concepto de *spillover*. El neofuncionalismo volvió a ponerse de moda con el Acta Única Europea, para explicar la creación del mercado único y sus efectos políticos inducidos.

La principal aportación de estas teorías es el concepto de efecto inducido, proceso de integración acumulativa o *spillover*: la decisión de poner en marcha el proceso de integración genera una dinámica política y económica que conduce a niveles de integración superiores; el desarrollo de una función en un campo engendra una cooperación similar en otros⁹⁵. Es decir, que es más importante el proceso que el objetivo final. Este efecto tiene una acepción funcional –efecto de la integración de un sector para los demás, según el cual la unificación de los aranceles puede conducir a una unión monetaria o económica,– y otra política –cambio de expectativas ante los sucesivos avances en el proceso por parte de los grupos de interés, que presionarían al gobierno para transferir mayores poderes–. Así, la lealtad de los individuos hacia el estado es reemplazada progresivamente por la lealtad hacia las nuevas unidades que se forman.

⁹² MITRANY David, *A Working Peace system. An Argument for the Functional Development of International Organisations*, Londres 1943.

⁹³ MITRANY, op.cit., 18, apud ARENAL, 1984, 175.

⁹⁴ El texto base el neofuncionalismo es HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

⁹⁵ “Proceso por el cual los miembros de un esquema de integración –de acuerdo sobre algunos fines colectivos en base a diferentes motivos, pero desigualmente satisfechos con el logro de los mismos– tratan de resolver su insatisfacción, ya recurriendo a la colaboración en otro sector relacionado (extendiendo el alcance de su implicación mutua), ya intensificando su implicación en el sector original (incrementando el nivel de mutua implicación), ya ambos” (SCHMITTER Philippe, “Three Neofunctional Hypotheses about International Integration”, *International Organisation* vol. 23 (1969) 162).

El *spillover* supone que una decisión institucional en una dirección determinada entre varias posibles produce un cambio en los parámetros de la siguiente decisión, que hace más probable que ésta se produzca en la misma dirección que la anterior, y así sucesivamente. Este proceso continúa independientemente de la racionalidad de la primera decisión y explica por qué los actores mantienen sus posiciones a pesar de que sus intereses pueden haber cambiado. Además, conforme avanza este proceso aumenta el coste de adoptar políticas alternativas, que sí eran posibles inicialmente, pero que una vez escogido el camino contrario se vuelven muy difíciles. El funcionalismo defiende que una organización supranacional para gestionar un sector económico (la CECA) podría acabar asumiendo funciones de alto contenido político (UEM, PESC, etc.). Su resultado es una nueva comunidad política, que Haas pensaba inicialmente que sería federal, pero luego deja en supranacional. Este proceso podía producirse de forma espontánea, pero sobre todo en el caso europeo por el activismo de la Comisión. Por último, considera que una región en proceso de integración constituye un sistema político único.

Las críticas más importantes a esta corriente se refieren a la naturaleza de las relaciones entre individuos y estados, que hace dudoso que separen los aspectos socioeconómicos de los políticos y cuestiona la capacidad de los individuos para transferir sus lealtades del estado a una organización internacional. La teoría revisionista del decenio de 1970 señala como puntos débiles que no tome en cuenta el papel del liderazgo en el proceso de integración, que no considere los efectos generados por actores y circunstancias externas al proceso y que infravalore la posibilidad de cambios dramáticos, no sólo graduales; se trata de un modelo conservador, que prima la estabilidad sobre el cambio.

2.3.1.2. Intergubernamentalismo

Planteamiento de origen neorrealista que se impuso en los años sesenta y que, aceptando la influencia de los grupos de interés en las decisiones, valoraba la importancia de otros factores, como los procesos electorales o las burocracias estatales en los intereses económicos. No ocurría lo mismo en política, ya que los gobiernos no estarían dispuestos a ceder sus intereses vitales, y los éxitos económicos afirmaban también el papel central de los estados. Así, su principal aportación era situar a los gobiernos estatales, y no a los grupos económicos, como determinantes del proceso de integración. Los hechos confirmaron esta tesis durante los años setenta y parte de los ochenta: Compromiso de Luxemburgo, creación del Consejo Europeo, regla de la unanimidad...

Pese a su utilidad para explicar el comportamiento y la cooperación de los estados, “resultaba difícilmente sostenible la caracterización del Estado como un actor racional y unitario, actuando al margen de las presiones e intereses de las grandes multinacionales, los grupos nacionales (...), los partidos, los distintos sectores burocráticos y los Gobiernos subcentrales” (MORATA, 1998, 92). Tampoco se podían ignorar los condicionamientos del sistema institucional comunitario, como si se pudiera recurrir a él cuando conviniera a cada gobierno. Este planteamiento fue refinado en 1992, reconociendo la influencia del nivel supranacional, pero manteniendo como factores decisivos los intereses de los estados. El proceso de decisión se concibe entonces como una partida simultánea en dos niveles –nacional y comunitario– y se acepta el *spillover*, aunque con el requisito previo de una negociación intergubernamental.

Ambos enfoques teóricos, el funcionalismo y el intergubernamentalismo, fueron reformulados para suplir algunas de sus carencias mediante una serie de conceptos:

- Interdependencia: es un anacronismo hablar de soberanía en un mundo interdependiente; el estado no es un actor unitario por los intereses enfrentados en su seno; y las organizaciones internacionales tienen un papel autónomo. Eso explica la erosión del poder estatal y la dependencia de la Comisión de múltiples intereses
- La importancia de las políticas internas en el proceso de integración: los condicionamientos internos de cada estado se manifiestan en las estructuras internas implicadas en el proceso y en las actitudes hacia la Comunidad; la integración tiene como presupuestos la centralidad de los sistemas nacionales, las diferencias entre cada sistema, y la dependencia de los gobiernos respecto a sus condicionamientos internos y externos; la Comunidad es el espejo de los estilos políticos de los estados miembros
- El concepto de régimen internacional: principios, reglas y procedimientos decisivos para la convergencia de los intereses de los actores; papel dominante de los estados, pero reconociendo las potencialidades de la cooperación y las instituciones internacionales; su limitación es la escasa relevancia que da al sistema institucional de la CE

2.3.1.3. Federalismo

El federalismo ha inspirado desde el principio el proceso de integración, basado en la idea de los *Estados Unidos de Europa* que surgió en el período de entreguerras. Altiero Spinelli fue su principal impulsor, y los “padres fundadores” –singularmente, Monnet– la persiguieron, aunque comprendieron que los gobiernos no estaban dispuestos a renunciar a la soberanía, por lo que utilizaron una estrategia funcionalista con un objetivo final federalista. Era una visión pragmática que pretendía el surgimiento de la federación como resultado de la realidad económica y política, mientras que Spinelli pretendía una Constitución europea que creara un marco institucional federal. El debate federalista resurgió en los años 80, pero el TUE eliminó cualquier referencia a la vocación federal de la UE. Ahora bien, los proyectos de Constitución con motivo de la Convención sobre el Futuro de Europa de 2002 le han devuelto protagonismo.

Los teóricos federalistas distinguen entre federalismo y estado federal, por lo que las comparaciones entre la UE y los modelos federales clásicos inducen a error. Señalan el papel principal de la jurisprudencia del Tribunal a la hora de desarrollar el federalismo e incluso una lealtad federal: obligación de los estados de respetar los compromisos comunitarios. También indican la teoría de los poderes implícitos, que implica que la Comunidad, ante la falta de competencias explícitas, tiene facultades para garantizar los principios de los tratados por los medios necesarios. Empíricamente, es innegable la influencia de la CE en las instituciones de los estados miembros, y viceversa, y pueden observarse varios principios e instituciones propios del federalismo: el principio de subsidiariedad, la ciudadanía europea, la UEM o la política de cohesión.

En resumen: el sistema comunitario es un federalismo híbrido e incompleto, con importantes competencias fuera de su jurisdicción, como la PESC, y otras típicamente federales dentro, junto a otras compartidas con los estados miembros. Scharpf ha comparado el sistema decisorio alemán y el comunitario (MORATA, 1998, 103-4), de lo que concluye que la necesidad del consenso entre los estados lleva a una negociación a la baja, que puede provocar un bloqueo institucional.

2.3.1.4. Otros enfoques

El **neoinstitucionalismo** también ha estudiado el proceso de integración comunitaria. Plantea que la arquitectura institucional de un sistema define las identidades de los actores y el marco de actuación de la política. Para él, la UE es una nueva forma de dominación política, porque las instituciones supranacionales ejercen una influencia más allá de las alianzas estatales. Este enfoque alude al fenómeno de la despolitización de las decisiones: formulación técnica de problemas políticos, de lo que es un ejemplo palmario la UEM. Su conclusión es que la UE no es un sistema político por la falta de legitimidad democrática, sino que se halla a medio camino entre el confederalismo y el federalismo cooperativo.

Otros enfoques comparados recientes utilizan conceptos novedosos. El primero es el de **redes de políticas**, que sería una arena política de mediación entre los intereses públicos y privados, refiriéndose a la formación del consenso en el proceso decisorio. Parte del concepto de *soberanía mancomunada*, que da lugar a un federalismo cooperativo, y en las redes participarían intereses privados y públicos simultáneamente.

El segundo concepto es el de **europeización** de las políticas públicas, en contraste con el de integración supranacional de los estados: la UE impone cambios en la elaboración de las políticas y en los elementos de ese proceso, por los que se crea un sistema transnacional con distintos grados de autoridad y con la participación de las instituciones comunitarias y las de los estados miembros. La influencia de los lobbies hace que los procesos políticos varíen de una política a otra, según el control ejercido en ese tema por los gobiernos.

Por último, la **gobernación a varios niveles** es un enfoque empírico opuesto al intergubernamentalismo, que concibe el proceso de integración como la construcción de una nueva entidad política en la que la elaboración de políticas se halla compartida entre varios niveles de gobierno: subnacionales, nacionales y supranacional. Aduce en su favor que las instituciones supranacionales escapan al control de los gobiernos, así como los ejecutivos subcentrales y los grupos de interés.

Morata concluye que “las conceptualizaciones tradicionales del proceso de integración han privilegiado aspectos distintos del proceso sin proporcionar, no obstante, una respuesta convincente” (MORATA, 1998, 108), y pide una teoría de la evolución a largo plazo del sistema comunitario que no se centre en el proceso sino en el resultado.

2.3.2. Los argumentos geopolítico e institucionalista

Una vez vistos estos modelos necesarios para entender la explicación política de la UEM, debo echar un vistazo a otros posibles fundamentos de la misma. El profesor Thomas Risse deshecha también esas otras posibles explicaciones de la UEM para concluir que, aunque todas tienen un cierto peso, ninguna basta sin un nexo con la verdadera motivación, que ha de ser política. Estas explicaciones son los intereses geopolíticos de los estados y los argumentos institucionalistas sobre la dependencia de los pasos anteriores en la integración, es decir, el fundamento del funcionalismo.

Respecto a la primera, algunos autores han identificado a la UEM y al TUE con un esfuerzo para contener el poder de Alemania después de la reunificación mediante unas ataduras más firmes de ese país con las instituciones europeas. Además, el BCE acabaría con la hegemonía monetaria que hasta el momento detentaba el Bundesbank. Pero este argumento se estrella con tres objeciones de gran calado, según Risse: el rechazo de Gran Bretaña hacia la UEM, cuando debería estar igual de interesada que Francia en contener a Alemania; las dudas sobre que la UEM sirva realmente para eso, cuando ha sido diseñada siguiendo las directrices alemanas sobre los criterios de convergencia, el Pacto de Estabilidad y el BCE; y el entusiasmo de la propia Alemania por el proyecto, cuando se supone que está dirigido contra ella. Y no se trata del “precio por la reunificación”, como muchos argumentan, sino que el apoyo alemán a la moneda única es anterior a esa fecha.

Por lo que se refiere a los argumentos institucionalistas, éstos están en la base del método funcionalista que ha regido tradicionalmente la integración europea y que he explicado más arriba. En el caso de la UEM, se aduce que el TUE puso en marcha un proceso que hace la creación de una moneda única más probable a medida que pasa el tiempo, ya que los costes tanto políticos –la renegociación de Maastricht– como económicos –las enormes inversiones de los estados para cumplir lo estipulado en el TUE y del sector privado para adaptarse al euro– de cambiar de rumbo serían prohibitivos. A estos costes se sumaba el peligro de que los mercados financieros mundiales pusieran en duda el proyecto, como ocurrió en 1992 y 1993, y desataran una nueva crisis monetaria.

Esta explicación, según Risse, es más satisfactoria que la ofrecida por los argumentos económicos o geopolíticos, pero con tres salvedades: sólo se puede adoptar en el nivel nacional, pues Gran Bretaña optó por un camino distinto y lo mantiene; los mercados reaccionan no al contenido concreto del compromiso, adoptar la moneda única y respetar el calendario, sino a la credibilidad y certidumbre del mismo, es decir, a su parte política; y, al final, las nuevas normas que fija el proceso institucional están ligadas a las concepciones de identidad colectiva anteriores, y en el caso de la moneda existe una fuerte relación con los procesos de formación de los estados: vuelta a la política.

Todas estas cuestiones llevan a la conclusión de que no se puede explicar la UEM con argumentos institucionalistas sin tener en cuenta el proceso de adopción de preferencias entre las elites políticas de los países. Por eso, es necesario un análisis de sus intereses y, más allá, de sus visiones sobre el orden político que representa la UEM y de sus discursos sobre la identidad europea⁹⁶.

⁹⁶ *Ibíd.*, 4-6. En el apartado 6.1.3. veremos estas identidades e ideas de Europa en los principales países, y en el 7.1.3. el caso particular español.

2.3.3. Las concepciones de la relación entre la UEM y la Unión Política

2.3.3.1. *¿Qué es la Unión Política?*

La Unión Política puede definirse como la creación de una estructura política entre los estados europeos más integrada que la actual, con unas instituciones de corte más federal y unas mayores cesiones de soberanía nacional en favor de dicha estructura. Su formulación inicial se debe a Winston Churchill con su idea de los Estados Unidos de Europa, que concebía como una entidad con una moneda común, nacionalidad y pasaporte únicos, ejército unificado, sistema económico sin barreras entre países, libre circulación de mercancías y personas, sistema judicial común con un Tribunal Supremo en la cúspide y garantías constitucionales para el ciudadano europeo.⁹⁷

Si bien su acepción más estricta debería ser una organización de corte federal o confederal que asuma una serie de competencias propias de los estados y que unifique una serie de normas para todos los países integrantes, esta no ha sido nunca la intención de los gobiernos europeos. En la cumbre de París de 1972, cuando se planteó por primera vez este proyecto, el Consejo lo entendía como “una fusión lo más amplia posible de todas las políticas sectoriales europeas, incluida la política exterior, hasta el punto de llegar a una Europa que hablará con una sola voz en materia mundial”⁹⁸. Tampoco ésa era la intención de los firmantes de Maastricht, como veremos más adelante. Se trata, pues, de una progresiva armonización regida por el principio de subsidiariedad, que convierta al mercado unido más importante del mundo en una unidad política que ofrezca estabilidad en vez de disgregación y que finalmente dote a la UE de una estructura suficiente como para actuar con una sola voz en numerosos asuntos, el famoso número de teléfono de Europa que pedía Kissinger. Esta es la definición del profesor Aldecoa:

La Unión Europea se concreta en el objetivo de alcanzar la Unión Política de los países europeos a través de unas instituciones comunes con capacidad de ejercer competencias soberanas reservadas hasta ahora a los Estados, especialmente en los ámbitos económico, tecnológico, social, laboral, de relaciones exteriores e incluso de seguridad y defensa, siempre que éstas puedan tomar decisiones más eficaces que cada uno de los Estados miembros por separado, con el objetivo de tener una sola voz en la Sociedad Internacional.⁹⁹

El profesor Padoa-Schioppa establece claramente que la Unión Política no se corresponde con el concepto de creación de un estado supranacional con los atributos clásicos del estado-nación europeo centralizado y estructurado rígidamente. Una concepción que sólo existe en un reducido número de países europeos, apunta, según la cual el estado monopoliza todas las funciones del gobierno, mientras que en la mayoría de los países las funciones ejecutivas se entienden divididas entre muchas agencias, niveles e instituciones.

⁹⁷ Esta concepción de Europa se aplicaba, en la idea de Churchill, sólo a la Europa continental, puesto que a la hora de incluir en esta entidad a Gran Bretaña él creía que debía tener un estatus especial que recogiera su excepcionalidad. Churchill estaba así preso de la identidad nacional británica y de su percepción de Europa que analizaremos en los apartados 6.1.1.2.2. y 6.1.3.4. del Capítulo VI.

⁹⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de París, 19-20 de noviembre de 1972.

⁹⁹ ALDECOA, 1985, 18. Según este profesor, este proyecto político debe llevarse a cabo a través de diversas instituciones, entre las que estaría la UEM.

If EPU [European Political Union] is taken to mean that the Community should give itself a governmental structure similar to France or Britain, this is clearly not on the agenda and will not be in any foreseeable future. With *this* particular type of EPU, the single market and the EMU have no necessary link. Subsidiarity, not Leviathan, is the essence of European political union.¹⁰⁰

No se trata, por tanto, de crear un bloque monolítico, sino de hacer converger un conjunto de multiplicidades en una unidad, que represente la pluralidad, que se base en la subsidiariedad con los estados y que encarne los principios de libertad política y bienestar económico como señas de identidad europeas.

Por último, comprobaré que la Unión Política no es un objetivo común, sino esencialmente nacional. Los miembros de la UE no quieren una mayor integración porque piensan que es lo mejor para todos, sino porque cada uno cree que obtendrá unas ventajas individuales, que en muchos casos adolecen de una visión a largo plazo. Ortega y Gasset ya comprendía esta realidad en 1953 y veía muy claro que se vería superada no por la unidad de las distintas voluntades sino por la necesidad inevitable de hacerlo:

La unidad de Europa, en el sentido que hoy se da a la expresión, es una cuestión política y de formas jurídicas, de acuerdos precisos. A ella se irá, –repito en una u otra forma– aunque no exista la voluntad espontánea, el deseo de ir a ella. Ese género de estructuras históricas depende mínimamente de las voluntades particulares y máximamente de las necesidades o forzosidades. La vida humana es ciertamente libertad, pero es también necesidad o, si se quiere llamarlo así, fatalidad.¹⁰¹

En este sentido se manifiesta Guido Brunner, que opina que el mayor obstáculo para la Unión Política es la esencia misma del poder político: que no se cede voluntariamente sino por coerción social. “Por ello tendrá que ser la sociedad europea, la realidad sociocultural, quien fomente y condicione las políticas en el camino europeo. Para ello requerirá más cohesión de la que tiene actualmente. Sólo si la obtiene, tendrá fuerza suficiente para realizar el acto de ciudadanía que conduzca a la unión de Europa”¹⁰². Esta visión se relaciona directamente con el concepto de opinión pública europea, que es inexistente en la actualidad como explicaré en el Capítulo III. Y también con el de déficit democrático que se deriva del modelo de construcción europea al margen de la opinión pública y de una estructura institucional carente de la suficiente legitimidad y de los rasgos teóricos de la democracia. Precisamente, la CIG sobre la Unión Política y los otros dos pilares del TUE aparte de la UEM fueron motivados en parte por la necesidad de dotar a la Comunidad de una mayor legitimidad democrática, pero tuvieron el efecto contrario: un descenso del apoyo a la UE provocado en buena medida por la percepción de su falta de democracia¹⁰³.

Precisamente, el euro puede ser un excelente catalizador para vencer esa fragmentación de la opinión pública, ya que su introducción puede incrementar el sentimiento de identidad europea. Más abajo hablaré con más detalle de esto.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 66.

¹⁰¹ ORTEGA Y GASSET, “¿Hay una conciencia cultural europea?”, conferencia pronunciada en Munich en 1953, tomada de *Europa y la idea de nación*, Madrid, Revista de Occidente 1985, 25, apud ALDECOA, 1985, 122.

¹⁰² BRUNNER, 1988, 18-9.

¹⁰³ En el próximo Capítulo me ocuparé con detenimiento de este fenómeno en relación con la política de comunicación comunitaria. También hablaré de la evolución del apoyo de los ciudadanos a la UE en el Capítulo VI.

Ahora, centrémonos en los nexos entre la Unión Monetaria y la Unión Política. Simplificando mucho, cabe identificar tres concepciones en este debate:

- La de quienes ven la moneda única como un paso decisivo hacia la Unión Política en Europa, que es la posición mayoritaria.
- La de quienes opinan que la Unión Política debe preceder a la monetaria, y aún más, que si se hace al contrario la UEM será un fracaso
- La de quienes no ven vínculos esenciales entre ambos proyectos y consideran que la Unión Monetaria es viable y justificable sin necesidad de mayores avances federalistas, aunque reconocen que ésta conlleva una relación política más estrecha. Esta posición es la menos secundada en el debate, pero es la que se ha comunicado a los ciudadanos por parte de la Comisión

2.3.3.2. La UEM, paso decisivo hacia la Unión Política

La teoría subyacente es que la Unión Monetaria sería un paso decisivo, de un simbolismo innegable, ya que la moneda es uno de los atributos tradicionales de la soberanía nacional, tal como se reconoce en numerosas constituciones europeas, en el camino hacia la Unión Política: “Lo monetario no sería sino el fórceps que permitiría a un proyecto mucho más ambicioso, la Unión Política, ver la luz del día”¹⁰⁴.

Hay que recordar que el TUE encuadra la unificación monetaria dentro de un proyecto mucho más amplio de Unión Política, del que la UEM sería el cimiento más sólido. El propio Informe Delors lo reconocía así: “La UEM constituye un fermento de la Unión Política, sin la cual no podría subsistir a largo plazo”. Otro presidente de la Comisión Romano Prodi, era muy claro unos años después: “La política monetaria común tendrá enormes repercusiones en el ámbito político. Es un paso adelante enorme para la integración europea. Ahora que necesitamos hacer frente a problemas comunes, con un centro de decisión común, el euro llega en nuestra ayuda”¹⁰⁵.

Así lo expresaba también en 1993 Otmar Issing:

Si el punto de vista económico lo fuese todo, sería difícil de justificar, desde una perspectiva alemana, que se abandonase una moneda nacional bien consolidada. (...) Las esperanzas legítimas se ven acompañadas por una preocupación comprensible.

En definitiva, la principal justificación para la unión monetaria reside en el significado político de la moneda común, que unirá a los países “en lo bueno y en lo malo”. En Alemania, nunca se entendió a la Comunidad Europea como una pura asociación con el objetivo especial de promover los intereses económicos comunes, sino siempre se concibió al mismo tiempo y, en definitiva, fundamentalmente como un instrumento para la creación de una Europa políticamente unida. Este objetivo último de la integración europea ha sido enfatizado por los responsables políticos alemanes en los momentos de la reunificación, por el desplazamiento de prioridades que trae consigo.¹⁰⁶

¹⁰⁴ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 31.

¹⁰⁵ YÁRNOZ, 2001, 24.

¹⁰⁶ ISSING, 1993, 16.

Luis Ángel Rojo, gobernador del Banco de España durante el nacimiento del euro, se manifestaba en términos parecidos:

Creo que es poco útil que nos pongamos a discutir ahora si el proyecto de creación de una Unión Monetaria Europea es deseable, desde un punto de vista económico, o no lo es. Primero, porque es parte de un proyecto político europeo más amplio y ello le otorga unas dimensiones que exceden de las estrictamente económicas. Segundo, porque en el plano económico, economistas de todo el mundo vienen discutiendo la deseabilidad de la UEM desde hace bastantes años sin que hayan llegado –me parece a mí– a conclusiones brillantes.¹⁰⁷

Esta estrategia –reconocida por dos de los mayores defensores de la UEM, al menos desde las instituciones– de avanzar en el terreno económico para que sirva de impulso a la unificación política responde al método funcionalista clásico de la construcción europea. Esta dinámica consiste en que, dadas las dificultades de los avances políticos directos, el estrechamiento de los vínculos entre los países debe lograrse mediante logros concretos en el campo económico que creen una solidaridad de hecho.

Esta es la visión que impulsó a los grandes líderes europeos de principios de la década de 1990 a firmar el TUE, empezando por el principal impulsor del mismo, Helmut Kohl. Curiosamente, también es compartida por los más acérrimos enemigos del euro: los conservadores británicos, cuyo rechazo se fundamenta en la cesión de elementos de la soberanía nacional en favor de “los burócratas de Bruselas”¹⁰⁸. Los liberales más estrictos también se suman a esta visión para criticarla:

Este peligroso experimento de la UEM (...) sólo puede entenderse como un intento de construir subrepticamente un determinado tipo de Europa. Si la cosa es tan buena, ya se hará en su momento. La supresión de la competencia en el ámbito monetario realmente es un intento de evitar que se evapore el proyecto de la Europa Federal, pues se espera que la UEM dará un gran empujón a la centralización europea, sin que nadie se dé mucha cuenta. (...) Hablando como europeo, me horroriza la idea de imponer una federación centralizante a nuestras viejas y orgullosas naciones.¹⁰⁹

Dentro de la mencionada dinámica, la UEM representa un hito aún mayor que el de la creación del mercado único, ya que la moneda es un atributo esencial de la soberanía nacional; compartirla, pues, representa un paso supremo hacia la Unión Política.

Es decir, un mercado integrado con una sola moneda y una sola política monetaria obligará a integrar otra serie de políticas económicas en el seno de las instituciones europeas –fiscales, laborales, de competencia, etc.– y, posteriormente, este fenómeno se extenderá a la política exterior, de defensa y seguridad, así como las materias de justicia e interior, los otros dos pilares de la UE recogidos en el TUE. Tanto es así, que el mero nacimiento del euro debería conducir a que los países integrados en la UEM actuaran con una sola voz en numerosos organismos internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, el FMI, ciertas agencias de Naciones Unidas, e incluso el G-7.

¹⁰⁷ ROJO, 1996, 122.

¹⁰⁸ Esta posición añade otro argumento: la moneda única acrecentaría el desempleo en los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, lo que provocaría una ampliación del presupuesto de la UE que, finalmente, conduciría a la creación de una Europa Federal.

¹⁰⁹ SCHWARTZ, 1997, 132-3.

¿Por qué empezar por la UEM? Porque, de los tres pilares, es el que menos significado político tiene para la opinión pública, ya que se reviste de un componente económico y técnico que parece escapar de los ámbitos del control político estatal: renunciar a la moneda en aras de unas supuestas ventajas económicas era mucho más aceptable por parte de los gobiernos y de las opiniones públicas, a juicio de los líderes europeos del momento, que renunciar a la política exterior o al ejército nacional, sin ninguna duda. Los motivos serían el fuerte componente nacionalista que pervive en Europa y la falta de una visión de conjunto transmitida por los políticos a sus respectivos pueblos.

No nos atrevemos a decir con claridad y a poner en práctica con decisión lo que queremos cuando defendemos la Unión Política de Europa, incluso como la consecuencia lógica de la unión monetaria. No nos atrevemos a decir claramente que la unión que queremos es la de la pluralidad cultural de Europa (...). No pretendemos la homogeneización de identidades diversas, porque son estas las que nos definen como europeos que pertenecemos a una misma civilización (...). Los antieuropeos yerran en su apreciación del proceso, porque temen perder identidad nacional (...). Se equivocan porque no comprenden el cambio mundial que se está produciendo, que nos sitúa, como pueblos de Europa, ante un dilema fantástico: o débiles en la dispersión y el enfrentamiento, o fuertes en la unión.¹¹⁰

Desde esta perspectiva, la visión alemana considera que el TUE ha concedido excesiva importancia a la moneda como catalizador de la Unión Política, ya que este país preferiría un avance más equilibrado en el que la UEM no tuviera que cargar con todo el peso. “El gobierno alemán había subrayado desde un comienzo la necesidad de establecer un nexo entre la unión monetaria prevista y el progreso sustancial en el ámbito de la Unión Política. Los ciudadanos piensan que Maastricht sólo abarca una parte de este nexo (...). Por una parte, el Tratado proporciona una unión monetaria de hecho y de derecho; por otra parte, ofrece demasiado poco en el terreno político”¹¹¹.

En estas circunstancias, la moneda única se acepta como un avance, insuficiente pero necesario, hacia la unificación política: a falta de una mayor integración, vendría a decir esa línea de pensamiento, por lo menos tengamos una moneda común que proporcione una base para posteriormente lograr mayores avances en el terreno político.

En términos más generales, la Comunidad todavía carece de identidad política y la moneda actúa como sustituto. (...) La Unión Política queda muy por detrás de la unión monetaria en el Tratado de Maastricht. De hecho, se espera que sea, a menos que cambie el actual enfoque, la unión monetaria quien abra el camino. En estas circunstancias, únicamente cabe esperar que la moneda única proporcione cohesión y no se convierta en un mecanismo explosivo.¹¹²

Son muy destacables, dentro de esta dinámica, algunos rasgos de la UEM que le confieren esa clara función de catalizador de la Unión Política. Estas características son:

¹¹⁰ GONZÁLEZ Felipe, 1998, 12.

¹¹¹ ISSING, 1993, 17.

¹¹² *Ibíd.*, 17-8. Reconociendo este objetivo último, Alemania fue siempre el defensor de un duro proceso de convergencia previo para que el euro naciera con la misma estabilidad que el marco. De ahí que Issing insistiera también en la necesidad del cumplimiento estricto de los criterios para que la UEM sea un instrumento de integración y no un foco de inestabilidad que acabe con los avances hacia la Unión Política.

- La carga simbólica que representa la cesión de uno de los atributos tradicionales de la soberanía nacional junto a la defensa y la política exterior
- La UEM es un proceso irreversible, para el que no hay prevista retirada ni marcha atrás una vez puesta en funcionamiento
- Los criterios de convergencia son la exigencia de un mínimo común denominador para que funcione en el plano económico una institución creada por deseo político, y asegurar así su supervivencia
- El BCE es la primera institución federal, e incluso centralista en el nivel europeo¹¹³, que se crea en Europa desde el Tratado de Roma
- La exigencia de independencia del BCE respecto a las instituciones políticas
- Esta autonomía pone de manifiesto la necesidad de otras instituciones políticas como contrapeso, como el Eurogrupo creado a petición de Francia (ver Capítulo I), y la de reformar las instituciones clásicas de la UE
- La forma de llevarse a cabo y las dudas sobre su conveniencia derivan en una serie de reformas que suponen nuevas cesiones de soberanía: armonización fiscal, reforma del presupuesto comunitario, el Pacto de Estabilidad...

La Unión Económica y Monetaria tiene una dimensión simbólica evidente y se perfila así como un elemento clave en el proceso de unión política europea. Además, la creación de la moneda única es un paso fundamental en el proyecto federal europeo, en la medida en que exige la creación de nuevas instituciones y la clarificación de las funciones de muchas de las instituciones comunitarias ya existentes (...) la dimensión política de la moneda única es también relevante porque en gran medida es la que se halla en la base de los criterios de convergencia¹¹⁴.

Recuérdese también la cita de Aldecoa en la Introducción sobre la mayor importancia de la moneda respecto a la defensa como elemento de política exterior. La justificación política de la UEM explica asimismo algunos de los avatares y enfrentamientos dentro del proceso de convergencia hacia el euro. Así, por ejemplo, la posibilidad de que Italia no cumpliera los criterios del TUE y no pudiera incorporarse a la tercera etapa de la UEM creó un conflicto de naturaleza claramente política, por el hecho de que uno de los fundadores de la CEE se quedara fuera del proyecto. Otro ejemplo sería la necesidad de que el euro naciera con la mayor cantidad posible de países, para no crear una fractura política –las dos velocidades– que retrasara los deseados avances posteriores. De ahí las peticiones por parte de numerosas instancias de que se aplicara una cierta flexibilidad de naturaleza política para interpretar los criterios.

La Historia, además, parece dar la razón a los que piensan así. “En el pasado ninguna unión monetaria se debió a un reconocimiento de los beneficios económicos de la unión. En todos los casos la integración se debió a objetivos políticos”¹¹⁵.

¹¹³ Recuérdese la opinión de Padoa-Schioppa sobre la indivisibilidad de la política monetaria y la imposibilidad de ser ejercida de forma federal (1.1.2.2.)

¹¹⁴ SOLBES, 1996, 201.

¹¹⁵ DE GRAUWE, 1994b, 96.

Manuel Conthe llama la atención sobre la estrecha conexión histórica entre la moneda y los fenómenos políticos y militares, que sería aplicable a la situación actual, ya que la UEM serviría para evitar futuros conflictos.

Así, la historia económica está plagada de ejemplos de guerras que no fueron financiadas mediante impuestos, sino mediante la expansión monetaria y la inflación; de forma que compartir la misma moneda y encomendar la política monetaria a un sistema de bancos centrales autónomos del poder político implica cegar la vía clásica de financiación de las guerras. De igual modo, la instauración de una moneda única dificultará la eventual introducción de medidas nacionales de control de cambios y de restricciones comerciales típicamente asociadas a los conflictos bélicos.¹¹⁶

No obstante, este autor advierte de que no hay que exagerar los vínculos políticos nacidos de compartir moneda. Las desmembraciones de la URSS y Yugoslavia se produjeron, incluso con conflictos armados, a pesar de los años de unión monetaria. Abundando en este razonamiento, Conthe pone un ejemplo ilustrativo: “Que dos países como Bélgica y España pasen a compartir el euro ¿hará, por ejemplo, a un juez belga más proclive a permitir la extradición a España de un presunto terrorista etarra?”¹¹⁷.

Además, por mucha importancia que se conceda a la moneda, que la tiene, como factor aglutinador, no puede impedir una diversidad de prácticas económicas en las distintas áreas geográficas. Por consiguiente, la estrategia de utilizar la UEM como detonante de la Unión Política tiene límites y no se trata de una relación causa-efecto, por más simbólico que sea el paso. Para alcanzar una mayor integración política serán necesarios importantes avances en los otros dos pilares de la Unión, el de justicia e interior y la política exterior y de seguridad común. Ahora bien, podemos concluir con Rodríguez Ortiz que “el saber si la Unión Monetaria permitirá la emergencia de una Unión Política sigue siendo una pregunta abierta, a la cual resulta imposible responder en la actualidad, pero parece seguro que sin Unión Monetaria no podrá haber Unión Política.”¹¹⁸

2.3.3.3. La Unión Política debería preceder o acompañar a la Monetaria

La segunda concepción de la interacción entre la UEM y la integración política reconoce la importancia de la unificación monetaria en este proceso, pero invierte el orden de los factores. Según esta interpretación, la UEM no conducirá a la Unión Política, sino que no se debería dar un paso tan arriesgado si no existe antes un grado suficiente de integración política, necesaria, entre otras cosas, para asegurar el correcto funcionamiento del mercado único. La creación de la UEM tal como la diseñó el TUE es lo que algunos llaman “la moneda sin gobierno”, que se ha preferido al “gobierno sin moneda”, o también el nacimiento de un “gigante económico y monetario y un enano político”. Un ejemplo de la necesidad de avanzar más en la integración política sería, para este grupo, la Cumbre del euro de mayo de 1998, cuando las disputas entre Francia y Alemania por la presidencia del BCE empañaron el examen de los criterios de convergencia y llegaron a poner al borde del fracaso el nacimiento de la UEM¹¹⁹.

¹¹⁶ CONTHE, 1997, 185.

¹¹⁷ *Ibíd.*, 185.

¹¹⁸ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 32.

¹¹⁹ BASSETS, 1998, 11.

Maurice Allais, por ejemplo, proclama que una unión monetaria es inconcebible si no existe previamente una Unión Política que haya demostrado durante varios años poder ser viable¹²⁰. Claro que esta exigencia puede ser parte de una estrategia para postergar la integración monetaria a las calendas griegas e impedir así el progreso hacia la política, dadas las reticencias que suscitaba, en el decenio de 1990, cualquier perspectiva de organización federal de la UE. Esta estrategia, aunque existe, no es compartida por la mayoría de los que defienden la unificación política previa a la monetaria.

Abundando en lo que decía De Grauwe sobre las motivaciones políticas de las uniones monetarias, José María Marco añade que “la experiencia muestra que las uniones monetarias sólo tienen éxito si van acompañadas por una unidad política que les dé consistencia”. Es decir, no sólo es que la UEM tenga una motivación política, es que sin la Unión Política no podrá consolidarse. Como pruebas, cita el éxito de las unificaciones de Italia y Alemania frente al fracaso de la Unión Latina entre Francia, Bélgica, Suiza, Italia y Grecia. Al escribir en 2002, cuando el euro era ya irrevocable, este historiador reviste su teoría de pragmatismo:

Convendremos en que las futuras instituciones europeas dependen del éxito del euro. Pero ya sabemos que éste depende de a su vez de la unidad política de la que nos dotemos los europeos... Para romper el círculo en el que estamos encerrados, habrá que volver los ojos a la realidad. Y ahí nos encontramos con que la unidad política es todavía un futuro. En cambio, el euro es una realidad palpable (...). Así que, sea cual sea nuestro grado de euroentusiasmo, todos estaremos de acuerdo en que conviene reforzar lo que ya se tiene antes de seguir soñando con el futuro.¹²¹

Otro argumento a favor de esta postura, y muy relacionado con mi objeto formal, es que la mayor unificación política es necesaria para que la opinión pública acepte la UEM: “La consolidación del euro y la consecución de un alto grado de cohesión interna deben ser dos fenómenos ligados entre sí, porque si no se corre el serio riesgo de que la ciudadanía rechace las aspiraciones a favor de una mayor integración europea”¹²².

Podemos encontrar tres intenciones diferentes detrás de la demanda de mayor unificación política previa o simultánea a la UEM. La primera es la de los más ortodoxos defensores de la estabilidad macroeconómica alemana, empezando por el Bundesbank. Según ellos, sólo deberían haberse integrado en la UEM los países donde esté suficientemente arraigada una política económica orientada a la estabilidad, tanto entre las instituciones como en la ciudadanía. Es decir, piden que, antes de integrarse en el euro, los países tengan un sólido compromiso con la estabilidad de precios y la disciplina presupuestaria, que esté al margen de los intereses electorales puntuales. No obstante, esta posición no exige realmente una mayor integración política previa en el terreno institucional, sino en el *cultural*, en el de la aceptación de la visión neoliberal, de la nueva política económica y de la desinflación competitiva.

Paradójicamente, un grupo opuesto a esta visión, encarnado por el gobierno francés, es el segundo partidario de alcanzar mayores cotas de unificación política antes de pasar a la UEM. En este caso, lo que se solicita es un órgano político que concentre el poder europeo en materia de política fiscal, como contrapeso del BCE, ya que éste asume todas las atribuciones en materia monetaria.

¹²⁰ ALLAIS Maurice, *Erreurs et impasses de la construction européenne*, París, Clément Juglar 1992.

¹²¹ MARCO, 2002.

¹²² MARÍN, 1997, 96.

Ya vimos en el Capítulo anterior esta solicitud y la polémica que originó, puesto que Francia llegó a pedir que el BCE se sometiera a este órgano. Finalmente, se creó un consejo formado por los ministros de Economía y Hacienda de los países de la zona euro para definir las grandes orientaciones de la política económica, pero sin poder de imposición sobre los gobiernos nacionales y mucho menos para inmiscuirse en las decisiones del BCE. Nicolás Sartorius se incluye dentro de esta corriente:

El Euro exige desarrollos políticos o de lo contrario la moneda europea entrará en crisis y no de crecimiento. Supone una contradicción insoportable que una institución cuya lógica interna es federativa –caso del Euro y del banco central Europeo– esté determinada por políticas económicas intergubernamentales que obedecen a otra lógica y que a la postre pueden dañarla. No habrá moneda única sana sin un “gobierno de la economía” también común. (...)

Pero no nos engañemos, el gobierno de la economía es la parte esencial del gobierno a secas y no somos los ciudadanos de Europa los que no estamos maduros para dar este paso sino los gobiernos nacionales, que no quieren perder poder. Si tienen dudas hagan un referéndum.¹²³

Por último, dentro de esta corriente pueden incluirse los numerosos autores que, desde diferentes posiciones teóricas, demandan la creación de una serie de instrumentos para evitar los riesgos de una renuncia prematura al tipo de cambio como medio de ajuste. Estos instrumentos son los estabilizadores automáticos a que se refiere la teoría de las zonas monetarias óptimas, en especial un presupuesto federal lo suficientemente importante, la flexibilización de los mercados laborales para permitir una mayor movilidad y una liberalización de los sectores económicos más inflacionistas. Asimismo, se encuadraría aquí la exigencia de una armonización legislativa y fiscal entre los países miembros que dote de seguridad jurídica el deseado movimiento libre de los factores de producción, asunto este que entraría de lleno en los atributos de una Unión Política. Los más liberales, lógicamente, defienden todo el capítulo de la flexibilización, mientras que la creación de un presupuesto federal consistente es la solicitud de los grupos más izquierdistas, que defienden una Unión “más política y social que, como hasta ahora, economicista y tecnócrata. Es decir, más democrática”¹²⁴.

Dejando aparte estas distintas visiones, terminaré este epígrafe con la visión de algunos partidarios de la UEM, como Padoa-Schioppa, que creen que la integración política necesaria para la unificación monetaria se había producido en gran medida antes de 1999. Este profesor cree que este carácter político está presente ya desde el proyecto inicial de la CECA, compartir la gestión del carbón y del acero entre los países que habían librado crueles guerras para controlarlos. Las batallas sobre la necesidad de mayoría en las votaciones antes de la firma del Tratado de Roma y en la crisis de 1965, así como el deseo de Grecia, España y Portugal de ligar la restauración de la democracia con la integración en la CEE son expresiones del carácter político de la Comunidad.

The present Community is about matters that deeply affect the state and its government. Abolishing barriers to trade, setting agricultural prices, deregulating the banking sector, stipulating association treaties with third countries, harmonising indirect taxes, and prosecuting and sanctioning state aid to industry all impinge on acts of government. The fact that their content is economic does not deprive them of a strong political character. (...)

¹²³ SARTORIUS, 1999, 17.

¹²⁴ AGUILAR, 1998.

The present EC is a political union not only because of the political character of the matters falling under its jurisdiction but also in its institutional structure, which has much closer similarities to a “national” constitutional system than to international forums for consultation and co-operation. The Community has effective decision-making authority in the areas covered by the treaty, an authority organised in the classic, threefold division into a legislative, executive and judicial branch. (...) The supremacy of Community law over national legislation is well established.¹²⁵

Además, Padoa-Schioppa opina que en el decenio de 1990 ya se había producido la aceptación de la cultura política de la estabilidad exigida por los ortodoxos alemanes como paso previo a la UEM. Por ello, concluye que las circunstancias históricas eran propicias para tomar la decisión política de crear una unión monetaria sin –o antes de – dotar a la UE de otras funciones políticas.

2.3.3.4. La Unión Política es independiente de la Monetaria

Por último, existe un grupo de economistas y políticos que no creen que exista una relación especial entre el proceso de unificación monetaria y política. Estaría formado, fundamentalmente, por los defensores más convencidos de las tesis oficialistas o los encargados de ejecutar la estrategia propagandística que estudiaré en el Capítulo IV, que sostienen que la Unión Monetaria se justifica sólo con sus ventajas económicas.

Este grupo considera que la UEM es la culminación de un largo proceso de integración económica que se inició con el Tratado de Roma y cuyos principales hitos fueron la creación del SME, el Acta Única y el Informe Delors. Aunque admite la profunda significación política de todos estos acontecimientos y, en especial, de la UEM, no cree que esta tenga detrás una motivación política, sino que la culminación del mercado único, la eliminación de los costes de transacción, la transparencia de precios y su estabilidad, los bajos tipos de interés y la supresión de las incertidumbres son motivos más que suficientes para adoptar el euro. Sin embargo, hemos visto que ninguna de estas ventajas, aun siendo ciertas, tiene suficiente entidad como para justificar plenamente la creación de la UEM y la asunción de los riesgos que implica. Las ventajas y desventajas son casi una cuestión subjetiva y doctrinal, muy difícil de cuantificar.

Un argumento que esgrimen los defensores de esta visión es que, paralelamente a la Conferencia Intergubernamental dedicada a la UEM en la preparación del TUE, se celebró otra sobre la “Unión Política”, de lo que cabe deducir que son dos cuestiones independientes, aunque simultáneas en el tiempo y relacionadas entre sí.

Incluso hay quienes sostienen que la moneda única puede tener justo el efecto contrario al buscado: provocar una mayor desintegración política de Europa. Calaza, con una visión un tanto apocalíptica, aventura que si la UEM implosiona en el plazo de 10 años, algo que él considera inevitable, la soberanía monetaria cedida a la UE resultaría irreversible y los nacionalismos periféricos españoles no estarían dispuestos a retornar a la peseta y a los restantes símbolos de la soberanía española, sino que preferirían cualquier otra moneda europea con el pretexto de la eficiencia¹²⁶

¹²⁵ PADOA-SCHIOPPA, 1995a, 62-3.

¹²⁶ CALAZA, 1999, 44-9. En el Capítulo VI trataré el apoyo de los nacionalismos periféricos antiespañoles al euro y la respuesta de la propaganda gubernamental oponiendo precisamente UEM y nacionalismo.

2.3.4. La Unión Política y la identidad nacional

2.3.4.1. La motivación política se interpreta en términos nacionales

Estas concepciones sobre la relación entre el logro de mayores avances en la integración política y la Unión Monetaria no se pueden comprender completamente si no se tiene en cuenta que los impulsores de la UEM no comparten una misma idea de la construcción europea ni unos mismos intereses en la misma. Es decir, la motivación de la UEM puede ser política, pero no es una, sino varias: prácticamente, una por país.

Cada cual tiene su propia concepción de la integración monetaria y política europea y, sobre todo, de lo que le reportará individualmente.

La UEM se vende de puerta en puerta como otro bálsamo de Fierabrás, como el remedio político para curar todos nuestros males. Los alemanes quieren que la UE les salve de inclinaciones nazis. Los franceses pretenden que les cure de su complejo de inferioridad. Los italianos quieren convertirse en una nación. Los españoles quieren enterrar a Franco. Los portugueses quieren ser franceses. Los griegos no quieren ser turcos... Algunas veces pienso que el Mercado Común no debería haberse fundado en Roma, sino en Viena, en el diván del Dr. Freud.¹²⁷

Además, las interpretaciones nacionales de la UEM refuerzan claramente la tesis de que su motivación es política. Es decir, si su motivación fuera económica y lo que importara fueran las ideologías económicas expuestas en el Capítulo anterior, habría que esperar un sólido apoyo a la UEM por parte de los partidos neoliberales de Europa, como el Partido Conservador británico o el RPR francés, y la mayor oposición por parte de los socialdemócratas, como SPD alemán. Pero la realidad es completamente opuesta: el SPD fue uno de los mayores partidarios del euro, junto al PSF francés y una parte de los laboristas británicos, mientras que la más frontal oposición fue la de los conservadores británicos y, en menor medida, de los neogaullistas franceses.

La posición de cada país o, para ser más precisos, de su elite política, depende de dos grandes factores. El primero son los intereses instrumentales de dichas elites, normalmente, alcanzar o mantenerse en el poder, para lo que el instrumento es presentar al pueblo las propuestas que satisfagan sus intereses: así, el interés nacional se basa en un cálculo de beneficios y costes, de ganancias percibidas y riesgos para los grupos importantes y para la población; es decir, una motivación pragmática¹²⁸. El segundo es la identidad nacional de cada país, que determina a su vez su visión de Europa. *Grosso modo*, resumiré a continuación las posiciones sobre la moneda única de los principales participantes en el proyecto¹²⁹. Ampliaré este resumen con el análisis de las actitudes de la opinión pública en cada uno hacia la unificación europea y la UEM que abordaré en el Capítulo VI.

¹²⁷ SCHWARTZ, 1997, 132.

¹²⁸ ARENAL, 1984, 237.

¹²⁹ En el epígrafe A.2.1.1. del Anexo I se explican las posiciones de cada país ante la CIG que dio lugar al TUE, muy relacionadas con las posiciones aquí descritas.

- Alemania tiene una postura algo contradictoria. La UEM ha supuesto el choque frontal de dos de las principales señas de identidad de la Alemania surgida tras la Segunda Guerra Mundial: Europa y el marco. Alemania es el país más europeísta de la UE; como aseguraba Otmar Issing, este país siempre ha considerado la construcción europea como algo mucho más grande que la integración económica. Europa para Alemania es el antídoto contra el resurgimiento de su pasado nacionalista y militarista, por lo que su visión del euro es la de un paso decisivo hacia una mayor integración política. Helmut Kohl llegó a decir que el éxito de la UEM era una “cuestión de guerra y paz”. Esta visión se opone al simbolismo histórico del marco como sinónimo de prosperidad, de ahí la exigencia de que el euro sea tan fuerte como aquel por todos los medios: criterios, banco central independiente, Pacto de Estabilidad, exclusión del *Club Med*, retraso...¹³⁰ En cuanto a los intereses políticos, Alemania quiere avanzar en una política exterior y de seguridad común, que acabe definitivamente con la posibilidad de un nuevo conflicto en Europa, así como en la ampliación de la UE al Este, su área geográfica de mayor interés comercial y estratégico; ampliación que, en buena medida, depende del éxito del euro. Por otra parte, su gobierno necesita ofrecer a la opinión pública logros concretos en el terreno político que justifiquen la renuncia al marco
- Para el otro gran impulsor de la UEM, Francia, ha vivido un período de europeización de su identidad nacional motivado por el fracaso de la política económica socialista a principios de los años ochenta y por la toma de conciencia de su escaso peso internacional con el fin de la guerra fría. Europa pasó a ser una prioridad de los gobiernos y se imbricó con la visión francesa de Europa como hija de su Revolución, pero Francia no abandonó su tradicional intervencionismo económico: intentó crear un órgano de expresión de la unión económica como contrapeso del BCE. El debate interno en Francia –muy importante, ya que el pueblo estuvo a punto de votar no al TUE en referéndum– no se materializó en términos económicos, sino entre una visión de Europa intergubernamental o más federalista¹³¹. El capítulo de los intereses materiales se centra en una alianza franco-alemana en un plano de igualdad entre los dos países, igualdad que no existía por el poderío industrial germano, su control absoluto de la política monetaria y la reunificación. Con el euro, Francia ha conseguido la gestión compartida de la política monetaria y ha avanzado en su interés geopolítico de evitar la hegemonía alemana
- Precisamente, el fortalecimiento del aspecto político de la alianza entre Francia y Alemania es algo que provoca rechazo en el Reino Unido, que decidió autoexcluirse de la UEM. Para Gran Bretaña, la UEM significa entrar en una Europa dominada por los grandes países del continente, en la que no tendría prácticamente posibilidades de imponer sus propios intereses. Ante este panorama, y pese a las ventajas económicas que pueda suponer el euro para las islas, el Reino Unido prefiere quedarse como está¹³².

¹³⁰ RISSE, 1998, 15-20.

¹³¹ *Ibíd.*, 11-5.

¹³² *A sensu contrario*, esta postura del Reino Unido avala la tesis de que la UEM es un paso decisivo hacia la Unión Política. Los gobiernos británicos han reiterado que sólo se incorporarán a la moneda única si se demuestran claramente sus ventajas económicas; de lo que se deduce que las ventajas aducidas por la

Pero la oposición británica, al igual que el apoyo alemán y francés, tiene raíces mucho más profundas. La identidad británica se define por oposición a la europea, Europa es “el otro”, y se siente mucho más cercana a Estados Unidos que a la UE. Una mayor integración es percibida como una amenaza para su identidad nacional, fundamentada en símbolos antieuropeos como la corona o la libra esterlina, encarnación del pasado imperial. Los partidarios de la UEM deben adoptar una postura de *esperar y ver* y justificarse con las dudas sobre la bondad económica del euro para su país¹³³

- España y Portugal van a rebufo de los grandes estados europeos: la UEM les ha sido impuesta y no les queda más remedio que aceptarla o rechazarla. Desde el punto de vista de la identidad nacional, entrar en el euro en 1998 para nuestro país tiene un simbolismo innegable, ya que se cumplía el centenario del desastre de 1898, considerado el símbolo de la decadencia, el aislamiento y el atraso de España. Ahora, 1998 significa la integración, la modernidad y el desarrollo, que España identifica con Europa desde el punto de vista político, no por las ventajas económicas que nos pueda acarrear. Identidad nacional aparte, a España una mayor integración política en Europa le conviene para sofocar el problema de sus nacionalidades históricas. El argumento sería que no tiene sentido hablar de independencia y autodeterminación cuando a lo que se va es a una Europa unida, de corte federal. Si se diluye el concepto de España en el de Europa, las ansias separatistas disminuyen notablemente. Sin olvidar tampoco que a España le interesa mucho contar con un peso específico en la UE para las negociaciones del presupuesto comunitario, ya que quiere salvaguardar los fondos europeos que recibe
- Los tres países del Benelux también tienen intereses políticos para apoyar la UEM, ya que su pequeño tamaño les hará perder peso específico en una UE de más de 20 países. Estar dentro del euro entre los países con un mayor nivel de integración política les otorga un poder de decisión sobre el futuro de Europa que no tendrían sin la UEM. Además, por su historia, geografía y mentalidad, Europa forma parte inextricable de su identidad nacional
- Los intereses políticos de Italia se cifran en no quedarse descolgado de un proyecto del que fue socio fundador y en el que quiere contar con una posición importante. Además, la inestabilidad inherente al sistema político italiano, con sus frecuentes crisis de gobierno, elecciones anticipadas y refundaciones de partidos, pueden encontrar su antídoto en una organización política supranacional que asuma cada vez mayores competencias estatales

Resumiendo, las actitudes de los distintos países respecto a la UEM tienen, en general, un origen más político que económico y están muy relacionados con la identidad nacional y la visión de Europa de cada uno. De ahí que parezca difícil que alcancen un acuerdo a corto plazo sobre los objetivos y los medios de la Unión Política, aunque la mayoría considera que la UEM es un instrumento decisivo para sus objetivos nacionales. Por eso decidieron ponerla en marcha y apoyar el proceso de convergencia, a pesar de los riesgos e incertidumbres económicos del proyecto.

Comisión y los partidarios de la UEM no están claras. Por tanto, la justificación de la UEM ha de ser de carácter político, y ese carácter es, justamente, el que motiva el recelo británico.

¹³³ RISSE, 1998, 9-11.

2.3.4.2. La influencia del euro en la identidad europea

Acabo de explicar que una de las variables que explican la posición de las elites hacia la UEM es la identidad nacional y cómo se imbrica el concepto de Europa en ella. En el Capítulo VI veremos que es la variable fundamental para explicar la actitud de los ciudadanos. Pero ahora querría dar la vuelta al argumento e introducir un nuevo elemento en el análisis: la posibilidad de que la UEM genere un cambio en esas actitudes y, en último término, un mayor sentimiento de europeísmo que haga surgir una identidad europea propiamente dicha. Ésta, a su vez, conduciría a una opinión pública europea.

Al hablar de la visión de la UEM como paso decisivo a la Unión Política he aludido, entre otros aspectos, al enorme carácter simbólico que conlleva compartir la misma moneda. La cita de Felipe González en 2.3.3.2. introducía la capacidad de la Unión Monetaria para influir en aspectos culturales e identitarios, aunque fuera para negar un efecto de acabar con la pluralidad y homogeneizar las identidades nacionales.

Como se puede apreciar, la relación entre la UEM, la Unión Política, las identidades nacionales y la identidad europea es muy compleja y hasta contradictoria. Por un lado, la presentación de la UEM como un fenómeno exclusivamente económico –que será uno de los ejes de la propaganda de la misma, como veremos– se debe al temor a herir los sentimientos de identidad nacional; por otro, uno de los caminos por los que la UEM conduce a la Unión Política es el simbólico. Por un lado la UEM se interpreta de acuerdo con la identidad nacional de cada país y su visión de Europa; por otro, la moneda única puede ser capaz de introducir un sentimiento de identidad europea que supere esas visiones nacionales de la propia UEM y de la Unión Política.

José María Marco pone de manifiesto esta especie de círculo vicioso. Primero, afirma que “el solo hecho de saber que manejamos una misma moneda de Cádiz a Helsinki nos proporciona una conciencia nueva. No sabemos todavía cuánto, pero estamos más cerca de un pueblo o, si se prefiere, de una auténtica comunidad europea”. Pero después reclama la necesidad de esa identidad común, que todavía no existe, para que tengan éxito las futuras instituciones de la Unión Política, en la línea avanzada por Guido Brunner en el epígrafe 2.3.3.1:

También está claro que las futuras instituciones europeas deberán apoyarse en una auténtica ciudadanía europea. A pesar de la Política Agrícola Común, los Fondos Estructurales e incluso el renacido Festival de Eurovisión, hasta ahora la gente sigue sintiéndose más francesa, alemana, irlandesa o española que europea. Ahora bien, cuanto más vistosas quieran ser las futuras euroinstituciones, más sólida habrá de ser la conciencia de una identidad común. La autoridad de las nuevas instituciones dependerá de la fuerza de la opinión pública que las respalde. Y aquí es donde ha intervenido la nueva moneda. (MARCO, 2002)

Timothy Garton Ash adopta una perspectiva optimista en el debate, que además relaciona con la reforma institucional requerida por la ampliación: “El lanzamiento del euro es un acontecimiento enormemente excitante. Mi impresión es que aumentará la sensación de una identidad común europea. Y eso hace mucha falta, porque las instituciones de una Europa de 30 miembros sólo pueden funcionar si hay más identificación emocional de la gente con ellas”¹³⁴.

¹³⁴ ROMERO, 2002.

Por el contrario, otros autores como Sánchez-Bravo opinan que es “ilusorio” pasar de la Unión Monetaria a la Política sin establecer una cultura política y social, además de económica, que no existe actualmente, puesto que esa cultura es indispensable para alcanzar una ciudadanía europea de verdad, que, como hemos visto, es la base de la Unión Política. La política de comunicación es la clave, a su juicio, de dicha cultura, como veremos en 3.2.3.7.2. (SÁNCHEZ-BRAVO, 1993, 11).

La dificultad de romper el citado círculo vicioso radica en la fortaleza de las creencias sobre Europa interiorizadas durante la vida de varias generaciones. Pero Sahagún considera que “los acontecimientos dramáticos, sin embargo, pueden abrir brechas en los mapas mentales y conducir a cambios bruscos en las percepciones tanto de las personas como de los Estados y de los pueblos”. Como ejemplos, cita las bombas nucleares en Hiroshima y Nagasaki, Corea o Vietnam, pero también acontecimientos más simbólicos, como el viaje de Sadat a Jerusalén o la caída del Muro de Berlín¹³⁵. Risse, en su análisis de las identidades políticas europeas, coincide con esta dificultad de cambiar las identidades arraigadas, pero admite que ocurren crisis de identidad en momentos críticos en los que la cantidad de información que contradice las construcciones arraigadas se hace insoportable. En esas ocasiones, es posible una reconstrucción de las identidades colectivas. ¿La llegada del euro puede considerarse un acontecimiento de la magnitud de los enumerados por Sahagún y capaz de provocar una de las crisis de identidad de las que habla Risse? Este último no es capaz de responder a esta pregunta: “We do not have good theoretical tools to predict under what circumstances “critical junctures” are perceived challenging and changing collective identities”¹³⁶.

El tiempo dirá si el nacimiento del euro supone un acontecimiento simbólico de magnitud suficiente para influir en el cambio de las identidades nacionales y en la adopción de una identidad europea. En el Capítulo VI, apartado 6.3.6., comprobaré si este efecto del euro de generar una conciencia europea fue considerado por los ciudadanos antes y durante el período transitorio, cómo se empezó a cumplir en la práctica tras la circulación de billetes y monedas, y cómo una abrumadora mayoría consideraron la implantación del euro un acontecimiento histórico; una primera base para que se den las condiciones necesarias para ese cambio de creencias.

2.3.5. Conclusión: la UEM tiene un claro significado político

Ciñéndonos a lo que he ido desgranando en las páginas anteriores, cabe deducir algunas conclusiones. En primer lugar, que la UEM es, ante todo y sobre todo, una decisión de naturaleza política. Todos los actos y acuerdos que dieron forma al proyecto y que hicieron obligatorias las disposiciones que lo regulan fueron decisiones políticas, tanto por su contenido, pues afecta al interés general de los ciudadanos –pocas cosas son de tanto interés general como la moneda–, como por su origen, ya que dichas decisiones provienen de actos de los gobiernos elegidos democráticamente que fueron posteriormente refrendados en los órganos legislativos de cada país y, en algunos casos, por los propios ciudadanos en referéndum: Dinamarca, Irlanda y Francia.

¹³⁵ SAHAGÚN, 1998, 61.

¹³⁶ RISSE, 1998, 21.

En segundo lugar, conviene recordar que la UEM no sólo surge en la agenda de la Comunidad como respuesta a la globalización de la economía, sino también dentro de la necesidad de conformar un nuevo escenario político en Europa tras la caída del muro de Berlín y el derrumbe de los regímenes comunistas. No es casualidad que la CIG se convocara en 1990, un año después de los acontecimientos de Berlín, ni que concluyera en Maastricht en las mismas fechas en que dejó de existir la Unión Soviética.

De hecho, en el TUE, la Unión Monetaria se incluye como uno de los cinco objetivos de la Unión Europea, al mismo nivel que la política exterior y de seguridad, la ciudadanía única, la cooperación en materia de justicia e interior y la revisión de las instituciones comunitarias¹³⁷.

Una vez admitido que la Unión Monetaria es una decisión política, al igual que la mayoría de los avances comunitarios como explicaba muy bien Padoa-Schioppa, la cuestión es si servirá para dar un impulso a la Unión Política y si ese es su verdadero objetivo. La respuesta debe ser que, aunque no está claro que sirva como detonante de una mayor integración de otras políticas, sí es absolutamente necesaria para que eso pueda ocurrir; puede que, aunque haya Unión Monetaria, no se llegue a la Unión Política, pero lo que no puede ser es una Unión Política sin unificación monetaria previa. Por tanto, los que quieren una mayor integración política necesitan el logro de la UEM.

¿Por qué, entonces, cuando se preparó el TUE se dividieron las CIG en Unión Monetaria y Unión Política como si fuesen asuntos completamente distintos? ¿Por qué se despolitizó la negociación de la UEM presentándola como una operación técnica? A este respecto, Emilio Fernández-Castaño enumera tres razones para hacerlo así:

- El prestigio de la lógica funcionalista de la construcción europea, que imponía que la moneda única era el paso siguiente al mercado interior. Esta lógica estaba avalada por los anteriores avances de la Comunidad, que habían hecho posible un período continuado de 40 años de paz en Europa. Por tanto, para la UEM se utilizó el mismo método que tan buenos resultados había dado con el mercado único: fijar los mecanismos para asegurar técnicamente la creación de la moneda única, los criterios de convergencia y el calendario
- La convicción de la mayoría de los gobiernos sobre la conveniencia de establecer una autoridad monetaria independiente tanto a escala nacional como europea. Esta concepción rígida de la independencia del BCE, impuesta por Alemania y su tradición de política monetaria tras la Segunda Guerra Mundial, explica no sólo el énfasis en la justificación técnica de la UEM sino también el desprestigio de lo político en esta materia
- Pero la razón más importante es más táctica que sincera: las delegaciones más partidarias de la integración política de Europa preferían, en la mejor tradición comunitaria, hacer política de hechos sin desafiar la sensibilidad de los nacionalismos estatales. Precisamente porque la moneda única era una importante decisión política en el proceso de integración europea era por lo que convenía subrayar su justificación técnica y evitar un debate sobre los símbolos de la soberanía nacional

¹³⁷ TUE, art. B.

Ante los ataques de los sectores más reacios al viejo proyecto federalista europeo, se decidió botar dos barcos al mismo tiempo, uno con el aspecto de buque mercante que hace la ruta trazada desde siempre por la Comunidad (la moneda única como el paso lógico tras el mercado interior) y otro navío con el estandarte de la Unión Política y las velas de los mitos federales al viento para concentrar el fuego de los adversarios y permitir la llegada apacible a buen puerto de la carga verdaderamente importante.¹³⁸

Sobre esta táctica de comunicación volveré en la segunda parte de la tesis. El camino que tomará la Unión Política una vez conseguida la Monetaria no es fácil de predecir en los momentos en que se escribe este Capítulo. Pero sí se puede constatar algo importante. El proceso hacia la primera recibió un fuerte impulso con la convocatoria de la Convención sobre el Futuro de Europa a finales de 2001, uno de cuyos objetivos era la propuesta de una Constitución, que probablemente habría sido imposible sin la UEM.

La inminente ampliación de la UE fue el otro elemento que propició esta convocatoria; tras el cierre en falso de la reforma institucional de la CIG de 1996-1997 y los escasos avances de la de 1999, era preciso definir definitivamente la estructura de una UE de 25 miembros. Esta reorganización puede ser la oportunidad propicia para crear una estructura institucional más próxima a la de un estado federal. Esta reforma se suma a la negociación sobre el futuro del presupuesto comunitario y a la redefinición de la arquitectura de seguridad europea. Para sacar adelante todos estos asuntos no bastará el viejo método funcionalista, sino que serán necesarias decisiones políticas de mayor calado. Justo en un momento en que la ciudadanía europea reclama más información y participación, en definitiva, una UE más democrática y más cercana.

¹³⁸ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 108-9.

2.4. Conclusiones

Los principales argumentos que se han desarrollado a lo largo de este Capítulo son los siguientes:

1. El debate sobre las ventajas e inconvenientes de la UEM, en el que han participado sólo las elites –representantes de varias disciplinas científicas y de instituciones–, se ha producido entre tres bandos principales: los defensores de las tesis oficialistas sobre la UEM, que agruparían las opciones políticas de centro derecho y centro izquierda mayoritarias en Europa, así como a los economistas liberales, y que consideran una reducción de los desequilibrios y una liberalización de los mercados como únicas vías para el mantenimiento del modelo social europeo; la oposición académica, que critica la UEM desde el análisis económico y considera que el proyecto exagera unas ventajas difíciles de probar y minimiza unos riesgos muy importantes; y la oposición política, dividida a su vez en la oposición de izquierdas, que rechaza el proyecto por inscribirse dentro de la nueva economía neoliberal, y de derechas, que hace lo propio bien por considerar que no es suficientemente neoliberal, bien por cuestiones nacionalistas, bien por ambas cosas a la vez
2. Las principales ventajas de la UEM citadas por sus partidarios son la desaparición de las incertidumbres de tipo de cambio en las relaciones intraeuropeas; la supresión de los costes de transacción asociados al cambio de moneda; el fin de las devaluaciones competitivas como arma contra el resto de socios comunitarios; el logro de una política monetaria colegiada, no dictada por Alemania, e independiente para toda la zona; el papel dominante del euro en las relaciones internacionales; la reducción de la inflación en los países con tradición menos estricta; y la bondad intrínseca de la convergencia. No obstante, las mayores ventajas vienen más por el lado de la consolidación del mercado único que por el de la moneda única en sí, y todos estos efectos favorables son de difícil predicción y cuantificación. Además, existen numerosas críticas fundadas: la irrelevancia de los movimientos del tipo de cambio a largo plazo, la utilidad de las devaluaciones como instrumento de ajuste pero no como arma a largo plazo, la posibilidad de un mercado único con tipos de cambio flexibles, los conflictos de una política monetaria única en una área tan desigual, y, en general, el hecho de que muchas de estas ventajas podrían haberse obtenido con otros métodos menos traumáticos que la Unión Monetaria

3. En cuanto a las críticas a la UEM, la más importante es que ni los 11 países iniciales ni los 12 con Grecia no constituyen un área monetaria óptima: no hay suficiente flexibilidad de precios y salarios, la movilidad de la mano de obra entre los países es mínima y el presupuesto comunitario es demasiado reducido. Estas carencias hacen que, en caso de shock asimétrico, y dada la imposibilidad de acudir al tipo de cambio, a la política monetaria o a la fiscal, por el Pacto de Estabilidad, los ajusten tengan que recaer exclusivamente en el empleo. Por tanto, no compensa renunciar al tipo de cambio como instrumento de ajuste, aunque sea a corto plazo. Otras críticas son la necesidad de efectuar reformas estructurales y de unificar la política económica para que funcione la UEM, los perjuicios para las regiones más débiles por la pérdida de su atractivo de tipo de cambio y la ineficacia de la UEM para mejorar las variables reales de la economía. A esto responden los partidarios de la UEM cuestionando la vigencia de la teoría de las AMO y la asimetría de los shocks tras la convergencia, así como la utilidad de un presupuesto federal en las crisis. También argumentan que los países periféricos son los más beneficiados al compartir la reputación de los centrales y que el círculo virtuoso derivado de la UEM propiciará mejoras en la economía real
4. No existe un argumento económico concluyente a favor de la UEM ni sus beneficios tienen una magnitud cuantificable tan importante como para que merezca la pena claramente correr el riesgo que comporta, un riesgo cierto de fractura regional y de debilidad ante una crisis. Por tanto, la justificación última de la UEM no se encuentra en este terreno, sino en el político: la unificación monetaria representa un paso de enorme trascendencia, por lo que comporta de cesión de soberanía nacional, hacia la Unión Política, entendida no como una estructura federal sino como una entidad mucho más integradora que la actual UE. Esta justificación entronca con la dinámica neofuncionalista clásica de la construcción europea y con la historia de las uniones monetarias: todas ellas han tenido detrás una motivación política, no económica. No obstante, la dinámica institucional no basta para explicar la decisión de adoptar la UEM, que requiere una voluntad política específica
5. El objetivo último de esta Unión Política no es común, sino individual: cada país quiere una mayor integración porque piensa que así podrá satisfacer sus intereses geopolíticos particulares, aunque estos intereses no bastan para explicar su actitud si no se acude a elementos de su identidad nacional y su concepción de Europa. La UEM debe ser el paso decisivo en la integración política, aunque no se trata de una relación causa-efecto; la UEM no presupone la Unión Política, pero es una condición *sine qua non* de la misma

6. Existen distintas corrientes ideológicas que consideran que es necesaria la unificación política previa en algunas materias, como una política fiscal y económica única, una cultura compartida de estabilidad o normas comunes laborales, para que funcione la monetaria, aunque otros opinan que la integración económica y el mercado único ya han logrado un importante grado de Unión Política. En cualquier caso, la UEM es un acto de naturaleza política y como tal debe ser entendido. Otra cosa es que se presente como una cuestión técnica o financiera. Eso forma parte de una estrategia que pretende eludir un debate sobre la soberanía al presentar al euro como la consecuencia lógica de la integración económica, motivada por el fuerte nacionalismo que aún impera en Europa, por la falta de una visión integradora de los líderes europeos y el miedo al rechazo de unas opiniones públicas fragmentadas. Sin embargo, la realización de la UEM puede ser un importante detonante para la creación de una identidad europea imprescindible para alcanzar la Unión Política

PARTE II

**LA UEM COMO OBJETO DE COMUNICACIÓN
POLÍTICA**

CAPÍTULO III

LA COMUNICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La segunda parte de esta tesis pretende entrar en los aspectos comunicacionales de la Unión Económica y Monetaria Europa, el objeto formal propiamente dicho de la misma. Aquí intentaré responder a las principales hipótesis planteadas desde la perspectiva del emisor, especialmente a la pregunta acerca de cómo se ha comunicado a la ciudadanía de la UE en general y de España en particular un proceso de tanta magnitud y con una repercusión tan importante en sus vidas. En la primera parte he definido el objeto material –la UEM– y he reflejado el debate suscitado a su alrededor.

Ya he señalado que la UEM y su encarnación, el euro, supone el mayor avance jamás logrado en la integración europea y en términos de cesión de soberanía nacional. Sin embargo, esta enorme relevancia histórica no debe hacernos perder la perspectiva de que el euro forma parte de una institución política, la Unión Europea, y que esta institución tiene detrás unos métodos, procesos, objetivos y medios en los que se inscribe la moneda única, algunos de los cuales he definido al final del Capítulo II.

Esto es aplicable también a la política de comunicación. La estrategia de comunicación del proceso de unificación monetaria desde el Tratado de Maastricht hasta el nacimiento del euro físico no puede entenderse sin tener en cuenta, por tanto, que forma parte de la política general de comunicación de la Unión Europea, que define sus pautas, directrices, objetivos, métodos, canales y mensajes. No obstante, es muy importante tener presentes las motivaciones últimas de la UEM, que, como he concluido en el Capítulo anterior, son fundamentalmente de naturaleza política. Es decir, es preciso saber qué hay detrás del euro para comprender por qué se presentan ciertos aspectos a la ciudadanía europea y por qué se ocultan otros. Ya apunté entonces la ocultación de las motivaciones políticas detrás de las supuestas exigencias económicas de la UEM.

En esta segunda parte realizaré un recorrido de lo general a lo particular, siguiendo el esquema planteado en la Introducción. Es decir, partiré de los conceptos de comunicación política, opinión pública, información, persuasión y propaganda en abstracto, para después aplicarlos a la realidad de la Unión Europea. Este será el contenido del Capítulo III. De ahí pasaré al caso concreto de la unificación monetaria y la moneda única, que trataré profusamente en el Capítulo IV.

3.1. Principales conceptos de la comunicación política

En primer lugar, creo necesario definir algunos conceptos fundamentales de las Ciencias de la Información para el desarrollo de esta segunda parte. No es el objetivo de este trabajo realizar una revisión exhaustiva y sistemática de las numerosas definiciones que se han propuesto para ellos, algunas ciertamente controvertidas, por diferentes estudiosos y corrientes de pensamiento, puesto que lo que aquí se pretende no es escribir un tratado teórico al respecto. Por el contrario, lo que se intenta es tomar estos conceptos teóricos y aplicarlos en la práctica a un caso particular, el de la UEM. Por tanto, estas categorías no son sino herramientas para el análisis que llevaré a cabo a continuación.

Dicho esto, intentaré tomar para cada uno de estos conceptos la definición o definiciones más extendidas y que concentran un mayor consenso entre los expertos acerca de su exactitud, comprensión y amplitud. Creo firmemente que no es conveniente perderse en cuestiones de matiz o enfoque doctrinal, que ya han sido tratadas con enorme profusión y acierto por estudiosos mucho más capacitados que este autor.

Los conceptos que voy a abordar son los siguientes: comunicación y, dentro de ella, comunicación internacional y comunicación de masas; información e información internacional; persuasión, apartado en que explicaré las nociones de actitud, creencia, opinión y apoyo difuso y específico, fundamentales para el análisis posterior; opinión pública; comunicación política; marketing político; propaganda; desinformación y manipulación. Concluiré la primera parte del Capítulo con un repaso de las principales teorías sobre los efectos de los medios, con especial atención a la *gap hypothesis*.

3.1.1. Comunicación

La noción más general de comunicación (...) es la que la concibe como un complejo conjunto de acontecimientos que se realiza entre un “emisor de signos” y un “receptor de signos” a través de un canal determinado, siempre que exista entre ambos un amplio consenso sobre el significado de los signos transmitidos, esto es, que exista un repertorio de ellos debidamente codificado (código). Es posible añadir dos elementos más configuradores del concepto de comunicación: el llamado proceso de retroalimentación o devolución del mensaje por parte del receptor, que permite al emisor un ajuste de su comunicación original, y los ruidos o perturbaciones que puede sufrir el mensaje a lo largo de su marcha por el canal.¹

Esta definición, una entre otras muchas muy similares, incluye todos los elementos presentes en la teoría clásica de, el conocido como paradigma de Lasswell: emisor-mensaje-canal-receptor-retroalimentación-emisor. Además, está el código del mensaje, que forma parte de un sistema que a su vez se incluye en un universo.

¹ SÁNCHEZ GUZMÁN, 1993, 92.

La comunicación tiene tanta importancia que hay filósofos, como Karl Jaspers, que sostienen que la comunicación con el otro es la condición esencial del hombre, es decir, que la persona existe en comunicación con otro. La comunicación nos define como hombres, puesto que nuestra nota esencial es la alteridad. Soy lo que soy, conozco mi ser, en cuanto lo produzco con el otro. Además, la comunicación debe entenderse como un proceso, no una conclusión: imponer no es comunicar, la comunicación se produce entre dos que deben seguir siendo dos.

La comunicación es un fenómeno tan amplio y diverso que puede clasificarse de muchas formas siguiendo varios criterios. Sin ánimo de exhaustividad, podemos citar algunas de las más importantes:

- Según las características de emisor y receptor:
 - Comunicación unidimensional: la propia reflexión del individuo
 - Bidimensional: entre dos personas
 - Pluridimensional o comunicación de masas: es una comunicación unilateral entre un solo emisor, aunque no necesariamente un solo individuo, y un conjunto de receptores o público
- Según las relaciones entre emisor y receptor:
 - Directa o cara a cara: emisor y receptor coinciden en tiempo y espacio. A su vez, puede ser unilateral, cuando no hay retroalimentación como una confidencia, o recíproca, como una conversación, y también se puede dividir en privada –los dos ejemplos citados– o pública –un mitin–
 - Indirecta: existe una distancia temporal y/o espacial entre ambos. También se puede dividir en unilateral y recíproca, y en pública y privada. Unilateral privada sería una carta; unilateral pública, la comunicación social; recíproca privada, una conversación telefónica; y recíproca pública sería un coloquio emitido por los medios de comunicación social²
- La comunicación de masas, según su finalidad, puede dividirse en:
 - Comunicación social: es la transmisión de conceptos, gustos, informaciones, creencias, etc. y la finalidad es variada: informar, educar, entretener, persuadir...
 - Comunicación comercial: pretende impulsar al receptor a que consuma bienes o servicios. Dentro de ellas se incluiría la publicidad, la promoción de ventas, las relaciones públicas y la publicidad no pagada³
- Según la intencionalidad, existe una división mucho más relevante a efectos de este trabajo, en la que han incidido numerosos autores:

² Esquema reproducido de MALETZKE G., *Sociología de la comunicación colectiva*, Quito, Ciespal 1965, apud REYZÁBAL, 1999, 34.

³ GARCÍA UCEDA, 1995, vol.1, 21-23.

- Comunicación informativa: su finalidad es conseguir el entendimiento mutuo entre emisor y receptor. Modela ideas, explica e instruye
- Comunicación persuasiva: se centra en conformar, reforzar o modificar actitudes y comportamientos, creando cierta dependencia entre emisor y receptor.

Según McQuail, existen seis niveles en el análisis de la comunicación como proceso: intrapersonal, interpersonal, intragrupal, intergrupala, institucional u organizacional y macrosocial, en el que se incluye la comunicación de masas⁴.

3.1.1.1. Comunicación internacional

Me gustaría abordar brevemente el concepto de comunicación internacional, que puede entenderse simplemente como la transmisión de información entre países o naciones a través de las fronteras. Así lo entiende McClelland:

Definimos comunicación internacional como una categoría que abarca no sólo la estructura sino también el contenido de la corriente de mensajes sociales transmitidos a lo largo del tiempo y a través de las fronteras nacionales⁵.

Este concepto se inserta en la teoría que concibe la Sociedad Internacional como un sistema comunicativo, en la que se inscribe esta tesis y a la que me referí en la Introducción. Su visión de la comunicación internacional va más allá del empleo de la comunicación y la propaganda como un medio de la acción política, hasta una concepción del complejo relacional internacional como un sistema comunicativo.

Rafael Calduch propone una definición más detallada:

Aquel proceso relacional en virtud del cual dos o más actores internacionales (grupos sociales con capacidad de decisión y acción en el contexto internacional), partiendo de experiencias históricas compartidas y bases culturales comunes, son capaces de intercambiarse información, influyéndose recíprocamente y contribuyendo, gracias a dicho intercambio, a modificar la estructura y dinámica de la Sociedad Internacional en que se encuentran inmersos⁶.

No obstante, el profesor Sahagún discrepa de su colega, ya que considera que no es imprescindible que los actores compartan experiencias históricas ni bases culturales, así como que se modifique la estructura y la dinámica de la Sociedad Internacional. De hecho, a su juicio, la mayoría de las veces el proceso de la comunicación internacional no provoca ninguno de estos efectos⁷.

⁴ MCQUAIL, 1994.

⁵ McCLELLAND Charles, "Comunicación política", artículo en la Enciclopedia Internacional de las Ciencias sociales, Madrid, Aguilar, apud LOZANO BARTOLOZZI, 1987, 23.

⁶ CALDUCH Rafael, "El público, la opinión pública y las relaciones internacionales: Acotaciones para un estudio de los procesos de comunicación en la sociedad internacional", en el libro homenaje al profesor Truyol, apud SAHAGÚN, 1998, 152-3.

⁷ SAHAGÚN, 1998, 153.

3.1.1.2. Comunicación de masas

Este tipo de comunicación es la propia de la sociedad de masas en que vivimos actualmente, en la que la relación directa y personal entre emisores y receptores no existe. Su rasgo definitorio es que los mensajes de interés colectivo se ponen en manos de los medios de comunicación de masas –prensa, radio, TV y, ahora, nuevos medios digitales– que son los emisores unidireccionales, mientras que el público receptor es un conjunto muy grande de personas, cuyas características son el anonimato, la heterogeneidad y la dispersión geográfica⁸. No obstante, existe una cierta retroalimentación, pero es buscada y dirigida por el emisor, no espontánea por parte del receptor: programas en que se pide la participación del público, encuestas, etc.

La comunicación de masas tiene unas funciones heterogéneas, de modo que cada autor le señala unas distintas. El clásico en los estudios sobre comunicación Harold Lasswell identificaba en 1948 tres funciones principales para la comunicación masiva:

- Vigilancia del entorno (*watchdog*): detecta todo lo que puede amenazar al sistema de valores de la comunidad y alerta sobre el peligro
- Relación entre los miembros de la sociedad: a través de la comunicación de masas se unifica la respuesta del cuerpo social a las variaciones del entorno
- Transmisión de la herencia social de la comunidad

La comunicación de masas ha alcanzado tanta importancia en la sociedad actual que tiene la enorme virtualidad de sustituir a la realidad misma, construirla en vez de reflejarla. Los individuos no conocen la realidad verdadera, sino la realidad que les ofrecen los medios de comunicación, por lo que tienen un poder extraordinario en nuestro mundo: definir lo que existe y lo que no.

De ahí que la sociedad postindustrial de Daniel Bell haya dado paso a la “sociedad de la información” o “de la comunicación”, la tercera gran revolución de la historia de la humanidad, para los más optimistas. Para que se dé esta sociedad, debe surgir una “economía de la información” que exige tres cambios en la organización anterior, según Porat: la mayor parte de la población pasa de las actividades físicas a las intelectuales, predomina la burocracia y la tecnología de la información es la clave de la técnica⁹. Esta enorme revolución debería dar lugar a un mundo en que se facilitara el acceso a la información a sectores cada vez más amplios de la sociedad, lo que elevaría los niveles culturales de la ciudadanía y permitiría un debate racional y amplio sobre las cuestiones públicas, que profundizaría en las cotas de libertad y democracia de las sociedades.

Sin embargo, esta sociedad parece más cerca de la utopía que de la realidad actual, una realidad que, según los críticos de esta visión, es la de una sociedad cada vez más pasiva e indiferente a los asuntos públicos y, por tanto, más sensible a la propaganda y al marketing, y más manipulable. El poder de los medios no se utilizaría para elevar el nivel de las sociedades, sino para lograr los objetivos de los grupos de influencia que los controlan y de los que intentan utilizarlos en su provecho.

⁸ CARDONA, 1991, 56, y REYZÁBAL, 1999, 36.

⁹ ROBINSON Glenn, *Communications for tomorrow. Policy perspectives for the 1980's*, Nueva York, Praeger 1978, 11, apud SAHAGÚN, 1998, 184-5.

La sustitución de la realidad por la realidad virtual de los medios tiene el efecto perverso de una sociedad sin cohesión, en la que los individuos sólo se relacionan con los demás a través de los medios, lo que impide una respuesta organizada de los receptores. Este sería el planteamiento típico de los autores llamados “apocalípticos”, frente a los anteriores, los “integrados” o defensores de la cultura de masas propia de la sociedad de la comunicación¹⁰. Entre los integrados, destacan Daniel Bell y Edward Shils, y entre los apocalípticos, Dwight McDonald, Theodor Adorno y Max Horkheimer, a la cabeza de la Escuela de Francfort, más Schiller y Wright Mills.

Entre estos últimos, Lucien Sfez concluye que la sociedad actual insiste tanto en la comunicación precisamente por la ausencia de comunicación en la misma. La tecnología, a su juicio, sería la causa de esta degradación de la sociedad, y el término “sociedad de la comunicación” estaría vacío de sentido¹¹.

3.1.2. Información

Según Luka Brajnovic, información es el “conjunto de las formas, condiciones y actuaciones para notificar o hacer saber –individual o públicamente– los elementos de conocimientos, de hechos, de sucesos, de actividades y proyectos, de datos históricos y previsibles, todo ello mediante un lenguaje adecuado y comunicable, utilizando palabras o signos, señales y símbolos, expresados directamente o a través de los conductos y sistemas aptos para este fin, como son los medios de comunicación social o cualquier otro procedimiento instrumental o especulativo”¹².

Siguiendo a este autor, la diferencia que podemos establecer entre comunicación e información es que “casi toda la información es comunicada, pero toda la comunicación no es información”. Es decir, la información es uno de los posibles contenidos del proceso comunicativo –son numerosos los autores que equiparan información con el mensaje–, pero “una parte significativa de la comunicación no consiste en la emisión y recepción de información, sino en la transmisión o recepción de propaganda”¹³. Dovifat define información, en este sentido, como “todo mensaje dirigido al público, estructurado y difundido públicamente, con objeto de determinar a éste en sus actos y obras total o parcialmente”¹⁴. Así, la Teoría de la Comunicación estudia todos los tipos de procesos comunicativos y los sistemas sociales de comunicación, mientras que la Teoría de la Información se centra en los contenidos estrictamente informativos, así como el resto de factores y elementos del proceso de transmisión y recepción de información.

Ángel Benito, creador de las bases de la Teoría General de la Información, establece una diferenciación clásica en nuestro país entre ambos conceptos: para él, información es el proceso, es decir, “la acción, el proceso humano y técnico, de comunicar algo a otro o a otros, a muchos o a todos”, mientras que comunicación es “la consecuen-

¹⁰ En un principio, ambos grupos reflejaron las ideologías capitalista y marxista, pero en la década de 1990 se adecuaron al nuevo escenario mundial para mantener sus postulados básicos.

¹¹ Ver SFEZ Lucien, *Critique de la Communication*, París, Seuil 1988.

¹² BRAJNOVIC, 1991, 36-7.

¹³ CALDUCH, 1993, 187-8. Más adelante trataré en profundidad la cuestión de la propaganda.

¹⁴ DOVIFAT, 1980, 23.

cia sociológica del proceso”, el resultado de la acción¹⁵. Este autor define la Teoría General de la Información como “la disciplina más amplia de cuantas se ocupan del hecho social y técnico de la comunicación social. Disciplina básica e introductoria. Su objeto propio de estudio es el proceso de la comunicación social, entendido en sus relaciones dinámicas, en el análisis de sus diferentes elementos y en la consideración también del contexto social y humano en el que se realiza el proceso público de la comunicación”¹⁶.

Antonio Sánchez-Bravo propone como método para el estudio científico de la información la fenomenología hermenéutica, que parte de una nueva lectura de la *Retórica* y la *Poética* de Aristóteles, pasa por la fenomenología de Husserl –que se basa en la duda trascendente, busca las notas esenciales y considera a la información como un proceso humano y social más allá de la mera técnica– y termina en la hermenéutica o teoría de la interpretación, que pretende ir al fondo de las cosas y hacerlas inteligibles¹⁷.

La información, según Fernando Quirós, está provista de intencionalidad: “La información es siempre por y para algo. No existe una información *inocente*”. Tiene la consideración de servosistema del sistema social, ya que tiene una función determinante tanto en el sistema político, pues la información diferencia unos sistemas de otros, como en el económico, donde es la mercancía fundamental, y en el cultural, dado que la cultura hoy es la transmitida por los medios¹⁸.

Dentro del concepto de información hay que dar un paso más y llegar a la información periodística, que se define por su contenido, que debe ser de interés general. Tal como la entienden Galdón y Orive, la información periodística es la que comparten periodistas y ciudadanos, se refiere a los acontecimientos actuales, tiene un interés social y se difunde por los medios de comunicación social¹⁹.

Según el citado Sánchez-Bravo, el periodista es un mensajero en cuanto hace próximo lo lejano, un escriba en tanto que restaurador del sentido de las cosas, y un retórico porque convence mediante pruebas y persuade mediante la argumentación. Así, la información periodística está comprometida con la verdad y sus mensajes deben ser abiertos, porque lo importante es el receptor.

Evidentemente, esto es el mundo ideal, puesto que en la realidad lo que domina la información periodística es la falta de objetividad, entendida como actitud del periodista, y la manipulación de la verdad, según los autores críticos con la “sociedad de la información”. Una de las principales causas de la degradación de la función original de la información periodística en la actualidad es el concepto comercial de la misma. Hoy en día la información es la mercancía por excelencia, la más valiosa, por lo cual está férreamente controlada cada vez en manos de menos grupos y más grandes, y tiene un carácter absolutamente unilateral.

¹⁵ BENITO, 1973, 108.

¹⁶ BENITO, 1982.

¹⁷ SÁNCHEZ-BRAVO Antonio, 1973.

¹⁸ QUIRÓS, 1991, 48. A este respecto, es muy interesante la distinción que hacen Sánchez-Bravo y Montes entre información estructurada, estructurante y desestructurante, que puede leerse en esta misma obra, páginas 40-1.

¹⁹ GALDÓN LÓPEZ, 1994, 244, y ORIVE, 1977, 57.

3.1.2.1. Información internacional

Un concepto más que conviene destacar en este trabajo es el de información internacional. Puede definirse como “aquellas noticias originadas en un acontecimiento ocurrido en un país y que, por su interés informativo, son difundidas en otro”²⁰. Es decir, que la información internacional no se define por dónde se origina, sino por el interés y las repercusiones que tenga en otras zonas geográficas.

Desde la visión de las Relaciones Internacionales como un sistema comunicativo que defiende Lozano Bartolozzi, éstas pueden definirse, adoptando una óptica meramente periodística, como el objeto material de la información internacional. El entendimiento del complejo noticiosos internacional –más reducido que el complejo internacional– es el campo de la información internacional (LOZANO BARTOLOZZI, 1987, 15 y 21).

María Antonia Martín Díez pone en relación la estructura de la información periodística con las Relaciones Internacionales, y enumera una serie de posibles enfoques: desde el tránsito de información; desde la cantidad de información que genera cada estado estableciendo un sistema circular basado en el poder; desde los aspectos cualitativos y cuantitativos del sistema internacional de información; desde una relación orgánica partiendo de un posible orden internacional; y desde un planteamiento global en el que se considere la dependencia en el enfoque de comunidad transnacional. Este último es rechazado por esta autora, ya que considera que existe una Sociedad Internacional, aceptada en la actualidad por la comunidad científica de las Relaciones Internacionales²¹, y no una comunidad transnacional como la propuesta por Marcial Murciano²².

De la Sociedad Internacional se deriva el sistema de la información internacional, que puede definirse, según Fernando Quirós, como “un conjunto de elementos interrelacionados que hacen posible el intercambio de información periodística entre naciones y pueblos de diferentes culturas”²³. El sistema internacional de información es definido también como “un sistema global, provisto de entorno exterior, heterogéneo y con una idea de regulación explícita: la doctrina del libre flujo informativo”²⁴. Lozano Bartolozzi considera el sistema informativo internacional un subsistema de la Sociedad Internacional, formado a su vez por numerosos subsistemas, junto al cultural, el económico, el tecnológico y el político²⁵.

²⁰ LOZANO BARTOLOZZI, 1974, 114-5.

²¹ La Sociedad Internacional puede definirse, según el profesor Truyol, como “una sociedad de comunidades humanas con poder de autodeterminación, de entes colectivos autónomos. (...) En sentido amplio, una sociedad es internacional cuando el poder está descentralizado, distribuido entre grupos que lo monopolizan en sus respectivos territorios”. En su forma actual, la Sociedad Internacional es esencialmente una sociedad de estados. Dicha sociedad tiene un número de miembros limitado y relativamente estable, son de una gran diversidad y los estados ejercen dentro de ella una doble función de sujetos y órganos, al no estar dotada la Sociedad Internacional de órganos plenamente desarrollados. No obstante, el desarrollo de las organizaciones internacionales es una evolución de esta sociedad (TRUYOL Y SERRA, 1983, 20-1). Para un estudio profundo de la Sociedad Internacional, ver MESA, 1982.

²² MURCIANO Marcial, *Dinámica y estructura de la comunicación internacional 1945-1984*, Tesis Doctoral, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona 1985 y *Estructura y dinámica de la comunicación internacional*, Barcelona, Bosch 1992.

²³ QUIRÓS, 1991, 72.

²⁴ Adaptación del neoliberalismo económico descrito en el Capítulo anterior al campo de la información internacional. MARTÍN DÍEZ, 1998, 14.

²⁵ LOZANO BARTOLOZZI, 1974, 226.

Los elementos que conforman el sistema internacional de información pueden dividirse en externos e internos. Los primeros son los factores políticos, económicos, tecnológicos y culturales –los gobiernos, las leyes, las culturas o las organizaciones internacionales– que inciden directa o indirectamente sobre los internos, que son los componentes de todo proceso de comunicación: emisores, mensajes, receptores, etc. Estos elementos se relacionan entre sí en cinco niveles: político, económico, tecnológico, informativo (referido al contenido) y legal. Para entender el sistema son necesarios los conceptos de orden internacional y de poder: hay una conexión entre los centros de poder de la Sociedad Internacional y los emisores de la información internacional, es decir, se identifica el discurso informativo con el del poder. Este sistema tiene una serie de rasgos propios de la época actual:

- La crisis de su actor principal, el estado
- La multiplicación de fenómenos de interdependencia
- La intensificación de las tensiones y el desplazamiento de las mismas a los ejes de concentración e integración multimediática

Tradicionalmente, existían tres concepciones básicas del sistema internacional de información: la capitalista, la socialista y la tercermundista. Desaparecida casi por completo la segunda, se va abriendo paso un mapa de redes multipolar, en el que es imposible simplificar las enormes diferencias que subsisten en el sistema en la cantidad y en los contenidos de los flujos informativos internacionales. La sociedad global interrelacionada que preconizan los integrados sólo existe en aquellas naciones que se encuentran en el *nivel informativo*. La mayoría, no obstante, se encuentran todavía en el *nivel energético*, en el que se consume más energía que información.

El citado profesor Quirós, genuino representante de la corriente opositora al libre flujo informativo, presenta otras tres características del sistema mucho más críticas.

- La diferencia de recursos entre el centro y la periferia del sistema
- El reducido número de países emisores y el elevado grado de concentración dentro de éstos
- La unidireccionalidad de los flujos de información²⁶

Finalmente, encontramos el concepto de sociedad internacional de la información, concepto sobre el que giran los más recientes estudios y en el que se fundamenta teóricamente esta tesis doctoral, como expliqué en la Introducción. Se trata de una sociedad en la que actúan fuerzas y actores transnacionales que inciden sobre la opinión pública internacional, las asociaciones, organizaciones y otras fuerzas internacionales.

No obstante la existencia de esta sociedad y la creciente importancia de las organizaciones internacionales, como la UE, frente al declive del poder del estado, no debemos olvidar la importancia de la estructura del sistema informativo de cada país, su sistema de medios de comunicación, su marco normativo y sus propias políticas comunicativas, aunque estas estén relacionadas con las de las organizaciones en que se integra.

²⁶ QUIRÓS, 1991, 72.

3.1.3. Persuasión, actitudes y apoyo

Entre las clasificaciones de la comunicación, he señalado la que distingue la comunicación informativa, centrada en la transmisión de información, de la persuasiva. Esta última es de enorme interés para nuestro análisis.

Numerosos autores introducen una nueva distinción, entre lo que denominan “discurso persuasivo” y “discurso convincente”:

Convencer es un propósito intelectual que se basa en realidades verificables, probadas o demostrables. Para convencer se argumenta respetando las reglas de la lógica y se razona con el interlocutor. El asentimiento del receptor es reflexivo y libre. Sin embargo, cuando lo que se pretende es persuadir, se quiere influir generalmente mediante mecanismos emocionales en las conductas de los oyentes, en su voluntad.²⁷

Persuadir es inducir, mover, obligar a uno con razones a creer o a hacer alguna cosa. Es un fenómeno de inducción que significa llevar sin violencia a otros en discursos o demás procedimientos, cuando hay más de una posibilidad real de acción (...)

Convencer es probarle a uno una cosa de manera que racionalmente no la pueda negar.²⁸

El elemento diferenciador, pues, entre convicción y persuasión no radica en el objetivo de la comunicación, influir sobre el receptor, sino en los contenidos, métodos y recursos empleados. La persuasión puede encuadrarse en la función apelativa o conativa del lenguaje de la clasificación clásica de Jakobson²⁹, así como en la de contacto, pues ha de captar primero la atención, y en la emotiva³⁰.

Para algunos filósofos, como Perelman, la persuasión contiene y supera a la convicción, la convicción no es más que el primer estadio que conduce a la acción. El convencimiento por la vía racional se obtiene mediante la demostración, pero a quien quiere persuadir no le basta con convencer por esa vía, necesita también la adhesión emotiva que conducirá más directamente hacia sus objetivos.

²⁷ REYZÁBAL María Victoria, *La comunicación oral y su didáctica*, Madrid, La Muralla 1999, 163-4, apud Ídem, 1999, 48-50.

²⁸ SANTAMARÍA, 1990, 40.

²⁹ Este autor diferenciaba la función referencial o denotativa (predomina la relación con el contexto real); la función emotiva (predominan las vivencias personales del emisor); la función apelativa o conativa (predomina la apelación al receptor para obtener una respuesta); la función de contacto (busca establecer, prolongar o interrumpir una comunicación); la función metalingüística (la lengua se usa para referirse a la lengua); y la función poética (predomina la forma del texto sobre el contenido, y es sobre ella sobre la que se quiere llamar la atención). (JAKOBSON, 1984).

³⁰ El maestro Pedro Laín Entralgo aporta una visión muy lúcida, como siempre, de la distinción entre persuasión y convicción, recurriendo a lo que denomina función suasiva del lenguaje: “Por obra de la función suasiva del habla, el oyente persuade (mueve al oyente hacia su opinión), disuade (le aparta de la que hasta entonces tenía) o, si se me permite el neologismo, antisuade (da lugar a una opinión distinta a la suya); tres formas distintas de la acción que básicamente nombra el verbo latino *saudeo*, y que no sería impertinente traducir por “suadir”, influir el que habla sobre el sentir del que le oye. En todo caso, la persuasión no debe ser confundida con la convicción. Ésta es la aceptación de lo que demuestra un razonamiento científico o lógico; aquélla, el asentimiento a lo que sugieren la verosimilitud o el encanto de lo que se dice –con este propósito recurría Sócrates al relato de un mito– o la autoridad que se atribuye el hablante. El grado extremo de la persuasión es la fascinación” (LAÍN ENTRALGO Pedro, *Idea del hombre*, Barcelona, Círculo de Lectores 1996, 12, apud REYZÁBAL, 1999, 52).

Además, Perelman opina que la persuasión sólo pretende ser válida para un auditorio particular, aunque sea tan amplio como el de los medios de comunicación, mientras que el convencimiento es una argumentación destinada a obtener la adhesión de todo ser razonable. Quien busca el convencimiento tendrá que aportar razones y hechos incontrovertibles, que razonar. Quien pretende persuadir elegirá argumentos basados en lo verosímil; utilizará la capacidad lógica del auditorio, pero dirigiéndose a la parte emotiva del público. Incluye un aspecto racional, pero el que importa es el irracional.

Dentro de la persuasión también se establece una división comúnmente aceptada desde Aristóteles y retomada por Thomson³¹ en tres tipos distintos: racional, cuasi-racional y emocional. No obstante, la persuasión racional puede equipararse con la convicción. Esta clasificación se traduce en tres modos tradicionales de persuadir:

- Ethos: la imagen del orador realizada por su discurso, de forma que la audiencia queda persuadida
- Pathos: la envoltura del oyente en una red de emociones, de forma que se le persuade por su compromiso con una premisa fundamental
- Logos: la persuasión mediante el argumento lógico y directo

Como veremos más adelante, la persuasión racional tiene muy poco éxito; el único medio eficaz es la aproximación a los sentimientos del público, a sus emociones y a su parte irracional. El mensaje racional no es más que un complemento contingente.

Según el filósofo griego, el proceso de persuasión se produciría mediante la implicación del auditorio, el cual seguiría el proceso de razonamiento aparentemente lógico del orador. Sólo aparentemente, porque, a diferencia de la lógica basada en el silogismo, la retórica se fundamenta en el entimema, que se define como un silogismo en el que tanto el emisor como su público admiten como válida una de las premisas sin cuestionarla. En consecuencia, el autor de un discurso persuasivo recurre a entimemas, pseudo-argumentos o ejemplos sin que tengan necesariamente una base real para lograr sus objetivos. El mensaje debe adaptarse, por tanto, a las creencias previas del público para poder apelar a sus sentimientos. La emoción es un elemento básico de la persuasión, que el persuasor debe estimular para canalizarla de forma que sirva a sus fines.

En esta explicación he aludido a la verdad y a la referencia a la realidad. Una característica fundamental de la comunicación persuasiva es la verosimilitud, más que la veracidad. El público debe percibir que el mensaje puede ser verdadero o, al menos, que tiene las trazas de serlo, aunque no lo sea en absoluto. La verdad no es un requisito de la persuasión; la verosimilitud en sentido platónico (es verosímil lo probable o posible), sí.

La persuasión, por tanto, se apoya en requisitos previos, como el conocimiento de ciertas características –valores, creencias, motivaciones, necesidades, etc.– de las personas a las que se dirige para modificar algunas de ellas y, en último término, cambiar sus comportamientos. También presenta distintos grados, según Umberto Eco, desde la persuasión honesta a la persuasión como engaño. La persuasión actúa sobre aspectos de la vida social en los que no es posible establecer acuerdos universales, sino en los que la opinión es fundamental: la política, algunos aspectos de la economía o la cultura.

³¹ THOMSON, 1977, 16-7.

3.1.3.1. Actitudes, creencias, opiniones e ideología

Diferenciar estos conceptos es muy relevante para este estudio. Las actitudes son el principal campo de actuación de la persuasión, ya que son lo que pretende modificar. Las actitudes son tomas de postura individuales y concretas, de trascendencia y estabilidad variable, que predisponen a entender, sentir y actuar de una determinada manera³².

Se diferencian de las opiniones en que éstas son más efímeras y volátiles, se cambian con facilidad y muchas veces reflejan más lo que el individuo piensa que debería sentir que lo que verdaderamente siente, y de las creencias en que éstas están mucho más enraizadas; la persuasión no trata de cambiarlas, sino de aprovecharlas para modificar las actitudes. La creencia puede definirse según Rokeach como “expectancia concerniente a existencia, evaluación, prescripción/proscripción y causa”³³. Este autor sostiene que utilizamos las creencias como elemento unificador para identificarnos con aquellos que las comparten, y el rechazo a otras creencias (*descreencias*) para diferenciarlos de los que las tienen. Unas y otras se agrupan en sistemas de creencias que pueden asimilarse con la ideología, y explican las formas de conducta política y de opinión.

La ideología ha sido definida por Deconchy de la siguiente manera:

Sistema de representaciones y de explicaciones de una realidad social que, a los ojos de cierto número de individuos, introduce una información que juzgan potencialmente universal en función de criterios que, para ellos, no derivan, en principio y ante todo, de un deseo o un móvil verificador³⁴.

Se forma, según este autor, en una base existencial que genera unas experiencias comunes interpretadas mediante ciertas premisas culturales, por gente con unas ciertas cualidades personales y a la luz de ciertos conflictos sociales. La congruencia de las creencias se debe a que las respuestas preferenciales están regidas por criterios de “preferencia y comodidad con objetos y situaciones, gente en general o presiones y controles sociales que son congruentes con el propio sistema de creencias” (ROKEACH, 1980, 264). Este sería el marco de referencia a priori de las opiniones políticas. Así, la opinión puede considerarse una proposición ideológica que incluye el enunciado de una creencia o descreencia y la aceptación o rechazo de otra, según si se comparte o no el enunciado.

De aquí llegamos a la actitud, que Oskamp define como “disposición a actuar de forma favorable o desfavorable hacia un objeto o una clase de objetos”³⁵. Las actitudes se caracterizan por que son evaluativas, tienen un objeto y son relativamente estables, es decir, menos vulnerables al cambio que las opiniones, porque suponen una mayor estructuración psicológica y social. Se pueden distinguir tres componentes en la actitud:

- El cognitivo: los conceptos y creencias que se asocian al objeto
- El afectivo: los sentimientos que inspira el objeto en el sujeto
- El comportamental o conativo: lleva consigo una predisposición a actuar

³² REYZÁBAL, 1999, 59.

³³ ROKEACH, 1980, 262.

³⁴ DECONCHY J. P., *Ortodoxie Religieuse et Sciences Humaines*, París, Mouton 1989, 11, apud BLANCH, ELEJABARRIETA y MUÑOZ, 1988, 258.

³⁵ OSKAMP, 1977, 11.

Según José Ramón Torregrosa³⁶, entre otros, las opiniones serían aquellas actitudes en que predomina el componente cognitivo³⁷.

Otra cuestión compleja es la relación entre la actitud y el comportamiento. Hay tantos defensores de la correlación entre ambos como de lo contrario, y las evidencias empíricas apuntan más bien hacia una baja correlación. Fishbein y Ajzen defienden la “teoría de la acción razonada”, que sostiene que la intención de actuar es función de las actitudes y de la presión de las normas sociales sobre la conducta³⁸.

Las actitudes –al contrario que las opiniones, que son más superficiales y volubles– no son fáciles de cambiar, ya que surgen en una edad muy temprana, y las primeras impresiones constituyen rasgos de personalidad. Además, cada faceta de una actitud está en relación con otras muchas facetas y, por tanto, no puede ser cambiada aisladamente³⁹. No obstante, aparte de las actitudes conformadas en la infancia por la familia, la mitad aproximadamente de nuestras actitudes están influidas por los grupos en que nos integramos; es la llamada personalidad periférica o social: “Las actitudes no son congénitas, sino que en su formación se debe básicamente a la influencia grupal”, llega a afirmar Reyzábal⁴⁰. Esa mitad es el terreno de la acción persuasiva y propagandística, que pretende, en síntesis, evitar las actitudes contrarias a los fines del emisor e impulsar las actitudes favorables.

Existen desde la década de 1950 dos teorías dentro de la psicología social referidas al cambio de las actitudes: la disonancia cognitiva, debida a Festinger, que afirma que la modificación de las actitudes se debe a un proceso de racionalización necesario para superar las contradicciones entre las conductas obligatorias y las actitudes; y la teoría de la comunicación persuasiva, de Hovland, para la que distintos aspectos del proceso de la comunicación social pueden modificar las actitudes mediante elecciones racionales de los sujetos. En la primera el punto de partida del cambio es el comportamiento y en la segunda, la actitud. Pero ambas adolecen de una dimensión social, que es necesario tener en cuenta. “Un verdadero cambio de actitud es un cambio de identidad social, no una mera emisión de opiniones”⁴¹. Esta idea es muy importante para nuestro análisis posterior, ya que veremos que las actitudes hacia la UEM dependen en buena medida de la identidad nacional de los ciudadanos, que no es fácil de cambiar.

³⁶ TORREGROSA, 1972, 19. No obstante, este modelo tridimensional clásico tiene problemas. Es un modelo lineal y unidireccional, mientras que las actitudes son sistemas fluctuantes y conjuntos de variables muy incoherentes, a los que es imposible aplicar una coherencia ideológica externa. Por otra parte, da lugar a un solapamiento y a que no se diferencien claramente las actitudes de las creencias, opiniones, juicios, valores y representaciones, lo que conecta con el problema de la relación entre la naturaleza individual de las actitudes y su funcionalidad social (la ideología). El sujeto no es sólo un reproductor de una ideología social, también es actor.

³⁷ Eysenck establece un modelo del continuo cognitivo, que tiene una estructura jerárquica con los siguientes niveles, de más superficial a más profundo: opiniones específicas, opiniones habituales, actitudes (o conjunto de opiniones estables sobre una cuestión) e ideología. Ver EYSENCK, 1964, 172-3.

³⁸ BLANCH, ELEJABARRIETA y MUÑOZ, 1988, 265-6.

³⁹ SANTAMARÍA, 1990, 36.

⁴⁰ REYZÁBAL, 1999, 59-60.

⁴¹ BLANCH, ELEJABARRIETA y MUÑOZ, 1988, 267.

3.1.3.2. *El origen de las actitudes y las opiniones políticas*

Completaré lo dicho con una breve aproximación a la controversia sobre el origen de las actitudes y opiniones políticas de los ciudadanos. Existen numerosas teorías al respecto, que se sitúan en algún punto entre dos extremos: por un lado, los que dicen que estas opiniones proceden del sustrato ideológico de su entorno social, y por otro, los que sostienen que el sistema cognitivo no ha llegado a incorporar los supuestos ideológicos subyacentes, por lo que las opiniones se darían desde la inocencia ideológica y la ingenuidad social. Como veremos en los próximos apartados, los ciudadanos de los países occidentales cada vez saben y entienden menos de política y, además, no les preocupa esta falta de información. A esto se suma la evidencia empírica de que los sujetos emiten opiniones distintas ante fenómenos similares en las mismas o diferentes ocasiones por la inestabilidad de los sujetos, la naturaleza confusa y cambiante del objeto o la relatividad histórica de situaciones y conocimientos. La consecuencia es que la mayoría de los ciudadanos no recurren a la ideología al organizar sus preferencias políticas, aunque sí existe cierta correlación entre una ideología implícita y sus actitudes.

La visión clásica de esta cuestión es el análisis de Converse sobre la naturaleza de los sistemas de creencias en el público. Para este autor, conforme se va bajando desde las elites en el sistema sociocultural, hay una caída de los niveles de información, desaparece un sistema de creencias propiamente dicho y de la conexión entre ideas que están relacionadas de hecho, así como un cambio en la atención de lo abstracto y lejano hacia lo concreto e inmediato. Este fenómeno, que se da en el grueso del público y no sólo a las clases más bajas, conduce a Converse a la conclusión de que los ciudadanos no tienen actitudes verdaderas y sus respuestas a las encuestas son aleatorias. Además, las personas se creen obligadas a dar una respuesta cuando se les pregunta, porque admitir que no saben o que no tienen una opinión se interpreta como una confesión de incapacidad mental⁴². Esta teoría refuerza la visión de Almond-Lippmann sobre las actitudes en política exterior, que defendía que dichas actitudes carecen de una base de conocimientos adecuada, no están estructuradas, son inestables y no tienen relevancia para las decisiones políticas.

La respuesta a esta postura fue primeramente metodológica, referida a lo inapropiado de los instrumentos de medición de actitudes y los grandes errores a que dan lugar, pero más recientemente se ha intentado encontrar una posición intermedia. Así Zaller afirma que gran parte de los encuestados forman su opinión durante la entrevista según las ideas que les sugieren las preguntas y no como reflejo de actitudes reales. Esto no equivale a la negación de la existencia de actitudes de Converse y a que las respuestas sean aleatorias, que Zaller rechaza, sino que este autor defiende que los individuos no tienen actitudes verdaderas o no tienen actitudes, sino que tienen “una serie de ellas parcialmente independientes y a menudo incoherentes”⁴³. Es decir, las opiniones se pueden formar durante la propia encuesta, pero no tienen porqué ser aleatorias.

Al final, algunos autores consideran que es una cuestión de grado entre actitudes verdaderas y *no-actitudes*.

⁴² CONVERSE Philip E., “The nature of belief systems among mass publics”, en APTER D. A. (ed.) *Ideology and Discontent*, Nueva York, Free Press 1964, y “Attitudes and non-attitudes: Continuation of a dialogue”, en TUFTE E. R. (ed.) *Quantitative Analysis of Social Problems*, Nueva York, Addison Wesley 1970.

⁴³ ZALLER, 1992, 93.

Según ellos, las encuestas medirían unas respuestas que no son aleatorias sino que reflejan aspectos destacados del tema sobre el que se pregunta o derivados de la forma de la pregunta y que están mediatizados por el conocimiento del encuestado sobre ese tema y su contexto, así como por sus predisposiciones. Richard Sinnott defiende la existencia de un continuo entre actitudes reales y aleatorias, y las respuestas se situarían en un punto del mismo, aunque raramente en los extremos.

Este análisis se completa con el papel del conocimiento en las actitudes, algo que será muy relevante en la última parte de esta tesis. De acuerdo con Sinnott, el nivel de conocimiento es vital para que una actitud se sitúe en un punto u otro del continuo, pero partiendo de que el nivel general de conocimiento el público es muy bajo, algo que muchos estudios de la opinión pública ignoran, ya que sus modelos parten de que todos los ciudadanos están adecuada e igualitariamente informados sobre la política⁴⁴.

El profesor de psicología Sabucedo encuentra tres variables que explican la participación política y que se pueden extrapolar a las actitudes y opiniones. La primera es los factores sociodemográficos, que indican ciertos patrones actitudinales y comportamentales manifestados por los sujetos que pertenecen a las distintas categorías sociodemográficas. Las consecuencias que conlleva pertenecer a una categoría en el campo de las actitudes y las creencias son la influencia de estas variables, las más importantes de las cuales son el estatus socioeconómico, la edad, el sexo y, especialmente, el nivel educativo. El comportamiento depende del conocimiento del mundo político y de las destrezas del sujeto para enfrentarse a él; la educación ofrece esa información y esos recursos, y despierta las inquietudes por el mundo social y político.

Pero estos factores no bastan para explicar las actitudes y conductas. El segundo tipo de variables son las psicosociales: las elecciones dependen de las actitudes y creencias del sujeto sobre su relación con el sistema sociopolítico. Conjugan factores individuales con las condiciones sociales. Por último, está el contexto sociopolítico, entendido como el ambiente próximo del sujeto. Puede dividirse en los estímulos políticos próximos –que a su vez dependen del nivel de información, del conocimiento sobre el proceso de toma de decisiones, la evaluación de los distintos partidos y participantes, etc., es decir, de la cultura política– y en el clima sociopolítico general del país. Este autor concluye que las decisiones de voto, partiendo de los modelos racionales y con las salvedades que hemos hecho sobre el componente irracional y la escasa relación entre decisiones e ideología, “van a consistir en un proceso de cálculo medios-fines que incluye costos, beneficios y probabilidades de resultados electorales alternativos”⁴⁵. Este análisis es muy relevante para la relación entre los niveles de apoyo a la UEM y los beneficios y costes que le atribuye cada sujeto.

Una consideración final sobre las actitudes en política exterior. Me he referido antes a la tesis de Almond-Lippmann. Ésta fue contestada por una corriente revisionista en la que se integran nombres como Holsti, Wittkopf o Shapiro, quienes defendían que las actitudes son desestructuradas cuando se refieren a cuestiones particulares pero no a las orientaciones generales y que las deficiencias de las opiniones individuales se superan en el proceso de agregación, de forma que la opinión colectiva es muy estable, bien estructurada y responde a la información. Hay pruebas empíricas de esta estabilidad en los últimos 50 años, así como de la previsibilidad de los cambios.

⁴⁴ SINNOT, 2000, 116-7.

⁴⁵ SABUCEDO, 1988, 171-87.

3.1.3.3. *Tipos de apoyo*

Quiero referirme finalmente un tipo de actitudes de gran interés para mi estudio: las de apoyo al sistema, a sus cambios y a las decisiones de las autoridades.

El apoyo es manifiesto si se demuestra a través de un comportamiento observable, como el voto, mientras que es encubierto si se limita al campo de las actitudes. Otra distinción importante es entre apoyo específico y difuso. El primero es el apoyo que se otorga a cambio de algo, de la satisfacción de una demanda concreta. El difuso es un depósito de apoyo que permanece más o menos independientemente del cumplimiento de las demandas. Es un apoyo más constante, más sólido y que el sistema busca y cuida con más ahínco, porque es el que determina en última instancia su propia supervivencia y su legitimidad ante la opinión pública, y porque les permite actuar sin tener que estar satisfaciendo continuamente demandas concretas a cambio de apoyo específico.

El sociólogo David Easton considera que el apoyo difuso se fomenta estimulando la “buena voluntad”, para lo cual hay tres alternativas. La más efectiva es inculcar un sentimiento de legitimidad del sistema en sus miembros, sentimiento que consiste en el convencimiento de que es adecuado y correcto para ellos aceptar y obedecer a las autoridades y el marco establecido; hace falta que estén legitimados para mantener el apoyo difuso durante el tiempo y, además, la legitimidad asegura la aceptación de decisiones y acciones, y regula las fragmentaciones. Las fuentes de la legitimidad, en su opinión, son las ideologías, la estructura de autoridad y la conformidad con las normas, y el mérito personal de las autoridades. La segunda alternativa es invocar símbolos capaces de demostrar la existencia –real o no– de un interés común en torno a las autoridades o a las características del régimen; es el concepto de bien común o de interés general, que está en la base de todos los regímenes, según Krasner⁴⁶. Por último, está promocionar y fortalecer la identificación de los miembros con respecto a la comunidad política; para lograrlo, se pueden realizar cambios en los objetivos, normas o estructuras, o estimular el sentimiento de comunidad. Este fomento del sentimiento comunitario suele darse cuando los beneficios del sistema no se perciben y es necesario acrecentar el apoyo difuso.

Como veremos más tarde, estas tres maneras de fomentar el apoyo difuso suelen ser los objetivos principales de la propaganda, y las técnicas que se utilizan persiguen reforzar las fuentes de legitimidad, utilizar símbolos del interés común e intensificar los sentimientos comunitarios de los individuos.

El apoyo, según Easton, se puede otorgar a las autoridades, al régimen –conjunto de estructuras y reglas mediante las que se toman las decisiones y se ejecutan las acciones políticas⁴⁷– y a la comunidad, que puede ser política o social. La primera se basa sólo en la visión de los miembros como un grupo de individuos reunidos mediante la estructura de una división del trabajo político, es decir, tienen que reconocerse como actores políticos con un papel, por pequeño que sea, en la toma de decisiones. Esta comunidad no requiere compartir cultura, tradición, nacionalidad ni sentimiento de solidaridad, que son los que determinan la existencia de una comunidad social.

⁴⁶ KRASNER Stephen, “Structural Causes and Regime Consequences; Regimes as Intervening Variables”, en KRASNER Stephen (ed.), 1985, 1-2.

⁴⁷ Krasner entiende régimen como “un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los agentes en un área temática dada” (Ibíd.). En nuestro estudio nos interesa especialmente el concepto de régimen internacional, en el que los agentes citados son estados que aceptan las reglas y estructuras que lo conforman.

Cada individuo puede pertenecer simultáneamente a varias comunidades políticas que despiertan actitudes de apoyo diferentes. La UE, en el tema que nos ocupa, sería una comunidad política con menos grado de integración que los estados miembros y las subunidades de éstos, que son comunidades sociales y, en general, despiertan un mayor apoyo. Una comunidad política puede generar lazos afectivos y de solidaridad y convertirse en social, y es lo que pretenden, como veremos, las políticas de comunicación comunitarias que persiguen teóricamente la creación de una opinión pública europea.

Los sentimientos de comunidad son necesarios en momentos de crisis que amenazan la existencia de la comunidad política, por lo que las autoridades intentan controlar el apoyo para que no falte en esos momentos. Según el autor citado, un sistema puede mantenerse en el tiempo con bajos niveles de apoyo siempre que sus miembros no sean conscientes de una alternativa mejor, puesto que si eso ocurre estarían amenazados primero las autoridades, luego el régimen y finalmente la comunidad.

El apoyo desciende por varios motivos: la incapacidad de las autoridades para tomar decisiones o realizar acciones que satisfagan las demandas de la población y para anticiparse a futuros motivos de descontento, o la adopción de decisiones o acciones cuyos resultados no son considerados satisfactorios. Es muy importante aquí que la falta de apoyo deriva no de que fracasen las autoridades, sino de que los miembros perciban que han fracasado, aunque respondan a las demandas. Esta percepción está relacionada con las fragmentaciones y disensiones internas del sistema. Por eso, la respuesta que Easton recomienda no es homogeneizar los grupos diferentes, sino incorporarlos y administrar la diversidad cultural. El tiempo y la capacidad para variar las normas son primordiales para responder a una disminución del apoyo detectada⁴⁸.

3.1.4. Opinión pública

De los conceptos abordados en este apartado, probablemente el de opinión pública sea el de más difícil definición, ya que el fenómeno de la opinión pública es una realidad compleja y dinámica que puede llevar a tantas definiciones como marcos de referencia se utilicen: perspectiva histórica, estructural, comunicacional, ideológica, empírica, etc. De hecho, prestigiosos autores defienden la imposibilidad de llegar a una definición precisa.

Y es que existen numerosos errores y confusiones que han estorbado una definición clara. Algunos de ellos son la identificación del concepto “público” con “pueblo” o “masa”, la equiparación de la opinión pública con el contenido de los medios de comunicación, la confusión entre los resultados de los sondeos y la opinión pública, y, en general, los intentos de buscar relaciones o interacciones con otros campos o de encontrar conflictos o divisiones dentro de la opinión pública. Asimismo, existen otros conceptos que se confunden habitualmente con el de opinión pública, como voluntad general, clima de opinión, conciencia pública, estado de opinión, sistema de valores, ideología, voluntad popular, corriente de opinión, *vox populi*, etc.

⁴⁸ EASTON, 1965, 180-250.

Pese a estas dificultades y confusiones, algunas de las definiciones más conocidas de opinión pública desde diferentes enfoques podrían ser las siguientes:

Las imágenes que se hallan dentro de las cabezas de los seres humanos, las imágenes de sí mismos, de los demás, de sus necesidades, propósitos y relaciones son sus opiniones públicas. (Walter Lippmann)⁴⁹

Entendemos por opinión pública las opiniones sobre cuestiones de interés para la nación expresadas libre y públicamente por gentes ajenas al gobierno, que pretenden tener el derecho de que sus opiniones influyan o determinen las acciones, el personal o la estructura de su gobierno (H. Speier)⁵⁰

Opinión pública significa cosas distintas según se contemple como una instancia crítica en relación con la notoriedad normativamente licitada del ejercicio del poder político y social, o como una instancia receptiva en relación a la notoriedad pública, “representativa” o manipulativamente divulgada, de personas e instituciones, de bienes de consumo y de programas (J. Habermas)⁵¹

La opinión pública es el producto del proceso transformativo de información introducida en el sistema abierto de clima de opinión (O. Baumhauer)⁵²

Una definición ecléctica de opinión pública que aglutina distintos marcos de referencia podría ser la siguiente: “La discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo, al poder” (MONZÓN, 1990, 137). De aquí se deduce que la discusión, el debate, es condición *sine qua non* para que pueda hablarse de opinión pública⁵³.

Existen dos conceptos principales en que se engloban la mayoría de las definiciones, que corresponden con las funciones manifiestas y latentes de la opinión pública:

- La opinión pública como racionalidad, como intercambio de opiniones instrumental en la formación de opinión y la toma de decisiones en democracia
- La opinión pública como control social, con fines de integración social y de garantía de un nivel de consenso sobre los valores y objetivos de la sociedad

También podemos identificar tres componentes del concepto:

- Un sujeto colectivo: para unos, un conglomerado de individuos opinantes; para otros, la organización de un consenso transindividual
- Un objeto que constituye un asunto público sobre el que se construye un juicio social provisional, aproximativo y superficial
- Una articulación de ese fenómeno sociocognitivo con el poder⁵⁴

⁴⁹ LIPPMAN, 1922, 29.

⁵⁰ SPEIER Hans, “El desarrollo histórico de la opinión pública”, en STEINBERG Charles y BLUEM William, *Los medios de comunicación social*, México, Roble, 1950, 102, apud MONZÓN, 1990, 136.

⁵¹ HABERMAS, 1981, 261.

⁵² BAUMHAUER Otto, “Clima de opinión, opinión pública, control social: un acercamiento sistémico-general”, en RIVADENEIRA, *La opinión pública*, México, Trillas 1976,11, apud MONZÓN, 1990, 137.

⁵³ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 239.

⁵⁴ BLANCH, ELEJABARRIETA y MUÑOZ, 1988, 255.

La opinión pública como hoy la entendemos es hija del liberalismo y se basa en dos pilares de esta concepción ideológica:

Por una parte, un optimismo antropológico que concibe al hombre no sólo como naturalmente bueno al estilo rousseauiano, sino además, como esencialmente racional. Este hombre racional, y sólo racional, tiene capacidad suficiente para discernir y juzgar, encontrando la verdad en un libre debate con los otros hombres también racionales como él (...). La otra idea fundamental del liberalismo que también incidirá en su concepción de la opinión pública, es la armonía preestablecida a la que necesariamente se llega cuando se remueven (sic) las trabas. Existe en suma una verdad objetiva a la que se accede cuando racionalmente y por medio de la discusión, se procede a su búsqueda⁵⁵

La opinión pública es la premisa, condición *sine qua non*, consecuencia y expresión de la democracia, el sustrato profundo de la democracia real. Para que exista, deben darse tres condiciones: tolerancia social, pluralismo ideológico y libertad de expresión. Éste sería el concepto de democracia romántica, de una “sociedad de ciudadanos omnícompetentes preocupados por ser informados sobre la vida pública, familiarizados con las ideologías y filosofías que están detrás de gobiernos y partidos políticos, y con una visión coherente del gobierno y la sociedad”⁵⁶. Pero, como veremos en 3.1.5.1., la democracia se desvía cada vez más de este ideal. El interés de los ciudadanos por la política es decreciente y el concepto de opinión pública actual en poco se asemeja a ese debate plural idealizado, sino que sufre una gran debilidad ante la manipulación y el abuso.

Luhmann, como veremos al estudiar los efectos de los medios, niega el concepto liberal de opinión pública y la reduce a algo contingente y dependiente de la interacción sistema político-medios de comunicación, “la adaptación de la estructura de los temas del proceso de comunicación política a las necesidades decisionales de la sociedad y de su sistema político”⁵⁷.

La concepción liberal y su antagónica marxista monopolizaron su estudio durante el XIX, pero “la maduración de las ciencias sociales, y en especial de su vertiente positivista, va a suponer desde los inicios del nuevo siglo un alboroto intelectual considerable respecto al estudio de la opinión pública. Esta nueva situación desembocará con Bernard Berelson en 1956 en un ambiente de euforia académica según el cual las viejas concepciones teórico-políticas de opinión pública habían quedado superadas y sustituidas por una ciencia social empírica dedicada al análisis autónomo del fenómeno”.

Este optimismo ha sido superado hoy, y la concepción contemporánea de la opinión pública se ha adentrado en una visión interdisciplinaria y multiparadigmática más compleja. Si se asume un modelo atomista de sociedad donde la opinión pública sea la mera suma de las opiniones individuales, los modelos psicológicos serían los más adecuados; si se concibe la sociedad como una totalidad cualitativa con estructura y funcionamiento independientes de los de sus componentes, son relevantes variables como la socialización política, el estatus social o el grupo de referencia. Aunque falta una teoría científica de síntesis, existen varias nuevas interpretaciones que ofrecen los elementos para una construcción sistemática y pluralista⁵⁸.

⁵⁵ MUÑOZ ALONSO, 1990, 49.

⁵⁶ KINDER y SEARS, 1986, 660.

⁵⁷ LUHMANN Niklas, *Stato di diritto e sistema sociale*, Nápoles, Guida 1978, 98, apud SAPERAS, 1987, 95.

⁵⁸ DADER, 1990, 186.

En cualquier caso, una convicción que suscita el consenso de los expertos es la de que la opinión pública necesita a los medios de comunicación para expresarse. Aunque se discuta si éstos reflejan adecuadamente o manipulan la opinión pública, lo cierto es que ni ésta ni sus manifestaciones, como las encuestas, tendrían categoría de públicas si no fueran reflejadas por los medios. Precisamente, los métodos utilizados habitualmente para medir la opinión pública, las encuestas y sondeos, son criticados por muchos científicos sociales que las acusan de ofrecer sólo una imagen sincrónica e individual de lo que es un proceso continuo y colectivo, en el que la socialización y el intercambio de opiniones, el desarrollo a distintos niveles y el afán de reconocimiento son vitales⁵⁹. Al menos, en el segundo concepto de sociedad que acabo de exponer.

Siendo esto cierto, no lo es menos que no existe ningún otro método mejor que las encuestas para medir la opinión pública, probablemente porque un concepto tan difícil de definir ha de ser por fuerza casi imposible de medir. Por otro lado, las encuestas sí sirven para medir el apoyo difuso que los miembros de un sistema otorgan al mismo.

3.1.4.1. Clasificación y funciones

Si existe una multiplicidad de definiciones del concepto de opinión pública, otro tanto ocurre con las clasificaciones de sus tipos: hay tantos como marcos de referencia del concepto. Así, por ejemplo, la teoría marxista habla de opinión pública dominante y dominada. Alfred Sauvy distingue cuatro tipos de opinión según su forma de expresión: la opinión claramente expresada; la opinión real, susurrada como rumor; el sufragio universal, referéndum o encuesta no obligatorios; y el referéndum o la encuesta con voto obligatorio. Sólo las dos primeras tendrían carácter de opinión pública⁶⁰.

Bauer diferencia opinión pública estática –formada por usos y costumbres, con alto componente irracional y propia de sociedades agrarias– y dinámica –racional, derivada de la persuasión y la propaganda, y propia de sociedades urbanas–⁶¹. Sprott discrimina tres categorías según la forma de entender el público: general (tradicción, consenso básico), parcial (posiciones distintas sobre un tema) y de grupo (tantas como grupos haya). La opinión pública sería la segunda⁶². Rovigatti distingue opinión pública *matriz*, que sería el clima de opinión, y la opinión pública *juicio*, expresada por un público, en un momento y sobre un tema de interés general⁶³. Por último, numerosos autores clasifican la opinión pública en función de las sociedades en que se da.

En este apartado dedicado a la opinión pública, es pertinente recordar el concepto de opinión frente a los de actitud y creencias (ver apartado 3.1.3.1.). Y hay que señalar que la opinión incluye las dos dimensiones del hombre, la racional y la irracional, aunque tendría un predominio la primera y eso la distinguiría de la actitud. Las actitudes forman corrientes de opinión, y cuando se discute públicamente sobre temas de actualidad, hablamos de opinión pública.

⁵⁹ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 122-3 y 241. Ver lo dicho en la Introducción en referencia a la validez de las encuestas como técnica de investigación.

⁶⁰ SAUVY, 1970, 8.

⁶¹ STOETZEL, 1972, 262-3.

⁶² SPROTT, 1964, 124-5.

⁶³ ROVIGATTI, 1981, 97-102.

En cuanto al concepto de pública, se puede entender de tres formas: como exteriorización de las opiniones, que se hacen públicas y se dan a conocer a los demás; como opinión que se dirige a los asuntos públicos, de interés general; y como sujeto de la opinión pública, el público, un grupo de personas que se manifiestan portadores de opiniones. Las dos condiciones para su existencia son el espacio público, comunicacional, y la atención pública. También son elementos de la opinión pública la conciencia de colectividad, la controversia sobre los temas y la mediatización por parte de los medios de comunicación, sin los que no habría opinión pública, como ya he dicho.

Finalmente, las funciones que cumple la opinión pública, según Rovigatti, serían las siguientes: control genérico e informal de individuos y grupos de una sociedad; legitimación del poder; vigilancia y control de la vida política democrática; control de las autoridades concretas y sus decisiones; y estímulo y presión social sobre la toma de decisiones políticas⁶⁴.

Todas ellas son muy importantes para las interacciones en que se basa el análisis sistémico de la política, pero en este trabajo me interesa especialmente la de legitimación del propio sistema. Muñoz Alonso explica que la opinión pública se entiende como criterio de legitimidad desde el Siglo XIX y que se convierte en el rasgo distintivo más importante del régimen político establecido por el liberalismo, que se convierte en régimen de opinión, es decir, en un sistema de gobierno que se legitima por la opinión pública y que tiene a ésta como criterio y punto de referencia permanente. Según Wright Mills, los elementos de este régimen son una sociedad en la que la opinión pública se forma mediante la discusión libre y racional, su oficialización mediante asociaciones y partidos que llegan hasta el parlamento, y su transformación en decisiones vinculantes⁶⁵.

3.1.4.2. La espiral del silencio

Uno de los conceptos teóricos más importantes dentro de la revisión contemporánea de la opinión pública al que me gustaría referirme es el de la espiral del silencio, elaborado por Elisabeth Noelle-Neumann en la década de 1970. Esta teoría afirma que la opinión pública es, en esencia, un mecanismo que hace posible la cohesión y la integración de sociedades y grupos, de las que dependen la supervivencia de la comunidad y su capacidad de acción. La clave estriba, según esta teoría, en que las personas, lo mismo que los animales, tienen un miedo innato al aislamiento. Este miedo orgánico hace que el hombre se esfuerce intensivamente en ser aceptado y querido por los demás. Partiendo de esa base, el proceso de la espiral del silencio consiste en lo siguiente:

Aquellos que al observar su entorno social tienen la impresión de que sus opiniones y valores están adquiriendo más peso y consiguen cada vez más partidarios –maravillosa experiencia– se sienten fuertes. No tienen miedo al aislamiento, así que expresan sus opiniones en público, donde cualquiera puede escucharles aunque se trate de personas anónimas a las que dirigen la palabra seguros de sí mismos. Los que, por el contrario, piensan que sus opiniones pierden terreno, se hacen más cautelosos y se quedan callados, especialmente en situaciones difíciles en las que no están familiarizados con lo que piensan los demás, esto es, cuando se encuentran ante un público anónimo. Y el hecho de que un grupo exprese sus opiniones con seguridad y el otro permanezca en silencio

⁶⁴ *Ibíd.*, 165-77.

⁶⁵ MUÑOZ ALONSO, 1990, 53-4.

influye sobre la forma en que esta situación se presenta al público. El primero de los grupos aparenta tener más partidarios de los que realmente tiene, mientras que el otro da la sensación de tener menos de los que de verdad le corresponden. Esto, a su vez, induce a la gente a adherirse a la opinión que parece más sólida, mientras que los del otro bando se desaniman e incluso llegan a cambiar de opinión. Hasta que en un proceso en forma de espiral, uno de los bandos llega a dominar completamente la opinión pública, mientras que en el otro, sólo una minoría aislada deja oír su voz.⁶⁶

Desde aquí, Noelle-Neumann define la opinión pública como la del grupo dominante: “Opiniones y comportamientos en áreas cargadas de valores, que cada individuo puede expresar en público previendo una buena acogida. En otras palabras, las opiniones y modos de comportarse que pueden expresarse y exhibirse en público sin arriesgarse al aislamiento”⁶⁷. Los medios de comunicación son fundamentales para que los individuos se enteren de qué opiniones son aprobadas por la sociedad y cuáles conducen al aislamiento; tienen un efecto de “normalización”, de aceptación de las actitudes y opiniones dominantes. Su poder puede llevar al triunfo de una opinión minoritaria, dando lugar al fenómeno de “mayoría silenciosa”.

3.1.4.3. *Opinión pública internacional*

Un paso más allá del concepto de público sería el público internacional, que Rafael Calduch define como “colectividades de distintos países que adquieren imágenes, generales o particulares, y realizan valoraciones comunes sobre los acontecimientos internacionales a partir de la información recibida por su inserción en flujos transnacionales de comunicación”⁶⁸. Esto nos conduce a la opinión pública internacional, concepto que puede entenderse en tres acepciones distintas, según Marcel Merle:

- Como las opiniones expresadas por los gobiernos de los estados sobre temas de interés internacional, que pueden converger en una única opinión o en varias corrientes. Los gobiernos encarnarían las opiniones públicas nacionales
- Como la convergencia espontánea de las diversas opiniones públicas nacionales sobre los problemas. Este concepto sería lo más aproximado a la opinión pública internacional
- Como las distintas corrientes de opinión internacionales aglutinadas en torno a ideologías o partidos políticos con arraigo en varios países

La opinión pública internacional puede definirse del siguiente modo:

La actitud dominante –si pudiera llegar a conocerse– en la Sociedad Internacional en un momento dado sobre una o más cuestiones. Dicha actitud es el resultado de percepciones en cuya formación tienen una influencia muy importante las distintas formas de comunicación entre los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales.⁶⁹

⁶⁶ NOELLE-NEUMANN, 1993, 13-4.

⁶⁷ *Ibíd.*, 14.

⁶⁸ CALDUCH, 1991, 350.

⁶⁹ DAVIDSON Phillips, “Mass Communication and Diplomacy”, en ROSENAU James, THOMPSON Kenneth y BOYD Gavin (eds.), *World Politics. An Introduction*, Nueva York, The Free Press 1976, 388.

Felipe Sahagún cree que vivimos en un momento de creciente importancia de la opinión pública internacional: “La Era de la Información está revolucionando la forma en que todos los Estados se comunican con el mundo. Simultáneamente, la expansión de la democracia como sistema de gobierno y del libre mercado como sistema económico aumentan la influencia de la opinión pública internacional”⁷⁰.

3.1.5. Comunicación política

La comunicación política no es tanto un concepto del tipo información, persuasión o propaganda cuanto una disciplina de estudio. Su objeto de estudio fue enunciado en la Introducción: las relaciones entre el poder político y los medios de comunicación.

La comunicación política, *stricto sensu*, existe desde el siglo IV a.C. cuando fueron escritas la *Retórica* y la *Política* de Aristóteles, que han formado una tradición intelectual que aún perdura. Pero el estudio académico de esta disciplina tiene unos orígenes mucho más recientes, que cabe fijar en la década de 1950, cuando comienzan a producirse una serie de cambios en los países democráticos en las relaciones entre la comunicación y la política. Muchos de ellos surgieron en Estados Unidos, donde revolucionaron las campañas electorales y la forma de actuar de las instituciones públicas, y se extendieron posteriormente a casi todos los países democráticos. Los más importantes fueron la aparición de la televisión como medio de comunicación y su conversión en la principal fuente de información sobre política para la ciudadanía. Detrás de este cambio, se sigue la rivalidad entre medios y funcionarios para controlar la agenda informativa, el *boom* de los estudios de opinión pública –encuestas– para configurar las estrategias políticas y la utilización masiva de la publicidad para conseguir el apoyo del público.

La comunicación política intenta dar respuesta a preguntas como las posibilidades de manipulación de que disponen los políticos ante las que el público estaría indefenso o las características de la democracia centrada en los medios, que han reemplazado a las instituciones tradicionales. David Swanson señala tres de sus rasgos principales:

- El reconocimiento de que la intrusión de los medios en el proceso político y la incorporación de nuevas estrategias centradas en ellos en la política y el gobierno constituyen un proceso, y no un acontecimiento. Este proceso es continuo en todos los países, por lo que el estudio de la comunicación política desarrolla continuamente nuevas estrategias y planteamientos
- En cada país, el proceso de cambio está, hasta cierto punto, condicionado por el entorno nacional: el reflejo de la cultura política particular, instituciones, historia o el sistema de medios de comunicación del país. Pero, al mismo tiempo, existen similitudes entre países en cuanto a las formas y a las consecuencias de innovaciones en comunicación política. De ahí que esta disciplina busque principios generales comparando las experiencias de cada país⁷¹

⁷⁰ SAHAGÚN, 1998, 43.

⁷¹ Esto es muy relevante para mi objeto de estudio, la introducción de una nueva moneda en países con culturas y tradiciones muy diferentes, no sólo en materia política, sino también económica y monetaria.

- Las formas y las consecuencias de las innovaciones en comunicación política traspasan las fronteras de las tradicionales disciplinas académicas. Sociología, Ciencias Políticas, estudios de Literatura, Periodismo y estudios de Comunicación, Psicología y otras materias contribuyen desde sus perspectivas al entendimiento de la comunicación política. De ahí que el estudio de la comunicación política sea interdisciplinario⁷²

Los estudios de comunicación política, dentro de las ciencias sociales, se sitúan entre la Ciencia Política, la Sociología y las Ciencias de la Información (la *communication research*), según Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir, pero son estas últimas las que impulsan definitivamente este campo, ya que las dos primeras habían hecho dejación de esta realidad. Dichos estudios pueden ser tecnológicos, orientados a descubrir nuevas estrategias más eficaces y persuasivas que las anteriores; normativos, que informan al ciudadano sobre el poder de las nuevas técnicas de comunicación política y la amenaza que suponen, o que ayudan a formular un programa público respecto a las campañas políticas, o a la relación gobierno-medios, etc; empíricos; y hasta filosóficos, sobre los efectos de la comunicación política en las instituciones y en la vida social.

La comunicación política, según Donsbach, se manifiesta en tres procesos:

1. La elección de los contenidos políticos de los medios por los periodistas, a la que se aplican numerosas teorías, como la del *gatekeeper* o los *news bias*, que estudian los factores que condicionan esta elección
2. La utilización de estos contenidos por el público, campo en el que se analizan la eficacia de las relaciones públicas en la configuración de los contenidos informativos y los criterios de la información política para captar la atención de los receptores, mediante teorías como la de los *usos y gratificaciones*
3. El efecto de esos contenidos sobre los conocimientos, actitudes y comportamientos políticos del público, cuyo estudio ha pasado por varias fases: la *aguja hipodérmica*, la ausencia de efectos y, de nuevo, el reconocimiento de la importancia de los medios. Entre las nuevas orientaciones surgidas en la década de 1970, han hecho especial fortuna la *agenda setting* y la *espiral del silencio*⁷³

La teoría liberal-democrática asigna a los medios de comunicación la función de vigilante del poder (*watchdog*), que se manifiesta en una serie de roles específicos que enumera L. John Martin: recogida y presentación de información objetiva, interpretación y explicación de las informaciones, contribución a la formación de la opinión pública, fijación de la agenda política y control del gobierno y de otras instituciones⁷⁴.

Me interesa aquí también añadir el adjetivo “internacional” a la comunicación política. La comunicación internacional se convierte en comunicación política internacional cuando la transmisión de mensajes entre países la hacen los estados “con el fin de influir en el comportamiento político de las poblaciones de otros Estados”, entendiendo por estado no sólo el gobierno, sino todas las instituciones políticas que lo forman⁷⁵.

⁷² SWANSON, 1995, 5-6.

⁷³ DONSBACH, 1995. En 3.1.10. trataré con más detalle estas teorías, salvo la última, ya explicada.

⁷⁴ Ver MARTIN, 1981, 445-65.

⁷⁵ DAVIDSON y GEORGE, 1970, 461.

Por último, volviendo del revés el concepto, por política de comunicación se entiende un acto comunicativo entre el sistema político, el sistema de medios de comunicación –o el sistema de comunicación política, según la terminología de Blumer y Gurevitch– y el entorno, lo que pone en evidencia la esencia relacional de toda política⁷⁶.

3.1.5.1. *La democracia sin ciudadanos*

Uno de los elementos clave para el funcionamiento de una democracia, y casi para su definición, es la mayor o menor facilidad con que los ciudadanos pueden acceder a cualquier información referida a la actividad política, y la fluidez y transparencia con que esa información circula desde los centros de poder. Noam Chomsky llega a establecer dos conceptos de democracia según ese acceso a la información:

Uno es el que nos lleva a afirmar que en una sociedad democrática, por un lado, la gente tiene a su alcance los recursos para participar de manera significativa en la gestión de sus asuntos particulares y, por otro, los medios de información son libres e imparciales (...) Una idea alternativa de democracia es la de que no debe permitirse que la gente se haga cargo de sus propios asuntos, a la vez que los medios de información deben estar fuerte y rígidamente controlados⁷⁷.

Desdichadamente, según numerosos estudiosos como Geremek o Touraine⁷⁸, las tendencias actuales nos conducen cada vez más hacia la segunda variante. Esta cuestión es muy relevante y es el núcleo central de una línea de investigación en comunicación política; es más, probablemente su aclaración sea el objetivo de la mayoría de estos trabajos: si la política es una actividad racional en la que los ciudadanos tienen acceso a toda la información necesaria y las cuestiones se resuelven mediante un debate plural, o si, por el contrario, la política no es más que un terreno para la persuasión y la propaganda, en la que lo único que importa es alcanzar el poder o mantenerse en él buscando el apoyo de la ciudadanía por medios irracionales e incluso mediante la desinformación y el engaño. Dicho debate entronca con el establecido entre apocalípticos e integrados en torno a la sociedad de la información y que vimos en el apartado 3.1.1.2.

En este dilema hay que tener en cuenta que las desigualdades en el acceso a la información son fruto en muchos casos del carácter comercial de los medios de comunicación modernos, como apuntan Golding y Monk. A juicio de estos autores, el debate anterior puede plantearse también en términos de ciudadanos frente a consumidores, y se puede llegar a la conclusión de que nos encontramos en una democracia sin ciudadanos⁷⁹. Hacia esta última concepción se decanta Muñoz-Alonso cuando opina así: “Y es que todo poder político prefiere eludir la participación y la vigilancia de los ciudadanos, y tratar de limitar al máximo la publicidad y la transparencia de su actividad”⁸⁰.

⁷⁶ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 213.

⁷⁷ CHOMSKY Noam, “El control de los medios de comunicación”, en CHOMSKY y RAMONET, 1996, 7-8.

⁷⁸ DAHRENDORF, FURET y GEREMEK, 1992, 108, y TOURAINE, 1992, 114.

⁷⁹ GOLDING y MONK, 1995, 39-40.

⁸⁰ MUÑOZ ALONSO, 1989, 30.

De esto se deduce que la opinión pública se encuentra en un estado de enorme debilidad y sometida a constantes manipulaciones estratégicas por los actores con capacidad de influencia, como gobiernos, líderes de opinión, medios de comunicación, políticos relevantes o grupos de presión. En esta situación, es una manipulación y un reduccionismo equiparar la opinión pública con el conjunto de la ciudadanía para conferirle un papel de legitimación social del que carece, como he dicho. Precisamente, los emisores que utilizan esta falacia son los que pretenden controlar la opinión pública y, por tanto, excluir a los ciudadanos de las funciones de participación y vigilancia⁸¹.

Aquí es pertinente el modelo simple en cascada de Karl W. Deutsch, que explica cómo se recibe el flujo informativo por parte de los ciudadanos. Consiste en un sistema abierto con cinco niveles de actores, y cada nivel es una reserva distinta de opinión pública conectada con un grupo de instituciones y estatus sociales:

- La elite socio-económica de la población: el 2% ó 3% de la población
- El sistema político gubernamental: el gobierno y altos cargos de las distintas administraciones
- Los medios informativos: es un sistema propio con sus propias reglas, aunque inseparable de los demás
- Los líderes de opinión: no son necesariamente los que escriben o hablan en los medios, sino los que transmiten e interpretan la mayor parte de la información que llega al resto de ciudadanos, que se fían de ellos. A veces coinciden y a veces se enfrentan con las interpretaciones de los medios
- El electorado: la ciudadanía en general de las democracias, concretamente la parte que acude a votar: entre el 50% y el 90% de la población

Los grupos son autónomos, tienen capacidad para interpretar o rechazar los mensajes e iniciativa propia, pero también miembros comunes con otros grupos, con los que intercambian información: “Las comunicaciones fluyen con mucha más libertad dentro de cada nivel que de un nivel a otro y con más facilidad desde los niveles de poder superiores a los inferiores que viceversa”, opina Deutsch, para quien este esquema se hace menos rígido cuanto mayor sea la apertura y democracia de un sistema político:

Cuanto más plural, participativo y abierto a la información sea un sistema, más difícil será para sus dirigentes y grupos de interés mantener el poder y más probable será que cambie el equilibrio entre sus niveles y flujos de comunicaciones políticas internas y externas, y de sus decisiones.⁸²

Estas cuestiones pueden llevar a un replanteamiento del actual sistema político de los países democráticos avanzados que excede nuestros objetivos. Baste decir que, para evitar que la democracia se convierta completamente en la segunda definición de Chomsky es necesaria una opinión pública vigilante, que legitime y controle la acción y la comunicación de los gobiernos.

⁸¹ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 236-7.

⁸² DEUTSCH Karl, *The analysis of international relations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall 1968, 109-31, apud SAHAGÚN, 1998, 197-201.

3.1.5.2. *Las campañas electorales*

Los estudios de comunicación política han tenido su gran campo de estudio en las campañas electorales, manifestación máxima de la interacción entre las fuerzas políticas, los medios de comunicación y el público, concebido como los votantes. Es comprensible que el alto perfil de las actividades que rodean la vida política y los cambios a corto plazo que producen las elecciones hayan atraído la mayor parte de estos estudios.

Huelga decir que el aspecto de comunicación política que vamos a tratar aquí no es una campaña electoral, si bien sí lo ha sido, al menos en parte, en países como Francia, Irlanda o Dinamarca, donde se ha realizado una campaña para un referéndum sobre el particular. En España no ha sido así, por lo que debemos prestar más atención al otro gran aspecto de la comunicación política: las relaciones cotidianas entre las instituciones de gobierno y los ciudadanos a través de los medios de comunicación. Al fin y al cabo, los procesos electorales son inusuales en la vida política de un país, una vez cada varios años, por lo que la comunicación política durante los mismos es atípica.

3.1.6. Marketing político

La utilización de técnicas de comunicación procedentes de la comunicación comercial, fundamentalmente, al servicio de los objetivos de los distintos grupos e instituciones políticos ha alcanzado un grado superlativo de sofisticación, con el fin de obtener el máximo rendimiento de dichas técnicas. Tanto es así que, dentro de la comunicación política, ha surgido otra disciplina, primero técnica y ahora ya científica según muchos estudiosos, llamada marketing político.

Para definir esta disciplina, hay unanimidad entre todas las corrientes sobre su inspiración en el marketing comercial, aunque mantienen grandes discrepancias sobre el concepto. Una definición amplia uniría un aspecto teórico defendido por Serge Albouy y la amplitud de sus objetivos, presente en autores como Rabassa Asenjo y García Tous. Sería la siguiente:

Conjunto de teorías, métodos, técnicas y prácticas sociales inspiradas en la mercadotecnia comercial y destinadas a promocionar ante los ciudadanos la imagen de hombres, grupos, instituciones, proyectos e ideas políticos, ya sea ante el hecho inmediato de un proceso electoral o para el mantenimiento o incremento de su influencia social o política en general.⁸³

Al igual que la mayoría de los estudios de comunicación política, el marketing político adolece de la obsesión por las campañas electorales. No en vano, nació en la campaña de Eisenhower en 1952 en EEUU, según la creencia general, y se asentó definitivamente como piedra angular de la actividad política en las elecciones francesas ganadas por Giscard d'Estaing y con las que llevaron a Reagan a la presidencia de EEUU. Pero lo cierto es que el marketing político abarca un campo mucho más amplio, que afecta también a la comunicación habitual con la opinión pública:

⁸³ GÓMEZ FERNÁNDEZ, 1995, 203.

Se trata de una acción permanente y coordinada, de un plan perfectamente trazado, un serio y continuado estudio que se nutre de datos empíricamente obtenidos, y todo ello dirigido hacia un objetivo prefijado que es el que finalmente se quiere conseguir. En definitiva, la mercadotecnia política sirve para proporcionar en cada momento un panorama de la realidad social, económica y política del país, pero resulta útil también para, con arreglo a esa realidad empíricamente investigada, facilitar estrategias y alternativas de decisión con objeto de impulsar cambios.⁸⁴

El marketing político puede entenderse, he dicho, como una derivación del marketing comercial, ya que obedece a las mismas causas: la competencia, comercial en un caso y entre partidos políticos en el otro. La mayor diferencia entre ellos es que en el comercial el enfrentamiento con la competencia es continuo –hay que vender en todo momento–, mientras que en el segundo toda la acción se concentra en un corto período de tiempo –el anterior a unas elecciones–, pero no así la estrategia. Para ganar unas elecciones, hay que ir ganando posiciones respecto a comicios anteriores; no basta con mantenerse, sino que siempre hay que ascender. Por tanto, el marketing político es un plan de trabajo a más largo plazo que se concreta en una acción intensiva en un período muy breve. Otra diferencia es que no se está vendiendo un producto o un servicio, sino, en el fondo, una forma de vida y un modelo socioeconómico, lo que hace más difícil convencer al elector, que tiene unas creencias y una ideología previas que hay que aprovechar o vencer. Por eso mismo, es necesario atacar con más fuerza al adversario.

Más enjundiosa es la tarea de diferenciación del marketing político de la comunicación política. En este aspecto, cabe destacar dos corrientes enfrentadas:

- La teoría de la asimilación: identifica marketing político y comunicación política, e incluso algunos autores ven la segunda como un instrumento del primero, un simple medio, dentro de una estructura de acción más general, del que disponen las organizaciones políticas para influir en los comportamientos y actitudes. Esta tesis considera que el comportamiento humano responde a las mismas motivaciones en la economía y en la política, por lo que puede ser influido en ambos campos por las mismas técnicas. Algunos seguidores de esta tendencia serían Thoveron, Cayrol y Maarek.
- La teoría de la diferenciación: defendida por los críticos que se oponen a la utilización de los métodos comerciales en política. Para ellos, la identificación de los ciudadanos con meros consumidores es un abuso, y los partidos o candidatos tampoco son meros productos. Además, creen que la persuasión con fines comerciales no tiene las mismas características que la que persigue fines políticos. Según estos autores, la comunicación política es un concepto mucho más amplio que el marketing, ya que incorpora todos los fenómenos de comunicación entre gobernantes y gobernados. En esta corriente encontramos a autores norteamericanos como Meadow, Paletz, Sanders, Swanson o Nimmo, y franceses como Gertlé, Wolton o Cotteret y Emeri.

Algunos autores asimilan el marketing político a la propaganda tradicional, y afirman que es sólo una nueva denominación. En cualquier caso, comparte con ella la apelación a la esfera emotiva e irracional descrita como característica de la persuasión (ver 3.1.3.).

⁸⁴ REYZÁBAL, 1999, 154-5.

Para alcanzar el sustrato de los sentimientos y respuestas irreflexivas, usa estrategias como la personalización de los conceptos abstractos, la apelación al prejuicio, la repetición de las ideas-fuerza del discurso o la exacerbación de sentimientos grupales.

El marketing político puede clasificarse de distintas formas, en línea con los diferentes enfoques de la disciplina. Así, podemos hablar de marketing político electoral y el marketing político de presencia, entendiéndose por tal el que analiza y evalúa permanentemente la conducta de los partidos e instituciones para mejorar su valoración y su credibilidad. Se trata de una fase previa al marketing electoral e incluye campañas de imagen, de promoción o adhesión. También se conoce como marketing gestor. Habría una tercera categoría, el marketing institucional. Dentro de estos dos últimos apartados habría que clasificar las acciones de marketing sobre la UEM, ya que se trata de una campaña de promoción y adhesión a un proyecto promovida por instituciones.

Una última distinción importante es la que separa el marketing estadounidense y el europeo. El origen del marketing, comercial y político, se encuentra en las características de los sistemas electorales y de medios de comunicación de Estados Unidos. En Europa, el marketing chocó con una tradición de comunicación política más centrada en las ideas, aunque su eficacia en EEUU determinó su introducción. Aun así, hay diferencias entre ambas escuelas, referidas al proceso electoral: en EEUU debe darse a conocer un candidato en procesos cortos e intensos en cada estado, mientras que en Europa los políticos son más conocidos y su promoción debe hacerse a más largo plazo; en EEUU es común la compra de espacios en TV, y en Europa los anuncios electorales suelen ser gratuitos y controlados por las leyes electorales. Pero la más importante es de concepto: la mayor importancia que se concede en Europa al debate ideológico, ya que en EEUU existe un consenso básico sobre la ideología imperante y el debate se centra más en aspectos pragmáticos –qué demandas tiene el electorado y cuál es la mejor forma de atenderlas–, que se integran mejor con las prácticas del marketing⁸⁵.

3.1.6.1. La ideología detrás del marketing

El marketing político no es ajeno a las ideologías, sino el resultado de una nueva ideología pragmática llamada a ocupar el hueco dejado por las dogmáticas, impulsada por el consensualismo, el centrismo y un liberalismo atenuado y pragmático⁸⁶. Esta ideología sincrética y muy poco intelectual favorece la instalación de las prácticas del marketing en el centro de la escena política, y eso es precisamente lo que critican sus detractores: el empobrecimiento del debate y la identificación del ciudadano con un espectador. Frente a los que aseguran que el marketing democratiza las sociedades al someter a sus líderes al escrutinio permanente de las encuestas, afirman que sólo provoca una sustitución de unos oligopolios por otros, los que poseen los recursos mediáticos.

Así, Javier del Rey cree que el marketing “no persigue el convencimiento racional, sino el secuestro del sujeto receptor, a través de sus estratos menos cualificados, que le dejan desarmado, indefenso y desnudo frente al emisor”. Sostiene que el marketing es una técnica de acción equiparable a la sofística, con un método –el empirismo–, un medio de actuación –la retórica– y una meta –el pragmatismo–.

⁸⁵ Ver NEWMAN Bruce, *The Marketing of The President. Political Marketing as Campaign Strategy*, Londres, Sage 1992, y GERSTLÉ Jacques, *La communication politique*, París, PUF 1992.

⁸⁶ Recuérdese a este respecto la segunda concepción de la democracia de Chomsky.

A su juicio, el cómo primará sobre el qué en la actividad política así entendida, y todos los conceptos y valores, incluidos los morales, se juzgarán relativos y no absolutos. Es lo que define como “un mundo sin referente”. El único referente será el mercado de la opinión, o la opinión pública entendida como mercado. Este autor añade que las ofertas del marketing muchas veces se quedan en el mero mensaje, cuya eficacia es considerable y su gasto mucho menor que el de un producto de política real, no simbólica⁸⁷.

Una muestra de esa primacía del cómo sobre el qué es la personalización y la dramatización de los contenidos de la comunicación política:

En nuestros días, la forma vence a la sustancia. Los mensajes, para ser eficaces, requieren dramatización y personalización. Tienen que tener, como una historia, principio, final, punto de culminación y “suspense”. Por ello, entes colectivos como Parlamentos “no dan bien” en la televisión, tienen que aparecer personas individuales, cuanto más dotadas para el arte dramático, mejor.⁸⁸

No obstante, el mercado no explica todo en política. No explica los impuestos ni otras medidas impopulares, como el servicio militar. Además, según algunos autores, la banalización del mensaje y su supeditación al medio están en retroceso, ya que las últimas teorías sobre el marketing político tienen en cuenta el sujeto como un ser racional:

No basta con una buena organización de la campaña y asesores geniales capaces de encontrar fórmulas de venta eficaces, ni basta con la experiencia de un líder carismático. La comunicación política se desarrolla en un campo más complejo, sobre el que inciden, además de los tres actores principales del espacio político definidos por Wolton – políticos, medios y opinión pública–, circunstancias históricas, situaciones económicas, características culturales... y hasta una cierta racionalidad de las masas llamadas a pronunciarse por una opinión política. Es decir, la conversión de esas masas en público.⁸⁹

3.1.7. Propaganda

Definir el fenómeno de la propaganda no es fácil, por las connotaciones negativas que se asocian al término y lo identifican con manipulación y engaño, o con períodos históricos atroces. No obstante, es un concepto fundamental dentro de la comunicación persuasiva, mucho más antiguo, pues existe desde que existe el hombre, e íntimamente relacionado con la comunicación y el marketing políticos. De una multiplicidad de definiciones de propaganda, la más extendida en España es la del profesor Pizarroso:

La propaganda, en el terreno de la comunicación social, consiste en un proceso de diseminación de ideas a través de múltiples canales con la finalidad de promover en el grupo al que se dirige los objetivos del emisor no necesariamente favorables al receptor; implica, pues, un proceso de información y un proceso de persuasión. Y podemos glosarla del siguiente modo: control del flujo de la información, dirección de la opinión pública y manipulación –no necesariamente negativa– de conductas y, sobre todo, de modelos de conducta. (PIZARROSO, 1993, 28)

⁸⁷ DEL REY MORATÓ, 1989, 199-209.

⁸⁸ BRUNNER, 1988, 21.

⁸⁹ GÓMEZ FERNÁNDEZ, 1995, 216.

Esta definición, como se puede observar, pone un gran énfasis en la enumeración de las distintas actividades que comprende el fenómeno de la propaganda.

De una síntesis de las diferentes definiciones, la profesora Reyzábal enumera los siguientes rasgos esenciales de la propaganda:

- Es una comunicación persuasiva con fines predeterminados: planificada y deliberada para lograr en el receptor la conducta deseada por el emisor
- Tiene carácter impersonal: el receptor no es más que una parte de la masa
- Su contenido es ideológico: es lo que la diferencia de la publicidad comercial
- Pretende la perpetuación o el cambio en las estructuras de poder: las posibles intenciones del emisor se resumen en dos, conquistar o mantener el poder
- Persigue provocar la congruencia en el persuadido: intenta eliminar las contradicciones entre el contenido del mensaje y la conducta del emisor⁹⁰

Rafael Calduch completa estas características con la parcialidad y la selección. Según su análisis, la propaganda es:

- Deliberada: requiere una intención
- Parcial: debe realizar una manipulación o alteración de la información para provocar una interpretación de los mensajes diferente de la que se produciría si se comunicaran todos los hechos o datos, manipulación que puede darse en el contenido, en la forma o en ambos
- Selectiva: exige la selección de medios, información y público
- Y condicionante: para el público, al que “dificulta el proceso de autoconformación de sus opiniones, valores y actos”, y para el propagandista, al que limita su capacidad de transmitir mensajes contradictorios posteriormente⁹¹

Reyzábal también señala tres peculiaridades de la propaganda en tanto que acto de comunicación: el emisor siempre quiere mantener o ampliar su poder o el de su grupo, o derrocar el poder existente para imponer el propio; el receptor es un conjunto heterogéneo, una masa, sin relación con el emisor; y los códigos y canales de la propaganda son extraordinariamente diversos: desde la intimidación física a las más complejas construcciones verbales, desde el mitin a los mensajes audiovisuales más concienzudos⁹².

En la propaganda, existe un claro desequilibrio a favor de la planificación y ejecución del mensaje frente a su contenido. Respecto a este último, el propagandista actúa mediante el control del flujo informativo, como he dicho, que se ejerce como distorsión y selección, y en ambos casos aumenta las posibilidades de manipulación del receptor.

⁹⁰ REYZÁBAL, 1999, 39-40.

⁹¹ CALDUCH, 1993, 188-90. Este autor no comparte la idea de que el contenido de la propaganda deba ser forzosamente ideológico, sino que entiende que la publicidad es una forma de propaganda (la más desarrollada y generalizada), destinada a incidir en las opiniones y hábitos de consumo de los individuos.

⁹² *Ibíd.*, 41.

La inclusión de la propaganda en la comunicación persuasiva, tal como la he definido anteriormente, se basa en que sus mensajes actúan sobre la parte emocional e irracional de los receptores: “En realidad, los mensajes propagandísticos de tipo racional han tenido y tienen muy poco éxito. Una aproximación a los sentimientos de las audiencias, complementada o no por un mensaje racionalmente elaborado, ha sido y es el único camino de la propaganda”⁹³. Concretamente, la propaganda actúa sobre el nivel de las actitudes, para reforzarlas o cambiarlas. Ya vimos en el apartado 3.1.3.1. el concepto de actitud, así como los de opinión y creencia.

3.1.7.1. Formas, medios, objetivos y técnicas de la propaganda

El profesor Pizarroso realiza una clasificación de las formas, medios, objetivos, mensajes y técnicas de la propaganda, no por citada menos relevante. Resumiré brevemente cada uno de estos apartados.

Respecto a las formas de propaganda, cabe distinguir tres según la naturaleza y el nivel de identificación de las fuentes:

- Propaganda blanca: el emisor está identificado y el contenido del mensaje tiende a ser preciso
- Propaganda negra: el emisor está falsificado, independientemente de la verdad o falsedad del mensaje
- Propaganda gris: forma intermedia entre estas dos, en la que la fuente puede o no ser identificada y también hay dudas sobre la exactitud de mensaje

Otra clasificación, realizada por Domenach, diferencia las clases de propaganda según sus objetivos. Ahí cabe distinguir:

- Propaganda de conversión: pretende el cambio social y político mediante el consenso social. Para ello, la minoría que pretende el cambio debe hacer valer su prestigio frente a la mayoría
- Propaganda de integración: es uno de los mecanismos de control de las sociedades, surge espontáneamente y está respaldada por la tradición política. Nace de una sociedad que desea la unificación dentro de una conciencia de identidad colectiva
- Propaganda de subversión: es un elemento de difusión de los valores y conocimientos hostiles a la sociedad. Su propósito es destruir o transformar ésta⁹⁴

Calduch resume estas tres categorías en dos: propaganda legitimadora y propaganda transformadora; la subversiva no sería más que una forma particular de propaganda transformadora en la que el cambio propugnado es radical, unilateral y violento⁹⁵.

⁹³ PIZARROSO, 1993, 27.

⁹⁴ DOMENACH, 1963.

⁹⁵ CALDUCH, 1993, 193-4.

Los medios susceptibles de ser utilizados por la propaganda pueden agruparse en las siguientes categorías: la palabra hablada; la retórica y la predicación, enfocadas a las masas; la imagen (pintura, escultura, arquitectura...), con especial incidencia de los símbolos; los espectáculos públicos; la música, especialmente el canto; la acción, como las gestas y comportamientos ejemplares; la palabra escrita, con mayor autoridad que la hablada, catapultada gracias a la imprenta; y los inhibidores de la comunicación, es decir, la censura. En esta clasificación hay que destacar la importancia capital en nuestros días de los medios de comunicación, sobre todo audiovisuales, para transmitir los mensajes propagandísticos, innegable cualquiera que sea la postura sobre sus efectos.

Las finalidades u objetivos de la propaganda se agrupan en ocho categorías, según la clasificación de Thomson: política, económica, militar (guerra psicológica), diplomática, didáctica, ideológica y escapista⁹⁶.

Por último, las técnicas propagandísticas enumeradas por Pizarroso, citando a Domenach, y también identificadas por Munne⁹⁷, son las siguientes:

- La simplificación: mensajes breves y claros, que puedan reducirse a eslóganes y símbolos. La exaltación o los ataques deben concentrarse en un punto único
- La exageración o desfiguración: manipular la información para destacar lo que interesa al propagandista
- La orquestación: el mensaje debe ser reiterado hasta la saciedad de forma orquestada, a través de distintas formas y canales
- La transfusión: el propagandista debe identificar un sustrato preexistente en la audiencia e identificarse a través de ese sustrato con ella
- La unanimidad o contagio: un mensaje transmitido de forma efectiva a un sector de un grupo determina que todo él lo acaba aceptando, y más si ese sector es la elite⁹⁸
- La contrapropaganda: toda actividad de propaganda genera automáticamente una contrapropaganda, que hay que combatir desglosando sus elementos y ridiculizando a su emisor⁹⁹

Calduch toma una clasificación de Holsti que se corresponde en gran medida con la anterior, aunque incluye algunas técnicas distintas. Éstas son:

⁹⁶ La argumentación de Pizarroso para justificar la confusión de unas finalidades con otras entronca con el objeto de esta tesis, ya que he concluido que la UEM es un fenómeno de naturaleza política y no económica. Pizarroso afirma que “en el caso de la propaganda económica (...), lo cierto es que todo lo que vaya orientado a establecer o mantener la confianza en una situación económica dada, o aquellas campañas que fomentan el consumo de productos nacionales, etc., son obviamente propaganda política” (Ibíd., 33).

⁹⁷ MUNNÉ, 1980, 159.

⁹⁸ Esta técnica propagandística entronca con la teoría de la espiral del silencio que vimos en el apartado 3.1.4.2.

⁹⁹ PIZARROSO, 1993, 29-36.

- El apelativo nominal: asociar un símbolo con fuerte carga emocional con un país, grupo o persona
- La generalidad brillante: similar a la anterior, pero asociando el símbolo a una idea abstracta
- La transferencia: identificar una idea, persona, grupo o país con otra para apelar a las creencias, no a las emociones, del público
- La frustración y elección de una víctima o “cabeza de turco”: movilizar un sentimiento de frustración colectiva ante una realidad adversa en contra de una persona, grupo, institución o país al que se responsabiliza de ese mal

Asimismo, identifica la orquestación con la transfusión y, dentro de este último concepto, distingue la simplicidad popular y la técnica testimonial, consistente en instrumentalizar instituciones con un alto grado de reconocimiento por parte del público¹⁰⁰.

Algunas de estas técnicas son consideradas por otros autores como “recursos” utilizados por la propaganda. Los más significativos, según esta interpretación, son el uso de estereotipos, emplear nombres con fuerte connotación emocional –es decir, el apelativo nominal o la generalidad brillante–, la selección de información, la mentira, la repetición, las acusaciones al adversario o la alusión a la autoridad (técnica testimonial).

Para terminar, debo añadir que existen una serie de técnicas para que el propagandista capte la atención de su público objetivo, que conllevan un esfuerzo notable para aumentar la receptividad del destinatario. Esta tarea, definida por algunos como “subpropaganda”¹⁰¹, cobra una especial relevancia cuando los temas no son muy conocidos por la ciudadanía, como por ejemplo las cuestiones económicas.

3.1.7.2. La propaganda internacional

Para definir la propaganda internacional, hay que distinguirla de otro concepto muy parecido, que es la propaganda nacional sobre temas y efectos internacionales. En este caso, tanto el propagandista como el público pertenecen al mismo país, mientras que el contenido de la propaganda tiene como referente una cuestión internacional y de lo que se trata es de inducir una determinada actitud en la opinión pública para que influya en la acción exterior del estado en cuestión respecto a ese problema.

La propaganda internacional propiamente dicha se diferencia de la anterior en que propagandista y público receptor pertenecen a estados distintos, o bien en que el primero es una organización internacional. La condición de internacional, por tanto, no se refiere al contenido, sino a la nacionalidad de emisor y receptor. Calduch deduce de esto que “la propia comunicación propagandista constituye ya una auténtica relación internacional, sea cual sea el objetivo que persiga o el contenido de los mensajes”¹⁰².

¹⁰⁰ CALDUCH, 1993, 194-6.

¹⁰¹ DOOB W., *Public Opinion and Propaganda*, Connecticut, Archon Books 1966, apud REYZÁBAL, 1999, 166.

¹⁰² CALDUCH, 1993, 191.

Es muy relevante para este trabajo la consideración de la propaganda de las organizaciones internacionales. Tradicionalmente, la propaganda internacional se limitaba a la propaganda exterior de los órganos de los diferentes estados, pero en las últimas décadas se ha producido una explosión de la propaganda realizada por organismos internacionales, no sólo gubernamentales, sino también empresas multinacionales y ONG. En el primer caso, así como en la propaganda exterior de los estados, hablamos de propaganda oficial, mientras que en el segundo se trata de propaganda privada.

Todos estos actores recurren, cada vez más, a la propaganda como un decisivo instrumento de sus estrategias internacionales con objeto de vencer las resistencias que suscitan sus actuaciones o lograr las adhesiones que refuercen su protagonismo internacional.¹⁰³

Quedémonos de momento con estos dos posibles fines de la propaganda de las entidades internacionales: lograr la adhesión de los ciudadanos a las mismas y vencer el rechazo a su actuación y a sus metas. Estos dos factores son muy importantes en el caso de la UE. En 3.2.1. trataré la propaganda de las organizaciones internacionales.

3.1.8. Desinformación

Los dos últimos conceptos de que me ocuparé son más concretos que los tratados anteriormente, pero muy relevantes. Además, son dos nociones frecuentemente interpretadas erróneamente y que en muchas ocasiones se utilizan impropiaemente.

El primero es el de desinformación, que se encuentra enraizado con el de engaño y con el de manipulación, que veremos después. Desinformación puede definirse como “el conjunto de técnicas utilizadas para manipular la información conservando su verosimilitud con el fin de influenciar la opinión y las reacciones de las gentes”¹⁰⁴. Vladimir Volkoff hace hincapié en la formación de imágenes interesadas o falsas al definir la desinformación como “el programa encaminado a sustituir en la conciencia y, sobre todo, en el inconsciente de las poblaciones a las que se dirige, las imágenes existentes por otras consideradas como más positivas por la potencia desinformante”¹⁰⁵.

Se trata, pues, de la selección y distorsión de la información con el fin de influir en un público, es decir, de presentar las informaciones que interesan a los objetivos del emisor o propagandista y de la forma que le conviene, aunque sean mentira. Eso sí, es muy importante que se mantenga la apariencia de verosimilitud: serán mentira, pero tiene que parecer que son verdad.

La desinformación ha sido utilizada amplísimamente por propagandistas de toda condición: militares, gobiernos democráticos –sobre todo en política exterior–, dictadores, líderes políticos y religiosos, empresarios, etc. Según el citado Volkoff, la desinformación es sistemática, se realiza a través de los medios de comunicación y se dirige a la opinión pública.

¹⁰³ *Ibíd.*, 192.

¹⁰⁴ JAQUARD, 1988, 9.

¹⁰⁵ VOLKOFF, 1986, 10.

Al final, se produce el síndrome del *flautista de Hamelin*, que consiste en llevar dócilmente a poblaciones enteras a posiciones que son incluso negativas para sus propios intereses. Se trata de que adopten, emocionalmente y sin información suficiente, posiciones que sirven a los intereses del promotor de la desinformación.

El engaño ha sido siempre uno de los principales mecanismos de la propaganda, puesto que sitúa al receptor en una posición de debilidad permanente respecto del emisor, al carecer de los instrumentos necesarios para detectar críticamente los elementos engañosos en el mensaje que recibe. Esta afirmación debe matizarse, ya que la carencia de instrumentos se da en distintos grados en función del tipo de sociedad en que se produzca. Pero las posibilidades de engañar son amplísimas, y muchas veces tan sutiles que son casi imposibles de detectar aunque se cuente con medios para ello.

Pueden distinguirse varios mecanismos de desinformación y engaño: la supresión, que consiste en hacer creer que algo no existe; la adición, que es lo contrario, hacer creer que existe algo que no es real; y la deformación, que pretende hacer creer que algo real tiene características distintas a las verdaderas. Dentro de la supresión, la omisión de informaciones –normalmente sin dejar pistas para que no se adivine esta omisión– tendrá una especial relevancia en el tema que nos ocupa, la UEM.

Una variante de la desinformación es la intoxicación, que se caracteriza por que su alcance es más limitado, ya que no dirige a la opinión pública, sino a una persona o grupo concreto para conseguir que sirva a los objetivos del intoxicador. La intoxicación es muy común cuando tiene como objetivo un periodista o medio de comunicación que, en su afán de conseguir exclusivas, publica lo que quiere su interesada fuente.

3.1.9. Manipulación

El concepto de manipulación se identifica a menudo con el de propaganda y es el responsable de la connotación negativa de éste último. Manipulación puede entenderse como “la influencia ejercida sobre el ser humano (como individuo o como colectivo) para lograr el encauzamiento en determinado sentido de su conciencia, de sus hábitos mentales y de sus estados de ánimo. Por ello, la manipulación dificulta las decisiones independientes, ya que pone en peligro la autonomía personal y social del afectado”¹⁰⁶.

“La manipulación es una técnica arbitraria por la que se enmascara la realidad, se sobrevaloran o minusvaloran ciertos datos o se crean mitos y tabúes”¹⁰⁷. “No se miente, pero tampoco se dan a conocer algunos datos, obligando al receptor a adherirse intelectualmente a determinadas proposiciones”¹⁰⁸. Manipular, en sentido amplio, significa “operar con las manos o con cualquier instrumento”, por lo cual es lícito manipular la información para adaptarla a cada medio de comunicación, o para jerarquizarla en función de los criterios definidos por ellos. Sin embargo, existe otra acepción que la define como “intervenir con medios hábiles y a veces arteros en la política, en la sociedad, en el mercado, etc. con frecuencia para servir intereses propios o ajenos” (DRAE).

¹⁰⁶ BENESCH y SCHMANDT, 1982.

¹⁰⁷ QUIRÓS, 1991, 34.

¹⁰⁸ SANTAMARÍA, 1990, 41.

Por tanto, formas de manipulación por parte de los medios menos admisibles desde el punto de vista ético serían privilegiar los intereses unilaterales del emisor, del medio o de terceros, la utilización de las capacidades técnicas para sugerir al destinatario ideas diferentes de las expresadas en las informaciones, las citas fuera de contexto que desvirtúan su significado o el uso de titulares que destacan datos irrelevantes en el contexto del mensaje.

La manipulación viene a ser un grado más en la escala que desciende desde la convicción, pasa por la persuasión (ver epígrafe 3.1.3.) y termina en la manipulación. Tiene una serie de características que enumera Luisa Santamaría:

- Existe una considerable competencia lingüística comunicativa –al igual que en la persuasión– superior a la de quien se quiere manipular
- Hay dos niveles de intencionalidad, una clara y otra patente, mientras que en la persuasión sólo hay uno. Pero esta distinción no se percibe expresamente, sino tras segundas lecturas y comparaciones
- Hay también dos niveles de lenguaje: el que se exhibe y el que subyace. Está lo que se dice y paralelamente lo que se quiere decir.
- Las razones y argumentos tampoco son completamente evidentes, al igual que en la persuasión, aunque tengan aspectos de gran verosimilitud. Así, si las razones están bien elaboradas, en un primer momento no se ven. Se presentan argumentos creíbles pero, o bien se oculta parte de la verdad, o bien se falsean y deforman algunos aspectos de la misma
- La manipulación también comparte con la persuasión la apelación a la emotividad, relacionando lo que desea obtener o rechazar con los sentimientos positivos o negativos que existen al respecto

En general, la manipulación puede entenderse como un uso más del lenguaje –de todos los lenguajes, no sólo de la palabra–, que se diferencia del resto en el aspecto ético. En la manipulación existe el deseo claro, aunque no se manifieste, de moverse en el terreno de la ambigüedad o de la mentira, porque se persiguen unos fines éticamente condenables. Recordemos que la manipulación es consustancial a la propaganda, es más, Calduch defiende que “la manipulación deliberada de la información destinada a afectar las actitudes y opiniones” es el elemento que singulariza a la propaganda respecto de las restantes formas de comunicación. El terreno de la publicidad comercial es el más propenso a la manipulación, pero es el de la comunicación política el que permite un mayor grado de confusión entre la convicción, la persuasión y la manipulación; es decir, es el que ofrece un mayor campo para ejercer impunemente la manipulación.

Aunque los periodistas son, normalmente, los agentes de la manipulación, bien por sus propios intereses, bien por errores en la traslación de la realidad a la información periodística, los promotores de la misma suelen ser más poderosos: gobiernos y monopolios u oligopolios informativos. La verdadera manipulación se encuentra oculta y es mucho más peligrosa que la realizada voluntariamente por los propios profesionales.

3.1.9.1. *La privatización y la relación manipulación-cultura*

La manipulación de los ciudadanos en la actualidad se ve favorecida por las características de un proceso informativo cada vez más concentrado y mercantil, por el concepto de “democracia sin ciudadanos” expuesto en el epígrafe 3.1.5.1. y por el proceso de que ha dado en llamarse de “privatización”. Este proceso consiste en que “el ciudadano de los países avanzados vive cada vez más retirado en sus cuarteles de invierno, unido a su entorno social por el cordón umbilical de los *mass media* y especialmente de la televisión, pero sin sentirse preocupado, salvo en casos muy excepcionales, por lo que sucede” (MUÑOZ ALONSO, 1989, 29). Una manifestación de este proceso sería el constante aumento de la abstención en las elecciones de estos países, así como de la ignorancia sobre el funcionamiento del sistema político. No obstante, la relación entre privatización y manipulación no es compartida por todos los expertos, y es especialmente criticada por los defensores de las teorías de efectos limitados de los medios.

Más coincidencia hay sobre la existencia de una relación inversa entre la cultura y la formación de la población, por un lado, y la eficacia de la acción manipulativa, por otro: cuanto menor es el nivel cultural, más fácil y más perniciosa es la manipulación; y viceversa, el influjo de la información es tanto mayor cuanto más culta sea la población.

El verdadero problema para una sociedad no es simplemente el contenido de su comunicación de masas, sino el nivel educativo de su población y su estructura social, económica y política.¹⁰⁹

3.1.10. *Los efectos de los medios. La gap hypothesis*

En varios momentos de este recorrido por los conceptos teóricos que utilizaré en el análisis de la comunicación de la UEM me he referido a los efectos de los medios en los receptores. La eficacia de la persuasión, del marketing político y de la propaganda depende en gran medida de la concepción que se tenga de los efectos de los contenidos de los medios. Por ello, considero pertinente agregar un último epígrafe con un recorrido por las principales de estas concepciones, sin ánimo de exhaustividad, ya que es uno de los temas más estudiados en Ciencias de la Información¹¹⁰.

Podemos distinguir tres grandes fases en el estudio de los efectos de los medios en la opinión pública. En un primer momento, las teorías que nacen con la Primera Guerra Mundial y su propaganda conciben el público como una masa amorfa e indiferenciada sobre la que se puede influir de forma simple y directa. Son teorías que otorgan a los medios un poder casi ilimitado para crear sentimientos e ideas en los receptores, por lo que el interés recae en estudiar cómo deben ser los mensajes para alcanzar su máxima eficacia. Son las teorías de la *aguja hipodérmica*, teorías simplistas basadas en la influencia directa de los medios en las actitudes según un patrón estímulo-respuesta.

¹⁰⁹ DEL CAMPO, 1972, 414.

¹¹⁰ Al igual que con las definiciones anteriores, de lo que se trata es de enumerar estas corrientes en tanto en cuanto nos sirven de punto de partida para el análisis posterior. Tratados excelentes sobre esta materia son los de SAPERAS, 1987, y WOLF, 1996.

Estas teorías fueron superadas por las que preconizaban los efectos mínimos de los medios, inauguradas por Lazarsfeld, Katz y Klapper, y cuya más conocida construcción es la comunicación o flujo en dos etapas (*two step flow*). Klapper adopta el enfoque fenoménico, que consiste en abandonar la creencia de que los medios son causa necesaria y suficiente de los efectos en el público, para verlos como una influencia que actúa junto a otras en un fenómeno o situación total¹¹¹. De ahí se infiere que los medios actúan a través de una serie de influencias mediadoras, que su efecto es más de reforzamiento que de cambio, que el cambio se debe a los factores mediadores o a que su ineficacia deja el campo libre a los medios, y que cualquier efecto está determinado por la situación de comunicación. Los factores mediadores son las predisposiciones de los receptores, los grupos a que pertenece, la difusión interpersonal de los contenidos de los medios, los líderes de opinión y la propia naturaleza moderada de los medios.

La ley de los efectos mínimos fue enunciada por primera vez en 1944 en el trabajo clásico *The People's Choice* de Lazarsfeld, Berelson y Gaudet. Según estos autores, la propaganda política produce tres tipos de efectos: activación de predisposiciones latentes al aumentar el interés, que conduce a una exposición selectiva a los mensajes con los que el receptor está de acuerdo; refuerzo de las decisiones anteriores; y, en menor grado, conversión de personas que no tienen una opción claramente elegida. La influencia en dos etapas consiste en que los medios de comunicación influyen en los líderes de opinión, que a su vez lo hacen sobre el resto de su grupo primario. La influencia personal tiene, según esta teoría, claras ventajas sobre la de los medios.

Estas teorías tienen los problemas de que se centran en los efectos a corto plazo sobre cambios mensurables en actitudes y conductas, no exploran el poder institucional de los medios y el concepto de exposición selectiva es muy ambiguo. Este último intentó resolverse con la teoría de los “usos y gratificaciones” de Katz, Blumler y Gurevitch, que sostiene que atendemos y recordamos la información que es placentera o que ayuda a satisfacer nuestras necesidades e intereses.

La tercera fase de estudio es la de los efectos cognitivos, que sustituyen a los efectos directos predominantes en las dos etapas anteriores. Estos efectos son:

El conjunto de las consecuencias de la acción comunicativa, de carácter público e institucional, que inciden en las formas del conocimiento cotidiano (de los saberes públicamente compartidos) que condicionan la manera en que los individuos perciben y organizan su entorno más inmediato, su conocimiento sobre el mundo, y la orientación de su atención hacia determinados temas, así como su capacidad de discriminación referida a los contenidos de la comunicación de masas¹¹².

Frente a los efectos directos, los cognitivos son indirectos y acumulativos, e inciden sobre los conocimientos, no sobre las actitudes. Por eso aplican metodologías de ámbito extenso, no las de carácter restringido anteriores, y consideran a los medios como una institución pública que forma un subsistema cuya aportación es fundamental para el sistema social¹¹³.

¹¹¹ KLAPPER, 1960, 7.

¹¹² SAPERAS, 1987, 19.

¹¹³ Ver las causas que motivan este cambio desde mediados del decenio de 1960, contextuales e internas a la investigación de la comunicación de masas, en SAPERAS, 1987, 28-49.

Dentro de estas teorías, las más importantes son la *agenda setting* (fijación de la agenda), la tematización, la *gap hypothesis* y la construcción social de la realidad. Las dos primeras estudian los efectos resultantes de la capacidad simbólica de los medios para estructurar la opinión pública. La *agenda setting*, desarrollada inicialmente por Cohen en 1963 y estructurada por Shaw y McCombs en 1972, afirma que los medios no comunican a la gente qué pensar pero sí sobre qué pensar. Esta teoría rechaza que los medios influyan sobre las actitudes, pero afirma que cambian la percepción del público sobre lo que es interesante o importante y no lo hacen de forma directa, sino en función de las categorías sociales a que pertenece el receptor, la naturaleza del medio, el grado de exposición y la “necesidad de orientación”. Este planteamiento remite a la figura del *gatekeeper* que selecciona esos temas.

La tematización fue establecida por Niklas Luhmann en 1978, y se trata de una noción compleja ajena a la investigación comunicativa. Se define como “el proceso de definición, establecimiento y reconocimiento público de los grandes temas, de los grandes problemas políticos que constituyen la opinión pública, mediante la acción determinante de los medios de comunicación de masas”¹¹⁴. La tematización se entiende como el mecanismo de formación de la opinión pública en la sociedad actual, niega la noción liberal de la misma y busca un nuevo tipo que se adecue al cambio del sistema político. Así, la opinión pública es el resultado de la necesaria limitación temática de la atención del público, es contingente y se define como una estructura formada por temas institucionalizados que obedece a una valoración de relevancia por los medios en función de las necesidades del sistema político. Pasa de ser la libre discusión de los temas de interés público a una actividad selectiva ejercida por los medios al otorgar relevancia a ciertos temas. Su función sería reducir la complejidad en los sistemas sociales.

La *gap hypothesis* o hipótesis del distanciamiento parte de que los distintos sectores socioeconómicos tienen distintas habilidades referidas al uso de los medios y a su comprensión. El distanciamiento en cuanto a la intensidad de adquisición de conocimientos responde a la naturaleza del poder, que se basa en aquél: la privatización del conocimiento supone la privación del poder, lo cual niega que el incremento del flujo informativo conduzca a la igualdad social. La hipótesis, enunciada por Tichenor, Donohue y Olien en 1970, se centra en los contenidos de la comunicación de masas, en su diseminación social y en su vinculación con los conflictos entre grupos sociales. Se diferencia de la *agenda setting* en que cuestiona la identificación entre la agenda de los medios y la del público, y en que considera la información como una forma de control social. El reflejo de la sociedad en los medios es el de las condiciones e intereses del poder. Para esta teoría es muy importante el control de la información mediante el *feedback control* –la capacidad de los medios para establecer la agenda– y el control de la distribución –diseminación selectiva de la información–. Existen tres mecanismos de control: sobre el acceso, la distribución y el reforzamiento de las predisposiciones.

Esta teoría es muy relevante en nuestra investigación, ya que veremos en la tercera parte que el nivel socioeconómico es una variable fundamental en los niveles de información y apoyo de la UEM, y que en el caso de la UEM existe un control social de la información y el conocimiento de acuerdo con los intereses del poder.

¹¹⁴ *Ibíd.*, 92.

Por último, la producción de las noticias como construcción social de la realidad, derivada de la aplicación de la sociofenomenología a la comunicación social, sostiene que la información no refleja o selecciona la realidad sino que la construye, “por cuanto en términos sociofenomenológicos se trata de un proceso de objetivización regido o bien mediante prácticas institucionalizadas (la tipificación, las rutinas), o bien mediante mecanismos de autolegitimación”¹¹⁵. Esta teoría, desarrollada por Berger y Luckmann, parte de que la realidad social se crea intersubjetivamente gracias al lenguaje y la comunicación, y se define como la producción de sentido mediante las prácticas y rutinas organizativas de la profesión periodística. Esta teoría abarca la acción general de los medios y sus profesionales sobre el ambiente social, mientras que las tres anteriores se limitaban a la comunicación política o a la conflictividad social.

Pero el estudio de los efectos de los medios no se termina con este nuevo *paradigma* o *new look*. Mario Wolf llega a la conclusión de que estas teorías aíslan cada una un aspecto que justifica una evaluación “fuerte” de la influencia de los medios, pero no agota en sí mismo el proceso. Al contrario, cree que se ha simplificado mucho y que los fenómenos de mutación estructural en el sistema político no se pueden reducir a la presencia de los medios. A su juicio, el desafío de estos estudios es reconducir las dimensiones de la influencia al contexto real en que se manifiesta. Y detecta una nueva tendencia, no como una vuelta al pasado de los efectos “limitados”, sino como una integración de la complejidad comunicativa con una perspectiva acumulativa y macrosocial.

Mientras la idea de los *powerful media* se ha reafirmado como reacción al modelo de los efectos limitados, hoy se está evidenciando claramente algo parecido al *neolazarsfeldismo*.¹¹⁶

¹¹⁵ GROSSI Giorgio, “Informazione e legittimazione: un approccio critico ai modelli dominanti”, *Problemi dell'Informazione* IX/3 (julio-septiembre 1984) 379, apud SAPERAS, 1987, 147.

¹¹⁶ WOLF, 1994, 130.

3.2. La comunicación, información y propaganda en la Unión Europea

El segundo paso en el análisis propuesto en este trabajo es aplicar los principales conceptos de la comunicación política que acabo de explicar al caso concreto de la Unión Europea. El tercer paso será descender al nivel de la UEM y el euro. Se trata, por tanto, de ubicar el objeto formal de este trabajo en el contexto de la política de información y comunicación de la UE y en el ámbito temporal en que se desarrolla dicha estrategia. Éste es el de la crisis de apoyo sufrida por la Unión tras el Tratado de Maastricht, provocada por el formidable cambio del sistema político que suponía, junto con algunos factores adicionales que explicaré. Dicha crisis de apoyo, a su vez, originó un profundo debate sobre la política de información y comunicación comunitaria, que se resolvió con la adopción del llamado “nuevo enfoque”, en cuyas directrices hay que insertar las pautas, objetivos, características y metodología de la comunicación de la moneda única.

Hablar de la comunicación, información y propaganda en la Unión Europea tiene algunas dificultades por la especificidad de la materia. De hecho, la inmensa mayoría de los estudios empíricos de comunicación política se han referido, como he constatado, a estados individuales y no a organizaciones internacionales. Más aún, la mayor parte se han circunscrito a las campañas electorales, con un interés muy inferior por la comunicación en períodos de *perfil bajo* entre elección y elección. Por eso, empezaré con una breve introducción de los rasgos fundamentales de la comunicación de las organizaciones internacionales, para después estudiar con detenimiento el caso de la UE que, como explicaré, es único y no tiene parangón en ninguna otra organización internacional.

3.2.1. La comunicación de las organizaciones internacionales

3.2.1.1. Principios generales

Organización internacional puede definirse como “todo grupo o asociación que se extiende por encima de las fronteras de un estado y que adopta una estructura orgánica permanente”¹¹⁷. Según el texto de la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, es “toda asociación de estados instituida por tratado que posea una constitución y órganos comunes y tenga una personalidad jurídica distinta de la de los estados miembros”. Aquellas en las que participan los gobiernos de los diferentes estados reciben el nombre de organizaciones internacionales intergubernamentales.¹¹⁸

¹¹⁷ MEDINA, 1976, 29.

¹¹⁸ Los estudiosos de las Relaciones Internacionales no dudan del carácter de actores internacionales de estas organizaciones, aunque es más polémica su consideración como sujeto del Derecho Internacional.

Las organizaciones, según Mesa, surgen por la imperfección de la Sociedad Internacional, que se atenúa con la creación de un conjunto de sociedades internacionales particulares. Aunque existe un debate sobre su personalidad jurídica y sobre sus poderes instrumentales, su existencia no liquida el protagonismo de los estados, sino que resulta en la coexistencia de tres estructuras sociales: una sociedad de yuxtaposición interestatal; una sociedad de intereses comunes, donde se internacionalizan materias estatales; y una sociedad de integración (las organizaciones) en formas estructuradas superiores¹¹⁹.

Este autor considera que pueden estudiarse desde una perspectiva histórica, sociológica y jurídica. Debo añadir la comunicativa, de forma coherente con el método de esta tesis: son, “con los Gobiernos y las Administraciones nacionales, una fuente muy importante de información y desinformación en la Sociedad Internacional, un instrumento de defensa de los profesionales en muchos casos y un obstáculo grave en otros muchos para la libre circulación de la información”, explica Felipe Sahagún¹²⁰. La Unión Europea, dentro del sistema internacional de información, se integra en el grupo de organizaciones que actúan con los criterios propios de los actores gubernamentales.

En general, podemos decir que las organizaciones internacionales comparten la meta de fomentar la integración voluntaria de las entidades soberanas, en este caso los estados, cualquiera que sea su punto de partida. En función de esa premisa cobran sentido los medios utilizados para lograrla. Como dije al hablar de la propaganda internacional (apartado 3.1.7.2.), el principio de fomentar las actitudes favorables y evitar las contrarias rige también para las organizaciones; en este caso, las actitudes son contrarias o proclives al proceso de integración que determinan estas organizaciones.

Dentro del fomento de la integración, un rasgo importante es la voluntariedad, como plasmación de la democracia y el pluralismo que presiden estas organizaciones. Lo que parece dar mejor resultado es que las organizaciones “no den gran importancia a la integración por sí misma, sino como un medio para alcanzar otros fines deseados más directamente”¹²¹, lo que enlaza con el método funcionalista estudiado en 2.3.1.1.

Su actividad comunicativa y propagandística tiene en cuenta tres factores fundamentales: el grado de democratización de los estados sobre los que dirige sus mensajes, sean miembros o no de la organización; el nivel educativo de las poblaciones de esos estados; y el sistema de medios de comunicación de cada uno, definido por el número de medios, su propiedad, pluralismo o uniformidad, grado de libertad de información tolerada, etc. (Ver 3.1.5. sobre condicionantes de la comunicación política).

Aunque hemos dicho que las organizaciones intergubernamentales actúan con criterios propios de los gobiernos, esto no siempre es posible. No lo es, por ejemplo, en cuanto a los destinatarios de la comunicación y propaganda: por un lado, se dirige a la opinión pública internacional, entendida en los tres sentidos descritos en 3.1.4.3; por otro, se dirige a las opiniones públicas nacionales de los estados miembros o ajenos sobre los que se pretende influir en los aspectos que no convergen con el resto de estados.

También hay discusiones sobre su naturaleza como actores: autónomos, secundarios o sistemas sometidos a su entorno. La mayoría de las críticas a la consideración de las organizaciones internacionales como actores se derivan de su dependencia respecto a sus miembros (LOZANO BARTOLOZZI, 1987, 59).

¹¹⁹ MESA, 1977, 197-200.

¹²⁰ SAHAGÚN, 1998, 189.

¹²¹ HAAS Ernst B., “El reto del regionalismo”, en HOFFMAN S. H., *Teorías contemporáneas sobre relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos 1963.

La comunicación política de las organizaciones, en muchas ocasiones, debe enfrentarse a obstáculos –creencias, prejuicios, sentimientos nacionalistas, ideas preconcebidas, etc.– muy distintos en unos y otros países, sobre los que debe actuar de forma diferenciada. Por tanto, su propaganda, siendo internacional en el sentido estricto de Caldach, debe tener un apoyo de propaganda nacional sobre cuestiones internacionales.

Una de las principales conclusiones de la tesis de Martín Díez respecto a la comunicación de las organizaciones internacionales es la siguiente:

Cuanto más se aproxime una organización internacional –aunque sólo sea por analogía– al concepto de *Gemeinschaft* ('comunidad'), más podrá realizar actividades de genuina comunicación; y que cuanto más pueda ser descrita como *Gesellschaft* ('sociedad'), más tendrá que limitarse a la información, sea o no sea objetiva. Así pues, es a partir de la propia naturaleza de cada organización desde donde se entiende la parte más profunda de la comunicación, la información y la propaganda desarrollada por la misma.¹²²

3.2.1.2. La propaganda antiemocional

Una de las características fundamentales de la comunicación de las organizaciones internacionales es que debe ser necesariamente racional, cuando hemos visto en el estudio de la comunicación persuasiva y de la propaganda que deben actuar sobre el sustrato irracional y emotivo del ser humano para ser eficaces. ¿A qué se debe esta característica? Pues a que no existe una realidad nacional en las organizaciones en la que apoyar una propaganda emocional, que, recordemos, es la verdadera propaganda. Una de las principales estrategias de la propaganda y el marketing político era la apelación a los sentimientos grupales y nacionales o nacionalistas.

Y si no existe ese sentimiento de grupo, también se dificulta la personalización de los conceptos, las asociaciones simbólicas y el liderazgo carismático. Antes bien al contrario, en el origen de la propaganda están los conceptos opuestos a los defendidos por las organizaciones internacionales, es decir, los de pertenencia al grupo, exclusión de lo ajeno, tradición, historia y cultura compartidas, símbolos arraigados, etc. De modo que la emoción favorece a los estados nacionales. Por ello, las organizaciones no sólo no pueden utilizar las emociones, sino que tienen que combatir las. Es lo que Martín Díez denomina "propaganda antiemocional", más allá de la propaganda no emocional.

La emoción no está de parte del que informa: está contra el que informa. Para superar esa oposición, el mensaje no sólo tiene que ser muy claro y coherente, sino que debe hallar un público muy preparado para recibirlo. La política informativa debe tener como uno de sus objetivos cooperar a dicha preparación.¹²³

En consecuencia, la comunicación y la propaganda de las organizaciones es más difícil, lenta y trabajosa, pero esta autora cree que eso tiene como contrapartida la garantía de una mayor solidez. Sus técnicas, medios y estrategias deben ser, así, mucho más cuidadas, estudiadas y desarrolladas que en el caso de un estado. Asimismo, deben emplear la subpropaganda para lograr esa preparación previa del público.

¹²² MARTÍN DÍEZ, 1998, 109.

¹²³ *Ibíd.*, 91.

3.2.1.3. *Técnicas empleadas y vedadas*

También se separan las organizaciones de los estados en cuanto a las técnicas que pueden y no pueden emplear. En general, no pueden actuar en aquellos campos sobre los que existe un control estatal directo al que no tienen acceso las organizaciones supraestatales, ni saltarse las limitaciones constitucionales o legales de cada estado en cuanto a comunicación e información. Ejemplos de esto serían la censura previa, la imposición de personas, el monopolio de la infraestructura comunicativa o la intervención económica en los medios de comunicación mediante subvenciones o impuestos.

Ahora bien, eso no significa que no utilicen otras técnicas de desinformación o manipulación, dentro de la amplísima variedad que hay para ello. Las utilizan y en muchas ocasiones con más intensidad que los propios estados. La técnica propagandística más utilizada por las organizaciones europeas es, según Martín Díez, el contagio, mientras que la más difícil de aplicar es la transfusión, aunque en algunas organizaciones internacionales intentan usarla en su dimensión histórica: utilizan en su favor los valores heredados de la historia que les son proclives e intentan disimular o acomodar a sus objetivos los datos históricos menos favorables.

Y tampoco es absolutamente cierto que las organizaciones nunca utilicen recursos como los enumerados anteriormente. Eso es la teoría pero, en la práctica, ha habido y hay organizaciones que ejercen prácticas como la censura, aunque normalmente necesitan la aquiescencia del estado en el que se va a aplicar. No hay que olvidar, en definitiva, que las organizaciones tampoco responden fielmente a sus principios teóricos: la UE acusa un conocido déficit democrático pese a su exigencia formal de democracia a los estados, que también se manifiesta en su política de comunicación.

3.2.2. **La política comunicativa de la UE en las últimas décadas**

La UE es una organización internacional con una estructura de poder única en el mundo, por lo que sus pautas comunicativas son tan extraordinarias como ella misma. Existe un amplio debate entre las teorías de la integración sobre si debe considerarse a la UE una organización internacional gubernamental más o un sistema político diferenciado dentro del sistema internacional. La respuesta más repetida es que se trata de un actor político único y singular a medio camino entre la cooperación intergubernamental y la integración supranacional. La UE es “una Organización Internacional de carácter supranacional dotada de caracteres específicos que la alejan del resto de Organizaciones Internacionales de corte clásico (...), una nueva organización internacional sui generis”¹²⁴. Esta especificidad, que hace insuficiente la teoría general de las organizaciones internacionales, deriva de sus características de supranacionalidad¹²⁵ e integración, que

¹²⁴ MARÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 1997, 9-20.

¹²⁵ La supranacionalidad es un concepto difuso y dinámico, sobre el que diferentes autores han dado distintas definiciones. Entre ellos, cabe citar a Reuter, Marín López, Rosentiel, Schemers, Medina Ortega o Iglesias Buhigues. En general, los elementos constitutivos de la supranacionalidad son la independencia de las instituciones comunitarias respecto de los gobiernos de los estados, la existencia de las relaciones directas instituciones-ciudadanos, la transferencia de competencias de los estados a favor de la organización, la relativa superioridad de las instituciones comunitarias sobre las estatales o la adopción de normas

se superponen a la intergubernamentalidad y a la cooperación, respectivamente, y también de su peculiar carácter evolutivo, por el que se encuentra en un estado cambiante cuyo final es imposible de dilucidar:

La Comunidad Europea no es ni será una organización internacional más, como tampoco se debería considerar como una nación continental ni como un supraestado embrión. Se le debe tratar como una nueva forma de dominación política capaz de evolucionar hacia uno entre varios estados finales posibles.¹²⁶

La UE tiene una doble legitimidad, de los estados y de los propios ciudadanos representados en el Parlamento Europeo, sus normas tienen un grado de penetración, y a veces un efecto directo, sin parangón en otra organización y ha asumido notables competencias en materias tradicionalmente reservadas al ámbito estatal: sin ir más lejos, la política monetaria. Según Brigid Laffan, la UE tiene cinco rasgos que la convierten en un sistema único: sus objetivos de integración son políticos; ha creado un nuevo orden legal en cuyo beneficio los estados miembros han renunciado a parte de su soberanía; tiene una estructura institucional con carácter doble, supranacional e intergubernamental; el alcance de sus políticas es enorme, incluyendo el mercado único y la UEM; y es un actor internacional importante por su tamaño, su carácter de bloque económico y sus competencias en política exterior¹²⁷. Donde no hay duda es en que la UE constituye un régimen internacional y que supone una comunidad política, como dije en 3.1.3.3.

En cualquier caso, la consideración de la UE como sistema político permite analizar la política de comunicación dentro de los procesos e interacciones que persiguen la consecución de los objetivos fundamentales del sistema y evitar las tensiones y amenazas para los mismos. La política de comunicación sería un *output* de las autoridades del sistema en respuesta a las demandas y apoyos de sus miembros y de su entorno, con el fin de preservar este particular sistema político.

La estructura institucional híbrida a la que se refiere Laffan impide que puedan buscarse similitudes entre la estructura comunicativa comunitaria y las de los estados o las de otras organizaciones internacionales. Esta estructura obliga a una coordinación institucional en los asuntos de comunicación que, como veremos, normalmente no se da. La preeminencia corresponde al Consejo, es decir, al órgano intergubernamental, lo que contribuye a que los ciudadanos tengan una visión nacional de la UE.

El Consejo de Ministros de la Comunidad no es un Gobierno, como tampoco lo es la Comisión, por más que se hable del “ejecutivo comunitario”. Ni tampoco el Parlamento Europeo puede ser asimilado a los Parlamentos nacionales. En el caso de la Comunidad Europea, las denominaciones no se corresponden con las funciones y competencias propias de los órganos políticos nacionales.¹²⁸

mediante mayoría que son obligatorias para todos los miembros. Algunos de estos autores, además, añaden la autonomía financiera de la organización y la imposibilidad de un abandono unilateral de un estado.

¹²⁶ SCHMITTER Philippe C., “The European Community as an emergent and novel form of political domination”, *Estudio/Working Paper* 26 (septiembre 1991) Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, 3, apud SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 17.

¹²⁷ LAFFAN, 1992, 66-75.

¹²⁸ “Informe: órganos gubernamentales de información en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, *Cuadernos para debate* 79 (septiembre-octubre 1994), anexo, 2.

Estas características, más la ausencia de una clara división de poderes, sus objetivos declarados –los que recogía el TUE– e implícitos –avanzar hacia una Unión Política un tanto difusa e indefinida–, y el método funcionalista de la integración europea determinan una relación muy especial con los ciudadanos. Según la mayoría de los autores y las propias instituciones comunitarias, ésta se resuelve en un déficit democrático muy acusado y en una dinámica problemática y contradictoria entre la búsqueda de apoyo popular a la UE y la simultánea exclusión de los ciudadanos de la participación en los debates sobre las decisiones relevantes. Lo veremos con detalle a continuación.

La segunda gran complejidad es el aspecto temporal. La Unión Europea existe desde 1957, lo que supone un enorme período de tiempo en el cual muchísimas cosas han cambiado: ha cambiado la propia organización, sus miembros, sus objetivos y sus prioridades; ha cambiado el mundo en sí, con la desintegración del bloque comunista, la práctica imposibilidad de una nueva guerra a gran escala en Europa y la madurez de las antiguas democracias occidentales; han cambiado los medios de comunicación, fruto de la revolución tecnológica y del proceso de concentración y mercantilización de la información; ha cambiado la propia sociedad europea, sus valores éticos, su modo de vida y sus necesidades políticas y económicas; y ha cambiado, en fin, la forma de relacionarse de las instituciones con los ciudadanos, fruto del desarrollo del marketing político, de las nuevas técnicas comunicativas y de la prioridad de la imagen sobre el contenido. Por consiguiente, creo admisible prescindir en gran medida del estudio de la comunicación política de la UE en las primeras etapas de su existencia para concentrarme en las últimas, en las que se enmarca el proyecto de la UEM¹²⁹.

La política comunicativa de la UE cuando se plantea la necesidad de comunicar la Unión Monetaria a los ciudadanos debe inscribirse dentro de las tendencias del fin del Siglo XX en el campo de la comunicación política que he estudiado. Entre ellas, sobresalen la “democracia sin ciudadanos” (explicada en 3.1.5.1.), y la “privatización” (3.1.9.1). Asimismo, se enmarca dentro del espectacular desarrollo del marketing político, que asimila a los ciudadanos con consumidores o espectadores. También hay que situarla en un período de creciente importancia de la opinión pública internacional, derivada de la revolución de las telecomunicaciones. La expansión de la democracia y del libre mercado aumenta la influencia de la opinión pública en la política internacional, por lo que la manipulación de la misma consigue unos efectos mucho más amplios.

3.2.2.1. Condicionantes y relación histórica con la opinión pública

Cabe señalar dos grandes ejes que han marcado la evolución de la comunicación de la UE: por un lado, la ampliación de los campos objeto de integración, desde el carbón y el acero iniciales hasta la moneda única, la PESC o la ciudadanía; por otro, la cada vez mayor participación de los ciudadanos europeos en el proceso de integración, a pesar del evidente déficit democrático, que requiere una política de comunicación e información por parte de la UE.

¹²⁹ El trabajo más completo realizado sobre la estructura de la comunicación de las organizaciones internacionales europeas, incluida la UE, es la tesis de María Antonia Martín Díez (MARTÍN DÍEZ, 1998). A pesar de su maestría, cabe ponerle como pequeña pega cierta confusión que se da en algunas ocasiones entre política de comunicación (o información) entendida como las acciones de información, persuasión y propaganda realizadas por las organizaciones, y política de comunicación entendida como ordenación legislativa de las telecomunicaciones, los medios de comunicación o las nuevas tecnologías.

La construcción europea se ha hecho, en general, si apoyarse demasiado en la opinión pública. Una característica que se deriva, objetivamente, de que los fines de esta construcción no son intereses concretos en los que los dirigentes conectan fácilmente con la opinión pública, sino alcanzar una Unión Política poco definida y lejana en el tiempo y, por tanto, difícil de comprender y de apoyar por la ciudadanía.

(...) tampoco juega la opinión pública un papel muy activo en la construcción de la nueva Europa, que es obra de políticos y expertos, cuyo lenguaje no resulta fácilmente comprensible para el ciudadano. Esta oscuridad es una consecuencia necesaria de la naturaleza de las cosas, no producto de la mala voluntad o del deseo de secretismo de quienes han de llevar adelante un proceso para el que no puede servir de guía teoría alguna y cuyo término final (“una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”) puede ser entendido de maneras muy diversas.¹³⁰

Pero también existe una explicación latente que se deriva directamente de lo expuesto al estudiar los conceptos de comunicación política y democracia sin ciudadanos, así como las características del marketing político. Allí se habló del creciente distanciamiento entre dirigentes y ciudadanos y de la menguante influencia de estos últimos, lo que reduce el valor de su apoyo. Este fenómeno también se aplica a la UE. Asimismo, se habló de los procesos electorales como objetivo casi único de la comunicación y marketing políticos, puesto que es el único momento donde es necesario el apoyo popular. Ahí es donde aparece la gran diferencia con la UE: durante muchos años, los cargos políticos comunitarios no fueron elegidos directamente por los ciudadanos, sino por los gobiernos de los estados miembros. Desde 1979, los ciudadanos eligen directamente a los miembros del PE, pero este órgano tiene unos poderes muy limitados en el entramado institucional comunitario. Por tanto, si los dirigentes de la UE prácticamente no tienen necesidad del respaldo de la opinión pública, ¿para qué van a contar con ella?

Así, la mayor parte de los europeos no conocen el significado y alcance de las decisiones comunitarias. Pero eso no ha sido necesariamente negativo para el proceso de integración, al menos tal como lo ha entendido la Comunidad. Antes bien al contrario, esa es la esencia del método funcionalista descrito en Capítulos anteriores, que se basa en el concepto de *spillover* –los sucesivos avances inducen a mayores cesiones de soberanía que conducen a su vez a una mayor integración–, como explica Arenal:

En vez de tratar la integración como una condición en la cual el consenso político y los valores comunes están ya desarrollados, considera la misma como un proceso en el que las elites políticamente significativas redefinen gradualmente sus intereses en términos de orientación regional en vez de nacional, y ello no por motivos altruistas, sino porque perciben que las instituciones supranacionales son la mejor vía para satisfacer sus intereses egoístas.¹³¹

Si hubiera que haber contado con la opinión pública en cada una de estas decisiones, el proceso apenas habría avanzado:

Precisamente debido a ese desconocimiento, el proceso europeo va hacia delante. Los pueblos participan poco, pero hasta ahora no parece que les importe demasiado permanecer excluidos de la participación. Muchos europeos, cuando abran los ojos, se darán cuenta del avance dado por la concreción de la idea europea.

¹³⁰ RUBIO LLORENTE, 2002, 13.

¹³¹ ARENAL, 1984, 236.

Justo por esto, los dirigentes no deben dejar de lado un tipo de propaganda de carácter formativo y profundo, que evite encontrarse en el futuro con sorpresas como lo sucedido con el referéndum de Dinamarca sobre el Tratado de Maastricht: que habiendo sido aceptado por el 80% de los parlamentarios, recibió el rechazo de más del 50% de la población que participó en la consulta.¹³²

Así lo consideran destacados profesores, como Merkel: “Mi hipótesis es que, hasta el presente, la falta de democracia ha sido altamente funcional para la marcha de la integración”¹³³. Incluso algunas de las más importantes autoridades comunitarias reconocen esta situación: Jacques Delors dijo que la construcción europea se efectuaba ante la indiferencia de los ciudadanos¹³⁴. “Lo que no estaba claro del todo es si este apartamiento se correspondía con una pasividad generalizada de los propios ciudadanos a la hora de participar o con el resultado de una estrategia de las autoridades del sistema político comunitario y de los Estados miembros”¹³⁵. El propio Jean Monnet afirmó que “creía erróneo consultar a las gentes de Europa acerca de la estructura de una Comunidad de la que ellos no habían tenido experiencia práctica”¹³⁶.

Por tanto, las elites pretendieron implantar un sistema democrático pero sin la participación de los ciudadanos y, en consecuencia, sin su legitimación. A pesar de ello, o precisamente por esa causa, los ciudadanos han mantenido un apoyo difuso superficial hacia el proceso, una especie de desinterés permisivo, que admite la propia Comisión:

El apoyo estaba ampliamente extendido pero no necesariamente enraizado con profundidad. La integración europea fue dejada a las elites. (...) la mayoría de los ciudadanos habían adoptado una actitud de desinterés benevolente hacia la integración europea¹³⁷

La CE adoptaba así las tesis de Lindberg y Scheingold de 1970, quienes avisaron que este “consenso permisivo” se vería amenazado en tres casos: si la Comunidad se hiciera notar especialmente en situaciones de crisis, si las ganancias percibidas de la integración se vieran amenazadas o si la Comunidad incrementara sus capacidades o ampliara su alcance significativamente. Siguiendo estas ideas, los momentos de descenso de apoyo que se han producido en la historia comunitaria obedecían a situaciones de estancamiento en los avances, mientras que avances como las elecciones al PE por sufragio universal, el SME, la recuperación económica o el mercado único lograron recuperar ese apoyo¹³⁸.

¹³² MARTÍN DÍEZ, 1998, 91. Hablaré de este referéndum de 1992 y de sus repercusiones, así como de la segunda consulta danesa sobre el TUE celebrada un año después, en el epígrafe 3.2.2.3. En el proceso de redacción de este trabajo, concretamente en septiembre de 2000, se celebró un nuevo referéndum en Dinamarca, esta vez sólo sobre la integración en la UEM, en el que venció el *no*. Por tanto, y a pesar del tiempo transcurrido desde la anterior consulta, la opinión pública danesa apenas había variado sus actitudes hacia el euro, pues el rechazo a lo que simbolizaba la moneda fue una de las causas del resultado de 1992, pese a la cláusula de exclusión que había negociado ese país. No obstante, en el resultado de 2000 tuvo mucha influencia la crisis que sufría entonces la cotización del euro en los mercados de divisas.

¹³³ MERKEL, 1993, 2.

¹³⁴ DELORS, 1993, 6.

¹³⁵ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 121.

¹³⁶ FEATHERSTONE Kevin, “Jean Monnet and the “Democratic Deficit” in the European Union”, *Journal of Common Market Studies* vol.32/2 (1994) 159, apud SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 130.

¹³⁷ Comisión Europea, COM (93) 191.

¹³⁸ LINDBERG Leon N. y SCHEINGOLD Stuart A., *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood, Prentice Hall 1970, apud SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 128. A este respecto es pertinente recordar lo dicho en 3.1.3.3. sobre el apoyo difuso y los factores que lo determinan.

Aldecoa coincide con ellos en que la opinión pública es mucho más europeísta que sus gobiernos, pero que se trata de una adhesión muy intuitiva y que, cuando se acerca la posibilidad real de una mayor integración, su europeísmo baja¹³⁹. Ahora bien, este particular consenso no se puede equiparar a la opinión pública teórica, puesto que supone inexistencia de debate, falta de participación y desinterés; por otro lado, ya hemos visto que la opinión pública real dista mucho de la teórica actualmente.

No obstante, la Unión Europea ha ido concediendo una importancia creciente a la opinión pública, una atención derivada directamente de la profundización en la integración de los países: “No puede tampoco ponerse en duda que las Comunidades Europeas en su devenir histórico ha profundizado de tal forma en la vía de la integración que caminan hacia fórmulas organizativas cada vez más próximas a las estatales”¹⁴⁰. Cuanto mayores son los proyectos de la organización y cuanto más directamente afectan a los ciudadanos, más necesario se hace tanto el seguimiento continuo como la influencia directa sobre la opinión pública de los países miembros¹⁴¹. El punto de inflexión en esta tendencia lo marca el TUE, pues supuso un salto cualitativo en la estructura comunitaria que rebasó los límites del consenso tradicional y puso en evidencia las carencias de la comunicación y de la legitimidad democrática de la UE, como veremos en 3.2.2.3.

En este sentido, hay que destacar la ausencia de una identidad europea entre los ciudadanos de la Unión, a la vez causa y consecuencia de la poca atención prestada a su opinión en el proceso de integración. Las razones de esta falta de sentimiento de unidad son que “cada país aporta su experiencia específica y su trasfondo cultural. A ello hay que sumar la barrera lingüística que no puede eliminar ni el mejor de los intérpretes. Además, es tan cómodo ver a Europa a través de las gafas nacionales, echar la culpa a Bruselas y capitalizar los éxitos”¹⁴². Europa se sigue viendo casi exclusivamente desde la óptica nacional, es decir, no existe una opinión pública europea propiamente dicha sino tantas opiniones públicas como estados miembros. Sólo se da a veces la convergencia espontánea de las opiniones públicas nacionales sobre un tema específico de que hablaba Merle. Éste es uno de los mayores condicionantes con que debe enfrentarse la política comunicativa de la UE. Ahora bien, en muchos países existe una actitud favorable a una mayor integración, y varios autores creen que el euro puede ser, precisamente, un importantísimo catalizador de una identidad y una opinión pública europeas¹⁴³.

3.2.2.1.1. *El déficit democrático y la legitimidad de la UE*

Antes de entrar en el análisis de la política de comunicación definiré el concepto de déficit democrático, íntimamente relacionado con la ausencia de la participación de la opinión pública en la construcción europea y su consiguiente falta de legitimidad.

¹³⁹ ALDECOA, 1997

¹⁴⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 1997, 9.

¹⁴¹ En la primera parte del Capítulo VI analizaré la evolución de las actitudes hacia la UE tomando en consideración variables como el apoyo y los sentimientos hacia la Unión, la percepción de sus beneficios, su imagen, las expectativas que genera, el conocimiento de sus actividades y la actitud hacia la Unión Política. Servirá de punto de partida para el análisis de la evolución de la opinión pública hacia la UEM.

¹⁴² SCHMID, 1996, 53.

¹⁴³ Recuérdese a este respecto lo dicho en el Capítulo II sobre que la motivación política de la UEM y el concepto subyacente de la integración europea se interpretaban en términos nacionales, y sobre la posible influencia del euro en la identidad europea. Recuérdense asimismo las citas de Ortega y Brunner del epígrafe 2.3.3.1. En el Capítulo VI trataré la relación entre la identidad nacional y las actitudes hacia la UE.

El déficit democrático de la UE lo es en comparación con el concepto de democracia de la Ciencia Política o con la práctica habitual de los estados miembros. En el primer caso, si se adopta la concepción clásica, un sistema democrático debe comprender cuatro elementos: definición de libertades públicas y garantías privadas, existencia de un parlamento con poder legislativo elegido por sufragio universal, separación de poderes entre ejecutivo y legislativo, que deben ceñirse a sus normas jurídicas y presupuestarias, y presencia de autoridades jurisdiccionales fuertes e independientes. De los cuatro, sólo el último está plenamente implantado en la UE. Los escasos poderes del Parlamento Europeo y la falta de una verdadera división de poderes impiden considerar democrática la estructura de la UE.

En cuanto a la comparación con los estados, el déficit proviene de que competencias que se ejercen democráticamente en éstos se transfieren a un sistema donde la toma de decisiones y el control son menos democráticos¹⁴⁴. No obstante, ha de tenerse en cuenta que los sistemas democráticos de los estados tampoco cumplen a la perfección los principios teóricos; es más, la democracia en sentido clásico como régimen de opinión está en retroceso y los sistemas democráticos cada vez se basan más en la propaganda, la manipulación y el marketing político en vez de en un debate racional en el que los ciudadanos tienen acceso a la información y pueden participar, como constaté al hablar de la democracia sin ciudadanos. Desde esta óptica, los estados también acusan un déficit democrático, por lo que la UE sufriría entonces un doble déficit.

Las causas del déficit comunitario se encuentran en el mismo modelo adoptado para la construcción europea desde los inicios, y muchos señalan a Jean Monnet como su primer responsable. La cita reproducida más arriba indica claramente su idea de que los ciudadanos no estaban preparados para aceptar una organización de este tipo y que era mejor que las elites, cuya implicación sí se buscó desde el principio, la diseñaran para en un momento posterior convencerles –o persuadirles– de su bondad. Se trata de una dialéctica entre integración y democracia, ya que, como hemos visto antes, la integración ha podido avanzar tanto como lo hecho en gran parte por la falta de democracia. Esto determinó un modelo tecnocrático y elitista del proceso de integración que dio como resultado una escasa representatividad y legitimidad democrática de la Comunidad.

No obstante, el déficit democrático no es únicamente achacable a la propia Comunidad, sino también a los medios de comunicación y a la propia sociedad, que no han mostrado suficiente interés por participar en la construcción europea y, en el primer caso, han ofrecido una visión exclusivamente nacional de la misma, lo que ha contribuido a la mencionada inexistencia de una opinión pública europea, según Aldecoa (1997).

Patomäki sostiene que la Unión Europea en este momento sólo está legitimada según las teorías funcionalista y hobbesiana. Siguiendo a Weber y a Habermas, sostiene que la legitimidad de un orden político dado también depende de si este orden merece la delegación de sus miembros y por qué. Así, el orden nacido tras la Segunda Guerra Mundial consiguió su legitimidad al presentarse sobre la base de valores como autodeterminación, democracia, soberanía popular y justicia redistributiva (estado del bienestar). La conclusión que se aplica a la UE es que todavía le queda bastante camino por delante para conseguir una legitimidad similar¹⁴⁵.

¹⁴⁴ DUVERGER, 1994, 138-9, 146 y 149.

¹⁴⁵ PATOMÄKI Heikki, "Legitimation problems in the European Union", en MINKKINEN y PATOMÄKI (eds.), 1997

La legitimidad democrática es uno de los cuatro problemas estructurales de la construcción europea para el citado Aldecoa, junto a la eficiencia, la eficacia y la falta de presencia de la Comunidad en el mundo: “No hay una participación real de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y se requiere un acercamiento de éste a la vida de aquéllos”¹⁴⁶. En su opinión, el TUE introdujo importantes elementos de democratización, como la ciudadanía de la UE, la codecisión que daba más poderes al PE, la doble investidura de la Comisión, el principio de subsidiariedad y el reconocimiento de las regiones con el CDR, que debían servir como base para posteriores avances¹⁴⁷.

De hecho, la convocatoria de una CIG sobre la “Unión Política” junto a la de la UEM se ha interpretado, aparte de como una táctica de distracción, como un intento de dotar a la Comunidad de mayor legitimidad, para conseguir el respaldo de los ciudadanos a la enorme reforma que supuso Maastricht. En este sentido, Araceli Mangas discrepa de que pueda hablarse de déficit democrático después del TUE porque la nueva UE es federal, el origen del Consejo es democrático, el PE obtiene poderes codecisivos, existe un control democrático “irreprochable” por el PE y los parlamentos nacionales, la Comisión no está más burocratizada que los gobiernos nacionales, y además es nombrada y controlada por el PE. Algunos de estos argumentos son muy cuestionables, debido a la complejidad del nuevo proceso decisorio, la enorme limitación de las competencias del PE y la preponderancia del Consejo y la Comisión en la decisión y la iniciativa¹⁴⁸.

Las reflexiones de Aldecoa nos llevan a dos elementos básicos del déficit democrático, aparte del propio régimen del sistema político comunitario: la transparencia y el proceso de toma de decisiones y su control. Respecto a la primera, el TUE reconocía la necesidad de incrementarla porque fortalece la naturaleza democrática de las instituciones y la confianza del público (ver 3.2.2.3.2.). En cuanto al segundo, se deriva de la compleja y desequilibrada estructura del poder comunitario, con la preponderancia del Consejo en las decisiones y de la Comisión en la iniciativa, y con un excesivo peso de los funcionarios y la burocracia en el proceso. La solución demandada por muchos expertos es conferir mayores poderes al PE, el único cuerpo elegido por sufragio universal directo. El elemento crucial en el déficit democrático es la escasa participación de los ciudadanos en el sistema, que proviene en parte de la deficiente información que reciben, en línea con Golding y Monk, en parte de la estructura del sistema y en parte de los intereses nacionales que se interponen entre la UE y los ciudadanos. Esta ausencia de participación, información y debate es la que cuestiona la legitimidad de la UE.

El PE es la institución que ha denunciado con más insistencia el déficit democrático que considera motivado por la estructura institucional y la falta de control, una actitud que determinará su crítica a la insuficiencia de la reforma de la política de comunicación y que llevará a su extremo al arrogarse por entero la legitimidad democrática de la UE en algunos documentos sobre la comunicación del euro¹⁴⁹.

¹⁴⁶ ALDECOA, 1993, 78.

¹⁴⁷ Los problemas de ratificación del TUE no serían achacables a estas reformas, sino a que su forma era demasiado complicada y opaca, por lo que pedía transformarlo en una Constitución europea (Ibíd., 79).

¹⁴⁸ MANGAS, 1994, 27.

¹⁴⁹ Estudiaré estas cuestiones en los epígrafes 3.2.2.3., 4.3.8.1. y 4.4.7.1. En 1990, el PE emitió una resolución en la que exigía capacidad constituyente para la creación de una UE federal. Admitía algunos elementos positivos en la preparación del TUE, pero criticaba numerosas insuficiencias respecto al déficit democrático, como la falta de control del BCE, las restricciones a la codecisión, la elusión del PE para la reforma de los Tratados, la excesiva diversidad de procedimientos legislativos, la falta de publicidad de las reuniones del Consejo y la falta de control parlamentario de la política económica de la UEM.

Por el contrario, la Comisión y el Consejo limitan el déficit democrático al primero de los elementos citados, la transparencia, a la que añaden la información, así como a la aplicación de la subsidiariedad con los estados miembros. Algunos autores califican esta postura de “manipulación” del concepto de déficit democrático¹⁵⁰.

3.2.2.2. *La etapa 1986-1991: los antecedentes de una política de comunicación*

La comunicación ha estado presente desde los inicios de la CECA, y los numerosos documentos sobre la información del PE y la Comisión –muchos menos del Consejo– así lo atestiguan: ya desde la Declaración Schuman de 1950 se reconocía la necesidad de contar con los medios de comunicación para informar a la opinión pública de las decisiones de la Comunidad que se estaba creando. Monnet también tenía claro que la confianza de los ciudadanos era imprescindible, pues equivalía a apoyo y legitimidad social. Sin embargo, inicialmente no fue una prioridad. A lo largo de esa década se crearon los antecedentes del Grupo del Portavoz y de la DG X. Desde el principio, los textos y declaraciones oficiales muestran dos características de la comunicación comunitaria que han perdurado en el tiempo y han sido muy relevantes en los momentos de crisis:

- La información no se concibe con el objetivo de que los ciudadanos se formen opiniones plurales sobre la integración y fomentar un debate al respecto, sino como un medio para lograr la aceptación común, para crear un clima favorable en la opinión pública, es decir, para la persuasión
- La política de información va más allá y busca la creación de una opinión pública europea consciente de los valores de la unificación. De eso se deduce que no existía, que es posible crearla mediante la política de información y que debe ser consciente de los valores comunitarios, es decir, sólo de los positivos, mientras que se evita el debate sobre los negativos¹⁵¹

María Antonia Martín Díez establece cinco etapas en el desarrollo de la política informativa de la UE desde su creación en 1957 hasta 1997, fecha se puede prolongar hasta la introducción del euro. Estos períodos son los siguientes: 1958-1969, 1970-1975, 1976-1985, 1986-1991 y 1992-1997. Los dos últimos son los que me interesan.

En la etapa 1985-1992 es cuando se introduce el término “política de información y comunicación” (PIC); hasta entonces sólo se había hablado de información, pues no se planteaba la necesidad de diálogo y participación. Surge una incipiente política comunicativa, motivada por la necesidad de abordar tres grandes temas informativos: la ampliación de la CEE a 12 países, la “Europa de la tecnología” y la “Europa de los ciudadanos”. Me interesa especialmente el segundo, ya que dio lugar a la primera campaña de información y propaganda realizada coordinadamente por la Comisión y el PE para difundir la idea de que “el relanzamiento de la construcción de Europa pasa por las nuevas tecnologías portadoras de esperanza, de inversiones y de empleos para el futuro”¹⁵².

¹⁵⁰ LODGE Juliet, “Transparency and democratic legitimacy”, *Journal of Common Market Studies* vol. 32/3 (septiembre 1994) 343-68. apud SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 144.

¹⁵¹ Estos ejes de la política de información comunitaria se desprenden de textos como el acuerdo sobre la gestión y organización de los tres servicios de prensa e información de las Comunidades (1960) o los *Informes Schuijt* (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 150-1).

¹⁵² *Informe General de la Comisión*, 1986, 51.

Esta campaña es el primer antecedente de la gran campaña de la UEM y el euro. Pero lo más destacado es que la Comunidad va cobrando conciencia de la creciente importancia de las actividades de comunicación, sobre todo con la vista puesta en el Acta Única y en las CIG que conducirían al TUE, y que se empieza a hablar de comunicación además de información. De ahí que en esta etapa se elaboren las primeras Comunicaciones oficiales sobre este asunto.

La conclusión más destacada de estos documentos es la necesidad de coordinación de los distintos servicios informativos de la Comunidad, coordinación que tuvo como motivo el paso de la información destinada a estructuras multiplicadoras (comunicación indirecta) a la dirigida a los ciudadanos (comunicación directa). Uno de estos textos se titula significativamente “Comunicación a la Comisión sobre coordinación de la política y las acciones de información y comunicación” (1987). Se crea asimismo un grupo de trabajo dirigido por M. Ripa de Meana cuyas conclusiones se comunican en abril de 1985. Esta necesidad de coordinación es recogida en el *Programa de Información Prioritaria* (PIP), iniciado en 1987.

El PIP era un documento anual que tenía por objeto mejorar la programación, la coherencia y la concepción de todas las actividades informativas de la Comisión. Sus fines eran promover y reforzar el apoyo popular a la integración europea, fortalecer los sentimientos de ciudadanía y solidaridad europeas, y promover y reforzar el papel dirigente de la Comunidad en la escena internacional. La razón del PIP reside en que no toda la actividad informativa de la Comisión se encontraba en los dos encargados de esta materia, la Dirección General X y el Grupo del Portavoz, sino que existían numerosos organismos diseminados en las distintas comisarías.

En el PIP se abordaban asuntos como las principales preocupaciones de las opiniones públicas de los países miembros acerca de la acción comunitaria, las prioridades políticas de la Comunidad y su traducción en términos de comunicación, las acciones particulares de los servicios de la Comisión y los ejes sobre los que debía concentrarse la coordinación de esta política. No obstante, este intento se quedó muy corto para los requerimientos de la Comunidad, como la propia Comisión reconocería más adelante:

This has had only a limited impact and has tended to be descriptive of what is already being done rather than prescriptive of what should be achieved.¹⁵³

Las campañas dirigidas al gran público en este período se centraron especialmente en los países periféricos, como España, Dinamarca, Grecia o Reino Unido, por ser estos países los identificados por la Comisión como los menos proclives a la integración europea¹⁵⁴. Para llegar al gran público, la CEE permitió un mayor acceso a las publicaciones oficiales, participó en eventos como la Expo 92 de Sevilla y patrocinó acontecimientos deportivos. No obstante, la escasez de medios con que contaba la Comisión en esa etapa para la información contrastaba con este ambicioso objetivo comunicativo mencionado. Los principales medios utilizados entonces eran el servicio del portavoz de prensa, el programa MEDIA destinado al sector audiovisual, las publicaciones y estadísticas, y las acciones destinadas a la juventud y la universidad.¹⁵⁵

¹⁵³ Comisión Europea, SEC(93) 916/9, 5.

¹⁵⁴ No hay que olvidar que éstos eran entonces los últimos países en incorporarse a la CEE.

¹⁵⁵ MARTÍN DÍEZ, 1998, 71-4.

3.2.2.3. *La etapa desde 1992: Maastricht y el nuevo enfoque*

En este período se produjo el enorme paso adelante que significó el TUE, que desató un descenso del apoyo difuso a la Comunidad. Las autoridades comunitarias echaron la culpa a la ausencia de una estrategia comunicativa transparente, coordinada y eficaz, y propusieron como solución una reforma radical de la política de comunicación con una nueva estructura normativa, organizativa y presupuestaria, pero que, como veremos, no varió sustancialmente sus objetivos y métodos.

La razón fue que, de repente, existía una fisura en el tradicional apoyo de los ciudadanos a la construcción europea, el “consenso permisivo”. En ese momento, se había roto la unanimidad –en opinión de las instituciones comunitarias, aunque esa unanimidad nunca había existido¹⁵⁶– y Europa ya no se percibía como algo normal u obvio: no sólo las actitudes manifestadas en los referéndum y en los debates parlamentarios sobre el Tratado, sino también la recesión en Europa, su limitado papel en las Guerras de Bosnia y del Golfo, los problemas derivados de la caída del comunismo y las advertencias de los euroescépticos sobre el TUE sembraron de dudas el ideal europeísta. Todo eso afectó al apoyo difuso, pero el elemento nuclear fue el TUE: fue la mayor reforma de los Tratados jamás acometida –se puede interpretar que acarrearba un cambio de régimen, y los regímenes, según Krasner, “se preservan mejor que se crean”¹⁵⁷–, lo que coincidía con el tercer factor de Lindberg y Scheingold desencadenante de una crisis del consenso y con la interpretación de Aldecoa de que el europeísmo desciende cuando la unificación teórica pasa a ser práctica. Así lo demostraron los Eurobarómetros, con un brusco descenso de los niveles de apoyo desde mediados de 1991¹⁵⁸.

El Tratado, que pretendía dar un impulso político a la integración y aumentar su legitimidad democrática, se quedó muy lejos de la reforma radical que podría haberlo conseguido. Nada más aprobarse, el PE ya estaba pidiendo su reforma, aunque los jefes de estado y de gobierno estaban exultantes por haber alcanzado un acuerdo de tanto calado. Poco les duraría la alegría, puesto que el 2 de junio de 1992 llegó el bombazo del rechazo del TUE en el referéndum de Dinamarca. Este resultado sirvió para destapar un debate que se había escondido detrás del entusiasmo de los gobernantes. Surgía la amenaza de un contagio del espíritu anti-Maastricht y de que el TUE fuera deslegitimado por los ciudadanos. Los primeros análisis de la Comisión apuntaban a la necesidad de acercarse más a los ciudadanos con una mayor transparencia en la toma de decisiones, mayor diálogo y la aplicación y explicación del principio de subsidiariedad para alejar los temores a un *superestado* europeo. Pero los medios internacionales señalaron que el error del TUE estaba en la forma de lograr sus objetivos y no en ellos mismos. Se vendía Maastricht como la única posibilidad, cuando no era más que una entre muchas:

Creo que esta actitud de que *yo ya sé lo que le conviene a usted y por lo tanto usted confíe en mí para este asunto* es inaceptable en la Europa de finales del siglo XX.¹⁵⁹

Esta crítica es muy acertada, a mi juicio, pues considera al TUE como culminación del método elitista de construcción europea, origen de su déficit democrático.

¹⁵⁶ Ver apartado 3.2.2.3.3.2. y Capítulo VI.

¹⁵⁷ KRASNER Stephen, “Structural Causes and Regime Consequences; Regimes as Intervening Variables”, en KRASNER Stephen (ed.), 1985, 2.

¹⁵⁸ Ver con más detalle la evolución de las encuestas en el apartado 3.2.2.3.3.2. y en el Capítulo VI.

¹⁵⁹ MUNS, 1993, 3.

Aldecoa entiende que se elaboró a propósito de espaldas a la opinión pública precisamente porque representaba un gran cambio en la dinámica europea¹⁶⁰. La presentación del modelo del TUE como la única forma válida de integración y la oposición entre él y el caos –ideas de inevitabilidad y falta de alternativas– serán una constante en la nueva PIC y en la comunicación de la UEM, como explicaré en el Capítulo IV.

François Mitterrand, en contra de la opinión de Comisión y de Kohl, optó por dar un golpe de fuerza y convocar un referéndum en Francia que despejara de un plumazo las dudas sobre el TUE. Esta decisión consiguió un verdadero debate sobre Europa en ese país, aunque a punto estuvo de salir el tiro por la culata, pues la victoria del “sí” fue pírrica: el 51,01% frente al 48,98% del “no”. Tras esto, los líderes políticos se comprometieron a democratizar más Europa y explicarla a sus ciudadanos, pero rápidamente eso significó apertura y transparencia, pero no reformas estructurales. En el Consejo de Birmingham de octubre de 1992 se aprobó la declaración “Una Comunidad cercana a sus ciudadanos”, en la que se reconocía que era imprescindible el apoyo de los ciudadanos y atender sus preocupaciones. Pero la solución era “demostrar a nuestros ciudadanos las ventajas de la Comunidad y del Tratado de Maastricht”, aumentar la transparencia y aplicar el principio de subsidiariedad. Para ello, en el Consejo de Edimburgo se hicieron propuestas como la celebración de debates abiertos del Consejo de Ministros, la publicación de las actas o la mejora de la información a los medios.

La Comisión no quiso hacer de chivo expiatorio y de blanco de todas las acusaciones de oscurantismo, burocracia, distanciamiento, falta de control y responsabilidad democráticos, etc., y propuso que todos los órganos asumieran su responsabilidad y contribuyeran a la solución. Ella misma inició en octubre de 1992 la revisión de su política de política de comunicación, que dio lugar a varios informes, y empezó la reforma por la transparencia en el acceso a los documentos. El PE también elaboró el suyo y emitió algunas resoluciones sobre transparencia, democracia y subsidiariedad. Finalmente, Dinamarca aprobó el TUE en el segundo referéndum del 18 de mayo de 1993 y los estados e instituciones comunitarias hicieron votos por contar con los ciudadanos, excluidos hasta entonces, y por recuperar los debates públicos sobre la Unión.

A continuación lo veremos con más detalle, pero avanzaré la enorme diferencia entre la reacción del Consejo, la Comisión y el Parlamento: el primero culpó del descenso del apoyo a que el mensaje europeo no llegaba a los ciudadanos, y la solución pasaba por mejorar el acceso, la distribución y el tipo de información que se daba a los ciudadanos. Quizá previendo este problema, el propio TUE expresaba preocupación sobre la “apertura” de la Comunidad. El PE, sin embargo, consideró que eso sólo era un parche y que el problema era mucho más grave y estructural: el déficit democrático de la UE, que había construido una Europa al margen de los ciudadanos, que ahora le retiraban su apoyo. La Comisión, cogida entre dos fuegos –las limitaciones derivadas del gran poder del Consejo y su misión de garantizar el cumplimiento de los objetivos de los Tratados–, buscó una solución intermedia que aumentase la democracia sin entorpecer el avance de la construcción europea, a través de la mejora de la subsidiariedad, la transparencia y la información y la comunicación.

Veamos ahora los principales informes en que se plasmó este debate. Añadiré un apartado sobre un aspecto incluido en parte en esta política, la apertura de la UE.

¹⁶⁰ ALDECOA, 1997.

3.2.2.3.1. La revisión de la política informativa

La principal área sobre la que se actuó para buscar una solución a la crisis de apoyo fue, por tanto, la política de comunicación. El Parlamento Europeo fue el primero en tomar cartas en el asunto, al encargar en febrero de 1992 al Comité de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación un informe sobre la política informativa de la CE. Este informe fue presentado ante el PE en septiembre de 1993 por Arie Oostlander, de ahí que sea conocido como *Informe Oostlander*. Los otros dos textos relevantes en este análisis son el informe encargado por la Comisión a un grupo de expertos, conocido como *Informe De Clercq*, de marzo de 1993, y el elaborado por el propio comisario responsable de esta política, el *Informe Pinheiro*, adoptado en junio de 1993.

3.2.2.3.1.1. El Informe Oostlander

En la presentación de su Informe, Oostlander fue muy crítico con el Consejo, al que acusó de ser “el mayor obstáculo para la apertura democrática” y calificó a su grado de transparencia de “francamente irrisorio”¹⁶¹. El Informe promovía una mejor política de información y comunicación como una forma de democratizar la política europea, al reducir el abismo entre ciudadanos e instituciones. Tomaba nota de los resultados de los referéndum y de la tendencia a atribuir la falta de apoyo a las insuficiencias de la política informativa, pero añadía: “Sin embargo, la política informativa no puede hacer prosperar lo que, estructuralmente, es incorrecto en la Comunidad Europea”¹⁶². Por tanto, abordaba el déficit democrático. Para aliviarlo, proponía dar primacía al PE en la estructura institucional. “Durante décadas, el futuro de la Comunidad ha estado en las manos de un grupo restringido y bien atrincherado que tomaba decisiones a puerta cerrada. Sus actividades no estaban abiertas al público. En gran parte, sigue siendo así”¹⁶³.

Para mejorar la política de comunicación, proponía cambios en los métodos, fundamentalmente la preferencia por los medios audiovisuales, un aumento del presupuesto y una mejora de la eficiencia. También sugería mejoras en los servicios audiovisuales y en las bibliotecas, y un mayor papel de las oficinas en los países miembros. Más allá, diseñaba un modelo de lo que debería ser la esfera pública en los estados liberal-democráticos. Esta era su definición del concepto de información pública:

La información pública es una forma especial de comunicación que hace esfuerzos sistemáticos para ofrecer información a los ciudadanos y a sus organizaciones sociales, permitiendo que formen y expresen sus propias opiniones. La información pública implica la adopción de una mayor conciencia pero, también, la aplicación de una política gubernamental. Es una forma de persuasión y se expresa de las siguientes maneras:

- a. Información sobre la política adoptada;
- b. Información sobre las principales iniciativas políticas;
- c. Información destinada a influir en el comportamiento. (Ibíd, 5-6)

¹⁶¹ Parlamento Europeo, Debate sobre “Oostlander A. Política Informativa de la Comunidad” de 16 septiembre 1993, nº 3-434/241.

¹⁶² Parlamento Europeo, 1992, 4.

¹⁶³ Ibíd., 5.

Como se puede apreciar, la consideración de la información como instrumento al servicio de la persuasión y la necesidad de destacar los valores positivos y ocultar los negativos, que aparecían desde el principio en la comunicación comunitaria, seguían presente en el Informe. Incluso incurría en una peligrosa confusión, probablemente deliberada, en el punto c. entre los fines de la información y de la persuasión. No obstante, suavizaba esta posición al aplicarla a la Comunidad y admitir la crítica y el debate:

La política de información pública de la Comunidad debería diseñarse para ayudar al desarrollo de la condición constitucional de la Comunidad y de la democracia europea en su contexto político y social. Debería permitir al individuo, y a sus organizaciones sociales, descubrir el modo en que la Comunidad protege los derechos básicos tradicionales y promueve los derechos sociales.

Tanto los individuos como las organizaciones sociales necesitan saber cómo apelar e influenciar (sic) a la Comunidad si surge la necesidad. La política informativa no debe estar dirigida solamente a la consecución de una respuesta positiva por parte del individuo y las organizaciones. Puede, también, fomentar que éstos expresen sus críticas. Esto es lo que deberíamos esperar de una Comunidad que toma en serio a sus ciudadanos y a sus organizaciones. Por tanto, la política informativa es mucho más importante que “vender política” ya que, en lo que respecta a la Comunidad, la gente, además de ser ciudadanos, son el objeto de su política. En otras palabras, la legislación y las normas europeas están dirigidas a los ciudadanos y a sus organizaciones como medio de aplicación de la política. Sin embargo, los ciudadanos pueden cambiar la legislación y las normas a través del Parlamento Europeo. Ese es su derecho democrático.¹⁶⁴

3.2.2.3.1.2. El Informe De Clercq

Si el Informe Oostlander era la respuesta del PE a la crisis de credibilidad del proyecto europeo, la Comisión encargó simultáneamente otro texto: el Informe del Grupo De Clercq, formado por representantes de las instituciones comunitarias y expertos externos –entre ellos, el presidente en Madrid de J. Walter Thompson, el subdirector general de la agencia francesa Havas y el director general de la Asociación Europea de Agencias de Publicidad– y presidido por el europarlamentario Willy De Clercq. El Informe era la respuesta a un encargo del presidente de la Comisión a finales de 1992 para hacer frente a la situación de falta de apoyo al TUE, y fue presentado en marzo de 1993.

El Informe, titulado “Reflexión sobre la política de información y comunicación de la Comunidad Europea”, pretendía diseñar una estrategia a medio plazo, en la que las instituciones y los estados miembros tomaran conciencia de las necesidades, preocupaciones y esperanzas de los ciudadanos en un momento decisivo para la integración europea. Sus conclusiones revelaban una verdadera crisis de confianza en la construcción europea, ya que no se identificaban con una Europa abstracta, que asociaban con las instituciones y que les venía impuesta desde arriba. El Informe calificaba de “crítica” la situación en términos de confianza, credibilidad, deseabilidad, apoyo y aprobación públicos, incluso en temas que tradicionalmente se daban por descontados, como los resultados económicos o la capacidad para mantener la paz. Recordemos que en ese momento Europa, aparte de la ruptura del *statu quo* con el TUE, se encontraba en plena crisis económica con tormenta monetaria incluida y que, en cuanto a la paz, estaba en su apogeo la Guerra de Bosnia, en la que la UE demostró su debilidad política internacional.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, 6.

Esta crisis se agravaba, según el informe, por el déficit de explicación y por el modo de transmitir los mensajes:

El diagnóstico del grupo de expertos es grave: ausencia de mensajes motivadores y de una estrategia clara en materia de imagen y comunicación, jerga espesa, plúmbea y burocrática y, por último, insuficiencia de programas de acción centrados en los ciudadanos.

Pero la principal causa de esta situación para Grupo De Clercq era que la Comisión y varios de los estados miembros estaban intentando *vender* el *producto* equivocado –el Tratado de Maastricht–, cuando era la propia Comunidad, que se estaba transformando en Unión, la que tenía que ser *vendida*.

Este Informe, en consecuencia, recomendaba un cambio radical en la política de comunicación, que “tiene que pasar a ser una preocupación política real para los responsables comunitarios”. Adoptaba una visión propia de una agencia publicitaria con alusiones a marcas, mensajes diferenciados y grupos objetivos: mujeres, jóvenes, personas de negocios, políticos, funcionarios y periodistas y editores. Los medios de comunicación eran considerados como “multiplicadores relevantes”, que “deben ser persuadidos para presentar los logros, beneficios y oportunidades de la CE de una manera positiva y optimista, y no deleitarse con el criticismo y los fallos”. El objetivo era que Europa se integrara en todas las funciones de los medios –información, formación, entretenimiento y publicidad– y evitar su aislamiento en secciones dispares.

Esta concepción de los medios de comunicación puede considerarse una técnica propagandística de unanimidad o contagio, consistente en buscar la aceptación de los mensajes por todos los ciudadanos a través de la adhesión a los mismos de un sector tan influyente como el de los medios¹⁶⁵.

La estrategia global que propugnaba el Informe partía del principio de situar al ciudadano en el centro y que los mensajes se adecuaran a sus necesidades reales. Entre sus recomendaciones estaban adoptar un lenguaje claro, simple y cercano a la gente, utilizar el “Román paladino” para hacerse entender; modificar el contenido de los mensajes esforzándose en explicar el fundamento de las decisiones; difundirlos a través de los medios más próximos, especialmente la radio, la televisión y los medios electrónicos; y tener en cuenta a los periodistas, asociaciones y redes de información.

Pero lo más importante era, según sus conclusiones, que todos los responsables y funcionarios comunitarios se concienciaran del problema de la comunicación. En el nivel organizativo, aconsejaba la creación de una oficina de imagen y comunicación encargada de coordinar todas estas actividades, que se constituyeran centros de información únicos en cada región con acceso directo para los ciudadanos y que la Comunidad contratara profesionales de las relaciones públicas.

En resumidas cuentas, los expertos recomiendan que la construcción europea no sólo sea asunto de unas elites políticas y económicas, sino también de sus 345 millones de ciudadanos mediante una estrategia de comunicación que tenga en cuenta sus necesidades y aspiraciones.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Esta técnica será muy relevante en la comunicación de la UEM, como veremos más adelante.

¹⁶⁶ Informe sobre la información y la comunicación europeas presentado a la Comisión, Grupo De Clercq, 31.03.1993.

Estas propuestas suscitaron inmediatamente duras críticas, dentro incluso de la propia Comisión. João de Deus Pinheiro, comisario de relaciones políticas internas, lo calificó de “fantasía de un publicista políticamente desviado”¹⁶⁷ y, según varias informaciones de prensa, algunos altos funcionarios quisieron suprimir lo que consideraban un remedio dañino para el fracaso de las relaciones públicas. Las críticas se centraban en que convertir la información comunitaria en un acto de comunicación publicitaria se convertía, al tratarse de contenidos políticos y no comerciales, en propaganda¹⁶⁸, y en que el proyecto de una enorme red de oficinas de información requería unos recursos con los que no se contaba. El propio Pinheiro había iniciado en ese año una reorganización y racionalización de la DG X, para centralizar la información sobre todas las políticas de la UE y para crear un grupo independiente que evaluara la calidad y eficacia del trabajo de la Dirección General. Sus propuestas se plasmaron en un tercer informe.

3.2.2.3.1.3. El Informe Pinheiro

Este Informe, titulado “The Commission’s information and communication policy: A new approach”¹⁶⁹, fue adoptado por la Comisión en la Comunicación SEC(93) 916/9. Buscaba una posición intermedia entre la conservadora del Consejo y la radical del Parlamento, y trató de distanciarse al máximo del *Informe De Clercq* para evitar cualquier acusación de propagandístico¹⁷⁰. Ya su propia denominación denotaba la intención de marcar una separación entre el pasado y el presente.

Se centraba exclusivamente en la política de la Comisión y, aunque hablaba de política de información y comunicación (PIC), se refería casi por completo a la primera. Coincidió con los anteriores informes en su diagnóstico de la gravedad de la situación y en las principales causas de la misma. Según Pinheiro, había dos tipos de problemas en el campo comunicativo: externos e internos a la Comisión.

Entre los primeros señalaba el entorno transcultural y el marco institucional complejo de la UE, tener que tratar con doce opiniones públicas distintas, los múltiples emisores de información con objetivos enfrentados y sin una división clara de tareas, la mayor visibilidad de la complejidad comunitaria por el debate sobre Maastricht, el contexto político, social y económico que había convertido a la UE en objeto permanente de debate, la tentación de convertir a la Comisión en la fuente de los males de la sociedad, y las demandas de más información, mejores explicaciones y un servicio más rápido por parte del público, que se ha vuelto más vigilante y suspicaz, y rechazaba la propaganda y los discursos vacíos¹⁷¹.

¹⁶⁷ El boletín nº 26 (junio de 1993) del European Citizen Action Service explicaba la postura de Pinheiro respecto al Informe De Clercq: “El Comisario Pinheiro ha reaccionado inmediatamente precisando que, si los diagnósticos eran correctos, la estrategia propuesta no era aceptable”.

¹⁶⁸ Como veremos a continuación, la solución adoptada finalmente no fue sino otra variante de la propaganda, más dañina si cabe al disfrazarse de política de información en vez de asumir públicamente su condición publicitaria como proponía De Clercq.

¹⁶⁹ No existe versión en castellano a disposición del público.

¹⁷⁰ De hecho, en la rueda de prensa de presentación del nuevo enfoque, el propio Pinheiro hizo referencia explícita a ese término al decir “rechazo cualquier idea de propaganda”.

¹⁷¹ Dentro de los externos, pues, la Comisión incluía la percepción nacional de la UE y la ausencia de una opinión pública europea, así como su dependencia respecto a los estados y la necesidad de coordinación institucional, que señalé en 3.2.2.1. como condicionantes de la política de comunicación comunitaria.

En cuanto a las causas internas a la Comisión, citaba la ausencia de una estrategia global coordinada de comunicación –que se interpretaba como una debilidad–; una superabundancia de información pero de insuficiente calidad en que derivaba la descoordinación; la falta de conciencia sobre la importancia de la comunicación, que se traducía en una falta de profesionalidad en esta área; la indeterminación de los públicos a los que se debía dirigir la información; no tener en cuenta el tipo de información que demandaban; y el exceso de lenguaje tecnocrático junto a la insuficiente utilización de los nuevos medios de comunicación. Merece la pena resaltar la distinción entre superávit cuantitativo y déficit cualitativo de información. Añadía que la Comisión había intentado resolver algunos de esos problemas con el PIP de 1987, si bien con escaso éxito.

La conclusión de este examen era la siguiente:

The Commission has not been fast enough to tackle these problems and adapt to the new environment(...) It has to respond now. Public opinion no longer accepts the Community without question. The information deficit has become part of the democratic deficit. It is therefore necessary to justify the aims and policies of the Community.¹⁷²

La Comisión, pues, imbricaba el problema informativo dentro del político. En la nota de prensa que presentaba la Comunicación se decía que “la Comunidad únicamente podrá desarrollarse si sus ciudadanos están convencidos de la legitimidad de los valores en los que se basa y el interés de sus logros”¹⁷³. La información sería la forma de lograr ese convencimiento, lo que proporcionaría el apoyo necesario para legitimar el sistema.

De esta conclusión se derivaban los desafíos de la PIC, como los llamó Pinheiro. El primero era dar una respuesta inmediata a los problemas y al nuevo contexto con urgencia, ante unos acontecimientos futuros –el desarrollo del TUE, el mercado único, las elecciones europeas de 1994, la ampliación y la CIG de 1996– en los que la Comisión debía presentarse de forma “visible y creíble”. El segundo era la citada necesidad de justificar los objetivos y políticas de la Comunidad. Después venía informar mejor a los ciudadanos sobre esas políticas y entablar un diálogo continuo con ellos; aquí pasaba de la información a la comunicación y ponía el énfasis en escuchar al público: “In order to inform and communicate successfully it must listen to what the public has to say”¹⁷⁴.

El último objetivo era comunicar eficazmente las políticas para contribuir a su éxito, que coincidía con los anteriores informes en la necesidad de que la comunicación estuviera presente en todas las actividades comunitarias. Pero Pinheiro era mucho más pragmático. No planteaba una democratización imposible de la UE como Oostlander¹⁷⁵ ni pretendía arreglar todos los problemas con campañas publicitarias como De Clercq. Ponía los pies en el suelo y, dentro del marco existente y sin crear conflictos interinstitucionales en un momento tan delicado, proponía un *nuevo enfoque* de la política de información y comunicación para resolver la crisis de la mejor manera posible.

¹⁷² Comisión Europea, SEC(93) 916/9, 5.

¹⁷³ Servicio del Portavoz, IP (93) 538.

¹⁷⁴ Comisión Europea, SEC(93) 916/9, 5.

¹⁷⁵ De forma muy significativa, tomaba la frase que cité anteriormente del Informe Oostlander y la daba la vuelta así: “Information and communication cannot replace policy, but it is an indispensable part of any efficient policy. Without going so far as to say that policy does not exist until it is communicated, effective communication plays a supreme role in determining the degree of success of any particular policy” (Comisión Europea, SEC(93) 916/9, 5).

Este nuevo enfoque debía tener en cuenta el contexto político en el que operaba la Comisión, reconocer los límites de sus responsabilidades y movilizarse en todos los niveles. Se basaba en cuatro principios: apertura, orientación hacia la demanda, coordinación y facilidad de uso y acceso. La apertura consistía en información abierta, completa, sencilla y clara; había que explicar todos los aspectos de las decisiones de la Comisión, por muy difíciles que fueran, incluyendo las razones, en un lenguaje adaptado a los distintos grupos del público y sin jerga, y mediante los medios de comunicación como canal preferente, lo que debía otorgarles facilidades de acceso a la información.

La orientación a la demanda conllevaba la mejora de los medios para evaluar la opinión pública, como las encuestas, para definir objetivos claros de comunicación que correspondieran a las necesidades de los ciudadanos y segmentar las actividades según el tipo de público. La coordinación, interna y externa, se consideraba imprescindible para el éxito de la política comunicativa, lo que exigía disciplina de los miembros de la Comisión, la integración de la dimensión comunicativa en todos sus procesos y la identificación entre sus prioridades políticas y las comunicativas. Señalaba la asociación con otras instituciones europeas y los estados miembros como crucial para el éxito; en este sentido, atribuía a los estados las tareas de subrayar los logros de la UE, de explicar la legislación comunitaria cuando afectara a la vida diaria de sus ciudadanos y de promover debates sobre las actividades futuras de la Comisión. Finalmente, incidía en la fácil y rápida disponibilidad de la información para el público, la prioridad hacia los medios audiovisuales y electrónicos, y el papel de las redes de enlaces para acercar la Unión a los ciudadanos, con lo que aumentaría la eficiencia y flexibilidad de la comunicación.

Para desarrollar estas líneas, el Informe Pinheiro proponía dividir la responsabilidad comunicativa de la Comisión en tres bloques:

- Información política o a corto plazo, tarea del Servicio del Portavoz
- Información general o a medio y largo plazo, cometido de la DG X
- Información específica, atribuida a las direcciones generales o servicios de la Comisión competentes en el asunto de que se tratase

Como corolario, proponía la adopción de un plan de información anejo a cada propuesta política, supervisado por el Portavoz y la DG X, y debía potenciarse la descentralización mediante el refuerzo de las oficinas en los países.

El texto entraba en numerosos detalles sobre las funciones, y medios para ejercerlas, de cada actor dentro de la Comisión, puesto que era una propuesta para la nueva estructura del área comunicativa. Lo más destacable era la insistencia en la frecuente celebración de ruedas de prensa y *briefings* con los medios, así como en pedir constantes reuniones y debates entre unos y otros órganos para tratar la estrategia comunicativa.

Pero lo más novedoso era la propuesta de creación de tres nuevos órganos con atribuciones comunicativas. El primero era el “Grupo de Estrategia”, formado por el comisario encargado de comunicación, el secretario general, el director general de la DG X y un miembro del gabinete del presidente, cuya función sería consultiva sobre las orientaciones de la política comunicativa y sobre la evolución de la opinión pública. Después proponía un “Comité Director”, encargado de asegurar la coherencia de la estrategia y compuesto por representantes de todas las direcciones generales.

El tercero era el “Consejo Consultivo de Usuarios”, para conocer las opiniones de los usuarios de la información y asesorar al Grupo de Estrategia, compuesto por representantes de la prensa escrita y audiovisual y de otros grupos socioprofesionales.

El Informe anunciaba otras Comunicaciones para detallar distintos aspectos de la estrategia, como la organización de la DG X, los nuevos órganos, la reforma de las encuestas, las redes de enlaces, los planes de información o las oficinas en los países miembros, de las que finalmente vieron la luz las señaladas en el apartado 3.2.3.2. Sin embargo, no evaluaba el coste necesario para llevar a cabo la nueva estrategia.

Sin perjuicio de la crítica a la política de comunicación de la UE que desarrollaré más adelante, este nuevo enfoque fue acusado de inmediato de no ser realmente tan nuevo como para justificar su nombre. Se había hablado anteriormente con profusión de la necesidad de mejorar la coordinación, de adaptar la información a la demanda del público y de descentralizar, e incluso se habían acometido otras reorganizaciones de la estructura informativa. Se trataba más de una nueva apariencia que de una nueva realidad, y los cambios que introducía eran más superficiales que estructurales¹⁷⁶. “La UE, mediante el cambio de información y comunicación, trataba de hacer una simple limpieza de cara, ocupándose de su imagen y comunicación, ante el euroescepticismo, que se presentaba más como un síntoma a interpretar que como un problema a combatir”¹⁷⁷.

3.2.2.3.2. La apertura de la UE

Ya en la CIG que elaboró el TUE en 1991 se adoptó una declaración sobre la mejora del acceso del público a la información, lo que prueba que se anticipaban ya los problemas para la ratificación del Tratado:

The Conference considers that transparency of the decision-making process strengthens the democratic nature of the institutions and the public's confidence in the administration. The Conference accordingly recommends that the Commission submit to the Council no later than 1993 a report on measures designed to improve public access to the information available to the institutions.¹⁷⁸

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Birmingham de octubre de 1992, los estados reiteraron la necesidad de acercar la UE a sus ciudadanos y de demostrarles los beneficios del Tratado de Maastricht, y se dieron mandatos tanto a los ministros de Exteriores como a la Comisión para iniciar los trabajos en este sentido. La respuesta de esta última fue la adopción de dos Comunicaciones complementarias, la primera sobre transparencia y la segunda sobre grupos de interés especial. La segunda fijaba las reglas para las relaciones entre la Comisión y los diferentes *lobbies* presentes en Bruselas, que se habían multiplicado enormemente desde el Acta Única. Aquí nos interesa más, por tanto, la primera, que proponía una serie de medidas para incrementar la transparencia:

¹⁷⁶ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 212.

¹⁷⁷ ALTÉS, 1994.

¹⁷⁸ Comisión Europea, COM (1993) 191, 2.

1. Abrir el trabajo de la Comisión al público, incluyendo debates
2. Aumentar la información sobre las decisiones del Consejo: mejor información de prensa y *background*
3. Incrementar la información general sobre las funciones y actuaciones del Consejo, incluyendo la accesibilidad a su informe anual. Reforzar los servicios de prensa y desarrollar un programa de visitas de periodistas a Bruselas
4. Mejorar la cooperación entre los estados y las instituciones comunitarias para desarrollar estrategias informativas conjuntas, así como distribuir más rápidamente el material mediante las nuevas tecnologías
5. Intentar hacer la nueva legislación comunitaria más clara y simple, y hacer la antigua más accesible. Para ello, proponía un uso más organizado de la consolidación y de la codificación, y una mejora de la base de datos Celex

Los Consejos de Edimburgo en diciembre de 1992 y de Copenhague en junio de 1993 aplaudieron estas Comunicaciones y reiteraron la necesidad de seguir trabajando para que todas las medidas se pusieran en marcha antes de 1994. En 1993, la Comisión publicó otros dos documentos. El primero, en mayo, fue una Comunicación sobre el acceso del público a los documentos de las instituciones¹⁷⁹, que ofrecía los resultados de una encuesta sobre las políticas de acceso en los estados miembros y algunos terceros, y sobre las medidas tomadas en cada caso para mejorar dicho acceso. De estos resultados concluía que había mucho que hacer para mejorar la accesibilidad de los documentos comunitarios, y pedía a las demás instituciones colaboración para fijar los principios fundamentales mínimos. La segunda Comunicación, de junio de 1993, titulada “Apertura de la Comunidad”, proponía nuevas medidas para mejorar la relación con el público.

Finalmente, en diciembre el Consejo y la Comisión publicaron conjuntamente un Código de Conducta sobre el acceso público a sus documentos, que entró en vigor en enero de 1994. Este Código establecía el principio general de un amplio acceso a los documentos, pero lo limitaba al exigir una petición por escrito y una tasa. Además, señalaba una serie de campos en los que se podía vetar el acceso: cuando se pudiera dañar el interés general –seguridad, relaciones internacionales, estabilidad monetaria, sumarios judiciales, investigaciones, etc.–, la intimidad, el secreto industrial, los intereses financieros comunitarios y la confidencialidad solicitada por la fuente o el estado origen del documento. También prohibía el acceso a las actas de las reuniones del Consejo¹⁸⁰.

Esta cantidad de posibles prohibiciones ponía en duda la efectividad de la apertura de la UE. De hecho, la redacción del Código motivó una fuerte polémica entre los países partidarios de mantener grandes esferas de confidencialidad –Bélgica, Reino Unido, Alemania y Portugal– y los favorables a una mayor apertura –Holanda y Dinamarca–. Los holandeses se opusieron radicalmente al Código por entender que reducía el apoyo al proyecto europeo por un exceso de burocracia y secretismo, justo lo que se pretendía paliar con él. Pero el Código se aprobó y la toma de decisiones en la UE sigue envuelta en un gran misterio. La forma de explicarlas en las ruedas de prensa tras los Consejos (ver 3.2.2.4.1.) tampoco contribuye a desvelarlo (TUMBER, 1995, 512-5).

¹⁷⁹ *Ibíd.*

¹⁸⁰ Code of Conduct Concerning Public Access To Council And Commission Documents, 43-4.

3.2.2.3.3. *Los nuevos instrumentos*

De lo dicho hasta ahora podemos concluir que la crisis de confianza y apoyo de los ciudadanos hacia la construcción europea que se desató tras el TUE dio lugar a un debate sobre la forma de acercarles la nueva Unión Europea. Este debate se saldó, por un lado, con un Código de Conducta en el campo de la transparencia de las decisiones comunitarias, si bien con numerosas limitaciones por el deseo de los estados de proteger su imagen, y por otro, con una serie de informes en los que se proponían diferentes estrategias para modificar la política de información y comunicación de la UE, de los que finalmente se adoptó la vía intermedia propuesta por el director general Pinheiro.

El nuevo enfoque de la PIC se desarrolló a partir de 1993 en un marco jurídico consistente en una serie de Comunicaciones, que veremos en el apartado 3.2.3.2., y que se refieren, respectivamente, al enfoque general, los planes de información, el papel de las Representaciones, la información en terceros países, las redes y enlaces, las acciones prioritarias de información y la estrategia de comunicación del euro.

Los principales instrumentos del nuevo enfoque son tres, presentes en todos los informes: la descentralización, la coordinación y la utilización de los nuevos medios de comunicación. Además, cada año se determinan objetivos específicos para esta política.

La descentralización se aplica progresivamente mediante la asunción de responsabilidades por las Representaciones en los estados miembros, llamadas así desde 1997, el desarrollo de más de 800 enlaces en el territorio, los acuerdos con los estados para acciones comunes y la asociación de la sociedad civil a las acciones de comunicación.

En cuanto a la coordinación, la nueva política comunicativa comprende la asociación de la Comisión con las demás instituciones comunitarias, aunque sólo llega a una estrecha cooperación con los servicios del PE, como reconoce la propia Comisión. No obstante, se toman numerosas medidas de coordinación entre la Comisión, el Consejo y los estados miembros. También se refuerza la coordinación interna de la Comisión con la creación del Comité Director propuesto en el Informe Pinheiro. Las distintas direcciones generales se encargan de la información específica relativa a las políticas de su responsabilidad, y la DG X se erige en responsable de la información general y de la coordinación de toda la PIC. El Servicio del Portavoz se dedica exclusivamente a suministrar información sobre el día a día comunitario a los medios acreditados, y su actividad queda sometida a la supervisión y a las líneas generales de la DG X.

Pero lo más importante es que se intenta imbuir en todas las actividades de la Unión una mentalidad que concede prioridad a la faceta informativa, la demanda de todos los grupos que habían analizado la crisis y que habían detectado no sólo una gran ignorancia, sino hasta desprecio por parte de cargos y funcionarios hacia la faceta comunicativa. Así, las nuevas iniciativas comunitarias deben ir acompañadas de planes de información, y anualmente se elabora un programa integrado para el conjunto de la política comunicativa. Los planes de información se reformaron en 1996. En la coordinación de estas acciones trabajan varios grupos por familias de políticas comunitarias.

Por último, se empiezan a usar las nuevas tecnologías, en particular Internet, que ofrecen a la UE la posibilidad de llegar a un gran número de ciudadanos, en particular a los jóvenes, a un coste reducido. La estrategia de comunicación en Internet se inició en 1995 y su piedra angular fue la creación del sitio plurilingüe Europa.

Desde el punto de vista de la gestión, el nuevo enfoque también supone un gran salto adelante. En 1995 se llevó a cabo un inventario de los recursos dedicados a la información y comunicación en los numerosos departamentos comunitarios en que se repartían estas responsabilidades. El 1 de agosto de 1997 se puso en marcha la reorganización de la DG X, con la que se dio nuevo nombre y cometidos a las Representaciones, y se dividió la Dirección General en las cuatro Direcciones que veremos en el apartado 3.2.3.2.2. En 1998, el proceso se completó con dos nuevos elementos. El primero, el establecimiento del programa integrado de acciones de comunicación, sobre la base de una encuesta realizada en todos los servicios de la Comisión. A partir del año siguiente, este programa incluía la dotación presupuestaria para cada acción individual. El segundo fue la entrada en vigor de un Vademécum de las subvenciones en el sector de información y comunicación, que puso fin al desbarajuste que existía anteriormente.

Para una mejor supervisión, a partir de 1993 la DG X firmó diez contratos con sociedades externas para la evaluación del impacto de sus acciones de comunicación.¹⁸¹

3.2.2.3.3.1. El Programa Prince

A pesar de que, desde 1995, con la llegada de Marcelino Oreja a la posición ocupada por Pinheiro, se frenaron en gran medida las reformas propuestas en el nuevo enfoque, en octubre de ese año se adoptó el Programa Prince (Programa de información para el ciudadano europeo) de acciones de comunicación prioritarias, que recuperaba la vieja tradición de los programas prioritarios como el fracasado PIP. Este programa, dotado inicialmente con 50 millones de euros, comprendía tres acciones distintas:

- *Ciudadanos de Europa*, que pretendía informar a los ciudadanos de forma personalizada sobre las oportunidades del mercado único y persuadirles de que ocupaban un lugar preferente en el proceso de integración
- *Construyamos Europa juntos*, para explicar la ampliación y la reforma institucional de la UE, con motivo de la Conferencia Intergubernamental de 1996
- *Euro, una moneda para Europa*, que trataré en el próximo Capítulo

El Programa estaba guiado por los principios de descentralización, subsidiariedad, asociación, coordinación entre instituciones y proximidad a los ciudadanos. Pese a su aparente vocación informativa, tenía “un estilo más publicitario que didáctico”¹⁸².

Para desarrollar las campañas, se creó un grupo de coordinación dentro de la DG X, el llamado “Task Force: Acciones prioritarias de información”, que colaboraba estrechamente con la DG XV para *Ciudadanos de Europa* y con la DG II para el euro. La supervisión del programa estaba a cargo de la Comisión y el Parlamento conjuntamente, en el seno de un grupo de trabajo *ad hoc*. A su vez, este Programa establecía un sistema de acuerdos con los estados miembros, las autoridades regionales, distintas organizaciones sociales, etc., y contaba con el apoyo de las Representaciones y de las redes de información, con lo que se garantizaba la descentralización de estas medidas específicas.

¹⁸¹ Informe Especial 23/98, 2-4, 10-12 y 15.

¹⁸² SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 253.

Las campañas citadas empezaron a gozar de visibilidad a partir del último trimestre de 1996. Las dos primeras citadas finalizaron un año después, en 1997, pero la campaña del euro prosiguió hasta la última etapa de la transición a la moneda única, en el año 2002.¹⁸³ Y es que la campaña de comunicación de la UEM es la más importante llevada a cabo por la Comunidad en toda su existencia y presenta unas características, como veremos, particulares y diferentes de otras acciones comunicativas anteriores.

3.2.2.3.3.2. Mayor atención a la opinión pública y a los medios

En este contexto del nuevo enfoque, cobra una importancia inusitada la opinión pública, como pedía el Informe Pinheiro. Allí se decía claramente que había que escuchar a los ciudadanos y orientar la comunicación a sus demandas. No obstante, ya se realizaban encuestas desde 1973, lo que da a entender que antes ya se les prestaba atención¹⁸⁴. La justificación para implusar esta labor era que la opinión pública –u opiniones públicas; ya he dicho que no existe una opinión pública europea– había cambiado y ya no aceptaba la Comunidad sin discusiones. De esto se deriva que antes del TUE no existían debates, según la Comisión. En primer lugar, la existencia de confrontación de opiniones es necesaria para poder hablar de opinión pública *stricto sensu*, por lo que estaría negando su existencia hasta 1992; en segundo, esos debates sí habían existido desde la creación de la CEE, y buena prueba de ello son los altibajos del apoyo en las encuestas y las actitudes enfrentadas sobre la misma. Lo que ocurre es que en 1991 el nivel de respaldo alcanzó máximos históricos y después bajó bruscamente, y eso fue lo que motivó el renovado interés por estudiar la opinión pública.¹⁸⁵

Sea como fuere, la respuesta que se adoptó ante el descenso del apoyo y la necesidad de prestar más atención a la opinión pública, recogida en la Comunicación SEC(93) 1246/3, no fue un diálogo constante con los ciudadanos que incluyera la escucha y la elaboración de respuestas. Es cierto que se reformó la DG X para cumplir la función de seguimiento de la opinión pública¹⁸⁶ y que se dotó de una mayor complejidad al Eurobarómetro¹⁸⁷. Pero esta escucha no se utilizó para un debate plural, sino para desarrollar campañas de propaganda en los países que registraban menor apoyo a la UE: los que rechazaron la UEM y los que no podrían entrar en ella inicialmente (Grecia).

En cuanto a los medios de comunicación, encontramos la misma actitud de la Comisión: resaltar su importancia y la necesidad de aprovecharlos mejor para transmitir los mensajes a los ciudadanos. Pero aparece aquí un problema que, como veremos, afecta a la totalidad de la PIC: la contradicción entre una supuesta apertura informativa hacia los medios, uno de los principios del nuevo enfoque, y la intención de limitar y controlar la información que reciben para que sirvan a los intereses de la institución.

¹⁸³ Programa de información del ciudadano europeo, 1995.

¹⁸⁴ En anteriores propuestas de políticas informativas se había recogido el interés por la opinión pública.

¹⁸⁵ En la primera parte del Capítulo VI analizaré de forma pormenorizada todas estas variables. De momento, sólo señalaré como ilustración que, en 1981, el porcentaje de ciudadanos favorables a la pertenencia de su país a la UE era sólo de un 50%; esto es, no se puede decir que fuera un respaldo unánime y sin discusiones. Después fue creciendo de forma sostenida hasta superar el 60% en 1985 y, tras una recaída en 1988, creció hasta su máximo histórico del 72% en primavera de 1991. Y de ahí cayó 12 puntos en tan sólo un año y medio. Esa caída fue la que disparó las alarmas y dio como consecuencia el nuevo enfoque.

¹⁸⁶ Ver el apartado final dedicado a la estructura organizativa de la comunicación de la UE.

¹⁸⁷ En el apartado 3.2.4.2.2. explicaré detalladamente las características de los Eurobarómetros.

La apuesta de la Comisión por los medios audiovisuales se concretó en la protección del mercado audiovisual europeo y en la articulación de estos medios en la sociedad de la información impulsada por la UE. La eclosión de Internet se produjo en esos momentos. Por eso, la mayor parte de los recursos fueron a parar a los programas MEDIA y MEDIA II de apoyo a la industria audiovisual europea.

3.2.3. Características generales de la política de comunicación de la UE

3.2.3.1. Principios básicos de la competencia comunitaria

La evolución hacia una estructura próxima a un estado ha supuesto el surgimiento de unos principios institucionales que también se aplican a la comunicación. Destacan dos: el de subsidiariedad entre las instituciones comunitarias y los estados miembros, y el de proporcionalidad. Estos principios son un mecanismo de regulación de las competencias comunitarias, que fue “el precio a pagar por una ampliación” de las mismas mediante el TUE¹⁸⁸. Se recogen en el artículo 3B del Tratado modificado de la CE.

Además, existen otros principios relevantes para el objeto de este Capítulo, que enumeran Mangas y Liñán: el principio de la competencia de atribución, consistente en que la UE tiene el derecho y la obligación de actuar dentro de los límites de las competencias atribuidas y de los objetivos asignados, y el principio de economía de medios¹⁸⁹.

3.2.3.1.1. El principio de subsidiariedad

Es el principio según el cual la UE no debe actuar más que cuando un objetivo pueda conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que en el de los estados miembros. Ya aparecía en el Tratado de Roma, fue defendido por Jacques Delors y es un avance de tipo federalista. Su formulación es algo ambigua en el TCE:

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario. (TCE, art. 3B).

Por tanto, el ejercicio de las competencias comunitarias está doblemente condicionado por una insuficiencia de la acción estatal y por una mayor eficacia de la de la Unión. La UE tiene un papel secundario –sólo interviene si la acción de los estados es insuficiente–, que es coherente con el principio de que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos consagrado en el Preámbulo del TUE y con la necesidad de que la UE no pueda arrogarse unas atribuciones en teoría ilimitadas.

¹⁸⁸ ISAAC, 1997, 59.

¹⁸⁹ MANGAS y LIÑÁN, 1996, 308-9.

En este sentido limitador del poder de la organización, “la competencia comunitaria no se basta a sí misma en ningún sector económico o social, y se precisa siempre y para cualquier ámbito jurídico la combinación de normas jurídicas comunitarias y nacionales”. Los estados no se han desprendido totalmente de ningún ámbito competencial, y conservan una importante competencia residual¹⁹⁰, si bien no cabe la devolución a los estados miembros de una competencia transferida a la Comunidad.

Este principio de subsidiariedad se aplica solamente a las competencias concurrentes y no a las exclusivas de la UE¹⁹¹, aunque el TUE no define cuáles son las competencias exclusivas ni proporciona el criterio para discriminarlas. No obstante, de las disposiciones de los Tratados se deriva que son competencia exclusiva de la UE las siguientes materias: la conservación y el perfeccionamiento del mercado interior; la política agrícola común; la política de transportes; la política común de pesca; la política monetaria a partir de 1999; la competencia externa en la medida en que se hayan desarrollado normas comunes en la esfera interna; y la armonización de legislaciones.

Son concurrentes las políticas de competencia, educación, formación profesional, cultura, salud pública, consumo, industria, investigación y desarrollo, medio ambiente y cooperación al desarrollo. En algunas, la competencia comunitaria es tan reducida que se excluye expresamente la armonización de las legislaciones estatales¹⁹².

Hay que tener claro que la subsidiariedad es un principio regulador del ejercicio de competencias y no un principio de atribución de competencias. Pero de lo dicho hasta ahora se deducen tres consecuencias importantes para el objeto de este trabajo:

1. Las competencias en materia de formación, educación y cultura son concurrentes, pero con una notable preponderancia de la acción estatal. En los Tratados no se habla específicamente de la comunicación
2. Las competencias en materia de integración económica, y más concretamente, de Unión Económica y Monetaria, son exclusivas de la UE. La UEM es un objetivo que justifica la atribución de competencias para alcanzarse
3. Según ese principio de atribución de las competencias necesarias para ejecutar las exclusivas, puede entenderse que las actividades de comunicación entran dentro del conjunto de competencias necesarias para alcanzar la UEM

¹⁹⁰ MANGAS y LIÑÁN, 1996, 309-10.

¹⁹¹ Los Tratados no regulan el problema en forma de materias, sino en forma de objetivos a alcanzar, acciones a realizar o funciones a cumplir. Es decir, en la atribución de competencias existe también una orientación funcional, la misma que preside toda la construcción europea. Por tanto, la extensión y la intensidad de las competencias comunitarias son muy variables según el ámbito del que se trate, y se produce una confusión entre las competencias estatales y comunitarias. Además, la cosa se complica todavía más con una cláusula que permite a la UE atribuirse competencias no previstas en los Tratados si resultara necesaria para cumplir los objetivos de los mismos (TCE, art. 235). Ahora bien, Mangas y Liñán consideran esta indefinición positiva, puesto que evita la rigidez y el bloqueo de la acción comunitaria. En todo caso, las competencias de la UE son, en general, concurrentes: los estados conservan su competencia de intervenir en la medida en que las autoridades comunitarias no hayan intervenido en el ámbito en cuestión. Recíprocamente, los estados tienen un deber de lealtad y colaboración, según el cual, si la UE no adoptase una acción, los estados miembros estarían obligados a hacerlo. En cuanto a las competencias exclusivas, estas pueden ser de dos tipos: sustanciales a las competencias contempladas en el propio Tratado y “derivadas” de la amplitud de las medidas que han sido adoptadas por las instituciones comunitarias para la aplicación del tratado (ISAAC, 1997, 48-56, y MANGAS y LIÑÁN, 1996, 308-19).

¹⁹² MANGAS y LIÑÁN, 1996, 315-9.

Este principio de subsidiariedad, que existe desde el principio de la CEE como hemos visto, tiene su origen en que Europa, al contrario que Estados Unidos, se compone de unos países con unos sentimientos nacionales muy antiguos, que se han forjado por oposición a los demás estados del Continente en innumerables conflictos. La idea de la construcción europea es que, a partir de estas lealtades nacionales, y tras un período de paz suficientemente prolongado, se llegará a una lealtad supranacional, a una conciencia europea; es la creación de una comunidad social a partir de una política, para lo que es necesario crear una opinión pública europea. Pero, de momento, esa conciencia es muy lejana, como he estudiado, aunque el euro puede contribuir a crearla.

La dependencia actual de los estados es la que conforma la política informativa de la UE como una acción descentralizada y necesariamente consensuada con ellos, puesto que debe respetar la historia y cultura de cada uno, propias y diferentes de las del resto de miembros.¹⁹³ A esta situación no es ajeno el sistema informativo de los países europeos, conformado cada vez en mayor medida por grandes conglomerados multimedia. Estos grupos, para su constitución y desarrollo, necesitan el apoyo de los gobiernos, que recíprocamente reciben un respaldo a su política de comunicación por parte de los conglomerados. Una situación que, según Sánchez-Bravo, “dificulta la creación de una opinión pública europea plural, proyectiva y entusiasta de la idea de integración”¹⁹⁴.

3.2.3.1.2. *El principio de proporcionalidad*

Respecto al principio de proporcionalidad, no está presente desde los Tratados fundacionales, sino que fue introducido posteriormente por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En el TCE reformado, su formulación es la siguiente:

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado. (TCE, art. 3B)

Su ámbito de aplicación es más amplio que el de la subsidiariedad, ya que abarca incluso las competencias exclusivas. La proporcionalidad quiere decir que, al aplicar una competencia, si la UE puede elegir entre varios modos de acción, debe optar por aquél que deje más libertad a los estados, los particulares o las empresas, siempre que la eficacia sea semejante.

Este principio presupone que es preferible utilizar medios como las recomendaciones, el apoyo financiero o la cooperación entre estados antes que la vía legislativa. Y dentro de las medidas legislativas, hay que evitar un exceso de reglamentación: deben primar las directivas sobre los reglamentos y deben primar las normas generales sobre las que detallen en exceso.¹⁹⁵

¹⁹³ A este respecto, se ha descrito el llamado “efecto presidencia”, que consiste en que la información y propaganda que emite la UE son elaboradas mayoritariamente por el país que detenta la presidencia de turno del Consejo, con lo que las convierte en una prolongación o refuerzo de la política de comunicación nacional. Las autoridades comunitarias lo aceptan de buen grado ya que les garantiza una comunicación constante hacia los ciudadanos, y un efecto mayor, por turnos, en los países que ocupan la presidencia.

¹⁹⁴ SÁNCHEZ-BRAVO, 1993, 93.

¹⁹⁵ ISAAC, 1997, 61-2.

3.2.3.2. Marco jurídico

A pesar de su creciente interés, la PIC de la UE se caracteriza por un marco jurídico endeble. De hecho, los artículos del TCE reformado que hacen referencia a este ámbito, el 149 y 150 (antiguos 126 y el 127), no tratan específicamente de política de información y comunicación, sino de “educación, formación profesional y juventud”¹⁹⁶. Esta circunstancia no parece preocupar a las autoridades comunitarias. Al contrario, la postura oficial es que la UE puede ejercer esta política sin necesidad de una normativa específica, puesto que la competencia emana directamente de los Tratados¹⁹⁷:

¹⁹⁶ **Artículo 149** (antiguo artículo 126):

- 1.. La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.
- 2.. La acción de la Comunidad se encaminará a:
 - desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los Estados miembros;
 - favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;
 - promover la cooperación entre los centros docentes;
 - incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros;
 - favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;
 - fomentar el desarrollo de la educación a distancia.
- 3.. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa.
- 4.. Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el presente artículo, el Consejo adoptará:
 - con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros;
 - por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, recomendaciones.

Artículo 150 (antiguo artículo 127)

- 1.. La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.
- 2.. La acción de la Comunidad se encaminará a:
 - facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales;
 - mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral;
 - facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;
 - estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas;
 - incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.
- 3.. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.
- 4.. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.

¹⁹⁷ En el sentido de atribución de las competencias necesarias para llevar a cabo los objetivos que constituyen competencias exclusivas comunitarias. Es decir, que esta atribución de la UE sólo puede ser tal en tanto en cuanto se refiera a competencias exclusivas y no concurrentes de la Unión. Ver 3.2.2.3.1.1.

“La Comisión realiza algunas acciones en virtud de las tareas que el tratado le asigna de manera inherente cuando actúa como organismo de ejecución de las políticas comunitarias”¹⁹⁸. Es decir, como las actividades de información y las destinadas a la presentación y promoción de las realizaciones comunitarias pertenecen al ámbito de acción autónomo de la UE, concretamente de la Comisión, no se juzga necesaria la adopción de un fundamento jurídico para la política de comunicación.

No obstante lo anterior, sí se ha aprobado una serie de textos normativos que regulan la política de información y comunicación. En concreto, existen nueve Comunicaciones aprobadas a partir del TUE que conforman un marco general, insuficiente en opinión de otras instituciones¹⁹⁹, con los distintos aspectos de esta política, como los objetivos generales, los sistemas de gestión y las normas que deben aplicarse:

- “La política de información y comunicación de la Comisión: un nuevo enfoque” (SEC(93) 916/9)
- “La observación continua y el análisis de la opinión pública. Un nuevo planteamiento” (SEC(93) 1246/3)
- “Aplicación concreta de los planes de información” (SEC (93) 1248/3)
- “Reorganización de la Dirección General “Información, Comunicación, Cultura y Sector audiovisual” (DG X)” (SEC(93) 1662/2)
- “Las oficinas situadas en la Comunidad. Próximos pasos” (SEC(94) 80/4)
- SEC(94) 82/4: establece los objetivos generales de las actividades externas de información y comunicación en relación con terceros países
- “Utilización de los medios audiovisuales” (SEC(94) 415)
- SEC(94) 488: define el marco operativo de las redes de información
- “Programa Prince de acciones de información prioritarias” (SEC(95) 1672)

Es de destacar la juventud de estas normas comunitarias, la mayoría derivadas del nuevo enfoque, como dije en el epígrafe 3.2.2.3.1.3. En vista de la frágil estructura jurídica de la comunicación en la UE, la Comisión ideó un mecanismo, los *planes de información* –regulados por la SEC(93) 1248/3–, que garantizan que la dimensión informativa y comunicativa quede integrada con todas las políticas de la Unión. Los planes son documentos que las direcciones generales presentan a la DG X al proponer una iniciativa que deba ser comunicada a la ciudadanía. Se integran en un programa anual de acciones de información, que hace de nexo con el Presupuesto comunitario. No obstante, estos planes son documentos internos que sirven como guía operativa, pero no tienen fuerza normativa ni un vínculo directo con la ejecución presupuestaria.

¹⁹⁸ Comunicación de la Comisión a la Autoridad Presupuestaria sobre los fundamentos jurídicos y los importes máximos, Comisión Europea, SEC(94) 1106.

¹⁹⁹ Para el Tribunal de Cuentas, “la Comisión debería establecer un marco jurídico al objeto de definir los objetivos generales de la política de información, los sistemas de gestión y los fondos indicativos disponibles, incluida una distribución de dichos fondos entre los objetivos”. (Informe Especial 23/98, 3 y 8).

3.2.3.3. *Objetivos de la política de comunicación de la UE*

La política de comunicación de la UE vigente durante las Campañas de comunicación de la UEM es la definida por el nuevo enfoque de la PIC adoptado en 1993 tras el Informe Pinheiro, y al que me referí en el apartado 3.2.2.3.1.3. Lo dicho entonces es válido para el tema que nos ocupa, pero juzgo que merece la pena hacer un repaso de los objetivos y características de la PIC desde la perspectiva de sus intenciones y aplicación reales, y no desde el mero enunciado formal del texto del Informe que lo proponía.

Entonces señalé que los objetivos oficiales de la PIC eran solucionar una serie de problemas externos e internos detectados, a través de unos principios y cambios en los procedimientos y estructuras, de forma que consiguieran otorgar credibilidad y visibilidad a la Comisión, justificar los objetivos y políticas de la UE ante la opinión pública, paliar el déficit de información y, por tanto, el democrático –se consideraba el primero parte del segundo–, informar mejor a los ciudadanos de las políticas y dialogar con ellos, y contribuir a la eficacia y el éxito del resto de políticas.

En un excelente trabajo, Mariano Sánchez Martínez²⁰⁰ analiza minuciosamente el nuevo enfoque. No siendo éste el objeto principal de mi investigación, sino uno de sus puntos de partida, y reconociendo mi incapacidad para añadir más conclusiones relevantes a las suyas, considero oportuno adoptar éstas, que resumiré a continuación.

Según este análisis, el fin último de la estrategia era intentar reforzar la marcha del proceso de integración, que sufría una grave crisis de credibilidad y apoyo. “Lo difícil consistía en compaginar esa pretensión con la defensa pública de la discusión, de los debates, de las críticas, en fin, de la disensión con respecto a ese mismo proceso”²⁰¹. La tesis de la Comisión era que, con este objetivo último, los cambios en el sistema de comunicación política lograrían un aumento de los debates que habían surgido durante la ratificación del TUE y una mayor participación de los ciudadanos, lo que incrementaría la legitimidad del sistema político en general y de la Comisión en particular. Este aumento de la legitimidad, que aparecía por tanto como objetivo principal de la PIC, también habría de lograrse con una disminución del déficit informativo, que reduciría el democrático y supondría una recuperación de la legitimidad democrática. De esta forma se conseguiría un paso más, que era acabar con el descenso del apoyo difuso –la causa del nuevo enfoque– y eliminar el riesgo que eso suponía para el sistema político y el proceso de integración, es decir, el fin último de la estrategia.

De forma más esquemática, se puede plantear así la lógica de la Comisión:

Cambios sistema → Mayor participación → Aumento legitimidad
 → Reducción déficit informativo → Aumento legitimidad
 (democrático)
 → Solución al descenso de apoyo

Esta sería la “lógica aparente” o defendida a primera vista por la Comisión. Pero este análisis va más allá y, mediante el establecimiento de relaciones lógicas entre nociones y términos utilizados, describe la “lógica real” que subyace en el nuevo enfoque.

²⁰⁰ SÁNCHEZ MARTÍN, 1999, Capítulo 7.

²⁰¹ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 244.

Esta lógica considera que el nuevo enfoque era parte de una estrategia política más amplia. Los cambios en el sistema de comunicación serían, pues, interesados y tendrían fines persuasivos, no informativos. El objetivo no sería el aumento de los debates para incrementar la legitimidad, sino el control de los mismos y de su expresión en las opiniones públicas, fácilmente manipulables. La conclusión es que la mejora de la participación de y en las opiniones públicas no podía asegurar la mejora de la legitimidad de la UE. Y, en el caso de conseguirse esa mayor legitimidad, no se podía descartar que fuera el resultado de una manipulación de las opiniones públicas por parte de la Comisión, con lo que esta acción no tendría un fundamento democrático. En cuanto a la otra vía de aumentar la legitimidad, la reducción del déficit informativo, la reforma tampoco conducía a ella por sí misma –e incluso podía provocar todo lo contrario–, con lo que no se paliaba el déficit democrático ni se mejoraba la legitimidad del sistema. Estos objetivos reales eran, por tanto, muy poco democráticos y encajaban dentro de la lógica funcionalista de construcción europea (ver 3.2.2.1.), que nunca había prestado mucha atención a la opinión pública. El nuevo enfoque no parece tan nuevo.

El esquema con esta interpretación sería el siguiente:

Estrategia política → Cambios sistema → Control y manipulación → No más legitimidad
 → No reducción déficit → No más legitimidad
 informativo (democrático)

→ No solución al descenso de apoyo

Por tanto, este análisis obtiene dos tipos de conclusiones distintas sobre la PIC:

- Sus objetivos aparentes, el aumento del debate y la reducción del déficit informativo, no son reales, sino que los verdaderos son controlar los debates, manipular la opinión pública y desarrollar una comunicación persuasiva
- El nuevo enfoque no sirve por sí solo para solucionar el gran problema de falta de apoyo y legitimidad de la UE, que dio origen a la reforma de la PIC

De este segundo tipo me ocuparé con más detalle en el epígrafe sobre crítica de la política de comunicación. Ahora me referiré los elementos que determinan los objetivos reales de la política de comunicación comunitaria.

Respecto a la primera vía de las propuestas por la Comisión para lograr sus objetivos, mejorar la comunicación con los ciudadanos y la participación de estos, el Informe Pinheiro incurría en una grave contradicción. Por un lado, reconocía que la comunicación debía ser más que información y que debía estar al servicio de las necesidades de los ciudadanos. Pero por otro, afirmaba que era muy importante para el éxito de las políticas, es decir, que debía estar al servicio de los intereses políticos de la propia Comisión. Esto significa que la Comisión no entiende realmente la comunicación como información más retroalimentación, sino como información más las “relaciones significativas encaminadas a que la audiencia entienda de un cierto modo ese conocimiento”²⁰². Las soluciones a esta contradicción eran tres: o bien seleccionar las demandas de los ciudadanos que atendería, o bien limitar el tipo de demandas posibles, o bien las dos anteriores a la vez.

²⁰² SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 201.

En cualquier caso, se trataba de ejercer un mecanismo de control, es decir, de usar la comunicación para controlar los debates y las opiniones, seleccionando quién podía participar y hasta dónde podía llegar esa participación. El hecho de que se encargara a los estados estimular los debates sólo sobre las actividades futuras de la UE y no sobre las pasadas –el TUE– es otro ejemplo de imposición de límites y controles.

En cuanto al déficit de información, de la posición de la Comisión se deduce que la información era imprescindible para que hubiera participación y paliar así el déficit democrático²⁰³. El punto de partida era la necesidad de justificar los objetivos y políticas comunitarios, que habían sido cuestionados. Esa justificación llevaría consigo una mejor información cuyo conocimiento induciría a las discusiones necesarias. Aparte de que esas discusiones ya existían –si no, no se habría producido ese cuestionamiento y no habría necesidad del nuevo enfoque–, la justificación y discusión no implicaban someter previamente los objetivos y decisiones a un veredicto vinculante de los ciudadanos, sino que se aplicaban a hechos consumados e inalterables. Eso significa que la justificación pretendía meramente persuadir, no informar, a los ciudadanos de las bondades de esas acciones y decisiones ya adoptadas, y no reducía el déficit democrático. Por tanto, era más importante, como en el caso anterior, el control que el pluralismo: se anteponían de nuevo los intereses políticos institucionales a las necesidades de los ciudadanos.

3.2.3.4. La información de la UE

El creciente número de competencias de la UE genera una información muy abundante sobre sus actividades. La información en la UE ha cobrado una relevancia desconocida en cualquier otra organización internacional, que llega a ser exagerada y que le ha valido el apelativo de “dinosaurio informativo”. Se ha convertido en una obsesión para las instituciones comunitarias el dar publicidad inmediatamente a todas sus actividades, por nimias y carentes de interés para el público en general que éstas sean:

Tal parece que toda esta organización informativa está impregnada de esa filosofía empirista de que sólo existe lo que se conoce. Para estos servicios, la información, más que un canal de comunicación al servicio de la sociedad y del ciudadano, constituye una dimensión de la realidad y más importante que la propia existencia del órgano al que sirven. Quizá el secreto del fenómeno informativo no está tanto en que sin él no conoceríamos la realidad o la existencia de las cosas, como en que éstas no tendrían realidad sin la información.²⁰⁴

Pruebas de esta exagerada atención a la información son que había más de 800 corresponsales en Bruselas a finales de la década de 1990, más que en ninguna otra capital del mundo salvo Washington, y que se celebra una rueda de prensa todos los días a las 12, cosa que sólo tiene parangón en la capital de EEUU, donde se dan tres al día, en la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Pentágono, y en la ONU. Sin embargo, esta sobreabundancia informativa no es suficiente para tender puentes y crear una identidad europea. Ni siquiera para que los ciudadanos estén bien informados sobre la UE.

²⁰³ Sánchez Martínez entiende que la información es condición necesaria pero no suficiente de la participación, y que ésta tampoco basta para que se pueda hablar de democracia. Esto es, paliar el déficit informativo sólo consigue la disolución parcial del democrático, pero hace falta algo más (Ibíd., 226).

²⁰⁴ “Informe: órganos gubernamentales de información en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, *Cuadernos para debate* 79 (septiembre-octubre 1994), anexo, 2.

Las causas de este fenómeno, que remite al citado superávit cuantitativo y déficit cualitativo, pueden agruparse en tres, según el periodista alemán Klaus-Peter Schmid:

- La ineficacia de la actividad informativa de las instituciones: el Parlamento rara vez genera información relacionada con la actualidad política candente, y el Consejo de Ministros “oculta la noticia bajo la basura informativa de declaraciones políticas, los puntos importantes se transmiten dosificados”
- El fuerte carácter nacional de la información generada por la UE: tras los Consejos de ministros, todos los jefes de Gobierno, el Consejo y la Comisión celebran su rueda de prensa al mismo tiempo para vender la imagen que más interesa a cada uno y evitar las comparaciones con las versiones de los otros. En el día a día la actitud es la misma. Los comisarios no cultivan la prensa de su ámbito de poder, sino la de su país. Los periodistas se prestan a ese juego, prefieren el camino fácil –tener como fuente a sus compatriotas– y las redacciones centrales son las que marcan la agenda con una perspectiva nacional
- La enorme complejidad de informar sobre la UE: “Tal vez pueda esperarse de un redactor político que sepa distinguir el Consejo de Europa del Consejo Europeo. El lector de prensa no está familiarizado con las instituciones europeas, necesita explicaciones. (...) Pero con las explicaciones se agota la mitad del tiempo de emisión o de las líneas disponibles”

Estas circunstancias impiden que los ciudadanos reciban una información clara y de calidad, que puedan interpretarla correctamente y que les sirva de base para opinar. Y abonan el terreno para que los gobiernos o los grupos de presión nacionales utilicen el desconocimiento generalizado sobre Europa para imponer su “verdad” sobre la UE. El resultado es el florecimiento de los estereotipos, la falta de interés del público y los ataques, muchas veces injustificados y absurdos, a las instituciones comunitarias²⁰⁵.

El nuevo enfoque de la PIC justificaba la ineficacia de una información tan abundante por su deficiente calidad, aunque no decía nada sobre si llegaba a los ciudadanos. Por lo que respecta a la calidad, sus directrices eran que fuera abierta, completa, sencilla, clara, fácil de usar, de rápida disponibilidad, fiable y adecuada en su forma para los distintos tipos de público. Sin embargo, la apertura y accesibilidad no son completas, como se dijo en 3.2.2.3.2, y la claridad, sencillez, facilidad de uso, fiabilidad y adecuación formal dependen del tipo de audiencia al que se dirijan. Eso obliga a la Comisión a seleccionar los receptores o a simplificar la información para hacerla accesible a todo el mundo, en un nivel meramente divulgativo. Lo cual significa poder para decidir qué tipo de contenido se dirige a qué tipo de público, es decir, control y sumisión a las necesidades de la Comisión, no del público, justo lo contrario de lo que pregonaba.

“El interés del “monstruo” es reproducirse a sí mismo, es que esa información muy técnica, el *oscuranto*, que no entiende nadie, sea reproducida como tal, convirtiéndose en una información acrítica (...). El interés del “monstruo” es que su verdad oficial prevalezca sobre la verdad crítica, sobre el contraste”, explica Monteiro²⁰⁶.

²⁰⁵ SCHMID, 1996, 53-5.

²⁰⁶ MONTEIRA, 1994, 26. El *oscuranto* es una expresión inventada por un Eurodiputado británico para designar la jerga comunitaria incomprensible para los ciudadanos.

Según Martín Díez, su aparato de información está volcado hacia la propaganda y la persuasión políticas, lo que imprime un sesgo claro a toda la actividad informativa.

El carácter nacional de la información requiere una coordinación de la Comisión con los estados que no es tal, pese a lo establecido en el nuevo enfoque. De nada sirven los esfuerzos de la Comisión, aunque vayan en la buena dirección, si los estados no se suman a ellos. Las únicas misiones que se encargan a éstos son enfatizar los logros de la UE e informar de la legislación que afecte a la vida diaria de los ciudadanos, pero no existe ninguna obligación al respecto. Por cierto, la primera también apunta al papel propagandístico que se asigna a la información. La UE podría haber adoptado una PIC única para todas las instituciones, incluido en Consejo, pero aquí sí prefirió mantener el pluralismo y no hacerlo.

La Unión suele ofrecer mucha más información abstracta que concreta, con un carácter vago y genérico que suele quedarse en los grandes principios y objetivos de la unidad europea. Por supuesto, también proporciona información sobre cuestiones concretas: las acciones y políticas de sus organismos. La UEM es un asunto que entraría a priori dentro de esta información concreta, pero se trata de un proyecto de tal complejidad que suele tratarse en abstracto, con información que se limita a sus principios y objetivos generales. Por otro lado, la información comunitaria suele tener una lógica de “noticia menguante”²⁰⁷: la Comisión presenta una iniciativa, sin pensar en los estados miembros, y eso suele ser una gran noticia en los medios; después, los estados la van recortando al negociarla, con lo que la noticia va menguando; finalmente, cuando se aprueba la directiva o el reglamento correspondiente, sólo ocupa un breve en los periódicos. A eso también contribuye la lentitud del proceso legislativo comunitario.

Las técnicas y métodos informativos empleados por la UE no difieren, en general, de los habituales en las organizaciones internacionales o en los gabinetes de comunicación de ministerios o empresas privadas: difusión de notas de prensa, realización de programas informativos de radio y, sobre todo, de televisión, la preparación de exposiciones y visitas, la publicación de folletos y revistas, el envío sistemático de información a una base de datos de periodistas, etc. En el apartado dedicado a la estructura organizativa se precisarán más estos métodos. También es destacable la preferencia de esta organización por los grandes medios de comunicación frente a los pequeños²⁰⁸.

3.2.3.5. *La propaganda de la UE*

Al igual que el conjunto de las organizaciones internacionales, la UE tiene el grave obstáculo de la propaganda *antiemocional* descrito en el apartado 3.2.1.2. Pero, además, la especificidad de esta organización acentúa este problema y obliga a un mayor esfuerzo propagandístico por tres motivos principales:

²⁰⁷ MONTEIRA, 1994, 28.

²⁰⁸ Algunos de los miembros de la delegación española de la Comisión hablan de la “obsesión por el FT” (*Financial Times*). El diario económico más prestigioso y vendido de Europa presta una especial atención a los asuntos comunitarios, y en la Comisión se le concede tanta importancia que parece que toda la política comunicativa de la organización se dirige en ocasiones a influir únicamente en este periódico. Tanto es así, que algunos de los colaboradores más estrechos de Romano Prodi –presidente de la Comisión cuando se escribe esto– han tenido que recordar a diferentes servicios de prensa que deben atender a todos los medios, y no sólo al FT.

- Sus objetivos son mucho mayores y más ambiciosos que los de la mayoría de las organizaciones: una integración económica y monetaria que conduzca progresivamente a la Unión Política
- Los plazos en que pretende lograrlos son muy reducidos para lo habitual en los procesos de integración o en la resolución de conflictos internacionales
- Si el objetivo es más ambicioso, la oposición al mismo es también mucho mayor que la que deben salvar otras organizaciones. Esta oposición suele estar conectada con los sentimientos nacionalistas de los estados miembros

La propaganda oficial comunitaria –que se denomina publicidad o relaciones públicas– se adecuaría a lo que hemos definido como propaganda blanca en el apartado 3.1.4. Sin embargo, hemos visto al estudiar el nuevo enfoque y veremos en la crítica a la PIC que la información está supeditada a los intereses de la UE, que cumple una función persuasiva y de control, y que no pretende alimentar el pluralismo y la participación, sino promover la aceptación acrítica de sus postulados. Estos fines son propagandísticos –persuasivos, predeterminados, impersonales, ideológicos, perpetuadores del sistema comunitario, aparentemente congruentes, condicionantes, parciales y selectivos– y, al disfrazarse de información, constituyen la peor clase de propaganda, la negra.

Es una propaganda de integración, de aceptación del sistema comunitario, o de conversión cuando persigue la aceptación de los cambios que implica la dinámica de la construcción europea. Se apoya en los deseos de unificación y en una conciencia de identidad colectiva presentes en parte de los estados miembros, donde los ciudadanos tienen una actitud proclive a la integración, para lo que recurre a elementos unificadores en la historia de Europa, como el Sacro Imperio, el latín y los estilos artísticos medievales y de la Edad Moderna. Sin embargo, la larga y dolorosa historia de conflictos pesa mucho en el ámbito emocional de todas las poblaciones, por lo que la propaganda comunitaria ha de ser ante todo de conversión, enfocada a lograr un consenso para superar las estructuras tradicionales de estados-nación y avanzar hacia una mayor integración²⁰⁹.

En cuanto a las técnicas propagandísticas empleadas (ver 3.1.7.1.), su utilización se deriva de estas circunstancias y de las características generales de la comunicación de la UE. Así, no necesita emplear tanto el contagio como la mayoría de las organizaciones, puesto que cuenta con unos medios propagandísticos propios de gran entidad, aunque ya hemos visto cómo recurría a esta técnica el informe De Clercq (3.2.2.3.2.2.) y veremos la importancia que se da a los multiplicadores entre los métodos de transmisión. También fue profusamente utilizada en la campaña del euro.

Tampoco utiliza en gran medida la simplificación, debido a la concepción tecnocrática de la comunicación; no olvidemos que es una propaganda sobre todo racional. Sí usa la desfiguración para destacar los aspectos favorables para los países y los ciudadanos de la integración y silenciar los negativos. Los obstáculos descritos más arriba, especialmente el tercero, determinan que la UE no pueda utilizar prácticamente nada la transfusión, ya que el sustrato emocional de los ciudadanos juega en su contra.

²⁰⁹ La primera parte del Capítulo VI estudiará con detenimiento cómo se integra la idea de Europa en las distintas identidades nacionales y cómo eso determina su actitud hacia la UE. El grupo de países en los que existe esa conciencia común europea es lo que definiré como *Sur*.

La Unión sí hace un uso importante de la orquestación, ya que cuenta con los medios suficientes para reiterar sus mensajes con formas y matices diferentes, con lo que evita que esta técnica se quede en una mera repetición vacía de los mismos contenidos. Para combatir la oposición, recurre a técnicas de contrapropaganda, si bien procura no ejercerlas de forma frontal, sino adecuada en cada asunto de interés; la oposición – salvo en casos como el británico– no suele dirigirse a la UE en su conjunto y a lo que representa, sino a decisiones y medidas concretas.

Por último, es destacable el prolífico empleo de la subpropaganda entendida en el sentido de Doob, como técnicas para captar la atención de la ciudadanía y aumentar su receptividad a la propaganda propiamente dicha. Se trata de *preparar el terreno*, especialmente cuando se trata de temas no muy conocidos por el gran público, como muchos de los que entran en las competencias de la UE, entre ellos, la UEM.

3.2.3.6. Metodología de la comunicación de la UE

El aumento de la importancia de la comunicación y la opinión pública para la UE determinó un método para la comunicación comunitaria basado en tres pilares:

- La descentralización de la política comunicativa, que se ha convertido en una verdadera dispersión institucional de los servicios informativos de la Unión
- La utilización de organismos multiplicadores, como asociaciones, centros escolares y universitarios, sindicatos, etc., y la colaboración con los estados
- La recogida de datos y la elaboración de bases con ellos a partir de encuestas sobre la actitud, interés y concienciación de los ciudadanos sobre la Unión

La descentralización y la colaboración con otras instituciones nacionales han recibido un fuerte impulso en los últimos años. El objetivo de la primera es que la información se elabore por quienes tienen competencia directa sobre el objeto de la misma y, en consecuencia, quienes mejor la conocen, así como por quienes tienen presencia en los distintos países: las Representaciones y las redes de enlaces. En el segundo caso, se pretende que la información llegue a los ciudadanos por el medio más cercano para ellos y que mejor puede adecuarla a la idiosincrasia particular de cada país y de cada audiencia. El primero conduce a una dispersión indeseable, mientras que el segundo la reduce y, además, permite la cofinanciación de los proyectos comunitarios.

Las actividades de comunicación de la UE se dividen en dos grandes grupos:

- Actividades permanentes: son las encaminadas a proporcionar al ciudadano europeo información acerca de cuestiones de interés general sobre Europa. Este grupo se divide a su vez en otros tres, que cuentan con líneas independientes dentro del Presupuesto comunitario: acciones generales de información sobre la UE, responsabilidad principal de la DG X; difusión de información mediante las redes de difusión comunitarias; y programas de información hacia terceros países, que pretenden promover la imagen de la UE entre las audiencias estratégicas y los líderes de opinión de países no miembros

- Medidas específicas o prioritarias: se ocupan de políticas comunitarias concretas. Este tipo de acción es mucho más reciente, se encuadra dentro del *programa Prince* y sólo ha comprendido las tres campañas citadas en 3.2.2.3.3.1. a la fecha en que se escribe este trabajo. La intención oficial de estas campañas era “estimular el debate” sobre las cuestiones más importantes de la construcción europea.²¹⁰

En general, la descentralización afecta más a las acciones comunicativas permanentes y la cooperación, a las específicas.

El déficit democrático del que adolece la UE y el predominio tecnocrático en la dirección de la Unión se trasladan a su política de comunicación, como he dicho varias veces. El dirigismo, la planificación de esta política desde arriba, es su característica principal. Este dirigismo da lugar a uno de sus defectos más acusados: el aburrimiento.

La Comisión es su propio peor enemigo. A pesar de estar bien aconsejados y servidos por los expertos en relaciones con la prensa, los Comisarios siempre temen hablar abiertamente y exponer sus ideas políticas respecto a temas controvertidos. Por lo tanto, cuando hablan en público, lo suelen hacer como eurócratas aburridos y flojos en política.²¹¹

Otra de las características de la metodología de la comunicación de la UE es su acción preferentemente institucional frente al liderazgo personal, lo que constituye una de sus principales diferencias y desventajas frente a la de un estado. Pese a ello, ha echado mano con frecuencia de la presencia de grandes líderes políticos como elemento eficaz en el cometido de convencer de un cambio de actitudes. En definitiva, los grandes líderes políticos nacionales son un *capital* muy valioso que es lógico que la UE utilice en casos en que hay un amplio acuerdo entre los países miembros. En los tiempos actuales, en los que la imagen cuenta mucho más que el mensaje²¹², es necesario contar cada vez más con líderes que puedan personalizar la UE y ofrecer la dramatización que necesita el marketing político: “Para venderse con eficacia, Europa necesita padrinos, políticos dispuestos a hacer avanzar su unión”²¹³.

Debo reiterar la necesidad de segmentar la información y la propaganda tanto geográfica –cada estado tiene sus propias características culturales e históricas, y sus propios sentimientos, creencias y aspiraciones acerca de la integración europea– como temporalmente –cada momento requiere acciones distintas: elecciones al Parlamento, admisión de nuevos socios, aprobaciones de proyectos importantes, etc.–. Asimismo, es preciso adaptarlas al nivel cultural y educativo de las distintas audiencias de cada mensaje: no es lo mismo hablar del Programa Erasmus, dirigido a una población joven universitaria, que de las “vacas locas”, tema que afecta al público general y específicamente a las amas de casa. Estas limitaciones y su contradicción con los principios del nuevo enfoque se han tratado en el apartado dedicado a la información de la UE.

²¹⁰ Informe Especial 23/98, 1-2.

²¹¹ PÉREZ DEL TORO Laura, *La prensa de prestigio en la Comunidad Europea*, Barcelona, Mitre 1984, 24.

²¹² Recuérdese lo dicho en los apartados 3.1.6. y 3.1.7.

²¹³ BRUNNER, 1988, 22.

3.2.3.7. *Crítica de la política de comunicación comunitaria*

La Comunidad Europea no puede ser un proyecto de futuro sin un sistema plural de información que regule la concentración y disminuya la manipulación, concebida para comunicar, que es compartir, y no para imponer una opinión pública unilateral y partidista de los intereses de los países y regiones ricas²¹⁴

En general, los autores que han estudiado la política de información y comunicación de la UE son bastante críticos con la misma. No obstante, existe una gradación en esta crítica, desde los que niegan que la UE tenga una política de comunicación o muestran un rechazo radical hasta los que creen que, aunque existen defectos, esta política logra sus fines de forma aceptable. Entre los primeros aparece Santiago Herrero, cuyo testimonio tiene un enorme valor al haber ocupado el cargo de relaciones con los medios de comunicación de la Representación en España: “Las instituciones comunitarias carecen de una política informativa real, continua y constante (...) entendiendo la palabra política, no con mayúsculas, sino en el sentido de actividad que se realiza y planifica pensando en algo más allá que el corto plazo”²¹⁵. En el otro extremo se encuentra Martín Díez, quien sostiene que, a pesar del aburrimiento, del escaso espíritu democrático y del uso de medios indirectos, “la Comunidad Europea llega, en líneas generales, a la población” y que “los ciudadanos pueden tomar posiciones con respecto a ella”²¹⁶.

3.2.3.7.1. *El control se impone al pluralismo y a la información*

Las críticas comprenden todos los aspectos de esta política, desde su misma concepción: que no esté claramente constituida como comunitaria dentro de los Tratados, que no se encuentren definidos su función y objetivos, y que no se hayan establecido las competencias de cada institución en esta materia; es decir, que no exista una única PIC para todas las instituciones. Asimismo, los autores más apocalípticos creen que la UE ha caído en la trampa macluhiana de que el medio es el mensaje: ha creado numerosos medios, redes y canales de comunicación, pero no los alimenta con contenidos verdaderamente europeos, eficaces y atractivos para el ciudadano. Es el “superávit cuantitativo y déficit cualitativo” de Pinheiro, que no se resolvió con el nuevo enfoque.

Una de las principales críticas, provocada en parte por la dispersión de competencias y la descoordinación, se refiere a la ausencia de un mensaje único, coherente y permanente sobre la integración europea, sino que este mensaje se altera constantemente en función de los altibajos de los intereses nacionales, de la actualidad política y de la agenda de la opinión pública. De esta forma, es muy difícil lograr el objetivo de una conciencia europea y una opinión pública favorable a una mayor integración.

²¹⁴ SÁNCHEZ-BRAVO, 1993, 7.

²¹⁵ HERRERO, 1994, 17. Aunque estas palabras son de 1994, un año después de la adopción del nuevo enfoque, teniendo en cuenta la dinámica comunitaria se puede asumir que Herrero no había apreciado todavía los efectos de su entrada en vigor. De hecho, más adelante dice que “hasta hace muy poquito no se ha producido ningún acto jurídico” sobre la información y que “no está nada claro cómo se va a poner en marcha, cómo se va a estructurar” la nueva PIC. Por otra parte, la primera explicación con que justifica su crítica es intolerable desde cualquier perspectiva: Herrero se excusa en que “la misma composición de la Comisión, con cambios de responsabilidades cada cuatro años, hace que sea difícil planificar a medio o a largo plazo”. Por esa regla de tres, ningún gobierno democrático del mundo podría tener una política de comunicación, puesto que unos años después podrían abandonarlo sus actuales ocupantes.

²¹⁶ MARTÍN DíEZ, 1998, 88.

La Comisión se contradice al señalar la importancia de los sondeos para elaborar su información, por un lado, y la invalidez de éstos para determinar las decisiones comunitarias, por otro. Concluí en 3.2.3.3. que la Comisión pretendía usar la comunicación para controlar los debates y la participación, con el fin de favorecer la aceptación de las políticas comunitarias adoptadas unilateralmente, y que realmente es transmisión de conocimientos más persuasión y manipulación.

El concepto que tiene la Comisión de la opinión pública, a juzgar por sus escritos, es muy diferente del de debate que he explicado en el apartado 3.1.4. y se alinearía únicamente con el de control social. Su ideal sería una aceptación ciega del proceso de integración, con lo cual no habría opinión pública y, además, cae en la incongruencia de hablar de opiniones públicas nacionales y socioeconómicas a la vez que equipara la opinión pública con el conjunto de la ciudadanía²¹⁷. Sin embargo, según Sánchez Martínez, no se trata de una confusión, sino que es un claro ejemplo de la manipulación que supone equiparar estos dos conceptos con el fin de enmascarar el intento de excluir a los ciudadanos del proceso político, que vimos al hablar de la democracia sin ciudadanos: “No nos queda más remedio que afirmar que la manipulación del concepto y de su uso era –descartada la torpeza política– una estrategia con fines propagandísticos, de imagen, sin una base circunstancial consistente”²¹⁸.

Otra crítica muy extendida se refiere a la acción sobre los medios de comunicación, respecto a los cuales la Comisión se encuentra atrapada de nuevo entre la necesidad de ser más transparente y aprovecharlos mejor, por un lado, y la preocupación por controlar y limitar la información que les suministra, que es la que se impone y determina una comunicación persuasiva para justificar las políticas e intereses comunitarios, en la que los medios son objeto de influencia y herramientas idóneas para influir a su vez en la opinión pública. Por ello, y pese a la obsesión por ofrecerles información constante, no ha conseguido que mantengan una línea editorial sólida sobre la integración, y no cuenta con su colaboración vital para crear una opinión pública europea.

3.2.3.7.2. Dependencia de los estados

La ausencia de un mensaje y de una opinión pública europeos también es consecuencia de otro problema, el de la dependencia de los estados para desarrollar y ejecutar la política de comunicación de la UE, ya que estos supeditan los intereses comunitarios a los nacionales del gobierno de turno. Así, la integración europea se presenta como positiva o negativa en función de las prioridades nacionales, y eso explica en parte la crisis de apoyo surgida a raíz del TUE y que, como veremos, afectó de forma decisiva a la comunicación y percepción pública de la UEM.

The main problem for the EU is that, as Euro-scepticism grows (underpinned at the present time by London and Rome), it is having to compete for publicity with national governments of Member States in a game still officiated by national media and particularly the national press. At the moment it is the EU which is receiving most of the yellow cards.²¹⁹

²¹⁷ Comisión Europea, SEC(93) 1246/3.

²¹⁸ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 241.

²¹⁹ TUMBER, 1995, 518.

La intención de los estados de mantener bajo su control la política comunicativa también es el mayor problema para llevar a cabo las reformas propuestas de la política de comunicación: “La Comunidad Europea es una negociación entre 12 Estados miembros, muchas veces a cara de perro. (...) la construcción europea todavía no está lo suficientemente avanzada y el poder político real recae aún en los Estados miembros, que no tienen ningún interés en que la Comisión Europea tenga unos mecanismos informativos potentes” (HERRERO, 1994, 17-8). Eso se traduce en un presupuesto “ridículo” para la información y en una importante falta de medios de los servicios comunitarios. Además, hay una pelea cotidiana entre las versiones de un mismo hecho que ofrecen la Comisión y los gobiernos nacionales, cada una en defensa de sus intereses particulares. “La Comisión Europea, que es la primera sociedad compuesta por doce propietarios que son doce Estados miembros, tiene como principal enemigo a sus accionistas”²²⁰.

Asimismo, la preeminencia de los intereses nacionales da lugar a un efecto de *cabeza de turco*, en el que los gobiernos nacionales utilizan a Europa como coartada para aplicar políticas impopulares, que se justifican por exigencias de Bruselas, lo que contribuye a una imagen negativa de la UE como instrumento al servicio de intereses de otros países y en perjuicio de los del país que utiliza esta técnica propagandística, definida por Calduch como “elección de víctima” (apartado 3.1.7.1.).

En relación con lo anterior, existe una tendencia a relacionar el desarrollo de la política comunicativa con el de la Unión Política: si se logra una mayor integración, ese protagonismo de los estados en la comunicación europea con los efectos negativos descritos que conlleva será menor. Pero para llegar a una mayor Unión Política es preciso adoptar una política de información y comunicativa coherente y capaz de crear una opinión pública europea de verdad, sólida, motivada y plural. Es decir, es una pescadilla que se muerde la cola. Según Sánchez-Bravo, la Unión Política está íntimamente ligada a la ciudadanía europea y esta sólo se puede alcanzar con una cultura europea que abarque todos los ámbitos. A su juicio, es preciso crear una “unión comunicativa” para avanzar en los retos del desarrollo institucional y la integración política²²¹.

Asimismo, reprocha la falta de liderazgo, que no haya una escuela de líderes europeos, algo que es culpa más de los funcionarios comunitarios que de los políticos de los estados miembros. Este profesor considera un fracaso los proyectos de que “la dimensión comunicativa esté presente en todas las políticas”, como solicitaban todos los informes sobre la PIC, porque los funcionarios siguen despreciando a los medios de comunicación y sin tener formación ni responsabilidad comunicativa, como sucedía entres del nuevo enfoque (ver epígrafe 3.2.2.3.3).²²²

²²⁰ MONTEIRA, 1994, 23.

²²¹ SÁNCHEZ-BRAVO, 1993, 11 y 135. Conviene aquí recordar lo dicho sobre la posible influencia de la UEM en la creación de una identidad europea en 2.3.4.2. Un ejemplo muy citado de la ausencia de una opinión pública europea y de la relación entre comunicación y Unión Política es que sólo un estado, Italia, celebró un referéndum sobre un elemento de esa Unión, un mandato al PE para redactar un proyecto de Constitución europea. Y los medios de comunicación de los demás países apenas se hicieron eco de esta iniciativa, ni la explicaron, ni opinaron sobre ella.

²²² SÁNCHEZ-BRAVO, 1993, 14.

3.2.3.7.3. *La insuficiencia de la PIC para resolver el déficit democrático*

Uno de los posibles remedios más citados para la ineficacia de esta política es conceder un mayor protagonismo en esta materia al PE. Se supone que, al ser la única institución comunitaria elegida por sufragio universal directo, debe ser la más cercana al ciudadano y la que mejor encarna los valores democráticos que se supone inspiran la construcción europea. Además, el PE es la institución más radical a la hora de considerar los problemas de comunicación como un síntoma de una Europa construida al margen de los ciudadanos, como vimos en 3.2.2.3. Esa cercanía y esa imagen se potenciarían al otorgar el liderazgo informativo y comunicativo a la institución, algo que han propugnado los informes analizados en este Capítulo –incluso hay quien pide que sea el PE el que asuma todas las competencias de comunicación en detrimento del Consejo– pero que no se ha llevado a cabo. La causa excede el ámbito de la comunicación y deriva directamente del escaso peso del PE en el proceso de toma de decisiones y, en consecuencia, su reducida importancia en los asuntos objeto de información y comunicación.

De ahí llegamos al núcleo de todos los problemas, limitaciones e incongruencias de la comunicación comunitaria: el déficit democrático. Vimos al estudiar el nuevo enfoque que la Comisión consideraba el déficit informativo parte del democrático y que el único medio contemplado para convencer a los ciudadanos de la legitimidad de la UE y para conseguir un mayor apoyo era la información y la comunicación. La gran crítica en este punto es su insuficiencia para conseguir por sí sola estos fines. Según el politólogo norteamericano Easton, los cambios relacionados con la comunicación, emprendidos con el fin de crear un –necesario– sentido de comunidad entre los miembros del sistema político como vía para lograr la recuperación del apoyo, serían insuficientes por sí solos.

Nosotros podemos preguntar qué otras vías, además de la información, conseguirían los mismos resultados; y esto está directamente relacionado con la cuestión acerca de los otros componentes que tiene el déficit democrático, aparte del déficit –cualitativo– de información. (...) en su lugar podría haberse referido, por ejemplo, al funcionamiento de la estructura del sistema político de la CE; pero parece que la Comisión no percibía ningún problema al respecto de la estructura o, cuando menos, no quería reconocerlo públicamente.²²³

Es decir, la Comisión adopta una concepción restringida del problema en la que no se tienen en cuenta problemas como la estructura institucional de la UE, el desequilibrio en la estructura de autoridad, su legitimidad democrática, el papel del PE, el descontrol normativo, el sistema de trabajo del Consejo o la complejidad y opacidad del proceso de toma de decisiones, que son los que verdaderamente provocan la falta de apoyo y los que hay que solucionar, según el propio PE:

Los complejos y opacos procedimientos de toma de decisiones en la Unión Europea no facilitan precisamente la comunicación con los ciudadanos e incluso las mejores estrategias de comunicación poco pueden hacer para resolver este problema. (...) la política de información de la Unión Europea no puede paliar la ausencia de transparencia y democracia en las instituciones y de las modalidades de toma de decisión; la complejidad y la opacidad de los procedimientos constituyen una traba insuperable a la comunicación entre las instituciones y los ciudadanos.²²⁴

²²³ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 211.

²²⁴ Resolución del Parlamento Europeo sobre la política de información y comunicación de la UE, 1998.

Más aún, el cambio requerido en todas esas cuestiones políticas depende más del Consejo que de la Comisión. Pero se trata de cambios estructurales que sacudirían los cimientos de la actual construcción europea y atentaría contra demasiados intereses creados²²⁵. Resulta mucho más fácil culpar a que el mensaje no llega a los ciudadanos y desviar así la atención del problema político de fondo. La utilización de la PIC como chivo expiatorio para salir adelante en crisis de credibilidad y apoyo sin entrar a fondo en los verdaderos problemas se había utilizado ya en varias ocasiones, y puede considerarse tanto una técnica propagandística de *cabeza de turco* o elección de víctima como un ejemplo de manipulación, pues oculta que la mejora de la comunicación es condición necesaria pero no suficiente para resolver el déficit democrático. El fracaso de todos esos intentos, incluido el de 1993, prueba de nuevo la insuficiencia de la comunicación para resolver el déficit democrático, verdadera causa de la falta de apoyo y legitimidad.

Como conclusión, de todas estas críticas se deduce la incapacidad de la UE para formular y ejecutar una política de información y comunicación global, única para todas las instituciones, eficaz y coordinada, que conduzca a la creación de una opinión pública europea informada, democrática y participativa. Ésta, una vez adoptados los cambios políticos necesarios para reducir el déficit democrático, produciría un consenso que respaldaría y legitimaría una Unión Política hecha desde y hacia los ciudadanos. Prueba de esta incapacidad son los documentos comunitarios publicados tras el nuevo enfoque, incluida una Comunicación de la Comisión sobre una nueva estrategia de comunicación en 2002, que reconocen el fracaso de esta reforma y apuntan de nuevo a los mismos problemas pero sin proponer soluciones distintas²²⁶, y el hecho de que la Convención sobre el futuro de la UE abierta ese año incluyera entre sus objetivos “más democracia, transparencia y eficiencia de la Unión Europea”. En lugar de esa política ideal, la UE adopta una comunicación persuasiva, manipuladora y propagandística, que pretende justificar el actual proceso de integración, el mantenimiento del sistema vigente y las decisiones impuestas, como el TUE, así como eludir y controlar un verdadero debate, y que naufraga por descoordinación y la primacía de los intereses nacionales.

3.2.4. La estructura organizativa de la comunicación de la UE

“Los muchos rasgos originales de la Comunidad Europea aparecen también en su estructura y funcionamiento informativos, por lo que procede descartar, de entrada, cualquier intento de buscar una similitud o parangón de dichos servicios con las estructuras propias de los Estados nacionales, y en concreto de los Estados miembros de la Comunidad”²²⁷.

²²⁵ La resistencia a la reforma institucional ante la ampliación es un ejemplo de este problema.

²²⁶ Uno de estos documentos fue el Informe Pex (Parlamento Europeo, 1998), que proponía una nueva resolución sobre la PIC de la UE, aprobada en mayo de ese año. Aludía a la escasa motivación y confianza de los ciudadanos hacia la integración, y, como causas, a la falta de comunicación con la UE y de información sobre sus objetivos. Llegaba a decir que esta política debía evitar que la información se convirtiera en propaganda y que su único objetivo debía ser servir al ciudadano. Y lamentaba que no se hubieran llevado a la práctica las conclusiones del Informe Oostlander. Pero caía de nuevo en la contradicción entre el servicio a los ciudadanos y el objetivo de lograr su adhesión, aunque fuera sin usar la propaganda.

²²⁷ “Informe: órganos gubernamentales de información en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, Cuadernos para debate 79 (septiembre-octubre 1994), anexo, 1.

Su principal característica es que no existe una estructura comunicativa común que agrupe a todos los servicios, sino que obedece a un criterio de absoluta independencia y dispersión institucional. Así, al lado de los servicios informativos del Consejo y de la Comisión, cada institución tiene su propio organigrama informativo. Algunas, como el Tribunal de Justicia, el de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Banco Europeo de Inversiones, tienen un gabinete de prensa muy pequeño y centrado en los asuntos de su competencia. El PE tiene una Dirección General de Información y Relaciones Públicas, con una hiperactividad de elaboración de notas y documentos para la prensa. Además del contacto con los medios, se ocupa de las publicaciones, el material audiovisual, las visitas, etc. Dicha Dirección General tiene órganos que se ramifican en los grupos parlamentarios, comisiones, gabinetes e incluso en las Oficinas de Información en los países miembros. Pero quienes realmente producen la información en el PE son los grupos políticos, estructurados en torno a los partidos.

Y no sólo se trata de las instituciones comunitarias. Hay más de 3.000 *lobbies* presentes en Bruselas y más de 5.000 diplomáticos acreditados, que son también fuentes de información comunitaria, normalmente mejores que las propias instituciones. Esta multiplicidad de posibles proveedores de información sobre la UE supone un caos y un descontrol que explica el ansia de controlarla que destilaba el nuevo enfoque. Dada esta complejidad, voy a centrarme en este apartado en las dos instituciones con un papel más relevante en el proceso de toma de decisiones: el Consejo y la Comisión.

3.2.4.1. *El Consejo Europeo*

La estructura informativa básica del Consejo de Ministros está constituida por las Consejerías de Prensa de las Representaciones Permanentes de los estados. El Consejo tiene un Servicio de Prensa con funciones informativas y de organización, que facilita a los medios reseñas de sus reuniones y documentación de *background*. Pero su particular situación institucional al servicio por igual de todos los estados, y en particular del que ocupa la presidencia, hace que su actividad, a fuerza de guardar el equilibrio institucional y la neutralidad, esté muy alejada del interés periodístico y más próxima a los boletines oficiales. La información verdaderamente importante aparece oculta entre la “basura” informativa y las declaraciones huecas de que hablaba Schmid.

El Servicio de Prensa tiene como principal aportación las notas de prensa posteriores a cada Consejo, que suelen aparecer cuando los medios ya han difundido las decisiones adoptadas, porque el Servicio del Portavoz de la Comisión las publica antes:

El propio servicio de prensa del Consejo de Ministros, por el respeto a las normas internas de la institución para la que trabaja, prepara unos comunicados de prensa más parecidos a un acta formal del Consejo, que exigen a veces algunas revisiones o que algún ministro de un país concreto pueda echar un vistazo antes de que se hagan públicos. Esto no sucede con las reseñas de prensa de la Comisión, que siempre se hacen con una mayor independencia puesto que la persona que las hace trabaja para otra institución. Son mucho más flexibles, más rápidas y están menos constreñidas por las discusiones políticas (...); es decir, es prácticamente imposible que una discusión seria en un Consejo de Ministros salga en el comunicado de prensa del Consejo, pero sí se puede encontrar en el que hace el Servicio del portavoz de la Comisión.²²⁸

²²⁸ HERRERO, 1994, 20-1.

El portavoz del Consejo, por la idiosincrasia de esta institución, es el ministro presidente en funciones que cambia cada seis meses. La falta de un portavoz permanente impide que el consejo desarrolle una actividad de comunicación coherente en el tiempo, con unos objetivos a largo plazo, útil para los medios y los ciudadanos, y sin estar sometida y limitada por la permanente pugna entre los representantes nacionales.

Es decir, que aunque existe este Servicio y elabora material informativo, el peso informativo de las reuniones, debates y acuerdos del Consejo de Ministros recae en las Representaciones Permanentes de los países, como he dicho antes. Esta peculiar estructura informativa tiene la culpa de que se produzca el “efecto presidencia” descrito en 3.2.3.1.1. y, en cierta medida, de que la información que transmite la UE tenga una óptica totalmente nacional, como se dijo en 3.2.3.4. y 3.2.3.7.2.

3.2.4.2. *La Comisión*

La pieza básica de la UE en el nivel comunicativo es la Comisión. Este órgano dispone de dos tipos principales de competencias de ejecución, que también se aplican a este campo: la iniciativa normativa (arts. 155.2, 155.3 y 189 A del TCE) y el poder de decisión y de gestión, esto es, la *administración* de la Unión, en los ámbitos definidos por los Tratados²²⁹. Aparte están las competencias de control.

Para describir el sistema informativo de la Comisión, hay que hacer una breve referencia histórica. En el año 1958 las tres Comunidades Europeas decidieron crear, por un lado, un servicio común de prensa e información, y por otro, tres servicios de prensa específicos, dependientes del ejecutivo de cada una. Estos servicios específicos se llamaron Grupo del Portavoz. En 1967 se constituyó una sola Comisión para las tres Comunidades, con lo que el servicio común se transformó en una Dirección General de Prensa e Información, y los tres Grupos del Portavoz se refundieron en un sólo servicio autónomo, dependiente directamente del presidente de la Comisión. Las funciones de ambos órganos se fijaron ese mismo año: se estableció que el Grupo del Portavoz se encargaría únicamente de las funciones de portavoz ante la prensa, mientras que el resto de las tareas informativas quedarían bajo la jurisdicción de la Dirección General.

En la actualidad y tras la reforma de 1993, los servicios informativos de la Comisión se agrupan en esos dos órganos: el Servicio del Portavoz, que depende directamente del presidente, y la antigua Dirección General X, cuyo nombre pasó a ser “Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual” con el nuevo enfoque, que depende de un comisario encargado específicamente de estas materias. No obstante, muchas otras direcciones generales tienen sus propios gabinetes de prensa que suministran información directamente a los periodistas interesados en sus temas y que intentan asumir competencias propias de la DG X, con lo que aumenta la dispersión y el galimatías de fuentes informativas.

²²⁹ MANGAS Y LIÑÁN, 1996, 115-23.

3.2.4.2.1. El Servicio del Portavoz

Este servicio tiene una doble misión:

- Informar a la prensa y, a través de ésta, a los ciudadanos sobre la actividad de la Comisión y su posición en ciertos temas o ante otras instituciones
- Facilitar a la Comisión todos los elementos necesarios para reaccionar rápida y eficazmente a las noticias o planteamientos de los medios de comunicación

Como se puede apreciar, son las funciones típicas de cualquier gabinete de prensa de un ministerio, organismo o empresa. Sólo que estas funciones se dirigen a una cantidad de periodistas mucho mayor que los que atiende cualquier otro gabinete, puesto que la Comisión genera información que interesa a 15 países miembros y a varios no miembros, cada uno con su complejo sistema informativo. Así, en 1994 había 650 periodistas acreditados en Bruselas²³⁰, y más de 800 a finales de la década de 1990.

Para realizar estas dos misiones, hay que distinguir las tareas de adquisición, difusión y control de la información. La primera se basa en el principio de que toda la información de actualidad que procede de la Comisión debe pasar obligatoriamente por este Servicio. Existen dos tipos de información: la política y la técnica. La primera suele ser controlada directamente por el Gabinete del presidente, e implica la participación del portavoz en las reuniones de la Comisión o de otras instituciones comunitarias, ya que tiene rango de director general. Este portavoz da instrucciones a un grupo muy reducido de funcionarios del Servicio para la transmisión de esa información a la prensa. Esta concentración del flujo informativo en un número reducido de personas conlleva un férreo y eficaz control de la información que se difunde y contribuye a que sea coherente. El Servicio estaba formado tras el nuevo enfoque de 1993 por 16 portavoces, cada uno especializado en un campo específico de competencia informativa pero con la base del reparto de cuotas nacionales: un portavoz por país más el del presidente. Eso acarrea el problema de la relación con un número mayor de comisarios que originan la información, que provoca situaciones de “auténtica esquizofrenia”²³¹. Porque la información técnica exige un contacto del Servicio con las distintas direcciones generales, que tienen un miembro encargado de eso. Además, existe un Servicio de Documentación para buscar el contexto y antecedentes de las informaciones.

La difusión de la información hacia los medios se realiza de forma oral –hay un *briefing* diario informal sobre la actualidad comunitaria²³² y los miércoles se ofrece una rueda de prensa tras la reunión semanal de la Comisión– o escrita, mediante notas de prensa de dos tipos: unas con noticias breves sobre temas de actualidad y otras sobre temas particulares, tratados con mayor extensión. La difusión informativa hacia el exterior consiste en transmitir a las Representaciones en los distintos países las pautas de la Comisión sobre política informativa e información sobre la actualidad comunitaria.

²³⁰ “Informe: órganos gubernamentales de información en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, Cuadernos para debate 79 (septiembre-octubre 1994), anexo, 5.

²³¹ HERRERO, 1994, 20.

²³² Los periodistas acreditados llaman la “misa” diaria a este *briefing* que califican de absolutamente innecesario porque jamás se ofrece una información nueva y relevante. Pero consideran imprescindible asistir porque los demás periodistas se inquietan si falta uno, ante la posibilidad de que haya concertado una cita en la que consiga información de verdad.

Por último, el control de la información consiste en un dispositivo que permita reaccionar inmediatamente a informaciones incompletas, erróneas, tendenciosas o perjudiciales para la Comisión. El Portavoz tiene la misión de informar al presidente o a los comisarios interesados para tomar las medidas oportunas. Para controlar la información, se envían algunas noticias de agencia directamente al presidente y a los comisarios, y se elaboran cuatro boletines diarios con las más relevantes y dos revistas de prensa diarias con los recortes de prensa y el material audiovisual enviados por las Representaciones.

El Portavoz también organiza ruedas de prensa de los comisarios, tramita las peticiones de entrevistas, organiza viajes, coordina todas las actividades de prensa y elabora informes sobre temas específicos de la política informativa. Es decir, el resto de tareas habituales de los gabinetes de prensa.

3.2.4.2.2. La Dirección General de Información, Comunicación, Cultura y Sector Audiovisual

Esta Dirección General, la antigua DG X, tiene como principal tarea promocionar los aspectos de la política comunitaria que contribuyen a la integración europea, como la política agrícola o la monetaria, y destacar el papel de la Comisión en el desarrollo de la UE. También se ocupa de organizar campañas de información, que normalmente suelen ser de propaganda, de las relaciones con otras organizaciones, partidos políticos, sindicatos, etc., y de coordinar las oficinas de prensa en países no miembros.

La diferencia con el Servicio del Portavoz es que éste se ocupa de la información de actualidad y de las relaciones directas con los medios, mientras que la Dirección General se ocupa del tratamiento de temas generales, sin actualidad inmediata y con extensión a todos los sectores socioeconómicos implicados en la actividad de la UE. Sus objetivos son los mismos: difundir información a la sociedad e informar a su vez a la Comisión. La diferencia no está ahí, sino en el contenido, la metodología y los destinatarios de sus mensajes. Todas las informaciones que no sean de actualidad, no sean periódicas o no tengan como único destinatario los medios son competencia de la DG.

Respecto a los destinatarios de sus mensajes, éstos ya no son los medios y, a través de ellos, la ciudadanía en general, salvo las excepciones de las Representaciones en los estados miembros y las delegaciones comunitarias en países externos, que se ocupan de los periodistas locales que no están acreditados en Bruselas. Fuera de estos casos, sus audiencias son más específicas: colectivos sociales que destacan del entorno por su militancia, por su protagonismo político, social o económico, o por su notoriedad pública. Éstos exigen un planteamiento informativo distinto, especializado. Así se recoge en el documento SEC (93) 916 final, de reorganización de la DG X, donde se afirmaba que “Las Unidades 5 a 7 se encargarán de las actividades generales de información y comunicación dirigidas a determinados públicos. Estas actividades tendrían en cuenta, en el contexto de la política global, las necesidades específicas de estos grupos. Estas unidades asumirían las tareas de las unidades encargadas en la actualidad de las relaciones con estos colectivos (interlocutores sindicales, económicos, mujeres y jóvenes) garantizando que las acciones de información y comunicación respondían a las necesidades reales de estos grupos”.

Ejemplos de estos grupos son, por tanto, partidos políticos, sindicatos, asociaciones de consumidores, movimientos de mujeres, juveniles, ecologistas, pyme, etc. Los destinatarios de la acción de la DG también pueden ser los medios, pero la información que se les facilita no es de actualidad, sino contextual y de apoyo documental. Las actividades encargadas a estas unidades no se limitan a la información, sino que comprenden también la función de escucha, es decir, de seguimiento de sus opiniones.

Los medios empleados por la DG X tienen una vigencia temporal mayor que los usados por el Portavoz. Son materiales audiovisuales, desplegados, folletos, dossiers, colecciones, etc. También desarrolla actividades como seminarios, ferias y exposiciones, conferencias, stands, campañas institucionales, visitas, invitaciones a personalidades, servicios de documentación... Cabe destacar los numerosos folletos de información general para dar a conocer entre el gran público las funciones y actividades de la UE, así como las publicaciones especializadas dirigidas a grupos específicos. Estos medios tienen un contenido muy elemental, por lo que se complementan con otras publicaciones documentales para un conocimiento más amplio de las actividades comunitarias.

El control de la información no se hace con el seguimiento diario de los medios, como en el Servicio del Portavoz, sino mediante consultas periódicas directas a la opinión pública, mediante encuestas y sondeos, los *Eurobarómetros*, que evalúan los efectos y las carencias de la información transmitida. Existen tres tipos de Eurobarómetros:

- El Eurobarómetro estándar, realizado dos veces al año desde que Jacques Rabier lo creara en 1973, con un cuestionario de 15 a 20 preguntas. Se realiza mediante entrevistas cara a cara con una muestra de 1.000 personas en cada estado miembro, salvo 2.000 en Alemania –1.000 del Este y 1.000 del Oeste–, 1.300 en el Reino Unido y 500 en Luxemburgo. El cuestionario es el mismo siempre en dos partes –fidelidad a la integración europea y evolución de temas ya planteados– y sólo se introducen variaciones en la parte de temas nuevos en la construcción europea, como el TUE o las ampliaciones, de forma que se pueden identificar tendencias de la opinión pública a lo largo del tiempo. El margen de error es del 3,1% y el coordinador del trabajo de campo es el instituto INRA de Bruselas
- El Eurobarómetro *Flash*, que se puede realizar en cualquier momento sobre un tema de especial interés. Suele consultarse por teléfono a un colectivo de 1.000 personas por estado miembro –2.000 en Alemania–, y la publicación de los resultados es mucho más rápida que en el Eurobarómetro estándar: entre tres y cinco semanas después, frente a las seis semanas de las encuestas cara a cara. Otra diferencia es que en este caso las preguntas se preparan *ad hoc* para el tema de actualidad sobre el que se quiere consultar a la opinión pública. El Eurobarómetro Flash también tiene un margen de error del 3,1% y su realización está coordinado por EOS Gallup Europe en Bruselas
- Los sondeos entre líderes de opinión, que consisten en unas 200 entrevistas entre personas que ocupan puestos influyentes en la política, la sociedad o la economía de cada país miembro. Este último se introdujo tras la aprobación del nuevo enfoque, junto con el Eurobarómetro Mensual de Control

Existe otro tipo de encuesta realizada por la DG. Se trata de la Encuesta de Seguimiento Continuo, un sondeo telefónico realizado seis días por semana durante un período de cuatro semanas. La muestra comprende 800 entrevistas para cada oleada de cuatro semanas en cada estado miembro, salvo Alemania de nuevo, donde son 1.600. Esta encuesta permite realizar seguimientos de las actitudes de los ciudadanos hacia temas puntuales durante un período de tiempo de un mes. Su margen de error es del 3,5% y el encargado de coordinar el trabajo de campo es Euroquest MRB en Londres.

Por último, la DG X también se ocupa de las oficinas de prensa (Representaciones) en las capitales de los países miembros y de las oficinas de información en los países terceros. Su misión consiste, por un lado, en ejecutar las acciones informativas de la Comisión adaptándolas a las audiencias de cada país, y por otro, en informar a la Comisión sobre las actitudes de la opinión pública hacia la UE. Así, elaboran informes diarios y mensuales sobre las actitudes de los líderes políticos, los líderes de opinión y la opinión pública del país en cuestión.²³³

La estructura de esta DG se divide a su vez en cuatro direcciones desde 1993:

- Dirección A: Central de información. Coordina y elabora la información, analiza la opinión pública, prepara información para colectivos específicos y gestiona las bibliotecas y centros de documentación
- Dirección B: Redes de información. Gestiona las Representaciones, la información para países extracomunitarios y las oficinas de información
- Dirección C: Política audiovisual, cultura y deportes. Se ocupa de todas las acciones en el campo audiovisual y en el desarrollo de esta industria, y aglutina la dimensión cultural de las Unión, incluyendo el patrimonio cultural
- Dirección D: Comunicación. Esta última se encarga de la difusión de los mensajes a los ciudadanos y medios de comunicación, así como por Internet, de las publicaciones y producciones audiovisuales, de las exposiciones y de todas las acciones destinadas al público en general

3.2.4.2.3. Las redes de difusión de información

Como se ha señalado en el apartado dedicado a las características generales de la comunicación de la UE, uno de los principios básicos de esta comunicación es la descentralización. Para llevarla a cabo, desempeñan un papel fundamental las oficinas de prensa e información de la Comisión en los estados miembros, que a partir de 1997 pasaron a denominarse *Representaciones*. Deben adaptar la información elaborada por la Comisión a las sensibilidades propias de los países miembros. Así pues, las Representaciones aportan un valor añadido en la difusión de la información, como por ejemplo, la elaboración de folletos regionales o la coordinación de las redes de información. En el capítulo de la coordinación de las redes de enlaces, el papel de las Representaciones se ha reforzado mucho en los últimos años.

²³³ “Informe: órganos gubernamentales de información en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, Cuadernos para debate 79 (septiembre-octubre 1994), anexo, 5-15.

Las Representaciones dependen jerárquicamente de la Dirección B de la DG X, como acabamos de ver. Su papel está definido en la Comunicación SEC(94) 80/4. Los delegados o jefes de las Representaciones deben asistir a las reuniones periódicas en la sede central de la DG para coordinar sus actuaciones.

Sus funciones son aplicar la política de información de la UE, representar a la Comisión y al PE, mantener un contacto permanente con las instituciones, autoridades y organismos nacionales, servir de transmisor de los proyectos y logros de las políticas comunitarias, informar a la CE y al PE del desarrollo y repercusiones de la política europea en los países miembros, mantener una relación eficaz con sus centros de documentación y atender cualquier cuestión o consulta sobre temas comunitarios. Una de sus principales funciones es la de escucha, es decir, de seguimiento de la opinión pública en cada país. Según la citada Comunicación, los temas objeto de ese seguimiento son las posturas de autoridades y líderes de opinión importantes, los acontecimientos en el mundo de los medios, los debates en los parlamentos nacionales y las tendencias de la opinión pública y reacciones ante las actividades de la Comisión y la política de la UE.

Existen varias redes de enlaces creadas por la Comisión que realizan actividades permanentes de comunicación, y cuya coordinación en el nivel nacional corresponde a las Representaciones. “Los centros de enlace e información son estructuras cercanas al público, creadas en organismos preexistentes y con experiencia. Informan a los ciudadanos acerca de la Unión y sus políticas de una manera adaptada e informal. La mayoría de los centros de información se dirigen al gran público y están agrupados en redes”²³⁴.

Los enlaces más importantes son:

- Puntos de Información Europeos o Info Point Europa (PIE o IPE): su cometido es acercar la información comunitaria al gran público; proporcionan información básica sobre la UE y sus políticas. Están organizados para aportar una primera respuesta a cualquier solicitud de información, ayudar al público en sus preguntas y orientarlo hacia las fuentes más apropiadas. En los IPE se pueden obtener los folletos y publicaciones de la Comisión sobre cuestiones generales, en los que se divulgan los trabajos y decisiones de la UE
- Centros de información y animación rural (Carrefours): su finalidad es informar a todos los sectores de la sociedad rural sobre la UE, en particular sobre las diferentes políticas y programas de la Unión que les pueden afectar directamente, así como sobre los programas europeos a los que pueden acceder. Están al servicio de los ciudadanos, autoridades locales y regionales, agentes económicos, asociaciones y organizaciones de interés público
- Centros de Documentación Europea (CDE): creados principalmente en universidades, su primer objetivo fue hacer más accesibles las publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas. La red pretende responder a las necesidades de investigadores y estudiantes, y servir de apoyo a otros enlaces

²³⁴ Comisión Europea, Representación en España, 2000, 18.

- Euro Info Centers (EIC): informan a las empresas, las asesoran y asisten en todos los campos relativos a los programas y políticas comunitarios. Son primeras ventanillas de acceso a la información comunitaria para las pyme. Éstas disponen así de un interlocutor que les puede aportar una respuesta simple y práctica a todas sus demandas, ya sea directa o remitiéndolas hacia las estructuras y los proveedores especializados competentes en el tema que le interesa a cada una (CEI, CRAF, CEEI, BC-Net, BRE)
- Centros de Información Europea (CIE): creados conjuntamente por la Comisión y las autoridades de los países anfitriones. Su misión es informar al público general, responder a las solicitudes de información de grupos de interés y ofrecer un recinto donde celebrar reuniones, cursos y otras actividades relacionadas con la UE. Hasta ahora existen tres, en París, Lisboa y Berlín

Existen otros enlaces que informan sobre aspectos más especializados y que normalmente no dependen de la DG X, sino de otras direcciones generales específicas:

- Foros Urbanos (FU): centrados en el medio ambiente, son foros concebidos para que tanto las personas que intervienen en actividades cívicas como los ciudadanos normales participen en la ejecución de una estrategia de desarrollo que respete el medio ambiente y los recursos naturales
- Centros Europeos de los consumidores: facilitan información sobre la protección de los consumidores a organizaciones, asociaciones y entidades públicas o privadas. Las orientan en la resolución de conflictos surgidos entre partes residentes en diferentes estados, y difunden las líneas de actuación y programas comunitarios de la política de defensa de los consumidores
- Eurodesk: servicio de información y difusión de programas e iniciativas europeas dirigidas a los jóvenes en los ámbitos de educación y formación. Eurodesk tiene un servicio de línea telefónica abierta en la que se responde a cuestiones relacionadas con programas, acciones, subvenciones, etc.
- Puntos de contacto Cultura: información cultural
- Eures: red de cooperación entre la Comisión y los servicios públicos de empleo de los países. Su objetivo es informar y aconsejar a los trabajadores sobre la posibilidad de trabajar en otro país del Espacio Económico Europeo
- BC-Net, BRE, CEEI/BIC, CEI: centros orientados a la cooperación empresarial. Los dos primeros actúan en la búsqueda de socios para las empresas. Los dos segundos se dedican a la innovación y modernización de las mismas
- Eurojus: informa de los derechos inherentes a la condición de ciudadano de un estado miembro y encauza las denuncias por incumplimiento del Derecho comunitario. El servicio Europa en Directo informa por teléfono o Internet
- Casas de Europa, gestionadas por una Federación Internacional, y las secciones nacionales del Movimiento Europeo²³⁵

²³⁵ Comisión Europea, Representación en España, 2000, e Informe Especial 23/98.

3.3. Conclusiones

Antes de pasar al estudio de la estrategia comunicativa de la UEM, recapitulemos brevemente las principales conclusiones que pueden extraerse del análisis realizado sobre la política de comunicación de la Unión Europea.

1. En general, las organizaciones internacionales tienen como fin fomentar la integración de los estados, aunque el recurso comunicativo más eficaz para ello es presentar esa integración como un medio para alcanzar otros fines. Una organización tiene muchas más dificultades comunicativas que solventar que un estado, como el dirigirse a opiniones públicas diferentes y hasta enfrentadas, o los prejuicios y sentimientos nacionalistas. De hecho, la característica principal de su comunicación es que ha de ser forzosamente racional porque no hay un sustrato compartido en el que apoyar una persuasión emocional, la única eficaz. Más aún, el aspecto irracional está en su contra, por lo que deben desarrollar la llamada “propaganda antiemocional”. La UE tiene unos condicionantes específicos derivados de su estructura *sui generis*, a medio camino entre la supranacionalidad y el intergubernamentalismo, y que le concede competencias en materias tradicionales de los estados. La profundización de la unificación europea ha creado dos principios institucionales muy importantes para la comunicación: el de subsidiariedad con los estados miembros y el de proporcionalidad
2. La construcción europea se ha hecho históricamente sin contar con la opinión pública, por sus fines difusos y difíciles de explicar y, sobre todo, porque los dirigentes de la Comunidad no necesitan, salvo en el caso del PE, su apoyo manifestado en unas elecciones. Paradójicamente, eso ha permitido los mayores avances en el proceso funcionalista de integración, aunque a costa de un fuerte déficit democrático que cuestiona la legitimidad de la organización y que se manifiesta en su transparencia y en el proceso de toma de decisiones, carente de participación de los ciudadanos. Sin embargo, éstos han mantenido un “consenso permisivo” hacia la Comunidad que sólo se quebró con el TUE por el salto cualitativo que representaba y porque los ciudadanos no aceptaron la forma de imponer desde arriba algo tan relevante
3. La política comunicativa de la UE debe inscribirse dentro de las tendencias de la comunicación política de fin del Siglo XX, como la democracia sin ciudadanos, la privatización, el predominio del marketing político y la internacionalización de la opinión pública. Dio sus primeros pasos a raíz del Acta Única, con las primeras campañas conjuntas de las instituciones y el Programa de Información Prioritario. Pero su verdadero nacimiento se produjo como consecuencia de la profunda crisis de apoyo que se evidenció tras el TUE, de la que se culpó a que el mensaje europeo no llegaba al ciudadano

4. Las autoridades comunitarias reflexionaron sobre dos campos: el de la transparencia, donde se aprobó un Código de Conducta sobre el acceso público a los documentos que tenía demasiadas excepciones; y el de la política de información y comunicación, tratada en el Informe Oostlander, que proponía una democratización de toda la UE como solución, el De Clercq, que configuraba una estrategia basada en la publicidad comercial para *vender* la UE, y el Pinheiro, más realista y pragmático, que buscaba formalmente reducir el déficit cualitativo de información y aumentar la participación. Los tres coincidían en la necesidad de imbricar la esfera comunicativa en todas las actividades de la UE y de coordinar todas las instituciones comunitarias
5. Con la base del último informe, la UE acometió a partir de 1993 lo que se llamó el nuevo enfoque de la política de información y comunicación, con cuatro objetivos oficiales: dar visibilidad y credibilidad a la Comisión, justificar sus objetivos y políticas, informar mejor y dialogar con los ciudadanos, y contribuir al éxito de las políticas. Se basaba en los principios de apertura, orientación a la demanda, coordinación y facilidad de uso. Con este enfoque se pretendía mejorar la información y escuchar las demandas de los ciudadanos como medio de aumentar la participación y así disminuir el déficit democrático y aumentar la legitimidad de la UE. Sin embargo, eso entraba en contradicción con el servicio a las políticas comunitarias ya adoptadas, y esa función fue la que se impuso, por lo que el objetivo real era controlar y limitar la información y el debate, en una actitud poco democrática pero acorde con la lógica funcionalista. Por eso, el nuevo enfoque no sirvió para reducir el déficit democrático ni para evitar el desenso del apoyo
6. La metodología del nuevo enfoque la UE se basa en la descentralización, la coordinación y la utilización de los nuevos medios y organismos multiplicadores. Se plasmó en una serie de Comunicaciones sobre el enfoque general, la atención a la opinión pública, los planes de información –base de la coordinación de la estrategia–, el papel de las Representaciones en los estados, la información en terceros países, las redes y enlaces, el Programa Prince y la comunicación del euro. Además, se procedió a una reorganización de la DG X, a la que se dotó de más medios, y a la división clara de tareas: información general para ésta, información especializada para el resto de direcciones generales e información política a corto plazo para el Servicio del Portavoz. También se puso en marcha en 1995 el Programa Prince de acciones prioritarias, más publicitario que didáctico, con las campañas *Ciudadanos de Europa*, *Construyamos Europa juntos* y *Euro, una moneda para Europa*, y se reformó el Eurobarómetro.

7. La información de la UE adolece de una sobreabundancia y abstracción peligrosas –superávit cuantitativo y déficit cualitativo– y a la vez ineficaces para crear una conciencia europea y una opinión pública informada. Esto deriva de la complejidad de informar sobre la Unión, de la inoperancia de la acción de las instituciones y del fuerte carácter nacional de esta información. Su principal característica es el dirigismo, por la necesidad de control y de apoyo a las políticas, con lo que al final se convierte en persuasión y en propaganda. Se dirige a los grandes medios y segmenta los contenidos geográfica, temporalmente y en función del nivel cultural de las audiencias, lo que significa una simplificación extrema para hacerla accesible a todo el mundo. En cuanto a la propaganda, las dificultades de cualquier organización se acentúan por los objetivos más ambiciosos de la UE, los plazos reducidos, la fuerte oposición en ciertos países, aunque en otros existe una actitud proclive a la Unión Política, y la falta de identificación con la UE. Esta determina una propaganda de conversión, impide un importante uso de la transfusión, la simplificación tampoco es demasiado utilizada, pues prima la racionalidad, pero sí se emplea profusamente la orquestación, la desfiguración, la contrapropaganda y la subpropaganda.
8. Las críticas a esta política de comunicación abarcan todos sus aspectos, desde su falta de estatus jurídico o la inexistencia de una política única para toda la UE, pero inciden especialmente en tres: la imposibilidad de coordinar la atención y el servicio a la opinión pública y a los medios con el objetivo de justificar las políticas comunitarias, que deriva en persuasión, propaganda, manipulación y un concepto espurio de la opinión pública; la dependencia de los estados para desarrollar la PIC y, como éstos dan primacía a los intereses nacionales, es imposible crear unos mensajes y una opinión pública europeos, al tiempo que se usa a la UE como cabeza de turco; y la insuficiencia de esta política para resolver el déficit democrático sin acometer cambios estructurales de las instituciones, el sistema político y el proceso de toma de decisiones, por lo que echar la culpa a la PIC es otra manipulación
9. Desde el punto de vista organizativo, la característica principal es la dispersión de la estructura comunicativa, que impide un mensaje coherente pese a los esfuerzos de coordinación. El Consejo, a fuerza de guardar el equilibrio entre todos los países, tiene unos servicios muy poco útiles, y el peso de su comunicación recae en las representaciones de los estados. La Comisión es la pieza básica de la estructura, con dos órganos: el Servicio del Portavoz, encargado de la información a los medios sobre el día a día, cuyas competencias son la adquisición, difusión y control de la información política o técnica; y la DG X, enfocada a la comunicación a largo plazo hacia audiencias específicas y al control de la opinión pública mediante encuestas, los Eurobarómetros. También son muy importantes las redes de enlaces
10. La conclusión principal es que la UE no tiene una política de comunicación eficaz y coordinada, ni transmite una información plural que permita la participación, ni promueve un debate amplio y democrático que legitime su existencia y su proyecto, por lo que no contribuye a crear una opinión pública europea. Sus ataduras institucionales derivan en una comunicación persuasiva, manipuladora y propagandística cuyo único fin es justificar y mantener el actual *statu quo*. Estas son las coordenadas en las que se inscribe la comunicación de la UEM

CAPÍTULO IV

LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN DE LA UEM

Vamos a descender al tercer peldaño del análisis propuesto, el que corresponde con el objeto formal del presente trabajo: la comunicación de la Unión Monetaria. La estrategia de comunicación de la UEM se encuadra dentro de las pautas generales descritas para la comunicación política de fin de siglo (apartado 3.1.5.), del predominio del marketing político (3.1.6.) y de la política de comunicación de la Unión Europea que acabo de describir. De hecho, el nuevo enfoque de la política de información y comunicación surgió a raíz del TUE, cuyo principal contenido, como sabemos, era la Unión Monetaria. Esto significa que la principal aplicación de la nueva PIC ha de ser la comunicación de la UEM, para la que se desarrolló una extensa normativa y se dotaron unos medios materiales muy superiores a los concedidos a cualquier otro programa.

El análisis riguroso de la estrategia comunicativa de la Unión Monetaria no se puede quedar en la mera dimensión formal, normativa o institucional. Por ello, aplicaré a partir de este Capítulo el método de análisis cualitativo de contenido propuesto en la Introducción. Se trata de inferir, a partir de los textos que conforman las sucesivas estrategias y mediante el análisis de su contenido, las premisas, intenciones manifiestas y latentes, contradicciones, manipulaciones y omisiones de sus autores, básicamente la Comisión Europea. Este método de análisis no se encierra en los conceptos del propio texto y sus relaciones, sino que busca también relaciones contextuales con otros conceptos distintos o con otros significados para los mismos términos: en este caso, con los conceptos de las Ciencias de la Información y con las principales características reales de la política de comunicación de la UE (Capítulo III) y con los resultados del análisis sobre las verdaderas motivaciones de la UEM y sus ventajas e inconvenientes económicos y políticos (Capítulo II).

Con el fin de favorecer la claridad en el análisis, seguiré la línea expositiva que considero más coherente, es decir, la cronológica. Así, aplicaré el método descrito al análisis de los cuatro documentos más relevantes en el diseño de las sucesivas estrategias de comunicación de la Unión Monetaria, con la intercalación ocasional de algunos documentos adicionales que complementan o matizan los anteriores. Tras resumir todos los resultados obtenidos, dedicaré un apartado final, “cómo debería haber sido”, a las críticas vertidas sobre las Campañas, tanto desde la opinión pública en diferentes encuestas como desde la opinión cualificada de expertos en la materia.

4.1. El Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única

Tamaño empresa como la de la Unión Monetaria no era abordable sólo con el soporte del TUE y de los diferentes reglamentos que desarrollaron sus preceptos en cuanto a la introducción del euro, las normas del examen de convergencia, el Pacto de Estabilidad o el funcionamiento del BCE y el SEBC. Hacía falta un marco global de la transición hacia la moneda única y una gigantesca estrategia de comunicación para que fuera un éxito. Era necesario lograr cuanto antes el apoyo de la ciudadanía europea a la moneda única; sin él, el proceso estaba claramente abocado al fracaso.

Como hemos visto en el Capítulo anterior, la Unión Europea vio las orejas al lobo de la falta de respaldo de los ciudadanos precisamente por culpa de la UEM. El escaso apoyo popular al TUE evidenciado en los referéndum danés y francés fue el que planteó un replanteamiento radical de la política de comunicación de la Unión que dio como fruto el nuevo enfoque de la Política de Información y Comunicación de la UE, cuyo principal objetivo era involucrar al ciudadano y a la opinión pública en el proceso de construcción europea aunque manteniendo el control del debate, para lo que se convirtió a la dimensión comunicacional en parte inseparable de todas las políticas comunitarias, en este caso la monetaria.

Esta necesidad de apoyo para que la UEM llegara a ser realidad fue percibida claramente por la Comisión y, independientemente del replanteamiento de su política comunicativa, decidió elaborar un documento específico sobre este proyecto: el Libro Verde “sobre las modalidades de transición a la moneda única”, publicado como Comunicación COM(95) 333, del 31 de mayo de 1995, es decir, es anterior a la mayoría de los reglamentos sobre otros aspectos de la UEM, e incluso a las conclusiones de la cumbre de Madrid de diciembre de ese año. Esto es, el Libro Verde vio la luz antes de saberse siquiera que la moneda única se llamaría euro y que no se introduciría en 1997.

Estas consideraciones no son baladíes. Antes bien al contrario, la adopción de este documento antes de tomar esas dos decisiones, las más importantes en el proceso hacia la UEM junto con la elección de los países que pasarían a la tercera fase, indica que la crisis de apoyo tuvo más relevancia, o por lo menos más urgencia, en los planteamientos de las autoridades comunitarias que dichas decisiones.

La Comisión especifica que el Libro Verde pretende “determinar con todos los actores cómo preparar su instauración [de la UEM]. No se trata de pronosticar “quién” participará en la moneda única ni “cuándo”, sino de precisar el “cómo””. A este respecto, no pretende que responda de manera definitiva a todas las preguntas, sino que se utilice como referencia y base de discusión para todos los “socios” involucrados por el proceso de transición, entre los que incluye a los estados, instituciones europeas, bancos, empresas y consumidores. Asegura que tiene un enfoque abierto e interactivo, del que es símbolo el color verde; los puntos de vista de la Comisión se expresan “en pro de del funcionamiento armónico del proceso global”, aunque está abierta a la discusión.

El Libro Verde consiste en un prefacio, una introducción y cuatro partes. La primera de ellas se llama “Un modelo para la transición”, la segunda se refiere al “Papel de los diferentes agentes”, la tercera está dedicada al “Marco jurídico del ECU”, pues todavía no se llamaba euro, y la cuarta lleva por título “Campañas de comunicación”. Lógicamente, esta última parte es la que aquí más nos interesa y podemos considerar que es la piedra angular de la comunicación, información y propaganda de la UEM, aunque su introducción tiene una importancia también capital en esta área.

4.1.1. La necesidad del apoyo de los ciudadanos. Matices y contradicciones

4.1.1.1. El objetivo y la justificación del Libro Verde

La introducción del Libro Verde no deja lugar a dudas sobre su objetivo: “Contribuir a que los europeos aprecien su moneda y participen plenamente en su instauración”. ¿Cómo se justifica este objetivo? La respuesta de la Comisión es también igual de contundente y viene a justificar plenamente el objeto de esta tesis y su enfoque:

La moneda única no se decreta. Europa tiene un profundo apego a los fundamentos de la democracia: un progreso de esta envergadura histórica tienen que desearlo sus ciudadanos. Las instituciones europeas deben garantizar la apertura y la transparencia que requiere este cambio, que nos afectará a todos en nuestra vida cotidiana.¹

Es evidente que la Comisión entiende que UEM necesita imperiosamente el apoyo de la ciudadanía para prosperar. Porque el Libro Verde es hijo de las incertidumbres que habían dañado seriamente la credibilidad de la UEM: el aumento del desempleo, la recesión económica y las tormentas monetarias y financieras se admiten como detonantes del documento y de la estrategia que plantea, puesto que todos estos factores habían enmascarado, a juicio de la Comisión, los progresos realizados en la instauración de la UEM. Pretende convencer a la opinión pública de que “la Unión se habría defendido mejor ante estos problemas de haber existido la moneda única”.

“La inquietud se ha apoderado de ciertos sectores de la opinión pública. En los medios económicos y financieros, la oportunidad, credibilidad y viabilidad de la moneda única se ha puesto en entredicho”, afirma. En el prefacio se cita a las encuestas sobre la moneda única, donde los partidarios de la misma tenían una corta mayoría entonces, aunque no en todos los países, como muestra de la urgencia de adoptar medidas concretas para alcanzar los objetivos del TUE².

¹ Comisión Europea, COM (95) 333, Introducción.

² En el Capítulo VI estudiaré la evolución del apoyo de los ciudadanos a la UE en las encuestas y me detendré en las causas que la propia Comisión señala para la crisis de respaldo posterior al TUE: la crisis económica y el aumento del desempleo, el debate sobre el TUE, la Guerra de Yugoslavia, la entrada de tres países relativamente euroescépticos y, finalmente, la crisis de las *vacas locas* (ver epígrafe 6.1.1.1.1.).

Por tanto, existe una enorme similitud entre el Libro Verde y el nuevo enfoque en cuyo marco se inscribe. Ambos surgen como respuesta al peligro cierto de que la opinión pública diera la espalda a la construcción europea y a su paso más ambicioso, la UEM. El Libro Verde cita los problemas económicos y monetarios como causa de este descenso del apoyo, a los que el Informe Pinheiro añadía otros de tipo más político y relacionados directamente con la opinión pública: el entorno transcultural, el marco institucional complejo de la UE, la variedad de opiniones públicas distintas, la mayor visibilidad de la complejidad comunitaria por el debate sobre Maastricht y, en general, el contexto político, social y económico que había convertido a la UE en objeto permanente de debate. Además, reconocía problemas de coordinación y la tentación de gobiernos y grupos de presión de convertir a la Comisión en la fuente de los males de la sociedad. Todos estos factores conducían a una demanda por parte del público de más información, mejores explicaciones y un servicio más rápido.

4.1.1.2. El modelo funcionalista sigue presente

Pese a estas buenas intenciones, el documento ya arranca presa de contradicciones desde su mismo objetivo y su misma justificación, puesto que el primer párrafo de la introducción asegura que “Antes de que concluya el presente siglo, la Unión Europea contará con una moneda única fuerte y estable. Así lo han decidido sus pueblos y sus dirigentes, al firmar y ratificar posteriormente el Tratado de la Unión Europea”. Si así lo han decidido sus pueblos, ¿para qué hay que hacer que aprecien la moneda? ¿No la aprecian ya, puesto que han decidido implantarla?

Claro que, según este párrafo, los pueblos han tomado la decisión al ratificar el TUE. Pero pueblos que hayan ratificado el Tratado, si por ratificar entendemos aprobar en referéndum, tenemos sólo al francés, al irlandés y al danés, que lo había rechazado inicialmente. ¿Quiere decir esto que los únicos pueblos con derecho a decisión es éstos? En cualquier caso, la Comisión se mete en un terreno pantanoso a las primeras de cambio, lo cual es todo un síntoma de la complejidad del asunto que nos ocupa y de la ambigüedad con que va a enfocarlo la CE.

Es interesante también apreciar un matiz del Libro Verde que no debe pasarnos desapercibido en nuestro análisis. Aparte de plantear una estrategia de comunicación, la Comisión incide en la necesidad de seguir adelante por la vía de los hechos, independientemente de si esta estrategia tiene éxito o no:

Al publicar el presente Libro Verde, la Comisión está (...) lanzando una llamada a todos los principales afectados: instituciones, gobiernos, sector privado. Cuanto antes converjan las economías de los Estados miembros, antes se disolverán las dudas. Cuanto antes comiencen los bancos y empresas a prepararse, mayores serán los beneficios que reciban; la lección, aquí, es exactamente igual que en el mercado único.

Al mismo tiempo, surge la necesidad de explicar a los ciudadanos europeos el valor real de su nuevo dinero, y de convencerles de que se trata de un factor de estabilidad, crecimiento y futuro bienestar de todo nuestro continente. Ello precisará un esfuerzo de comunicación simple, continuo y transparente.³

³ *Ibíd.*, Prefacio.

Este matiz viene a significar que, aunque la Comisión se ha dado cuenta de la importancia de una estrategia de comunicación, aunque piensa que hay que acercar al ciudadano algo tan importante como es la moneda única, no confía plenamente en el éxito de su empeño. Por eso, se concede la salvaguardia de aplicar la vieja estrategia funcionalista de “hechos consumados”, de probado éxito en la construcción europea como demuestra el ejemplo que cita expresamente, el del mercado único. Esta estrategia forzaría a la ciudadanía a aceptar la UEM, quiera o no quiera, cuando su desarrollo esté tan avanzado que sea imposible dar marcha atrás. Un planteamiento que no se puede calificar precisamente de democrático y que contradice las grandes palabras acerca de la transparencia y la necesidad de respaldo popular. Ambas acciones –la comunicación y los preparativos–, como queda claro en la cita, se llevarán a cabo simultáneamente.

Tanto es así que la contundencia de su objetivo enunciado más arriba se diluya con otros dos objetivos o “ambiciones” que se enumeran en el prefacio y al final de la introducción, en un apartado que se titula “El Libro Verde tiene un triple objetivo”:

- Disipar las incertidumbres que rodeaban el paso a la moneda única “esencialmente en torno a los costes generales de la transición”, con la clara intención de reducir estos costes. Para conseguirlo, se propone un marco legal, un modelo de referencia y unas garantías jurídicas. Esto posibilita que se desarrolle el proceso independientemente de la estrategia comunicativa
- Demostrar la viabilidad técnica del paso a la moneda única, para hacer que los principales operadores cobren conciencia de la tarea que hay que realizar. Este objetivo enlaza con otro de los grandes ejes de la estrategia de implantación y de comunicación de la UEM, que ya vimos en el Capítulo II y que está presente en todo el proceso: concentrar la atención en los aspectos técnicos y prácticos para eludir hablar de la naturaleza política de la Unión Monetaria. O lo que es lo mismo, primar el desarrollo sobre la causa⁴
- El tercer objetivo, y es muy significativo que aparezca en último lugar, es el de ganar la aceptación y el apoyo del público, imprescindibles para el éxito de la operación. Para ello propone las líneas maestras de la estrategia de comunicación para demostrar las ventajas de la moneda única. Pero no sólo para eso; también “para preparar de manera concreta a cada uno de ellos a la transición al ecu”. Una nueva prueba de la intencionalidad descrita.

Estos objetivos son los que determinan la estructura descrita del Libro Verde⁵.

Por último, creo que podemos considerar que la “llamada a todos los afectados” y la afirmación de que “cuanto antes comiencen los bancos y empresas a prepararse, mayores serán los beneficios que reciban” pueden señalarse como claros ejemplos del uso de la técnica propagandística del contagio orientada hacia las elites nacionales. Es más, la Introducción llega casi a reconocer esta estrategia: “Una preparación idónea contribuirá a disipar las dudas, en particular en aquellos países en los cuales la solidez de la actual moneda nacional dificulta más la aceptación de este cambio”.

⁴ A este respecto, recordaré la argumentación de Fernández-Castaño sobre esta materia descrita en el apartado 2.3.5. y su metáfora de “los dos barcos”, uno de carácter técnico y el otro político, de forma que el segundo concentre el fuego de los opositores para que el primero pueda llegar a puerto.

⁵ En el apartado A.3.2.4. del Anexo I se estudian los otros dos objetivos del Libro Verde y su plasmación en las resoluciones adoptadas en el Consejo de Madrid de 1995.

4.1.2. El *corpus* de la propaganda de la UEM

Es insoslayable pasar primero por la introducción, puesto que contiene de forma resumida un auténtico compendio de la filosofía oficial de la Comisión Europea sobre la moneda única y de los principales argumentos a favor de la misma defendidos por la UE. Es decir, es la *Biblia* del contenido de la comunicación política de la UEM. Este compendio está en la base del proceso comunicativo y debe ponerse en relación con los argumentos a favor y en contra de la moneda única que vimos en el Capítulo II.

La comunicación de la UEM tal como se describe en el Libro Verde se inscribe dentro de los parámetros reales de la comunicación de la UE que vimos en el Capítulo III: preeminencia de los intereses institucionales sobre los de los ciudadanos, información al servicio de la persuasión, intención de controlar los debates y la participación, justificación de las acciones decididas unilateralmente e irrevocables, y manipulación de la opinión pública para que acepte ciegamente los objetivos y políticas. Y se puede calificar de propagandística según definí este concepto en el apartado 3.1.7: es una comunicación persuasiva con fines predeterminados, planificada y deliberada para lograr en el receptor la conducta deseada por el emisor, tiene carácter impersonal, su contenido es ideológico, no comercial, persigue provocar la congruencia en el persuadido y sirve a los intereses políticos del emisor. Asimismo, como veremos, su contenido y su forma son parciales, ya que manipula y altera la información que transmite al público, es selectiva en cuanto a medios, información y públicos objetivos, y pretende condicionar al receptor dificultando la formación libre de sus opiniones.

Dentro del campo propagandístico, la UEM exagera los problemas de la propaganda de la UE que vimos en el apartado 3.2.3.3.2: su carácter antiemocional, lo ambicioso del objetivo a alcanzar, lo reducido del plazo para lograrlo y la oposición a la que debe hacer frente: entre el 30% y el 40% de los ciudadanos rechazan la UEM, frente a una oposición a la UE en su conjunto de entre el 10% y el 15%, según veremos en el Capítulo VI. La comunicación de la UEM sería genuinamente internacional, ya que el emisor es una organización de esta índole. Sin embargo, el principio de subsidiariedad pone en manos de los estados miembros la ejecución de las acciones propagandísticas, con lo que tenemos una propaganda nacional sobre un tema internacional, según la definición de Caldach (apartado 3.1.7.2.)

También vimos la preferencia por la orquestación como técnica propagandística, cosa que se da también, como veremos, en la UEM, y que se basa en la repetición por distintos medios de un puñado de ideas-fuerza. También veremos que se hace uso de la desfiguración. Aunque la simplificación tampoco suele ser muy utilizada por la UE, en el caso de la moneda única no queda más remedio que acudir a ella si se quiere *vender* el proyecto al público general. Otro tanto debe decirse del contagio, dirigido especialmente hacia las elites políticas y económicas de los estados miembros y de la que ya hemos visto un ejemplo. Asimismo, es destacable el uso de la contrapropaganda y de la subpropaganda, pues hay que preparar el terreno con ideas más generales como la necesidad de reducir los desequilibrios económicos y las incertidumbres, la bondad de una inflación baja, las ventajas para el consumidor de la mayor competencia, etc.

Los mensajes propuestos aquí se organizan en varios apartados cuyo título toma la forma de un eslogan, la técnica más característica del marketing político. Además, debemos tener presentes también los conceptos de desinformación y manipulación al estudiar los mensajes que contiene este documento.

4.1.2.1. Mensaje central: la moneda única, factor de estabilidad y prosperidad

Los mensajes de esta propaganda vienen a coincidir con los argumentos económicos a favor de la UEM que estudié en el Capítulo II (ver apartado 2.2.1.). Allí vimos que los defensores de estas consideraciones eran las instituciones de la UE y de los estados miembros, y la parte central del espectro político, mayoritario en Europa.

Entonces enumeraba ocho supuestas ventajas de la unificación monetaria: la eliminación de la incertidumbre del tipo de cambio; el fin de las devaluaciones competitivas; la supresión de los costes por cambio de moneda; la mejor determinación de la política monetaria mediante una soberanía monetaria común; mayor control de la inflación y comparación de precios; mayor potencial de crecimiento con la consolidación del mercado único; el papel internacional destacado de la economía europea que traerá mayor estabilidad internacional; y la reducción de los desequilibrios económicos gracias al proceso de convergencia.

En el Libro Verde, estos argumentos se comprimen en cinco enunciados: el mercado único será más eficaz, se fomentarán el crecimiento y el empleo, los costes de la existencia de varias monedas desaparecerán, se reforzará la estabilidad internacional y se consolidará la soberanía monetaria común de los estados miembros.

Todos ellos se resumen en una idea central, llamado a ser el mensaje fundamental de toda la estrategia: la moneda única será un factor de estabilidad y prosperidad. Este mensaje se completa con la idea de inevitabilidad –la UEM es la consecuencia inevitable de la globalización y el mercado único– y con la de falta de alternativas –no hay otro modo de conseguir tantas ventajas–. Estas tres son las ideas-fuerza en que se basa la estrategia de orquestación propuesta por la Comisión en este documento.

Podemos sacar ya una importante conclusión de lo dicho hasta ahora: tanto la prioridad del objetivo de demostrar la viabilidad técnica de la UEM, como esta idea central y como los argumentos empleados como base de la estrategia comunicativa indican claramente que la comunicación (propaganda) de la UEM va a centrarse única y exclusivamente en el aspecto económico del proyecto. No olvidemos que la verdadera motivación de la unificación monetaria es política, como concluí en el apartado 2.3. La razón de que los mensajes se refieran sólo a la economía es la que ya esboqué allí: es más fácil convencer a la opinión pública para aceptar una moneda con grandes ventajas económicas que no un proyecto político que supone una importante cesión de soberanía.

El Libro Verde no se limita sólo a resaltar las ventajas económicas de la UEM. También ofrece las líneas maestras de la contrapropaganda que debe realizarse para anular los argumentos en contra de la Unión Monetaria que conforman los mensajes de los grupos opositores al proyecto. Veamos con un poco de detalle todos estos aspectos.

4.1.2.2. Un complemento esencial del mercado único

En el Capítulo II ya dije que ésta era la principal justificación de la UEM, no tanto por su fuerza ni por su evidencia o irrefutabilidad, ni siquiera por su originalidad, sino por su simplicidad y su utilidad para la comunicación persuasiva y la propaganda.

Este mensaje aúna las ideas del fin de la incertidumbre por tipo de cambio y de una mayor comparación de precios. Así, el Libro Verde asegura que es imprescindible (idea de inevitabilidad) evitar las variaciones de tipo de cambio que perturben los intercambios comerciales y las inversiones para que el mercado único funcione satisfactoriamente. Lo explica así: “Una variación del mercado único, por reducida que sea, puede modificar sustancialmente el equilibrio de los contratos entre dos empresas europeas, afectando al propio tiempo a la riqueza de los ciudadanos y al poder adquisitivo de los consumidores”. Aquí también está presente la idea de falta de alternativas: sólo la moneda única, y en el mayor número posible de países, acaba con estos avatares.

Aparte del debate económico sobre este particular (ver epígrafe 2.2.1.1.) y de la simplificación que debe impregnar toda campaña de comunicación política masiva, más aún si es propagandística, parece una cierta temeridad introducir en esta argumentación una intención de infundir temor a una menor riqueza y poder adquisitivo de los ciudadanos si no se introduce la moneda única, ya que no se justifica en ningún momento cómo se deriva este efecto de la fluctuación de las monedas. Además, no se dice tampoco que, si bien la depreciación reduce el poder adquisitivo, una apreciación lo aumenta.

Por otra parte, el Libro Verde añade otro mensaje favorable del fin de las variaciones de cambio: la comparación real de los precios entre países, que intensificará la competencia y los intercambios en el mercado único, lo que beneficiará a empresas y consumidores. De forma sorprendente, no hace referencia a la disminución de la inflación que también debe traer la moneda única según sus partidarios, al reducir de forma generalizada las expectativas de precios de los agentes sociales en un área más amplia.

4.1.2.3. Un estímulo para el crecimiento y el empleo

Es la base de la idea “un factor de estabilidad y prosperidad”, sostén fundamental de la comunicación de la UEM. Se justifica por dos motivos en el Libro Verde:

- El entorno de estabilidad y solidez macroeconómica que traerá consigo la moneda única, que se atribuyen a la reducción de dos desequilibrios en el proceso de convergencia: el déficit público y la inflación. Las consecuencias de este entorno son maravillas sin cuento, según este documento: “propiciará el desarrollo de los intercambios, mejorará la asignación de los recursos, alentará un incremento del ahorro, reforzará el crecimiento y, por último, creará más empleo, mejorando al propio tiempo el nivel de vida”.

Se trata de una simplificación del famoso *círculo virtuoso* que vimos en el apartado 2.2.1.8. y que se aplicaba únicamente a los países con mayores desequilibrios, como Italia y España. En 2.2.1.6. recogí la opinión de varios expertos que defendían el mayor crecimiento derivado del entorno de estabilidad de la UEM, aunque admitían la dificultad para cuantificar este efecto

- La independencia y “solidez” del BCE, que le permitirán cumplir su misión de preservar la estabilidad de precios. Estos rasgos ganarán la confianza de los mercados, lo que “podría conducir, sobre todo a largo plazo, a una baja de los tipos de interés, hecho que beneficiaría en particular a las pyme”.

Aparte de los precedentes históricos de errores de los bancos centrales, la Comisión hace un claro ejercicio de desinformación en este argumento: la herramienta habitual para contener la inflación cuando la economía crece es subir los tipos⁶, lo que tiene un efecto negativo en el crecimiento, es decir, justo lo contrario de lo que se preconiza en este apartado. Ahora bien, a largo plazo un contexto de baja inflación hace innecesarias las subidas; de ahí que diga expresamente “a largo plazo” y que emplee el condicional “podría”.

Hay todavía dos matices más en este argumento: por un lado, se echan balones fuera y se deja la responsabilidad de que bajen los tipos al mercado; por otro, el Libro Verde vuelve a apelar a los empresarios como grandes beneficiarios de la UEM, dentro de su estrategia de contagio

4.1.2.4. Un factor de ahorro

Este argumento es el de la eliminación de los costes de transacción por operaciones de cambio o de cobertura del riesgo de cambio al establecerse una única moneda en toda el área. Estos costes “no son nada desdeñables” para la Comisión, que los cifra en entre el 0,3% y el 0,4% del PIB de la UE. Podemos observar que ya en 1995 había reducido su estimación desde el 0,5% del Informe Emerson, probablemente porque ya daba por hecho que el Reino Unido no entraría en el euro desde el principio. En cualquier caso, no es lo que se puede considerar un ahorro suficientemente grande como para justificar la aventura de la UEM, a juicio de numerosos expertos (ver 2.2.1.3.).

El Libro Verde emplea el manido ejemplo del *viajero paranoico*, tan popular antes incluso de la firma de Maastricht: un viajero que cambia dinero en cada frontera de la UE y al final le queda la mitad del dinero que tenía al empezar el viaje. La Comisión no hace referencia a que este ahorro se podía haber conseguido simplemente usando tarjeta de crédito, sin necesidad de moneda única. Es llamativo también que, en su desarrollo, hable de libras, si en 1995 ya se daba por hecho que Gran Bretaña se iba a quedar fuera. ¿Un intento de propaganda del euro hacia el Reino Unido?

4.1.2.5. Un factor de estabilidad internacional

El Libro Verde propone una extensión de las ventajas del fin de la incertidumbre cambiaría a las relaciones con países de fuera de la UEM. Se basa en dos premisas. En primer lugar, el uso del euro como moneda de reserva y de intercambio en pie de igualdad con del dólar o el yen, algo que es “natural” al ser la UE la primera potencia comercial del mundo. Este uso del euro permitirá a las empresas y consumidores importar y exportar en su moneda, con lo que se elimina la incertidumbre sobre la rentabilidad de las operaciones y se protege el empleo, según la Comisión: otra vez la apelación al miedo, en este caso al paro.

⁶ Además, la mayoría de los políticos y economistas esperaban que el BCE iniciara su andadura con una subida de tipos para afianzar su independencia –a los Gobiernos no les gusta nada que se suban los tipos porque los votantes pierden riqueza– y la credibilidad de su compromiso de lucha contra la inflación. Finalmente, lo primero que hizo el BCE fue bajar los tipos para contener los perjuicios de la crisis asiática de 1998, pero eso no nos importa aquí. Lo importante es lo que la Comisión pensaba en 1995.

No se cuantifican los posibles ahorros derivados de esta ventaja, aunque algunos documentos de la propia Comisión los habían cifrado en el 0,6% del PIB, es decir, por encima de los de la desaparición de los costes de transacción internos. En todo caso, sigue sin ser una cifra concluyente. Por otra parte, la Comisión da la razón a los críticos cuando admite literalmente que esta ventaja llegará “a largo plazo”. No se hace referencia a que la mayor o menor utilización internacional del euro dependerá de la credibilidad de la divisa, en la que tiene mucho que ver la cohesión política de los países de la UEM. Una nueva huida de cualquier asunto con un perfil político, aunque sea indirecto.

La segunda premisa es la posibilidad de llegar a acuerdos con sus “socios” norteamericano y japonés para dar mayor estabilidad al sistema monetario internacional. Esta estabilidad propiciaría un reequilibrio de un sistema en el que el dólar había *some-tido* literalmente a las monedas europeas. Siendo muy relevante esta ventaja –sobre todo en un momento de turbulencias monetarias, en las que tuvo mucha responsabilidad la preponderancia del dólar, como explico en el Anexo I–, es muy significativo que el Libro Verde no hable de la posibilidad de que los países que adopten el euro hablen con una sola voz en los organismos donde se pueden alcanzar estos acuerdos: el FMI, el Banco Mundial o el G-7. Otro ejemplo de elusión de temas con implicaciones políticas.

4.1.2.6. Refuerzo de la soberanía monetaria común

Aquí el documento entra de lleno en el terreno de la contrapropaganda, ya que pretende contrarrestar el argumento crítico de que la UEM conlleva la pérdida de soberanía nacional en política monetaria. O para ser exactos, trata de contrarrestar dos argumentos: uno de tipo político, que asegura con razón que la cesión de la soberanía monetaria es la mayor que se ha hecho nunca en Europa y que puede conducir a mayores cesiones en otras áreas, que es precisamente el objetivo final; y otro económico, según el cual la UEM supone renunciar al ajuste mediante la política monetaria en casos de pérdida de competitividad, renuncia que se une a la del tipo de cambio y la política fiscal⁷.

Como en apartados anteriores, la Comisión huye del aspecto político de la cesión de soberanía nacional, donde además tendría que caer en una paradoja: mentir para negar la motivación verdadera y oculta de la UEM. Se centra en el aspecto económico, en el que mantiene la misma tesis que el Banco de España: no puede haber políticas monetarias independientes en un contexto de libertad de movimiento de capitales si se quiere mantener una estabilidad cambiaria. O dicho de otro modo, si se quiere conservar la soberanía monetaria nacional, hay que aceptar bruscas fluctuaciones del tipo de cambio, que ya se han demostrado muy negativas en esta argumentación del Libro Verde:

Pero ¿de qué margen de independencia disponen realmente las políticas monetarias actuales? En una situación caracterizada por la interdependencia de las economías y la libertad de movimiento de capitales, la aplicación de una política monetaria autónoma ha dejado de ser una opción plausible (sic). De hecho, los Estados miembros perderán una prerrogativa que, en la práctica, no pueden utilizar.

Añade la idea de gestión colectiva de la política monetaria o “soberanía monetaria común de nuevo cuño” entre los bancos centrales nacionales. Y asegura que será una responsabilidad compartida, pero efectiva, sin aportar ningún argumento para ello.

⁷ Para estudiar este argumento, acudir a los epígrafes 2.2.1.4., 2.2.1.4.1., 2.2.2.3. y 2.2.2.3.1.

Precisamente, las principales críticas se centraban en la imposibilidad de llevar a cabo una política monetaria común para un conjunto de países tan dispares, con ciclos y vulnerabilidades tan heterogéneos, como los miembros de la UE a pesar del proceso de convergencia. Esta circunstancia, a la que no alude este mensaje propagandístico, tendría como consecuencia un enfrentamiento en el seno del BCE entre los representantes de unos y otros países, para defender los intereses coyunturales de cada uno. De ahí que los opositores, en vez de soberanía compartida hablaban de *enfrentamiento compartido*.

Tampoco se alude a la importancia de la política monetaria para hacer frente a los *shocks* en una zona con graves carencias de flexibilidad y sin estabilizadores automáticos suficientes según la teoría de las ZMO. Ni a que para conseguir una armonización de los tipos de interés en niveles reducidos no es necesario, una vez más, llegar a una Unión Monetaria, sino que hay otras maneras de inspirar la suficiente confianza a los mercados. Pero admitir esto, claro está, chocaría con uno de las tres ideas básicas de la propaganda de la UEM: la falta de alternativas para lograr los objetivos buscados.

4.1.2.7. ¿Y los temores?

Este último apartado de la enumeración de los contenidos de la propaganda de la Comisión sobre la UEM dentro de la Introducción del Libro Verde ahonda en la contra-propaganda iniciada en el apartado anterior sobre la pérdida de la soberanía monetaria. Aquí trata de responder a las críticas al proyecto que se basan en la pérdida del tipo de cambio como instrumento de ajuste. El mensaje en este caso no es tan contundente como al negar la posibilidad de una política monetaria independiente, sino que reconoce que el tipo de cambio sí tiene efectos. Ahora bien, los minimiza: “No obstante, este instrumento sólo aporta soluciones –a menudo temporales– en casos muy concretos”.

Recoge así la tradición de los economistas europeístas, encabezados por Padoa-Schioppa (ver epígrafe 2.2.1.1.), que niegan la eficacia del tipo de cambio como instrumento de política comercial, de política antiinflacionista y de ajuste en caso de *shock*. En el primer caso el argumento es que la devaluación competitiva es un atentado contra el mercado único y, además, genera inflación; en el segundo, aseguran que en una economía abierta no hay suficiente control de la masa monetaria por un país como para que el uso de la paridad reduzca el nivel de precios más allá del corto plazo, por el efecto sustitución de las divisas; finalmente, afirman que el SME ya había limitado notablemente la capacidad de ajuste ante un *shock* antes de la UEM. No obstante, el ajuste vía tipo de cambio fue la única solución para las crisis de 1992 y 1993, cuyo recuerdo tenía muy fresco la Comisión cuando elaboró este documento.

Precisamente, el recuerdo de las devaluaciones recientes no permite que la Comisión rechace la eficacia del tipo de cambio. Por ello, se ve obligada a aceptar en parte la crítica, en la única fisura que se puede encontrar en el discurso propagandístico de la UEM. Para cerrar esta fisura, el Libro Verde intenta buscar una salida, y es casi peor el remedio que la enfermedad para los intereses de la Comisión:

En la mayoría de los casos, este tipo de problemas se abordan o resuelven mejor por otros medios, que siguen siendo en buena medida responsabilidad de los Estados miembros, como la política presupuestaria o el funcionamiento del mercado de trabajo. Por ello destaca el Tratado la necesidad de un elevado grado de convergencia y el principio de una economía de mercado abierta a la libre competencia.

Decía que es casi peor el remedio, porque la política presupuestaria está absolutamente limitada por los criterios de convergencia, primero, y por el Pacto de Estabilidad, después. De ahí que diga lo de “en buena medida”. Sin ajuste por tipo de cambio ni poder presupuestario suficiente, la única alternativa que parece dejar la Comisión es la flexibilidad del mercado laboral, con lo que acaba por dar la razón a los críticos ultraliberales, precisamente los que más ferozmente atacaban la desaparición del tipo de cambio. Por otra parte, ya vimos en el Capítulo I al hablar de la política de desinflación competitiva que un ajuste basado exclusivamente en la reducción de los costes salariales provoca un aumento del paro y puede conducir a un estancamiento económico.

Las implicaciones de esta cita van más allá: reconoce implícitamente que la pérdida del tipo de cambio no se puede suplir del todo con estas soluciones. Por tanto, lo mejor es que no se llegue a producir un *shock* que requiera una devaluación, como el de 1992-93; así lo admite cuando alude a la necesidad de un alto grado de convergencia. Aunque lo intente relacionar con un “por ello”, eso no tiene demasiada conexión con la política presupuestaria o el mercado de trabajo. Más bien debería decir “pese a ello”.

Por si queda alguna duda sobre esta claudicación implícita, el siguiente párrafo del Libro Verde la despeja: “En caso de que surgieran problemas debidos a circunstancias excepcionales, que escaparan al control de los Estados miembros, el Tratado prevé la posibilidad de conceder una ayuda financiera comunitaria, autorizada por el consejo en determinadas condiciones”. Esto es, reconoce que puede haber *shocks* que requieran ajustes vía tipo de cambio y que no se resuelvan ni con la convergencia, ni con la política presupuestaria “en buena medida”, ni con la flexibilidad laboral. Para esos casos, el remedio propuesto es una transferencia fiscal extraordinaria. Lo que no dice es que, en 1995, el presupuesto comunitario estaba muy lejos de tener recursos suficientes para permitirse las transferencias que podrían convertirlo en un estabilizador automático.

En conclusión, uno de los grandes fallos de la Comisión, si no el mayor, tanto en la comunicación como en la elaboración del proyecto de la UEM, ha sido la justificación para la pérdida del tipo de cambio. En el apartado 2.2.2.2. vimos como Guillermo de la Dehesa aludía a la contradicción entre la solicitud de la Comisión los países para que no apuraran las bandas amplias del SME y la afirmación de que la devaluación no tenía eficacia. Esta incongruencia se mantuvo años después cuando el euro empezó a depreciarse frente al dólar: la Comisión llegó a decir que era beneficioso para las exportaciones europeas.; ¿pero no decían que no tenía efecto? Tal vez la respuesta es que la propia Comisión está convencida de que las devaluaciones sí sirven para algo, al menos a corto plazo, y que su pérdida con la moneda única no se puede justificar racionalmente. Pero la forma de intentar ocultar esta situación no parece la mejor posible.

4.1.2.8. El TUE confiere a la UEM bases sólidas y precisas

Hasta ahora hemos visto los argumentos a favor de la UEM que se proponen como principales mensajes hacia la ciudadanía para justificar el fondo del proyecto. La exposición de los contenidos de la comunicación propagandística de la Unión Monetaria se completa en la Introducción del Libro Verde con un apartado dedicado también a la forma en que se ha desarrollado la UEM en el TUE. Los mensajes de justificación de dicha forma se dividen en cuatro apartados:

- La moneda única será una de las monedas más fuertes del mundo: se trata de justificar los criterios de convergencia, que se equiparan con la “buena gestión económica” y el equilibrio, ejemplo claro de subpropaganda a favor de las tesis neoliberales. Para ello se utiliza el argumento de que son necesarios para que la moneda única sea creíble y sólida: de nuevo, el concepto de necesidad. Hace referencia también a la obligación de cumplirlos “escrupulosamente” y también después de la tercera fase bajo amenaza de sanciones, en un brindis claro a Alemania. Por último, destaca que el juez de la convergencia no será político, sino el mercado
- Las instituciones de la UEM: se trata de explicar en SEBC, pero si antes se hacía un brindis a Alemania, ahora lo hace a Francia al poner al Ecofin por delante; no olvidemos que en 1995 iba *in crescendo* su enfrentamiento sobre esta cuestión, que se resolvió con la creación del Euro-11 en 1997. Según el Libro Verde, el Ecofin es el polo de coordinación de las políticas económicas nacionales con poder para presionar a los estados, y el SEBC es la autoridad monetaria, de la que se destaca su independencia y libertad absolutas.

Es llamativo que en este apartado, que no tiene nada que ver con la convergencia, reitere la bondad de los criterios, su vigencia después de la UEM como pedía Alemania, y su capacidad para propiciar un crecimiento continuado, favorecer el empleo y salvaguardar el poder adquisitivo, en una nueva apelación al miedo

- La moneda única es un objetivo común: este eslogan hace referencia a la entonces espinosa materia de las relaciones entre los países que entrasen en el euro desde el principio y los que no; el Libro Verde es hijo de su tiempo. La idea básica que debe transmitirse es que la UEM se implantará más tarde y más temprano en todo el mercado único –era su consecuencia inevitable–. Por eso, los países que no cumplieran los criterios a tiempo no debían sentirse excluidos, y lo justifica porque participan en los procedimientos de vigilancia multilateral y déficit excesivo, y serán miembros del Consejo General del BCE. Otra cosa son los que se acogieran a una excepción, entonces sólo Dinamarca y Reino Unido para la Comisión, porque a Suecia la mete en el saco de los que entrarían. Ellos no participarían en la gestión de la moneda única, aunque afirma que su política monetaria y económica debía regirse por el interés común de la Unión
- El Tratado prevé un calendario preciso y realista: trata de explicar el calendario, haciendo hincapié en el comienzo de la segunda fase en 1994 y subrayando los avances que supone este hito, aunque realmente son bastante nimios: la creación del IME y los mayores poderes del Ecofin. Por su fecha, el Libro Verde todavía daba 1996 como año del examen de convergencia. También explicaba lo que ocurriría cuando naciera la moneda única. Era un mensaje informativo que tuvo poca vigencia, ya que en diciembre se determinó el calendario definitivo. No obstante, llama la atención que repita que este compromiso entre los estados ha sido “ratificado democráticamente”

4.1.3. La estrategia de comunicación del Libro Verde

4.1.3.1. Dos objetivos prioritarios

La cuarta parte del Libro Verde es la dedicada específicamente a la comunicación, titulada “Campañas de comunicación”. Si en la introducción se proponían los contenidos, aquí se detalla la forma de hacerlos llegar a la opinión pública. Esta parte se divide a su vez en cuatro capítulos y unas conclusiones prácticas.

El primero de ellos contiene los objetivos específicos de la Campaña. Empieza con una verdadera declaración de principios sobre la comunicación política:

La meta de toda estrategia de comunicación es la transmisión estructurada y coordinada de una información adecuada y fiable, en apoyo de unos objetivos dados. Organizada para cimentar la política pública, tal estrategia constituye una contribución de primera magnitud a la transparencia, a la formación del público y al debate democrático: no se trata de manipulación.⁸

Grandes palabras de la Comisión, pero que contienen evidentes contradicciones, como considerar que el objetivo es la transmisión de información –no la persuasión– y, al mismo tiempo, supeditar esa información a unos objetivos⁹. Pretender servir a los ciudadanos y al debate al mismo tiempo que a los fines de la Comisión era la gran contradicción del nuevo enfoque de la PIC comunitaria, como vimos en el Capítulo III. Por otro lado, y después del análisis precedente sobre los argumentos de la Introducción, no se puede tomar en serio eso de que “no se trata de manipulación”.

El Libro Verde establece dos objetivos prioritarios de la estrategia de comunicación de la UEM:

- Obtener el apoyo del público
- Fomentar los preparativos técnicos necesarios en el sector privado

Al igual que en los objetivos del Libro Verde en conjunto, este planteamiento de la estrategia de comunicación desprende un tufillo funcionalista y poco respetuoso con la opinión pública propio, como sabemos, del nuevo enfoque. Es decir, poner en el mismo plano el apoyo de los ciudadanos con los preparativos de una parte de los mismos –independientemente de que apoyen o no la UEM– se compadece bastante mal con las citadas ideas de transparencia, formación y debate democrático.

Más aún: puede considerarse, sin demasiado riesgo de equivocación, una estrategia propagandística deliberada. Se trata de una variante de la desfiguración, consistente en centrar la atención en un aspecto al que se da visos de urgencia para desviarla de otros aspectos mucho más relevantes. En este caso, el foco ilumina los aspectos prácticos de la UEM para dejar en penumbra la justificación de la misma, mucho más difícil de explicar a la ciudadanía por su falta de fundamento económico irrefutable y la necesidad de no hacer ninguna referencia a la justificación política de la misma.

⁸ *Ibíd.*, Cuarta Parte, Capítulo I.

⁹ No obstante, como se vio anteriormente, la información nunca es inocente.

Las afirmaciones aludidas anteriormente de que la preparación práctica es la mejor forma de despejar las incertidumbres son claras muestras de la existencia de esta técnica, así como de la de contagio.

La Comisión destaca aquí también dos características básicas de la estrategia de comunicación que propone: su carácter dinámico, según el que van cambiando los objetivos y estrategias según se van quemando las etapas de la transición, y la necesidad de coordinación de las políticas de comunicación de las instituciones comunitarias – expresamente la Comisión, el PE, el IME y el SEBC– y de los estados y bancos centrales nacionales, una necesidad que ya se empezó a afrontar con la reorganización de la PIC de 1993. En esta coordinación, el Libro Verde otorga la principal responsabilidad de la comunicación de la UEM a los estados, en aplicación del principio de subsidiariedad comunitario, especialmente importante en asuntos culturales.

4.1.3.2. ¿Por qué es necesaria una estrategia de comunicación?

El segundo capítulo se centra en las circunstancias que hacen necesaria una estrategia de comunicación para la UEM que ya se habían esbozado en la introducción. Estas circunstancias son dos, y la segunda es, en buena medida, consecuencia de la primera: por un lado, las dudas y la falta de información que aquejan a la ciudadanía europea, y por otro, la falta de apoyo popular al proyecto.

En cuanto a la primera, la Comisión asegura que la experiencia pone de manifiesto las dudas y la falta de información, y señala significativamente que “estas dudas no son mucho menores entre los interlocutores más importantes, cuya cooperación en los preparativos para tal paso resulta fundamental para su éxito”: nueva alusión a la estrategia de fomentar los preparativos como sustituto de un convencimiento de la ciudadanía, así como a la estrategia de contagio entre los “interlocutores más importantes”.

Es muy interesante también la enumeración de las razones de la falta de credibilidad de la UEM, según la Comisión: no se acababa de percibir plenamente que el TUE recoge la UEM; no existía conciencia de que 1999 era un plazo legal efectivo para cumplir la convergencia; los medios de comunicación habían transmitido la sensación de que la probabilidad de la UEM había disminuido con las crisis del SME; varios países no cumplían los criterios (en ese momento, prácticamente ninguno); la confianza entre las clases más influyentes, fuera del sector empresarial, daba la impresión de ser “escasa y titubeante” y de “olvidar sus numerosos aspectos positivos”.

Así pues, la Comisión echa la culpa a los medios de comunicación, no a las crisis en sí, que efectivamente pusieron contra las cuerdas el proyecto, y a los países miembros por no cumplir los criterios. En lo que es responsabilidad suya, sólo admite que no se han explicado bien los contenidos y consecuencias del TUE. Por último, es verdaderamente llamativa la justificación de que las “clases más influyentes” no se dan cuenta de las ventajas de la UEM, algo de lo que no responsabiliza a nadie. Pero deja fuera al sector empresarial, al que sí presupone convencido del proyecto. Por eso es por lo que no dirige a los empresarios la Campaña de comunicación para que apoyen la UEM, sino la campaña paralela para que se preparen, dentro de una estrategia de contagio; tanta preocupación por las clases influyentes corrobora esta estrategia.

Vista esta identificación de las causas, el Libro Verde elude las que son competencia de otros –“las políticas de comunicación no pueden superar todos estos puntos débiles”– y se centra en “crear un clima de opinión más informada sobre la moneda única”. Además, dentro de la ya evidente doble estrategia funcionalista, añade que la adopción de las principales decisiones políticas ayuda a movilizar apoyo y acción.

En cuanto a la falta de apoyo popular, echa mano de las encuestas para reconocer que, en todos los estados, cada vez había menos convencimiento de que la moneda única fuera a convertirse en realidad: en porcentaje, la creencia había caído del 64% en 1991 al 51% en 1994. Asimismo, más de un tercio de la población europea jamás había oído hablar de la moneda única y se detectaba una fuerte oposición en Austria, Dinamarca, Alemania y Reino Unido. Más importante: respecto a las ventajas de la moneda única, el público percibía que los principales beneficios de la UEM serían para las empresas y que mejoraría la posición competitiva de Europa; menos de la mitad opinaba que sería una ayuda frente a futuros problemas económicos.

Pese a este desconocimiento, se daba la paradoja de que el 60% de los europeos apoyaban la moneda única¹⁰, lo que convertía esas actitudes en “un terreno fértil para cimentar al público sobre las ventajas de una moneda única”. La Comisión se encuentra, pues, con un entorno favorable sin necesidad de hacer nada, aunque no en todos los países, como reconoce. Para no perder este apoyo le basta con mantener a la opinión pública en la ignorancia, y para acrecentarlo, explicarle las cuatro ventajas más evidentes y sencillas de entender de la UEM, que son las propuestas en la Introducción. Para no torcer la situación es preferible huir de razonamientos económicos complicados y no aludir más que a las dos críticas más repetidas, la pérdida de soberanía monetaria y del tipo de cambio. Sin embargo, dejar de lado cualquier implicación política supone renunciar al activo principal, ya que, como veremos en el Capítulo VI, la causa de ese apoyo inicial es la actitud favorable a la integración política.

4.1.3.3. Una estrategia de comunicación dinámica

El tercer capítulo de la cuarta parte del Libro Verde entra de lleno en la explicación de la Campaña de comunicación, que debe tener un carácter dinámico. La descripción de cuál debe ser su evolución en el tiempo despeja definitivamente cualquier duda sobre la estrategia funcionalista a la que he aludido en reiteradas ocasiones.

Para empezar, afirma: “Ambos objetivos, obtener el apoyo del público y alentar los preparativos técnicos tendrán la misma relevancia durante el período que se inicia con la publicación del presente Libro Verde para culminar con la introducción de billetes y monedas”. Al señalar la importancia de ambos en cada momento queda todo claro:

Aunque debe ayudarse al público a comprender desde el principio qué está ocurriendo y cuáles son sus causas, la primera prioridad al menos hasta que comience la Etapa B es fomentar los necesarios preparativos en los sectores financiero y bancario y en las administraciones públicas. Tras ello, la prioridad de comunicar la situación al gran público crecerá a medida que se vaya ampliando el uso (no líquido) del ecu hasta englobar a las empresas privadas, e incluso a un determinado número de individuos, y en proporción con la proximidad de la fecha de sustitución de los billetes y monedas.

¹⁰ Trataré esta paradoja con más detalle en el Capítulo VI.

Además, una correcta transición técnica en el sector financiero tendrá sin duda un efecto positivo sobre la percepción general de la moneda única.¹¹

Se puede decir más alto, pero no más claro. Esta cita recoge con claridad meridiana los tres factores determinantes que aparecen dispersos por el documento:

- La dinámica funcionalista de “hechos consumados”: primero se hacen los preparativos y sólo cuando se haya realizado la transición, se explica al gran público, que tendrá que aceptar la moneda única le convenza o no porque ya será irreversible si la banca y las empresas ya la han adoptado
- La técnica de la desfiguración: cargar todos los esfuerzos en el aspecto técnico y práctico de la UEM para distraer la atención de sus causas y objetivos
- La técnica del contagio: utilizar al sector financiero como multiplicador de los mensajes a favor de la UEM hacia el gran público. La intención es transmitir un mensaje que diga “si la banca la ha aceptado y se está preparando, es que la moneda única es buena y los ciudadanos debemos prepararnos”

Las principales acciones de comunicación se dividen en dos períodos¹²:

4.1.3.3.1. *Del Libro Verde al comienzo de la Etapa A*

Las primeras campañas se fijan para principios de 1996. Como medidas preliminares, prevé organizar una mesa redonda en 1995 sobre los objetivos y estrategias comunicativos, que reúna a representantes del Parlamento Europeo, los estados, el IME, los medios de comunicación, el sector financiero, las multinacionales, los consumidores y los sindicatos. Otra medida preliminar es la publicación de un folleto dirigido al gran público con los principales mensajes propagandísticos del Libro Verde.

En la primera etapa la prioridad se concede a “movilizar a los más importantes usuarios de moneda para que inicien los preparativos técnicos ante la transición”. Para conseguirlo, hay que convencerlos de que habrá moneda única, lo que les animará a invertir en la preparación del cambio; convencerles de que es urgente empezar a prepararse; asegurarse de que comprenden los requisitos técnicos; y superar las incertidumbres sobre la viabilidad de la transición. Como se ve, los objetivos de comunicación vuelven a cargar la mano en el aspecto técnico y práctico, dan por supuesta la aceptación de la UEM, y en ningún momento consideran necesario explicar a entidades financieras y empresas sus ventajas y riesgos, ni convencerles de que merece su apoyo.

El objetivo secundario de esta fase, “informar al gran público de las ventajas de la moneda única, y responder a las demandas de información sobre la transición”, compagina la explicación de las ventajas de la UEM con la del modelo de transición y del impacto del cambio en las pensiones, ahorros, cuentas, etc: más temas prácticos.

¹¹ *Ibíd.*, Cuarta Parte, Capítulo III:

¹² En el momento de publicarse el Libro Verde no había fechas definidas para cada una de las etapas. De acuerdo con el calendario de Madrid, la Etapa A es el período comprendido entre la decisión sobre los países que pasarán a la tercera fase de la UEM y el nacimiento de ésta (mayo 1998 – enero 1999). La Etapa B va desde el nacimiento del euro hasta la circulación de billetes y monedas (enero 1999- enero 2002). La Etapa C es la última de la transición, cuando el euro circule físicamente (desde enero de 2002).

También se considera necesario “fomentar la aceptación de la moneda única como equivalente a la moneda nacional más fuerte”. Este factor es interesante y enlaza con el mensaje de que la moneda única será una de las más fuertes del mundo propuesto en la Introducción, en lo que es una clara alusión a las reticencias de la opinión pública alemana a cambiar el marco por el euro; recordemos los resultados de la encuesta del apartado 4.1.3.2. Es destacable que sea este el asunto al que se da prioridad por encima del resto de las ventajas y repuesta a las críticas que aparecían en la Introducción

4.1.3.3.2. *Tras el comienzo de la Etapa A*

El Libro Verde subdivide esta etapa en otras tres, aunque hemos de tener en cuenta que el Libro Verde es anterior al calendario definitivo de la Cumbre de Madrid. La primera comprende la propia Etapa A, la puesta en marcha de la UEM, donde se mantendrán las pautas de la fase anterior. El cambio más importante está en la responsabilidad, que se transfiere totalmente de la UE a los estados, que deben informar y movilizar a sus usuarios clave e informar al gran público sobre los cambios legislativos y administrativos con que cada uno afrontará la UEM: aspectos prácticos, de nuevo.

La segunda subetapa es la Etapa B, que comprende el inicio efectivo de la UEM y la formación de una masa crítica de transacciones en la nueva moneda. Es aquí cuando cobra prioridad la tarea de preparar al público para la sustitución de la moneda nacional por la europea. Seis meses antes de que llegue ese momento, la Comisión propone iniciar intensas campañas para educar y familiarizar al público con ella, con medidas como la doble indicación de precios.

Finalmente, la Etapa C es la generalización de la moneda única. Para ella, propone continuar con las campañas de educación del público durante un tiempo tras la retirada de las monedas nacionales, con especial énfasis en grupos con dificultades, como ancianos o deficientes visuales. Las acciones propuestas a escala comunitaria y nacional son la implicación de organizaciones representativas para utilizarlas como multiplicadoras en la técnica de contagio, las campañas en colegios, otras campañas para grupos desfavorecidos socialmente, “obviamente” ofrecer un flujo constante de información “audiovisual y escrita de gran calidad” a los medios de comunicación, la doble indicación de precios, la celebración de eventos especiales, los ensayos experimentales y la distribución de tablas de conversión y calculadoras programadas.

Es muy indicativo el hecho de que no se hayan previsto acciones específicas dirigidas a los medios de comunicación hasta la última fase, es decir, cuando los billetes y monedas ya estén en circulación. En las etapas anteriores, no se prevé ningún tipo política comunicativa enfocada al instrumento del que depende de forma crucial el apoyo de los ciudadanos a la UEM, independientemente de que se acepten las teorías sobre unos efectos fuertes o débiles de los medios. Más significativo aún es que la acción sobre los medios se ponga al mismo nivel que el reparto de calculadoras o el doble etiquetado.

También creo relevante un cambio de lenguaje que se aprecia: ahora se habla de “educación” en muchas ocasiones, en vez de “información”, lo que abunda en lo dicho sobre el concepto de comunicación de la Comisión en el que la información se supedita a los fines propagandísticos, para los que la educación es otra vía más.

4.1.3.3.3. *Reparto de responsabilidades y feed-back*

El Libro Verde dedica también un apartado al reparto de las responsabilidades en esta estrategia comunicativa. Así, la esfera comunitaria se reserva las tareas de coordinación de las actividades de comunicación de las instituciones, para lo que propone crear un grupo de trabajo con representantes del resto de las instituciones de la UE.

Por lo que se refiere a los estados miembros, reitera que es suya la responsabilidad primordial de la comunicación. Les propone optar entre un órgano central de coordinación y, a su vez, entre que éste tenga carácter público o semiindependiente, o varios órganos en los niveles local y regional. Asimismo, aconseja un único punto de contacto para que las empresas, asociaciones y público puedan dirigir las dudas y que podría ser un foro de diálogo.

También hace referencia al seguimiento de la evolución del proceso por parte de la Comisión, los estados y el IME. Propone como instrumento principal para ello las encuestas de opinión, y da como periodicidad óptima para el análisis de la situación dos veces al año. Y puntualiza que, a la luz de las conclusiones de estos análisis, deben revisarse periódicamente todas las estrategias de comunicación, pero no dice nada de promover un debate sobre la UEM, que sería una verdadera opinión pública y no el concepto que de ella tiene el nuevo enfoque. Finalmente, el Libro Verde concluye en negrita que “Huelga insistir sobre la importancia de unas comunicaciones públicas efectivas y certeras para el éxito del paso a una moneda única”. Ese es el objeto de la citada mesa redonda y propone como primera medida, antes de esa reunión, la creación del punto de contacto único en los estados miembros.

De hecho, el capítulo cuatro de la cuarta parte es una invitación a todos los grupos implicados para que reflexionen sobre “las implicaciones prácticas de tan importante cambio”, pero no sobre sus causas, objetivos y consecuencias, cuidado; reflexión que sugiere canalizar a través de grupos de trabajo y concretar en repuestas al Libro Verde antes del fin de 1995. Especialmente, solicita información a los estados sobre las medidas legislativas necesarias para la introducción de la moneda única, sus propias campañas de comunicación, los grupos de trabajo y las estructuras de coordinación del proceso de transición. Dichas reflexiones e informaciones serían tenidas en cuenta en la elaboración de los programas técnicos y legislativos a partir de 1996.

Esta apelación a la reflexión y a las sugerencias prácticas se particulariza en el “Resumen de las conclusiones prácticas” con el que se cierra la cuarta parte. Así, el Libro Verde se dirige concretamente al sector financiero y bancario, donde introduce la idea de aprovechar la UEM para establecer un “área de pagos” en el mercado único, a las administraciones públicas, a las que otorga el liderazgo de los preparativos y a las que pide preparar cuanto antes los cambios legislativos necesarios, a las empresas y a los consumidores.

4.1.4. Conclusiones: una estrategia que no responde a la magnitud de la UEM

A modo de resumen de lo dicho, puedo señalar como ideas principales de la estrategia de comunicación de la UEM por puesta por el Libro Verde las siguientes:

- Pese a la gran importancia formalmente concedida a la comunicación, la política comunicativa de la UEM no es prioritaria, sino que se pone al mismo nivel que los preparativos para la transición a la moneda única. Se trata de una estrategia funcionalista de corte clásico, con la que se pretende avanzar hacia el objetivo aunque la opinión pública no lo respalde, de modo que tenga que aceptar la moneda única como un hecho consumado al final de la transición. Esta estrategia se deriva del hecho de que, a pesar del desconocimiento generalizado, la mayoría de la población europea apoyaba la UEM antes del Libro Verde. La escasez de información relevante sobre la UEM que caracterizará toda la estrategia de comunicación se enmarca dentro de los procesos de control del nuevo enfoque y propios del dominio del conocimiento por las elites de la *gap hypothesis* (ver epígrafe 3.1.10)
- La estrategia y los contenidos propuestos pueden catalogarse como propagandísticos. Además, la Comisión pretende centrar todos los mensajes en el aspecto económico de la Unión Monetaria y silenciar cualquier aspecto que tenga relación con la política, por pequeña que sea. La razón es que es más fácil *vender* una moneda única que traerá ventajas económicas cuya justificación no entiende la mayor parte de la opinión pública que un proyecto que supone una fuerte cesión de soberanía nacional para avanzar hacia una incierta unificación política
- Dentro de la propaganda, sobresalen tres técnicas claramente propuestas:
 - La desfiguración, consistente en centrar toda la atención en los aspectos técnicos y prácticos de la UEM para desviarla de sus causas y objetivos
 - El contagio, con el que se pretende utilizar a las elites económicas de los países, especialmente el sector financiero, para facilitar la aceptación de la UEM por el público general. La insistencia en que este grupo será el mayor beneficiario trata de vencer su mayor resistencia, ya que es quien tiene que afrontar el grueso de los costes de transición
 - La orquestación, consistente en la repetición de tres ideas simples presentes en todos los mensajes
 - También se emplea la simplificación –imprescindible en un área tan árida como la monetaria–, la contrapropaganda para contrarrestar las principales críticas al proyecto, y la subpropaganda, con una loa constante de las virtudes de la economía de mercado, la libre competencia, el mercado único, la reducción de la inflación y el déficit público, etc. La transfusión es prácticamente imposible, puesto que la unión monetaria tiene que luchar contra un sustrato preexistente contrario a la misma

- Las tres ideas-fuerza más importantes de la propaganda son: la moneda única es un factor de estabilidad y prosperidad; la UEM es inevitable como consecuencia natural del mercado único; y no existe alternativa posible a la UEM para alcanzar sus ventajas
- Estas ideas se complementan con las principales ventajas de la UEM que pretende transmitir la Comisión: es el complemento imprescindible para el mercado único; elimina las perjudiciales oscilaciones del tipo de cambio; sienta las bases de un crecimiento sostenido, no inflacionista y con bajos tipos de interés; elimina los actuales costes de transacción; y reduce los efectos negativos del predominio del dólar en la economía mundial. Asimismo, responde a las principales críticas: la pérdida de soberanía monetaria, cuya existencia antes de la UEM niega, y la pérdida del ajuste vía tipo de cambio, que considera una solución limitada y sólo a corto plazo
- Dentro de los contenidos, hay que señalar casos de desinformación y manipulación. Concretamente, son numerosos los ejemplos de la técnica de supresión, ya que se ocultan numerosos aspectos que hacen discutibles las ventajas y, por supuesto, se silencian todos los riesgos de la UEM. También hay ejemplos de deformación, como cambiar las características de los efectos de la UEM, y, lo que es más grave, de utilización del argumento del miedo: a la pérdida de poder adquisitivo o al aumento del paro
- Es muy significativo que, a pesar de que la Comisión echa parte de la culpa de la falta de información de la ciudadanía a los medios de comunicación, prácticamente los ignora en la estrategia comunicativa: sólo los considera objetivo prioritario a partir de la circulación de la moneda única y los pone a la misma altura que el reparto de calculadoras o las campañas en colegios

4.1.5. Dictámenes sobre el Libro Verde

4.1.5.1. Comité Económico y Social: dimensión política, aceptabilidad y medios

El Libro Verde, dentro de su espíritu interactivo, fue remitido a las distintas instituciones comunitarias para que hicieran comentarios y reflexiones sobre el mismo. Los primeros fueron los del Comité Económico y Social (CES), órgano consultivo presidido entonces por Carlos Ferrer y que remitió su Dictamen el 26 de octubre de 1995.

Este documento pone el acento en dos de las principales lagunas del Libro Verde: la negación de la dimensión política de la UEM y la escasa relevancia concedida a la comunicación hacia el público en general, especialmente a través de los medios.

En el primer aspecto, el Dictamen afirma que “la aceptación de la creación de la moneda única es percibida como una pérdida parcial de identidad y un abandono de soberanía, compensados por una contribución significativa y consciente a la construcción europea”¹³. Este párrafo es toda una crítica a la mojigatería de la Comisión en materia política y una constatación de que es inútil negar esta dimensión, puesto que los ciudadanos la perciben de todos modos. Por tanto, es mejor hablar claramente de ella.

Respecto a la segunda laguna, el CES asegura que “resulta necesario recordar la importancia que reviste la actitud de los ciudadanos hacia la moneda, y sacar conclusiones a fin de que la transición pueda realizarse en las mejores condiciones”. El uso del adjetivo “necesario” y del verbo “recordar” indica que el Libro Verde no ha prestado suficiente atención a este aspecto. Además, pone las actitudes de los ciudadanos por delante de la transición, justo al contrario que la estrategia funcionalista de la Comisión.

Estos dos asuntos son enfocados por el CES desde la preocupación por la “aceptabilidad” de la moneda única por parte de la opinión pública. Una preocupación que se aborda desde el aspecto psicológico: el CES recuerda que la moneda se identifica con la nación y que los ciudadanos saben, o al menos intuyen, que acuñar moneda es uno de los atributos de la independencia de su país. Además, el nombre de la moneda suele estar vinculado a la historia nacional. Por tanto, la renuncia a la moneda tiene claras implicaciones políticas y sentimentales, que provocan que los ciudadanos se sientan perjudicados por el cambio. A este perjuicio se suma el derivado de la incomodidad práctica de tener que acostumbrarse a otra moneda con un valor distinto.

Teniendo en cuenta estas premisas, el CES aconseja enfrentarse al problema con prudencia, ya que no hay precedentes una UEM de estas características y las previsiones se refieren a un período de tiempo muy largo. Señala dos antecedentes que, aunque no son equiparables, sí sirven para aprender algunas lecciones. El primero es la conversión del franco *germinal* en el franco *Pinay* en Francia, que fue difícil por la corta transición entre la decisión y su aplicación, entre 1958 y 1960, y por la falta de instrucción suficiente por parte de los medios de comunicación. El segundo es la decimalización en Gran Bretaña, que fue armoniosa por la actuación de un órgano centralizado en la transición y por la intensa preparación durante cuatro años, que incluyó el ámbito escolar.

El CES también hace hincapié en los costes de transición o, más exactamente, en la percepción generalizada de que esos costes iban a ser muy altos. No obstante, señala que la realidad no es tan grave en casos como el del turismo o los equipos informáticos. Por eso pide un análisis detallado de los costes, que echa en falta en el Libro Verde. Como medidas para favorecer la aceptación, propone la doble indicación de precios, salarios, rentas e impuestos, y medios como el monedero electrónico y las tarjetas para facilitar el proceso. Concreta las propuestas educativas de la Comisión al centrarlas en los niños de 11 años en 1995, que tendrían 18 en 2002, y en las escuelas primarias.

La medida con la que el CES enmienda verdaderamente la plana a la Comisión es “movilizar todos los órganos de opinión (...). La prensa escrita y audiovisual desempeñará un papel preponderante. El contenido de la información deberá ser adaptado en función de cada categoría de la población y sus presuntos conocimientos”¹⁴. Es decir, una estrategia que dé prioridad a los medios. Y propone que sólo tenga dos etapas:

¹³ Consejo Económico y Social, CES 1174/95, Parte B, Introducción.

¹⁴ *Ibíd.*, Parte B, Propuestas de soluciones.

- De enero de 1996 al 31 de diciembre de 1998: propone una información de carácter teórico, sin ejemplos ni cifras, con énfasis en la distinción entre moneda única y moneda nacional, y en la existencia del BCE. Pero lo más importante, en lo que marca distancias con el Libro Verde, es en que “deberán ponerse de relieve las ventajas de la creación de la moneda única y del lugar que ocupará en la escena internacional. Se tratará de dotar la moneda única de un carácter atractivo”¹⁵; “Los consumidores deben recibir información sobre la finalidad que persigue Europa con la adopción de la moneda única, los beneficios que se logran y las modalidades de paso”¹⁶. Es decir, propone informar, aunque sea para persuadir, de los beneficios de la UEM antes de que entre en vigor, algo más democrático que la estrategia de la Comisión
- Desde 1999 hasta finales de 2002: aquí debe alcanzarse el punto culminante de la Campaña, que debe ser masiva por todos los medios posibles. Como esto puede salir muy caro, el CES sugiere que se haga una valoración de la eficacia de cada medio. También aconseja utilizar a las empresas, sobre todo los bancos, como intermediarios con los consumidores: técnica de contagio

Las propuestas del CES se completan con dos sugerencias: que la primera generación de billetes incluyera una tabla de conversión y que la moneda única se llamara “euro” como proponía el Grupo de Trabajo sobre la transición.

4.1.5.2. Parlamento Europeo: Unión Política y crítica a los estados

El Parlamento Europeo emitió una Resolución sobre el Libro Verde con fecha 20 de noviembre de 1995. En ella, asume los mensajes propagandísticos de la Comisión, especialmente los de inevitabilidad y falta de alternativas, y añade, como el Dictamen anterior, la dimensión política de la UEM. Dice de ella que “es una contribución al fortalecimiento de la Unión Europea” y “a una mayor seguridad política”¹⁷.

El PE va más allá en esta identificación de la UEM con la Unión Política: demanda a la CIG de 1996 que realice progresos “hacia una unión cada vez más estrecha y un equilibrio entre la Unión Monetaria y la Unión Económica”, para resolver uno de los mayores problemas en el diseño de la UEM que vimos en la Parte I, la preeminencia de la integración monetaria sobre la económica. No se queda en la declaración de intenciones habitual, sino que pide el desarrollo de nuevos instrumentos políticos y estructuras institucionales para mantener ese equilibrio. Esto se relaciona con la petición francesa de un órgano político que hiciera de contrapeso del BCE y con la postura del PE sobre la insuficiencia de la comunicación para resolver el déficit democrático y sobre la necesidad de un cambio estructural que vimos en el Capítulo III. Aún hay más: propone que la Campaña informativa sea una sola para toda la UE y su lema sea “Una Europa, una moneda”, como clara referencia a la integración de la UEM en la Unión Política.

Otra aportación del PE es una dura crítica a las prácticas de algunos estados – España fue el primero– de cuestionar el calendario o la participación de algunos países, derivada de las dificultades para cumplir los criterios y de la crisis monetaria.

¹⁵ *Ibíd.*, Parte B, Propuestas de soluciones.

¹⁶ *Ibíd.*, Parte C.

¹⁷ Parlamento Europeo, Resolución A4-0238/95, considerandos.

Esta crítica tiene un claro componente comunicativo: “Fomentar un clima de incertidumbre no hace más que perjudicar la aceptación y la credibilidad del proyecto europeo”¹⁸. Y es que esta actitud de los estados no se ajustaba a la función de contribuir a lograr la adhesión del público que les asignaba el Libro Verde. Por eso, el PE exige un compromiso con el calendario y medidas para que pueda participar el mayor número de países posible respetando los criterios, para evitar que la UEM conduzca a la división en vez de a la profundización de la integración; de nuevo, la referencia a la Unión Política. Más aún, el PE no sólo quiere evitar un problema de apoyo que ya existía, sino que ello llevara a una marcha atrás en el proceso de unificación: “Aplazar o poner en entredicho la Unión Monetaria puede hacer reventar el mercado interior”¹⁹. Así de claro.

Solicita una mayor transparencia de las medidas de preparación para facilitar la aceptación de la población y los mercados. Es decir, asume la estrategia de dar prioridad a la preparación sobre la información y el debate, y da por supuesto que una preparación transparente tendrá fines persuasivos; en este sentido, pide una concepción de la transición a la moneda única “tan sencilla y transparente que cualquier ciudadano pueda entenderla” y un acortamiento del período transitorio entre la creación de la Unión Monetaria y la circulación del dinero en efectivo a sólo dos años, así como un período de coexistencia de las monedas nacionales y el euro reducido al mínimo necesario. Asimismo, pone a la misma altura a los ciudadanos que a los mercados, algo que se enmarca en el contexto de la tormenta monetaria de ese año, provocada por la falta de confianza de los mercados en la capacidad de los países por cumplir los criterios.

Finalmente, pide, como es lógico, una mayor participación del PE en el proceso de transición con el fin de incrementar el control democrático, y añade algunas sugerencias de comunicación más concretas, como la doble indicación de precios desde 1999 y la utilización de los gobiernos nacionales como precursores de la preparación, esto es, apoya el uso de multiplicadores y la técnica de contagio.

4.1.5.3. Comité de las Regiones: riesgo de que la UEM se asocie a los recortes

Existe también un Dictamen del Comité de las Regiones (CDR, órgano consultivo presidido por Pasqual Maragall) sobre la UEM de 18 de septiembre de 1996. Este Dictamen incluye un resumen de los mensajes propagandísticos sobre las ventajas de la UEM, en esencia los mismos del Libro Verde, aunque resalta significativamente la necesidad de “un mecanismo de compensación a las regiones más débiles, lo que no sería posible sin una mayor integración política de Europa”²⁰. Esto es, pide un mayor presupuesto comunitario para actuar como estabilizador automático que compense el ajuste vía tipo de cambio si no hay una convergencia y un aumento de la productividad suficientes. Algo que ahonda en la mayor debilidad de los mensajes del Libro Verde: la justificación de la pérdida de este instrumento. Por otro lado, relaciona directamente la UEM con la Unión Política al pedir una democratización de las instituciones europeas “ya que las fuerzas divergentes provocadas por la UEM a la larga podrán únicamente controlarse a través de un sentido de interés común en una unión política más amplia”²¹.

¹⁸ *Ibíd.*, punto 3.

¹⁹ *Ibíd.*, punto 4.

²⁰ Comité de las Regiones, 1996, 2. Europa y la Unión Monetaria.

²¹ *Ibíd.*, 5. Conclusiones.

En cuanto a la política comunicativa, el CDR advierte de un riesgo no percibido en los documentos anteriores: que el euro quede ligado para muchos ciudadanos a las ideas de un recorte de las prestaciones sociales y de desempleo como consecuencia de las reducciones del gasto para cumplir los criterios del TUE. La consecuencia podía ser una “nociva renacionalización de la política en los estados” y una disminución de los partidarios de la integración europea, mientras que el CDR considera imprescindible “el apoyo de amplias capas de la población” a la UEM²².

Esta advertencia es importantísima para nuestro análisis y se acentuó con el uso por algunos estados miembros de una técnica propagandística de cabeza de turco, consistente en echar la culpa a la UE de todos sus males, y especialmente en justificar ajustes sociales por el cumplimiento de los criterios de convergencia. El nuevo enfoque de la PIC ya recogía esta preocupación (ver 3.2.2.3.1.3.) aunque no la resolvía (3.2.3.7.). En el Capítulo VI (6.1.2.3.) veremos que los temores del CDR se confirmaron y la identificación de la UEM con una amenaza para el estado del bienestar se convirtió en una actitud de partida generalizada entre los europeos. Asimismo, resulta incongruente pedir a los estados que se impliquen en las tareas para lograr el apoyo de los ciudadanos a la UEM cuando ellos mismos están creando una imagen negativa de la misma.

Respecto a medidas concretas, el CDR cumple su misión al reclamar un papel principal para las autoridades locales y regionales en la comunicación con los ciudadanos, tanto en la distribución como en la elaboración de información. Es de destacar que es el primer órgano comunitario que solicita que se expliquen no sólo las ventajas, sino también los inconvenientes de la UEM.

²² *Ibíd.*, 2. Europa y la Unión Monetaria.

4.2. El Programa de información sobre la Moneda Única

El segundo gran documento sobre la estrategia de comunicación de la UEM es el “Programa de información sobre la Moneda Única”, que desarrolla la Campaña *El Euro: Una moneda para Europa*. Este programa es uno de los tres que se aprobaron en octubre de 1995 dentro del Programa Prince (ver 3.2.4.2.3.), con cargo a la línea presupuestaria “Actividades prioritarias de información”. El Programa Prince se encuadra a su vez dentro de la reorganización de la PIC de la Comisión de 1993. El nombre del euro se añadió una vez aprobado en Madrid y la Campaña se inició en 1996.

Se trata de la plasmación práctica de la estrategia propuesta en el Libro Verde. Así pues, en este documento convergen tanto el nuevo enfoque de la política comunicativa de la UE, manifestado en las acciones prioritarias de información²³, como la estrategia para la UEM desarrollada por el Libro Verde. Es muy significativo que en el título del Programa sólo se recoja la “información” y no la “comunicación”, pese a que en el Libro Verde se hablaba de “campañas de comunicación”. Esta cuestión semántica no es superflua, pues indica la forma de entender la comunicación por la Comisión, que trató en los epígrafes 3.2.3.3. y 3.2.3.7. Aunque formalmente reconoce que la comunicación es algo más que información, la realidad es que la considera una mera transmisión de contenidos y relaciones significativas con el fin de que el público entienda de cierta manera esos conocimientos²⁴, es decir, propaganda y manipulación. Y no considera realmente la retroalimentación como relevante en ese proceso, por mucho que lo reitera.

El Programa de información es un documento mucho más específico que el Libro Verde, puesto que en éste se trataban numerosas claves prácticas para la transición al euro que no tenían nada que ver con la comunicación. Se divide en nueve apartados: los dos primeros tienen carácter introductorio, los seis siguientes desarrollan las pautas de la Campaña y el último es un llamamiento a la coordinación.

4.2.1. Los principios de la estrategia de comunicación

El Programa empieza con una reafirmación de la estrategia de contagio propuesta por el Libro Verde y con un claro reparto de responsabilidades entre las instituciones. En el primer aspecto solicita la “aportación de los operadores económicos y financieros, de las organizaciones sectoriales y de los representantes de la sociedad civil en el marco de la acción global de información a los ciudadanos”, es decir, el apoyo de las elites nacionales para llevar los mensajes hacia la ciudadanía.

²³ Las otras dos acciones prioritarias eran *Ciudadanos de Europa*, que pretendía informar a los ciudadanos sobre las oportunidades que les ofrecía el mercado único, y *Construyamos Europa juntos*, que, con motivo de la CIG de 1996, estaba orientada a explicar la ampliación y la reforma institucional de la UE.

²⁴ SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1999, 235.

En cuanto a las responsabilidades, la Comisión asume el poder máximo sobre la comunicación de la UEM. Así lo expresa al situar por debajo a las demás instituciones comunitarias, que sólo “participan en la acción de la Comisión para desarrollar un enfoque común dentro de sus competencias”, y al atribuirse una función inductora y de apoyo, así como la de garantizar la coherencia de las acciones. Los estados miembros quedan fuera de este control, puesto que se les reconoce su derecho a elaborar planes de comunicación específicos, pero deben indicar a la UE cómo puede participar en ellos. Esta organización se resume en el título “Un enfoque común, una acción coherente”²⁵.

La Campaña de la UEM adopta los principios del Programa Prince, que son subsidiariedad, coherencia, descentralización, asociación y progresividad, de esta manera:

- Subsidiariedad: este principio otorga la responsabilidad primera de las acciones de información y comunicación sobre la moneda única a los estados, pero considera en pie de igualdad al sector privado, lo que no es, ni mucho menos, el principio de subsidiariedad básico de la competencia comunitaria. Más bien es un refuerzo de la estrategia de contagio, que ya no pide la colaboración del sector privado, sino que le otorga la responsabilidad
- Coherencia: la garantía de la coherencia de todas las acciones de comunicación recae en la Comisión, lo que se deriva de su misión para prever las medidas destinadas a suprimir las incertidumbres y para elaborar las propuestas de marco jurídico del euro. Así, se otorga la competencia de desarrollar “análisis y razonamientos”, es decir, los mensajes, así como instrumentos y soportes, que facilitará a los estados y a las demás instituciones
- Descentralización: de acuerdo con este principio, si la elaboración de los contenidos e instrumentos de la comunicación están a cargo de la Comisión, la ejecución de las acciones in situ es cosa de los estados, los operadores económicos, las redes de enlaces comunitarias y las organizaciones sociales. Las Representaciones, todavía llamadas Oficinas de Información en los estados miembros, se reservan una labor de animación y coordinación
- Asociación: para llevar a cabo una estrategia tan compleja y en la que participen tantos actores de tantos países, considera que debe haber una comunicación interactiva con los destinatarios y que las acciones en asociación con el conjunto de estos actores son “esenciales”. Reitera que los mensajes deben tener en cuenta las distintas necesidades de información de cada categoría del público, así como sus especificidades nacionales y regionales
- Progresividad: se reitera aquí la necesidad de adaptar la estrategia comunicativa a los distintos momentos de la transición. Coincide con el Libro Verde en que la prioridad antes de 1999 era informar adecuadamente a los sectores afectados –administraciones, bancos y empresas– y en que la información práctica para el público en general debía llegar con posterioridad a esa fecha.

²⁵ Comisión Europea, *Programa de información sobre la Moneda Única*, 1. Un enfoque común, una acción coherente.

Sin embargo, concede mucha más importancia a la comunicación general con los ciudadanos en la primera etapa, aunque no antes de 1998²⁶.

La razón era “hacer frente a la solicitud inmediata de información expresada por el público, según los resultados de los últimos sondeos”. Es decir, tiene en cuenta el déficit de información ya detectado en el Libro Verde pero casi pasado por alto entonces, gracias al apoyo mayoritario a la UEM. Pero si ya había conciencia de este problema anteriormente, quizá la verdadera causa del cambio de mentalidad no estuviera ahí, sino en una disminución del apoyo, motivada en buena medida por la nueva crisis monetaria de 1995²⁷.

4.2.2. Los ejes de la Campaña

4.2.2.1. Objetivos

El Programa establece tres objetivos para la Campaña de comunicación de la moneda única:

- Inspirar confianza, obtener la adhesión del público en general y de las diferentes categorías de actores
- Estimular y ayudar a los operadores económicos y financieros a aplicar los mecanismos necesarios para la transición
- Preparar al conjunto de los ciudadanos para el paso a la moneda única

Si se comparan estos objetivos con los de la estrategia del Libro Verde, encontramos de nuevo la igualación deliberada de la adhesión de la opinión pública con la preparación del paso a la moneda única, en una aplicación de la técnica de la desfiguración que pone el acento en los aspectos prácticos en vez de los motivos, objetivos e implicaciones de la UEM, con lo que se pretende confundir lo urgente con lo importante. Esta estrategia se agrava si cabe en el Programa de información, puesto que ya no son dos objetivos equiparados, sino tres, y dos de ellos hacen referencia a la cuestión práctica: uno para el sector privado, como el Libro Verde, y otro para el público en general.

No obstante, es un avance importante respecto al Libro Verde que relacione la adhesión del público con la necesidad de inspirar confianza. Por tanto, la Comisión parece haber asumido que no basta una estrategia basada en el contagio de las elites, la desfiguración, una comunicación *light* y la política de “hechos consumados” para lograr este apoyo, sino que hace falta ganarse la confianza de los ciudadanos.

²⁶ El punto 4. *Ejes de Comunicación* del Programa de información afirma que “a lo largo del período 1996-1997, las acciones de comunicación van destinadas prioritariamente a los operadores económicos y financieros y a las administraciones”.

²⁷ El apoyo de los ciudadanos a la moneda única cayó por debajo del 49% en el Eurobarómetro del cuarto trimestre de 1995, frente al 60% que asumía el Libro Verde. Un estudio de la crisis de 1995, en A.3.1.2.2.

Hay que señalar otra contradicción de la Comisión a la que he aludido en 4.2: no se puede titular un documento “Programa de información” y tener como principal objetivo conseguir la adhesión, es decir, persuadir. Esto significa que, o bien desconoce la diferencia entre ambos conceptos, cosa poco probable, o bien alimenta la confusión y manipula el de información para ocultar sus verdaderas intenciones propagandísticas, la única posibilidad real.

4.2.2.2. *Temas*

Este apartado recoge los mensajes principales de la Campaña. Llama la atención que, al igual que en la introducción del Libro Verde, ninguno de ellos haga referencia a las cuestiones prácticas, lo que es una evidente contradicción con la prioridad, tanto temporal como temática, que les conceden estos documentos. El Programa recoge seis mensajes, muy parecidos a los del Libro Verde aunque con algunas diferencias:

- Un impacto favorable sobre el crecimiento económico: coincide con el mensaje “Un estímulo para el crecimiento y el empleo” del Libro Verde (apartado 4.1.2.3.), que es el sostén principal del mensaje básico que liga la moneda única con la estabilidad y la prosperidad
- Una condición necesaria para la realización y el funcionamiento del mercado único: la ventaja más fácil de explicar de la UEM, también presente en el Libro Verde (4.1.2.2.), y que contiene además los matices de inevitabilidad y falta de alternativas. Allí también se relacionaba con el temor a un menor poder adquisitivo y a un aumento del paro si no se llegaba a la UEM
- Ventajas concretas para los ciudadanos en su vida cotidiana: este mensaje es relativamente nuevo. Aunque se puede relacionar con las cuestiones prácticas de la transición, no se trata de explicarlas, sino de que el ciudadano apoye la moneda única porque le va a beneficiar en su vida diaria. En el Libro Verde se hacía referencia al ahorro por los cambios de divisa en los viajes (4.1.2.4.). El Programa no detalla cuáles sean estas ventajas concretas
- Una posición económica y comercial reforzada en el contexto internacional: se trata de la primera premisa del argumento “un factor de estabilidad internacional” (4.1.2.5.) del Libro Verde, las ventajas para los europeos de que el euro se convierta en moneda de reserva e intercambio internacional
- Una estabilidad monetaria internacional: es la segunda premisa de dicho argumento, que se basaba en la posibilidad de llegar a acuerdos cambiarios con otras zonas monetarias. Además, claro está, del fin de la incertidumbre sobre el tipo de cambio dentro de Europa que conlleva una moneda única. ¿Por qué dividir en dos este mensaje del Libro Verde? Este hecho abona la teoría expuesta más arriba de que la nueva crisis monetaria de 1995 redujo el apoyo popular a la UEM y forzó un cambio en la estrategia de comunicación. Así, ahora se trata de enfatizar que la moneda única traerá el fin de las turbulencias monetarias y será sinónimo de estabilidad cambiaria

- Los esfuerzos de saneamiento financiero y económico constituyen una necesidad en sí: este último argumento no aparecía en el Libro Verde, pero era una de las ventajas más repetidas por parte de los partidarios de la UEM (apartado 2.2.1.8.). Éstos afirmaban que era necesaria la reducción de los desequilibrios económicos, sobre todo la inflación y el déficit público, hubiera o no UEM. Precisamente, la existencia de esta meta era la justificación para emprender el saneamiento, que, de no haber existido el proyecto, probablemente no se habría emprendido o se habría hecho mucho más tarde. Recordemos, no obstante, que ligar la UEM con el recorte de los gastos sociales para lograr la convergencia era un factor negativo para lograr el apoyo de la opinión pública al proyecto, como señalaba acertadamente el CDR

Todos estos mensajes contienen la idea central de la estrategia propuesta por el Libro Verde: “la moneda única, factor de estabilidad y prosperidad”. Y, en mayor o menor medida, también aluden a sus corolarios de inevitabilidad y falta de alternativas.

Por otra parte, es evidente que estos mensajes también son de naturaleza propagandística. Sin embargo, es muy significativa la ausencia de mensajes de contrapropaganda como proponía el Libro Verde: recuérdese que allí se incluían argumentos para contrarrestar las críticas basadas en la pérdida de soberanía monetaria y del tipo de cambio como instrumento de ajuste. Siguiendo con mi argumentación anterior, en ese momento importaba más recuperar el apoyo de unos ciudadanos que ignoraban qué había detrás de la UEM y que la habían dado la espalda por la situación coyuntural, que replicar unas críticas con fuerte contenido técnico y para iniciados. De ahí que se insistiera más en las ventajas y que se aparque la respuesta a los inconvenientes.

4.2.2.3. Forma de los mensajes

El Programa de información hace referencia aquí a la forma que deben adoptar los mensajes anteriormente expuestos (el código en el Paradigma de Lasswell) para llegar a su destinatario. Como este destinatario es muy amplio y heterogéneo, lo más importante es adaptar los mensajes a las características de cada grupo concreto. Por ello, la norma fundamental es que se destinará un tronco común de mensajes, según las necesidades, a diferentes públicos, pero “la búsqueda de una comprensión por parte de la mayoría exigirá un lenguaje adaptado a las distintas categorías de públicos”. Esto es, el mismo contenido para todos, pero adaptando las formas a las características de cada grupo. Esto enlaza con la adecuación formal de la información a cada tipo de audiencia recogida en el nuevo enfoque, que obligaba a la Comisión a seleccionar los receptores o a simplificar la información para hacerla accesible a todo el mundo, en un nivel meramente divulgativo. Lo cual se traduce, en el Programa de información, en poder para decidir qué tipo de contenido se dirige a qué tipo de público, es decir, en la prioridad de las necesidades de la Comisión sobre las del público.

Otra norma formal es ilustrar los mensajes con ejemplos concretos sacados de la realidad diaria. Es un nexo con la estrategia de dar más importancia a la parte práctica.

4.2.2.4. Destinatarios

Aquí sí encontramos un salto adelante sustancial desde el Libro Verde, ya que el primer destinatario al que se dirige la Campaña *El Euro: una moneda para Europa* son los medios de comunicación. Para ellos, el Programa de información afirma que “se desarrollará material informativo adaptado a las necesidades de los profesionales de los medios de comunicación a nivel nacional y regional”. Por fin la Comisión entiende que el concurso de los medios es insoslayable para cualquier estrategia de marketing político y propaganda. Y parece decidida a prestarles la atención necesaria, aunque, como he estudiado en 3.2.2.3.3.2. y 3.2.3.7.1., esta atención no tiene un propósito informativo, sino de influir sobre ellos y de utilizarlos a su vez para influir en los ciudadanos.

En segundo lugar, están las administraciones nacionales y los operadores económicos y financieros. Entre estos últimos señala empresas, bancos, pyme, comerciantes, asesores financieros, contables, notarios, etc., es decir, los grupos que trabajan directamente con la moneda. Respecto a las administraciones, prevé que la Campaña se desarrolle en “estrecha colaboración” con los estados. Por último, el tercer destinatario es el público en general, cualquiera que sea su actividad.

4.2.2.5. Dificultades

El Programa de información no elabora una lista de posibles obstáculos que debe superar la estrategia de comunicación, ni alude a la forma de contrarrestar las críticas a la UEM. Por el contrario, se limita a señalar que las prioridades comunicativas deben tener en cuenta la evolución de las situaciones políticas y económicas de los estados, especialmente la de la opinión pública, y las decisiones gubernamentales que se adopten. Esto debe interpretarse, una vez más, a la luz de la reciente crisis monetaria, que nadie predijo unos meses antes. Por tanto, la Comisión temía que pudieran surgir nuevas dificultades en los años siguientes, por lo que consideraba inútil intentar predecirlas.

Aunque afirma claramente que es la opinión pública quien manda, de ahí que la caída del apoyo a la UEM determine las características de la Campaña, a la luz de los análisis realizados sobre la comunicación comunitaria no es creíble la declaración de que su evolución dictaría las prioridades comunicativas en el futuro.

4.2.2.6. Identidad europea

El Programa de información concluye con un apartado en el que aborda el único tema espinoso del Libro Verde que le faltaba: la ocultación de cualquier aspecto político de la UEM. Lo afronta así:

La moneda constituye la expresión de una identidad. No podrá existir una auténtica aceptación de una moneda europea sin tomar conciencia de una determinada identidad europea²⁸

²⁸ *Ibíd.*, 9. Una coordinación indispensable.

Queda claro, pues, que este documento ha aceptado la visión del CES en cuanto a que era inútil, aparte de ingenuo, intentar ocultar el significado político de la UEM cuando los ciudadanos lo percibían claramente. Así, admite explícitamente que hay que unir la moneda europea con la identidad europea, algo bastante etéreo y poco susceptible de ser utilizado en una técnica de transfusión, como he dicho, pero que indica a las claras que para *vender* la moneda única hay que prometer algo más en la integración europea. Ya dije en 4.1.3.2. que existía un apoyo inicial a una mayor unificación.

De ahí que termine con un claro aviso para los líderes europeos: “La complementariedad de las acciones de información prioritarias no puede sino reforzar las acciones individuales y especialmente las relativas al euro”.

4.2.3. Conclusiones

- El Programa de información sobre la Moneda Única mantiene las principales pautas de la estrategia del Libro Verde, especialmente la preferencia por la técnica de contagio, en la que otorga directamente responsabilidades comunicativas a empresas y bancos, y la prioridad concedida a los aspectos prácticos frente a una explicación del porqué y el para qué de la UEM
- Sin embargo, la disminución del apoyo popular a la Unión Monetaria tras la nueva crisis monetaria de 1995 motiva un giro en la estrategia. Así, aunque mantiene la prioridad hacia los grupos más afectados por el cambio, concede mucha más importancia a la comunicación con el público en general. Prueba de ello es el reconocimiento de que hay que inspirar confianza para ganarse su apoyo, la preferencia por los medios de comunicación como destinatarios y la adaptabilidad de la estrategia a las variaciones de la opinión pública
- Las contradicciones patentes entre los conceptos de información y comunicación, y entre los fines persuasivos admitidos por la estrategia y su calificación de informativa ratifican su carácter de propagandística y manipuladora
- La Comisión adquiere un papel preponderante en la estrategia, no sólo como coordinador, sino como fuente del contenido y los instrumentos que deben emplearse. A los estados, representaciones, redes y sector privado no les queda sino adaptar estos contenidos y soportes a las audiencias específicas
- Los contenidos de la Campaña vienen a ser las ventajas de la UEM ya subrayadas por el Libro Verde, pero se añaden algunas más cercanas al ciudadano y se elimina la contrapropaganda para hacer frente a las críticas. Esto responde a que es más importante ganar el apoyo de un público muy ignorante respecto a la UEM, que el de unos críticos académicos minoritarios
- El Programa reconoce la inutilidad de ocultar las implicaciones políticas de la UEM y admite que, para lograr el apoyo popular, debe asociarse con una identidad europea que sólo se puede lograr con una mayor integración

4.2.4. Ejecución

La ejecución de la Campaña propuesta en el Programa de información sobre la Moneda Única está recogida en una Comunicación de la Comisión de octubre de 1997, COM(97) 491, titulada “Aspectos prácticos de la introducción del Euro”. Esta Comunicación surge a raíz de la definición del escenario de Madrid para la introducción del euro²⁹ y tiene como objetivos proporcionar información sobre los preparativos prácticos que se estaban desarrollando y determinar las cuestiones sobre las que habrían de tomarse decisiones sobre si habían de tratarse a escala nacional o europea.

Esta Comunicación es muy amplia y cubre numerosos aspectos. Pero entre las acciones que considera esenciales, junto a la presentación de los planes de transición nacionales, la redenominación de la deuda pública, el diseño de las monedas, la definición de las consecuencias fiscales, la fijación de la fecha de introducción de los billetes y el estudio de la doble exhibición de precios, incluye la necesidad de que “los Estados miembros emprendan sus campañas nacionales de comunicación sin más demora”³⁰.

El análisis de los preparativos se divide en siete partes. En la quinta es donde se examina la ejecución de la Campaña *El Euro: una moneda para Europa* y de la estrategia propuesta por el Libro Verde. En su examen, la Comisión afirma que las principales prioridades hasta octubre de 1997 habían sido incitar a los principales usuarios de moneda a iniciar la preparación técnica, informar al público en general y fomentar la aceptación de la moneda única. Como se puede apreciar, el doble objetivo, que era triple en el Programa de información, de preparar la transición al mismo tiempo que se busca el apoyo de la opinión pública a la UEM se había puesto en marcha, aunque el mayor énfasis en el segundo de estos fines denota el cambio de actitud respecto al Libro Verde.

No obstante, esta Comunicación reconoce que “Las acciones de la Comisión en 1996 y 1997 se han dirigido principalmente a grupos específicos de profesionales y a aquellos sectores que podrían actuar como divulgadores de la información” [técnica de contagio]. Y añade que se habían realizado diversas acciones de información en los principales centros financieros, especialmente en EEUU y Asia³¹. Resulta llamativo este énfasis en realizar acciones de comunicación en el exterior, pues denota una gran preocupación por la acogida del euro en el mercado de divisas mundial, que parece superior a la que suscita el apoyo de la opinión pública europea a la nueva moneda.

En cuanto al público en general, enumera una serie de acciones emprendidas: la creación de un sitio en Internet sobre el euro en verano de 1997, que había alcanzado el medio millón de visitas al mes, la elaboración del boletín *Infoeuro* en 11 lenguas por parte de la Comisión, la de numerosos folletos informativos y el inicio de la publicación de una serie de documentos técnicos denominados *Euro Papers*. Estos documentos pretenden explicar los efectos y consecuencias de la UEM en distintos campos económicos. Aunque se trata de una iniciativa loable, su carácter técnico y el que sólo se publicaran en inglés limita notablemente su difusión entre el gran público³².

²⁹ Ver apartado A.3.2.4., donde se explica este escenario.

³⁰ Comisión Europea, COM(97) 491, Resumen General.

³¹ *Ibíd.*, Análisis de los preparativos en curso, 5. Acciones en materia de comunicación.

³² Los cuatro primeros *Euro Papers* fueron “External aspects of economic and monetary union”, “Accounting for the introduction of the euro”, “The impact of the introduction of the euro on capital markets” y un compendio de los principales textos legales relativos a la UEM.

Resalta también la ausencia de acciones para los medios de comunicación social, a pesar de que el Programa de información los consideraba un destinatario prioritario.

La principal queja de la Comisión, y excusa por no haber realizado más que estas reducidas acciones, ya se había puesto de manifiesto en el proceso de reforma de la política de comunicación comunitaria: el presupuesto de la Campaña “no es suficiente para responder a las demandas expresadas por los Estados miembros y por los grupos sociales y económicos”. La Comunicación cifra el presupuesto otorgado por el Parlamento en 26 millones de ecus. De ellos, 18 millones se utilizaron para cofinanciar campañas nacionales de comunicación, con tres convenios firmados y siete solicitudes pendientes de firma. Otros 8 millones fueron para cofinanciar iniciativas públicas y privadas, más de 200 proyectos. Este gasto pone de manifiesto tanto la aplicación del principio de subsidiariedad no sólo respecto a los estados, sino también al sector privado, y la preeminencia de la técnica propagandística de contagio.

Con vistas al futuro, las acciones previstas en la Campaña continuarían dando prioridad al aspecto práctico: concienciación del sector empresarial e información al público en general con atención especial a grupos específicos como consumidores, invidentes, etc. Respecto a la acción de los estados, se muestra tajante: “durante el período comprendido entre mayo de 1998 y enero de 1999 deberán dirigirse al público en general con el fin de explicar los cambios que ocurrirán a partir del 1 de enero de 1999”³³.

Es decir, énfasis en el aspecto práctico en vez de en los fines, causas y consecuencias de la UEM, aunque con prioridad ahora para el público en general, tal como aconsejaba hacer el Libro Verde seis meses antes de la Etapa B y el Programa de información a partir de 1998. Además, al inicio de la Etapa A, el Libro Verde recomendaba transferir la responsabilidad comunicativa a los estados. De ahí que concluya este análisis enfatizando en negrita el llamamiento inicial: “Los Estados miembros desempeñan una función fundamental en la estrategia de comunicación destinada a sus ciudadanos, por lo que es necesario que los Estados miembros afectados emprendan sus campañas nacionales de comunicación sin demora”.

Esta Comunicación también recoge los avances en los aspectos sociológicos y psicológicos necesarios para la comprensión de la nueva moneda, muy importantes para su comunicación, y remite a un foro al respecto en diciembre de 1997. En cuanto a la educación, también tratada por el Libro Verde, se limita a considerarla “esencial”, a constatar que todavía está en una fase de estudio preliminar y a anunciar una comunicación al respecto antes del fin de 1997.

³³ *Ibidem*.

4.3. La Comunicación sobre la estrategia de información para el euro

4.3.1. La necesidad de una nueva estrategia

Al bajo perfil de las acciones de comunicación sobre la UEM realizadas en 1996 y 1997, tanto por la poca ambición de los objetivos del Libro Verde y del Programa de información como por el escaso número de propuestas llevadas a cabo que hemos visto en el apartado anterior, se sumó a principios de 1998 la inminencia del examen de convergencia de mayo, con el consiguiente incremento de la demanda de información sobre por qué se hacía, qué iba a pasar y qué consecuencias iba a tener. En vista de que la situación sobrepasaba las medidas tomadas hasta la fecha, la Comisión decidió por fin agarrar el toro por los cuernos de la comunicación de la UEM y elaborar un nuevo plan de acción con una amplia cobertura temática y mucho más detallado que los anteriores.

As the transition to EMU moves into a decisive phase this year, the Commission has prepared this Communication on Communications because it wishes to recall the very high priority that needs to be given to this activity. (...) Much of what is said here reflects the lessons of the Commission's experience drawn from its information and communications activities on the euro over the past two years.³⁴

Este plan se plasmó en una Comunicación de la Comisión –COM(1998) 39– de 28 de enero de 1998, titulada en inglés³⁵ *Commission Communication on the information strategy for the euro*. Es un documento mucho más extenso que los precedentes y de estructura más compleja. No sólo se dirige a los estados miembros o a las instituciones comunitarias, sino también a las autoridades locales y regionales y al sector privado.

Así, se divide en dos partes y dos anexos. La primera parte, “Communicating the euro: objectives and roles” se refiere a los objetivos de la estrategia y al reparto de responsabilidades; la segunda, “A practical approach to communication actions”, detalla los logros alcanzados, el calendario de la estrategia, los destinatarios de la misma y la medida de la efectividad de las acciones. El Anexo 1, “Details of the information strategy for the euro”, es el que desarrolla pormenorizadamente la estrategia de comunicación, y el Anexo 2, “Financial statement”, cuantifica el coste de la operación y trata numerosos aspectos relacionados con la financiación. Esta última parte era una de las principales carencias de los planes anteriores, que los dejaba en declaraciones de intenciones mientras no recibieran unos recursos que dependían de otras instituciones. Intentaré analizar este documento siguiendo una estructura temática, agrupando los contenidos sobre el mismo aspecto que aparecen en diferentes partes de la Comunicación.

Por cierto, de nuevo empezamos mal: otra vez aparece el concepto “información” en el título y luego el de “comunicación” en el interior. Es decir, la misma contradicción propagandística del Programa de información (ver 4.2.).

³⁴ Comisión Europea, COM (1998) 39, A. Communicating the euro: objectives and roles.

³⁵ No hay traducción al castellano en la Representación de la Comisión en Madrid ni en Internet.

4.3.2. El camino recorrido

La Comunicación asegura que los objetivos de la estrategia iniciada en 1996 han sido conseguidos mediante las acciones de la Comisión y el Parlamento. Estos objetivos eran, afirma, fortalecer la creencia de la opinión pública en que la UEM se lograría de acuerdo con lo previsto en el TUE y estimular los preparativos de los sectores más afectados por el cambio al euro. Es muy significativo que, a posteriori y una vez ejecutada la estrategia propuesta en 1995, no se aluda al primer objetivo de la misma como “obtener el apoyo del público”, sino como “convencerle de que la UEM era inevitable”.

La Comisión dedica bastante espacio a pasar revista a lo que ha hecho hasta el momento. Este tema se trata en una referencia en la parte A., en el primer punto de la parte B, “A basis of achievement upon which to build”, y en el segundo capítulo completo del anexo 1, “2. The achievements”. Esta insistencia en mostrar los logros pasados es ciertamente contradictoria con la necesidad de una nueva estrategia, a la que responde este documento. Más bien parece tratarse de un intento de disimular lo poco alcanzado hasta 1998, e incluso de una justificarse por no haber tomado antes estas medidas.

El caso es que la Comisión se muestra orgullosa del “gran eco” alcanzado por sus esfuerzos en los dos años anteriores. Los mejores resultados son, a su juicio, que los principales usuarios de divisa saben que la UEM se iniciará en 1999 y que es irreversible; la contribución a que las entidades financieras y grandes empresas comprendan la importancia de prepararse bien y pronto; la participación de numerosas organizaciones en grupos de trabajo y mesas redondas para debatir aspectos técnicos del cambio; el fomento del lanzamiento de actividades de comunicación sobre el euro por muchas organizaciones civiles; y que la moneda ya tiene una imagen formada por los billetes, las monedas y su símbolo. No se aprecia que ninguna de estas entidades haya quedado persuadida de la bondad y las ventajas de la UEM, y mucho menos el público general.

En cuanto a las acciones realizadas, la Comunicación detalla las acciones de los diferentes actores implicados en la estrategia. El mayor mérito se lo atribuye la propia Comisión, que se apunta el Libro Verde y la Campaña *El euro, una moneda para Europa*, aunque ésta en cooperación con el PE. Desde 1996 se había embarcado en actividades para los proveedores de información en las que gastó 50 millones de ecus, tres cuartas partes de lo asignado al Prince. Este esfuerzo se plasmó en la creación de los elementos básicos de la comunicación del euro —la documentación de referencia, el símbolo del euro, los diseños de billetes y monedas— y en la producción de instrumentos de comunicación: Infoeuro, iconografía, material de vídeo, el sitio de Internet, la base de datos Quest, exhibiciones y la colaboración con los multiplicadores.

Para el PE queda la participación en la fijación de las líneas básicas de la estrategia y en la supervisión de sus logros, siempre enfatizando las necesidades de los ciudadanos. Varios estados, gracias al impulso de la Comisión, habían iniciado actividades propias, algunas a gran escala con uso de la televisión, distribución masiva de material, teléfonos gratuitos y sitios en Internet. Pero el esfuerzo variaba mucho de unos a otros debido a la actitud de sus ciudadanos hacia el euro. En octubre de 1997 se celebró una reunión de la Comisión con los responsables de las campañas nacionales. Finalmente, muchas otras entidades, especialmente bancos y asociaciones empresariales, habían transmitido el material informativo al público en general o a sectores específicos apoyadas por los Euro Info Centers, que en 1997 informaron a 5,3 millones de pyme. Se puede considerar un éxito la estrategia de contagio, al menos en estos dos campos.

Por último, la Comisión intenta extraer lecciones de la experiencia. Así, sugiere que las instituciones comunitarias, que poseen las fuentes de información sobre la UEM, distribuyan su información y análisis sobre materias técnicas, y que intercambien las experiencias y actividades que se desarrollan en distintos puntos de la UE. Aconseja a los estados actuar como difusores de la información al gran público y adecuar los contenidos a la cultura nacional (la misión que tenían encomendada). Otra lección es que la estrategia de contagio y la colaboración del sector privado son imprescindibles, ya que las instituciones no pueden atender toda la demanda de información sobre el euro. También es partidaria de estimular las iniciativas espontáneas de la sociedad.

Por último, insiste en la necesidad de que la información sea práctica, que se refiera a la vida diaria, puesto que el público ya no tiene dudas sobre la llegada de la UEM. Una conclusión que viene a decir que “dado que la gente está convencida de que el euro es inevitable, no merece la pena explicarle sus causas u objetivos; sólo lo que debe hacer para prepararse”. Es el triunfo de la estrategia funcionalista del Libro Verde.

Por cierto, en estas “lecciones de la experiencia” no hay ningún *mea culpa*.

4.3.3. Los nuevos objetivos

Pese a estos *logros*, la Comisión cree que el éxito de la transición en los años siguientes requiere unos objetivos más específicos que los del Libro Verde o el Programa de información:

- Explicar el euro al mayor porcentaje posible de la ciudadanía para promover su aceptación y su disposición a utilizarlo. Específicamente, este objetivo incluye explicar las razones por las que Europa adopta la UEM y lo que el euro significará para los ciudadanos
- Familiarizar al público, en especial grupos como los consumidores, con la nueva divisa, para que la maneje fácilmente y con confianza
- Estimular los preparativos de las pyme en todos los sectores. Eso implica explicarles las ventajas de una preparación seria y las penalizaciones de llegar tarde a la cita de 2002
- Asegurarse de que los actores económicos y políticos de países terceros comprenden la UEM

Se trata, al menos en teoría, de un cambio de enfoque radical respecto a la Campaña anterior. La prioridad ya no es estimular la preparación de los grandes usuarios de divisa, sino del público general y de las pyme. También incluye por primera vez como objetivo los países ajenos a la UE. En cuanto al objetivo de obtener el apoyo y la confianza de la opinión pública, recibe un impulso formal en la nueva estrategia que especifica que la aceptación de la moneda única debe basarse en una explicación de las razones de la UEM y sus consecuencias. Reconociendo, repito en teoría, que el enfoque únicamente práctico no es correcto, la Comisión presenta así su nueva visión:

The introduction of the euro cannot be merely equated with the introduction of a set of technical rules. To an extent which varies according to the Member State or the individual, the currency is a vehicle for values and ideals: preparation of the business community and the general public for its introduction must deal with more than just the practical arrangements.

The communication and information activities must take account of public opinion polls, and of the public's misgivings and concerns. Citizens must be able to count on clear, complete and accessible information which provides all the answers to their questions and enables them to prepare for the single currency.³⁶

Communication strategies must not only deliver concrete information in an accessible form, but also aim to explain the consequences of the introduction of the euro for each citizen. The greater the support among citizens, the easier the political and practical transition to the euro.³⁷

Aparte de esta nueva orientación de la comunicación con el público, esta Comunicación vuelve a caer en la misma contradicción de la anterior Campaña entre explicar e informar, de nuevo supedita estos contenidos al fin persuasivo de promover la aceptación del euro y vuelve a hablar de la necesidad de adaptar las acciones de comunicación a la evolución de la opinión pública, mientras que esta adaptación realmente se refiere sólo a las acciones persuasivas y propagandísticas, pero no al establecimiento de un debate sobre la UEM.

La Comunicación abunda en la comunicación con los ciudadanos recomendando prudencia en la forma de explicarles la UEM, ya que la evocación de la moneda puede originar reacciones emocionales. Admite que hay varias formas de aproximarse a la UEM en función de las peculiaridades nacionales, y cita como ejemplo que el nexo entre el euro y Europa se destaca en algunos estados presentando el euro como parte de herencia común de los europeos, como un factor de estabilidad en el continente o como un instrumento para preservar el modelo social, económico y cultural europeo; es otro caso de la técnica de desfiguración aparte de la referida a los aspectos prácticos, junto a la de simplificación, adaptables a cada país, lo que reafirma que es una campaña de propaganda. Finalmente, reconoce como en el Programa de información que la información sobre el euro conduce a la información sobre la propia UE. Todo esto viene a confirmar la necesidad de abordar la dimensión política en la estrategia de comunicación.

4.3.4. El calendario de la estrategia durante la transición

Recordemos que el calendario establecido por el Libro Verde dividía su estrategia en cuatro etapas, antes de que se fijara el escenario de introducción del euro en la Cumbre de Madrid: antes de la Etapa A y Etapas A, B y C. Cuando se publica la Comunicación de 1998, el proceso está a punto de entrar en la Etapa A, por lo que la nueva estrategia se estructura conforme a dicho escenario y alrededor de tres fechas cruciales:

³⁶ *Ibíd.*, Annex 1, 1. The importance of communication for the success of the introduction of the euro.

³⁷ *Ibíd.*, A. Communicating the euro: objectives and roles, 1.1. Communications responsibilities are widely shared.

- 2-3 de mayo de 1998: el “fin de semana del euro” en que el Consejo Europeo iba a designar los países que adoptarían el euro en 1999. Esta reunión era considerada “un acontecimiento histórico y mediático excepcional” por la Comisión, que provocaría una amplísima cobertura por parte de los medios, que su vez supondría un *shock* favorable para el público. Como consecuencia, en esa fecha el público en general cobraría completa conciencia de la inminencia e irreversibilidad de la UEM. Además, el acontecimiento crearía una demanda de información muy fuerte, para la que debían estar preparados todos los estados –no sólo los elegidos–, las instituciones comunitarias, las autoridades locales y regionales, y los intermediarios del sector privado
- 1 de enero de 1999: el nacimiento del euro con la fijación de los tipos de conversión irrevocables. Los ciudadanos de la zona euro iban a necesitar ayuda para entender una situación extraña, sin billetes en euros pero con los mercados y varios actores económicos operando en la nueva moneda, y con un BCE que tomaría las riendas de la política monetaria.

El enorme interés mediático de estas dos citas y la curiosidad despertada en el público son una justificación para que los estados miembros que todavía no lo hayan hecho lancen acciones de comunicación para el público general, según la Comisión. Ella, por su parte, completaría la producción de los textos de referencia una vez que se hubieran decidido los últimos aspectos prácticos de la transición, que darían acceso a los ciudadanos a información completa en papel y en Internet, y que servirían también para los intermediarios. Las pymes también debían ser objeto de especial atención, y propone sumarlas a la estrategia de contagio: plantea que sirvan de ejemplo para el público.

El período entre 1999 y 2001 se dedica a que los ciudadanos se familiaricen con el euro, con especial énfasis a partir de 2001 por la proximidad de la introducción de los billetes y monedas. En cualquier caso, hay dos años, 1999 y 2000, en que la acción comunicativa se reduce notablemente, y la propia Comunicación reconoce que el mayor interés provendría de las empresas

- 1 de enero de 2002: la llegada de las monedas y billetes en euros y la desaparición posterior de las monedas nacionales. Para preparar ese momento, durante 2001 se propone un esfuerzo intensivo de comunicación práctica hacia el público general dividido en dos etapas: primero, una dedicada a que todo el mundo aprenda a convertir en euros el valor de su moneda; después, un período en el que se debe asimilar una escala de valores en euros, de forma que todo el mundo sea capaz de reconocer los valores de bienes y servicios sin traducirlos a su moneda nacional. No obstante, reconoce que es poco realista alcanzar este nivel en un período tan corto. Propone también acciones específicas para grupos con más dificultades: ancianos, minusválidos, etc.

Este calendario nos deja tres conclusiones principales: el uso masivo de los medios de comunicación como transmisores de todo tipo de información y propaganda sobre la UEM, la preeminencia de los contenidos prácticos pese a lo dicho en el apartado anterior, y la designación del público general como principal destinatario.

4.3.5. La nueva estrategia de información y comunicación

La nueva Campaña se llama oficialmente *El euro, una moneda para Europa: adaptación de la estrategia informativa*. A continuación revisaré sus principales puntos.

4.3.5.1. El reparto de responsabilidades

Los principios de subsidiariedad y asociación propugnados en la Campaña de 1996 siguen presentes en la nueva estrategia de 1998. En la anterior, el papel preponderante correspondía a la Comisión, con la elaboración de todos los contenidos e instrumentos de comunicación, mientras que los estados, representaciones en los países y multiplicadores del sector privado sólo se encargaban de adaptar esos contenidos a su público específico. Ahora, aunque se concede mucha más responsabilidad a los estados, la Comisión mantiene su papel de proveedor final de los mensajes.

Otros principios complementarios son la descentralización, con la movilización de todas las redes públicas y privadas de los estados, y la difusión de información en el nivel más cercano al ciudadano, con el uso de nuevas tecnologías y el patrocinio de acontecimientos culturales o deportivos. Este es el nuevo reparto de responsabilidades:

4.3.5.1.1. Los estados miembros

La Comisión admite que, para ser eficaz, la comunicación debe adaptarse a la cultura, lengua y preocupaciones del ciudadano, y que las fuentes de la misma deben tener autoridad y fiabilidad. De ahí que, siguiendo las recomendaciones del Libro Verde, les traspase la responsabilidad de la estrategia: “This means focusing the communications responsibility firmly on the Member States who must not only create information tools and products, but also encourage regional and local authorities, (...) organisations and (...) associations to act as vehicles and channels for information on the euro”³⁸. Y no sólo deben estimular a estas entidades, también canalizar sus iniciativas, más cercanas a los ciudadanos, para que el mensaje sobre el euro sea coherente. Les concede, por tanto, la responsabilidad de la técnica de contagio.

Para que puedan cumplir este papel principal, las instituciones comunitarias ofrecen una asociación basada en un protocolo de entendimiento tripartito entre el estado, la Comisión y el PE, acuerdos de financiación parcial de planes específicos de comunicación y la creación de una unidad en el país para coordinar las partes. Según la Comunicación, en 1998 estaba previsto alcanzar acuerdos con 10 estados –no dice cuáles–, que la UE consideraba prioritarios y a los que destinaba dos tercios del presupuesto de las “acciones prioritarias de información” en 1998.

Las ventajas de esta fórmula son, a su juicio, que asegura que las acciones sean coherentes y apropiadas para cada estado, que evita el solapamiento y la repetición de las iniciativas nacionales y comunitarias, y que el público percibe que las acciones nacionales se inscriben en un contexto europeo.

³⁸ *Ibíd.*, A. Communicating the euro: objectives and roles, 2.1. A central role is incumbent upon Member States.

Como contenido mínimo de los acuerdos, señala que deben centrarse en el público general para responder a sus demandas y que han de tener presencia en los medios audiovisuales para llegar a toda la población. De esta forma, la responsabilidad de los estados no se queda en mera palabrería, sino que se crea un instrumento definido, con objetivos claros y, lo que es más importante, con recursos financieros suficientes.

4.3.5.1.2. El Parlamento Europeo

Pese a que formalmente se le concede un papel importante como representante de los ciudadanos europeos, en la práctica esta Comunicación le vuelve a conceder un papel de mera comparsa en la estrategia comunicativa: tomar parte en la definición de la misma, participar en los acuerdos tripartitos con los estados y la colaboración de los diputados en los eventos que se organicen³⁹.

4.3.5.1.3. La Comisión

La Comisión, a pesar de la transferencia de responsabilidad a los estados miembros, sigue reservándose el papel principal en la comunicación del euro, puesto que se atribuye de nuevo las dos funciones de las Campañas anteriores: la elaboración de los mensajes e instrumentos informativos y propagandísticos para que los utilicen los estados y otros multiplicadores –que justifica porque ha adquirido una considerable experiencia en informar y comunicar sobre el euro–, y la supervisión y coordinación de todas las actividades, mediante su participación en las unidades nacionales de coordinación y la celebración de reuniones con los responsables estatales. En ambos casos, se trata de asegurar la coherencia de los mensajes que se transmiten en toda la UE.

La Comisión tiene otras dos competencias, según la Comunicación: por un lado, estimular y promover las acciones de comunicación de los estados, mediante los acuerdos de asociación mencionados, y de las organizaciones civiles; y por otro, organizar y apoyar actividades transfronterizas dentro de la UE y en países terceros.

4.3.5.1.4. La industria y el comercio

Las empresas industriales, los pequeños negocios y los comercios son actores clave en esta estrategia como multiplicadores de los contenidos. La Comunicación señala varias formas de cumplir este papel: la emisión de facturas de servicios públicos en euros para que los ciudadanos empiecen a tener referencias; la ayuda de las grandes empresas a sus proveedores para cambiar al euro y la formación de sus empleados; la información y guía a los consumidores por parte de los comerciantes; o la explicación de los bancos a sus clientes sobre el uso del euro durante el período transitorio. El turismo también puede contribuir en gran medida a la información práctica.

³⁹ Podría decirse que este papel de mera comparsa es el que desempeña el PE en todo el desarrollo de la UEM, puesto que el entramado institucional de la Unión Monetaria le concede un poder muy limitado (ver apartado A.2.2.4.). O, si se quiere, es el papel que siempre ha tenido dentro de la UE, dadas sus reducidas atribuciones. Por tanto, no debe extrañar su limitada participación en la estrategia de comunicación.

Aunque esta estrategia informativa de multiplicadores es lógica en un campo como el monetario, esconde la continuidad de la técnica propagandística de contagio, presente desde el diseño inicial de la comunicación del euro. Es decir, la aceptación por parte de las grandes empresas, bancos, proveedores de servicios del euro como algo bueno, natural e inevitable facilita su aceptación por parte de la ciudadanía en general.

4.3.5.1.5. Los intermediarios informativos

Dentro de esta estrategia, también tienen gran importancia las asociaciones profesionales y empresariales, organizaciones públicas o semipúblicas, las autoridades locales y regionales, las redes de enlaces de la Unión, etc. Su función es adaptar los mensajes a los colectivos específicos sobre los que tienen influencia. De ahí que la Comunicación insista en la necesidad de proporcionarles material informativo adaptable. Sin embargo, en cuanto a los proyectos de estas entidades, deja bien claro que deben ser financiados por los gobiernos nacionales, aunque admite que se utilicen los fondos comunitarios destinados a los acuerdos de asociación. Eso sí, la Comisión no piensa financiar directamente proyectos cuya relevancia es puramente nacional. De nuevo, los eternos problemas financieros, aunque es lógico que no se quiera comprometer a financiar miles de proyectos potenciales en los distintos estados.

4.3.5.2. Destinatarios

La Comisión concede que el grueso de las actividades realizadas en 1996 y 1997 se habían dirigido a las entidades financieras y a las administraciones públicas, por su mayor implicación en los preparativos técnicos. Y eso que el Programa de información recogía como primer destinatario a los medios de comunicación, y después al público general. A partir de 1998, los receptores prioritarios de la estrategia son los siguientes:

4.3.5.2.1. El público general

Cuando aborda el destinatario principal, la Comisión traiciona completamente el cambio radical de enfoque que suponía el primer objetivo de la estrategia. En varias partes de la Comunicación dejaba claro que la aceptación y el apoyo de los ciudadanos debía ganarse mediante la explicación de los motivos y las consecuencias de la UEM, y que no bastaba la información práctica para conseguirlo. Pues bien, al llegar al apartado del público general reaparece la técnica de la desfiguración de la anterior Campaña:

But public enthusiasm for the euro cannot be created by a decision from on high: it must be nurtured through unstinting efforts to provide information on highly practical aspects of the single currency at grass-roots level.⁴⁰

Por si no queda suficientemente claro, establece que el objetivo inicial es advertir a toda la población del inminente nacimiento del euro, de las fechas clave del proceso de transición y de cuál será el uso de la moneda única durante dicho período.

⁴⁰ *Ibíd.*, Annex 1, 4.2.1. The general public.

Ya no habla de que la opinión pública sepa qué hay detrás del euro para aceptarlo; sólo de que conozca las fechas de su llegada y sus implicaciones prácticas. De nuevo, la estrategia funcionalista de “hechos consumados” del Libro Verde y la concepción de la opinión pública no como debate, sino como aceptación ciega de esos hechos.

También alude al importante papel del sistema educativo dentro de otra estrategia de contagio, que en lugar de dirigirse a las elites se enfoca a la juventud, más propensa a aceptar los cambios; al igual que el Libro Verde, se usa más la palabra “educación” que “información”, lo que remite al concepto de comunicación utilizado por la UE que he explicado en varias ocasiones. Asimismo, reitera la necesidad de adaptar los mensajes a grupos con dificultades, como ancianos, minusválidos, ciegos o marginados, mediante intermediarios de su confianza.

4.3.5.2.2. Las pequeñas y medianas empresas

Si en la Campaña anterior el destinatario prioritario eran las grandes empresas, ahora el punto de mira pasa a las pequeñas, que en 1998 veían el euro como algo muy lejano. La nueva estrategia pretende que se conciencien de que el cambio es inminente y que aprendan el escenario para ello, al igual que todos los ciudadanos, pero que, al mismo tiempo, se embarquen en los preparativos técnicos. En este sentido, sugiere distribuir material informativo para explicarles las principales tareas que deben acometer: sistemas informáticos, contabilidad, facturación, marketing, etc.

La Comunicación va más allá: propone un esfuerzo especial de comunicación para que se den cuenta de que no basta con eso, sino que tienen que hacer un planteamiento estratégico, en el que revisen su competitividad en el nuevo entorno y busquen cómo pueden obtener ventajas del euro, mediante nuevos productos o nuevos mercados.

Este énfasis en las pyme tiene detrás su gran importancia en la economía comunitaria, donde proporcionan dos tercios del empleo, y su gran capacidad multiplicadora de los mensajes a sus empleados y clientes, y, por tanto, de contagio propagandístico. En este papel, evidentemente, destaca el comercio. Las actividades de comunicación hacia las pyme se encargan a los gobiernos, bancos, contables, cámaras de comercio, asociaciones empresariales, los Euro Info Centers y otras redes europeas para empresas, y las grandes empresas con pyme entre sus proveedores y clientes. Por último, destaca el sector informático, que debe prepararse para evitar cuellos de botella en 2001.

4.3.5.2.3. Autoridades, representantes y funcionarios

Otra novedad en cuanto a los destinatarios es este grupo, imprescindible para la estrategia de utilizar multiplicadores de la información en los niveles más cercanos al ciudadano y en la técnica de contagio. Su consideración de prioritario se justifica porque su preparación estaba mucho menos avanzada de lo que desearía la Comisión para cumplir con esa función. En este sentido, opina que la publicación de los planes de transición al euro de las administraciones nacionales crea un marco claro que facilita su preparación. No obstante, ésta debe ser estimulada también mediante un esfuerzo de información y comunicación específico que deja en manos de las autoridades nacionales.

Dentro de este conjunto, los funcionarios, especialmente los que están en contacto directo con el público, son objeto de un trato preferencial, que consiste en campañas de formación y en material informativo específicamente diseñado para ellos. Ahí la Comisión sí está dispuesta a ayudar a los estados para desarrollar los instrumentos necesarios. También hace hincapié en los funcionarios de las propias instituciones comunitarias, que deben adquirir “una competencia ejemplar” sobre la UEM, para poder explicar el proceso y sus efectos beneficiosos a los ciudadanos, funcionarios nacionales y sector privado. Aquí parece que explicar los beneficios entra dentro de los objetivos.

4.3.5.2.4. Países extracomunitarios

La última novedad en lo que a los destinatarios se refiere es considerar objetivos a los países extracomunitarios. La causa está en la necesidad de que el euro fuera suficientemente conocido para que el resto del mundo lo utilizara cuanto antes como moneda de intercambio para el comercio internacional y de reserva, una de las ventajas de la UEM que señalaba el Libro Verde. Pero es una novedad relativa: aunque antes de la Comunicación los países terceros no eran un objetivo confesado, acciones como las llevadas a cabo en los centros financieros de EEUU y Asia, recogidas en la Comunicación *Aspectos prácticos de la introducción del euro*, demuestran que ya eran una prioridad, más todavía, por lo que se ve, que la ciudadanía de los estados comunitarios.

La primacía en la estrategia de comunicación se sigue concediendo a los grandes centros financieros y principales mercados de la UE, en particular EEUU y Japón, pero ahora se añaden los candidatos a entrar en la UE y los países mediterráneos. También se menciona a los nacionales de la Unión residentes en otros países, que considera esenciales para aplicar también una técnica de contagio en el exterior.

4.3.5.3. Mensajes

Probablemente, el giro más radical de la nueva estrategia de comunicación de la UEM respecto a la anterior se encuentra aquí. Consiste en que, en lugar de proponer una serie de mensajes de carácter propagandístico sobre las ventajas y efectos de la UEM, como en el Libro Verde y en el Programa de información, la Comisión tira la toalla y reconoce la imposibilidad de elaborar mensajes que tengan un impacto positivo similar en todos los estados miembros. Este hecho se puso de manifiesto, asegura, en la reunión de los responsables nacionales de comunicación en Bruselas el 30 de octubre de 1997.

Esta imposibilidad borra, por tanto, el principal elemento unificador de la Campaña, algo que es una flagrante contradicción con el papel que se reserva la Comisión como productor único de los mensajes sobre la UEM. Claro que también elimina otra contradicción anterior: la de proponer una estrategia de comunicación basada en una técnica de desfiguración que centraba la atención en los aspectos prácticos en detrimento de las ventajas y fines de la UEM, mientras que el contenido de los mensajes planteados se refería precisamente a esas ventajas y objetivos, cosa que ocurría tanto en el Libro Verde como en el Programa de información.

Pese a este cambio, identifica tres principios comunes para los mensajes:

- La importancia de la información práctica: totalmente coherente con la mencionada técnica, predominante también en esta Comunicación. En la explicación de este punto, la desfiguración llega a su máxima expresión al identificar la explicación de la UEM con sus aspectos prácticos:

The euro will gain acceptance among members of the public only if they are given clear answers to three basic questions: Why? When? And How? Enthusiasm for the single currency can be generated only if the public at large understands, learns to use and embraces the euro. With that end in view, the information campaign should convey practical, precise messages: depiction of the euro in the form of coins and bank notes, possibilities for and practical consequences of using the euro in daily life (incomes, pensions, savings, contracts, etc.) and development of a “feel” for prices in euro once conversion rates have been fixed on 1 January 1999. This information should be useful, usable and put to practical use.⁴¹

Así se explica el cómo y el cuándo, pero ¿y el por qué? Desde luego, este tipo de mensajes no hacen ninguna referencia a las causas de la UEM. No obstante, en las conclusiones del anexo donde se recoge esta nueva estrategia se añade un nuevo principio que parece más apropiado para cumplir su supuesto primer objetivo: la importancia de contribuir a un clima que permita al público entender y aceptar el euro, aunque no especifica la forma de lograrlo.

La información práctica será más fácil de comunicar a medida que se adopten los preparativos para el cambio. También resalta que la información debe ser correcta y exacta, para evitar confusiones en un tema que se presta tanto a ellas. Por ello, la Comisión se reserva la exclusiva del material informativo

- Mensajes específicos para los países excluidos: los ciudadanos de los países que no aprobaran el examen de mayo de 1998 debían ser objeto de una estrategia comunicativa especial. Consistiría en mensajes que explicaran las consecuencias prácticas, una vez más, de su exclusión, los requisitos que debía cumplir su país para unirse posteriormente y, pese a todo, el funcionamiento del euro, porque estos ciudadanos se verían inmersos en numerosas transacciones en la nueva divisa con sus socios económicos y comerciales
- Necesidad de evaluar el impacto en la opinión pública: la nueva estrategia de comunicación mantiene las pautas de la anterior de progresividad y adaptabilidad a los cambios en la opinión pública. La Comisión asume que el tipo de información requerida no será constante y que tampoco lo serán los grupos destinatarios de la misma. De ahí que indique la necesidad de contar con instrumentos para evaluar regularmente la estrategia, que ofrezcan datos sobre el calibre y el impacto de las acciones emprendidas. Estos datos se utilizarán para identificar puntos débiles y para ajustar las acciones de forma que consigan mejores resultados para la estrategia propagandística, pero no, insisto, para un debate plural sobre la UEM, que sería la verdadera opinión pública

No hay grandes novedades, por tanto, en este apartado, ya que dos de estos tres puntos estaban presentes en la Campaña anterior; la excepción son los países excluidos.

⁴¹ *Ibíd.*, Annex 1, 4.3.1. Importance of practical information.

Pero el desistimiento de elaborar mensajes sobre las ventajas del euro es una prueba evidente más no sólo de la pervivencia, sino de la potenciación de la estrategia funcionalista y de la técnica de desfiguración, así como de la escasa relevancia de la información, por mucho que la estrategia se llame así. Tampoco hay ninguna referencia al significado político, pese a la rectificación del Programa de 1995.

No obstante, algunos documentos comunitarios de esta fecha recogen las ventajas de la UEM, que coinciden básicamente con los mensajes del Libro Verde y del Programa de información (4.1.2. y 4.2.2.2.), y mantienen la insistencia de este último documento en la estabilidad cambiaria y el fin de las turbulencias: ahorro de costes de conversión, menor incertidumbre sobre los tipos de cambio y de interés, mejor acceso a otros mercados de la UE –idea de culminación del mercado único–, mejores previsiones económicas en un mercado coherente y moneda fuerte y estable⁴².

4.3.5.4. *Instrumentos y medios*

El último apartado de la descripción de la nueva estrategia se ocupa de los instrumentos necesarios para llevarla a cabo, con la filosofía de que deben usarse activamente todos los disponibles. Los principales son los siguientes:

- Radio y televisión: dado que ahora la prioridad es el público general, los medios audiovisuales son los más importantes y deben estar presentes en todos los planes, especialmente en los financiados por la Comunidad, ya que su uso era uno de los requisitos para esta financiación. De forma coherente con el apartado anterior, reconoce que el formato de los anuncios y programas debe variar según las características de las audiencias y la aproximación elegida por las autoridades nacionales. La UE está dispuesta a ofrecer el apoyo necesario: satélites, estudios de TV, organización de entrevistas, etc.
- Folletos: las encuestas indicaban entonces que el público tenía un interés constante en tener información en papel. Todos los estados que habían lanzado planes de comunicación contemplaban el uso de este medio, bien repartido por los intermediarios informativos, bien insertado en periódicos. La Comisión rechaza elaborar directamente folletos para el público en general, siguiendo el principio de subsidiariedad, sino que se limita a ofrecer información en bruto a los multiplicadores y a ayudar a los estados a elaborarlos
- Material electrónico: la Comunicación propone un uso extensivo de las nuevas tecnologías por su efectividad y bajo coste. Pretende almacenar gran cantidad de información práctica y especializada en sitios de Internet –destaca la base de datos Quest, con respuestas a las preguntas prácticas más frecuentes del público y de los usuarios especializados–, y quiere interconectar los sitios dedicados a la UEM de los estados, bancos centrales, la Comisión, el IME y organismos privados, para ofrecer un acceso fácil a toda la información disponible. También habla de soportes como CD-ROM y disquetes.

⁴² *Eur-op News*, 1/1998, 2.

- Servicios de atención: la Comisión descarga en los estados la responsabilidad de poner en marcha servicios que respondan de forma rápida y personal las preguntas del público sobre el euro, mediante números de teléfono o fax especiales, Internet, etc. De nuevo, la Comisión se encarga de proporcionar la información necesaria para su funcionamiento
- Conferencias y seminarios: estos actos eran cada vez más frecuentes en 1998, unos mil al año, se centran en aspectos técnicos para audiencias especializadas. La Comunicación no prevé ningún cambio: el papel de la Comisión es enviar funcionarios o portavoces para dar las charlas
- Comunicación directa: como ya he señalado al comentar otros apartados, la Comisión le concede una gran importancia. Algunos estados ya habían puesto en marcha acciones como exhibiciones itinerantes o “eurobuses”, con gran eficacia. Por eso cree que deben estimularse estas medidas, aunque ella se limita, una vez más, al soporte técnico. También promete estudiar la posibilidad de crear observatorios nacionales para seguir la transición
- Proyectos para grupos específicos: por último, aborda la dificultad de los medios tradicionales para acceder a grupos específicos, como ciegos, analfabetos, grupos marginales y personas sin recursos. Por eso, debe utilizar canales innovadores, especialmente intermediarios en los que confíen estas personas, a los que se debe facilitar una información apropiada. La Comisión, en colaboración con los estados, se compromete a preparar los mensajes, los lugares para estas actividades y la forma que deben adoptar

4.3.6. Recursos financieros

El anexo 2 de la Comunicación⁴³ se dedica al aspecto financiero de la estrategia, que faltaba en el Libro Verde y en el Programa de información. La nueva Campaña depende del presupuesto del Programa Prince, como la anterior, pero tiene su propia cuantificación independiente. Se encuentra en el epígrafe presupuestario “Actividades de información en conexión con políticas específicas”. El código contable es B3-306.

Los tipos de gasto que conlleva la Campaña son subvenciones para financiación parcial de proyectos en asociación con los estados miembros y la sociedad civil, y contratos de servicios. Basándose en la experiencia de la Campaña iniciada en 1996, señala como principales capítulos del gasto los siguientes: asociación con los estados miembros, información en terceros países, asociaciones con la sociedad civil, reuniones, debates y conferencias, instrumentos informativos, estudios y encuestas, y varios.

⁴³ En este anexo hay también un apartado que hace referencia a los objetivos de la campaña como justificación del gasto previsto. En dicho apartado no se recogen los objetivos que aparecen al principio de la estrategia, sino que sólo se habla, de nuevo, de los aspectos prácticos: “The overall objectives of the information strategy for the euro are to prepare all citizens for the changeover to the single currency and to stimulate and help economic and financial operators from the public and private sectors to prepare and implement the necessary changeover arrangements” (COM(1998) 39, Annex 2, General objectives).

La Comunicación estima el coste total de la Campaña entre 1999 y 2001 en 100 millones de ecus (16.638,6 millones de pesetas), divididos en 38 millones en 1999, 32 millones en 2000 y 30 millones en 2001. Para 1998, el presupuesto total del Prince era de 30 millones. En 1996 y 1997 el gasto fue de 18,7 y 30,8 millones, respectivamente.

La Comisión evalúa la comunicación de la UEM desde el punto de vista presupuestario hasta 1998, para recalcar lo que debía hacerse a partir de entonces. Así, explica que, hasta 1997, la regla era una financiación del 50% de las acciones por parte del presupuesto comunitario. Como la nueva estrategia concede mayores responsabilidades a los estados, la Comisión cree que deben elevar gradualmente su parte. Los 100 millones en tres años son juzgados suficientes para mantener la influencia necesaria de la UE que asegure que su papel, prioridades e instrumentos informativos se tienen en cuenta al comunicar el euro. Pero el mantenimiento del gasto europeo y el aumento del estatal llevaría, en la práctica, a la reducción de la parte correspondiente a la UE.

Respecto a los puntos concretos, las actividades en países no comunitarios o que no iban a entrar en el euro en el primer momento⁴⁴ iban a ser muy limitadas en 1998, debido a la falta de fondos. En consecuencia, estos fondos tendrían que incrementarse desde 1999. La asociación con entidades de la sociedad civil se considera “esencial” para las iniciativas transfronterizas, debates y conferencias. Es decir, que requiere el mantenimiento de los recursos. En tercer lugar, la producción de instrumentos informativos se había detenido prácticamente en 1998 por falta de dinero. Desde 1999 las autoridades europeas debían reanudar la adaptación del material de información básica. Lo mismo se aplicaba a las encuestas, que debían ser más precisas en 2001. Por último, las actividades que iba a realizar la Comisión sin apoyo de los estados eran transfronterizas.

El apartado financiero se completa con las medidas de control del fraude. Consisten en seguir los procesos de la Regulación Financiera de la UE, firmar memorándum de entendimiento con los estados con los términos para la cofinanciación, y aplicar las reglas de la Comisión para las subvenciones a entidades civiles y para evaluar los resultados, que divide en permanentes y externas. Cita los Eurobarómetros y encuestas más específicas como medios de evaluación. Pide a los estados que creen grupos de seguimiento que elaboren informes mensuales y realicen evaluaciones de campo, y establece que cada subvención a una entidad social está sujeta a informes de su actividad.

4.3.7. Conclusiones

- La Comunicación sobre la nueva estrategia de comunicación del euro supone el triunfo del método funcionalista propuesto en el Libro Verde y que ha dominado todas las acciones en este campo: en 1998 se da la UEM como irreversible en las instituciones comunitarias y en los estados, y los principales agentes económicos han aceptado ya esta realidad. Por tanto, ya se ha hecho el trabajo de imponer el euro por las buenas o por las malas y es innecesario convencer o persuadir a la población de su bondad o sus ventajas

⁴⁴ La Comisión admite implícitamente antes del examen que da por sentado que unos países serán excluidos, lo cual es gravísimo.

- En consecuencia, y a pesar de las declaraciones sobre los objetivos de la Campaña, la estrategia se vuelca aún más si cabe en los aspectos prácticos de la introducción del euro, y no en intentar ganar el apoyo de la ciudadanía: técnica de desfiguración. La inminencia de la tercera fase de la UEM hace urgente la preparación práctica. Además, esta orientación elude incidir en el carácter político de la UEM pero mantiene las contradicciones de anteriores Campañas entre necesidad de informar y objetivo de lograr la aceptación, y entre observar la opinión pública y su control para impedir un debate plural
- Donde sí hay un cambio importante es en que los destinatarios de la comunicación ya no son las entidades financieras, las grandes empresas y las administraciones, sino solamente el público en general, las pequeñas empresas y los funcionarios locales y regionales. También se incluye como público objetivo a los terceros países, dentro de la preocupación, ya manifestada en anteriores documentos, por la buena aceptación del euro en el mercado de divisas
- La Campaña se organiza en torno a las fechas claves de la transición: 2-3 de mayo de 1998, 1 de enero de 1999 y 1 de enero de 2002. La intención es aprovechar el interés mediático por los acontecimientos históricos previstos para divulgar los mensajes de la Campaña. Sin embargo, hay un período de dos años, 1999-2000, en que decae la actividad comunicativa antes de que en 2001 empiecen a intensificarse las acciones hacia el gran público
- Otro cambio es la mayor responsabilidad otorgada a los estados, derivada de la escasez de fondos comunitarios. Para cederles esta responsabilidad, la Comisión idea un sistema de acuerdos tripartitos que incluyen al PE, en los que se fijan las condiciones y objetivos que deben cumplirse. Las pyme, asociaciones, comercios y organizaciones asumen un papel preponderante en la técnica de contagio. Pero el papel principal sigue siendo para la Comisión, que se reserva la producción del material informativo y la supervisión
- La Comisión renuncia a elaborar mensajes propagandísticos comunes para todos los países, como en la Campaña anterior, aduciendo que es imposible proponer mensajes que tengan un impacto homogéneo. Pero realmente se trata de la potenciación máxima de la desfiguración, al identificar la UEM sólo con sus consecuencias prácticas; si no se pretende persuadir al público, para qué proponer mensajes para ello. Así, sólo propone tres elementos unificadores: la prioridad de la información práctica, la adaptación a los países excluidos de la UEM y la evaluación periódica del impacto de la estrategia
- Los medios de comunicación, especialmente audiovisuales, son el instrumento principal de la Campaña, puesto que pretende ser masiva. También se emplean las nuevas tecnologías –Internet y centros de atención telefónica– y se da especial énfasis a la comunicación directa con el ciudadano
- Una última novedad de la Campaña es que, por primera vez, incluye un capítulo dedicado a su financiación, en el que reconoce que la falta de presupuesto de la estrategia anterior había impedido realizar muchas acciones propuestas entonces. El coste total de la Campaña para la UE se evalúa en 100 millones de euros, aunque toda la estrategia se basa en el aumento del gasto en comunicación de la UEM por parte de los estados miembros

4.3.8. Dictámenes sobre la estrategia de información para el euro

Al igual que sucedía con el Libro Verde, esta Comunicación también recibió algunos dictámenes en los que se criticaban aspectos y se ponían de relieve fortalezas y debilidades. Señalaré aquí los del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones.

4.3.8.1. Parlamento Europeo: más larga y ampliación de grupos especiales

El Parlamento Europeo, en una Resolución de 16 de diciembre de 1998, centra su mensaje en cuatro puntos, algunos de ellos muy relevantes y que serán retomados por el Grupo de Expertos de la Comisión, como veremos al final del Capítulo. Son la duración de la Campaña, su financiación, la consideración del público general como principal destinatario y el tratamiento de los grupos necesitados de ayuda especial.

Antes de entrar en ellos, el documento insiste en la concepción de la UEM como un paso hacia la Unión Política que ya había manifestado en su Resolución sobre el Libro Verde (4.1.5.2.): “El euro, al margen de sus ventajas económicas, geoeconómicas y geopolíticas, constituirá un factor de gran importancia para la edificación de una identidad europea común”⁴⁵. Por eso reitera la importancia del éxito de la UEM y, sobre todo, su aceptación por los ciudadanos para la continuidad la construcción europea.

El PE pide que la Campaña de información se prolongue hasta finales de 2002 y que se intensifique y perfeccione a partir de 1999. La razón es que considera que hace falta bastante tiempo para reconstruir las escalas de valores de las personas y para que confíen en la nueva moneda. La institución cambia así su criterio respecto a 1995, cuando pedía que el período transitorio se acortara al máximo.

También indica que el dinero no sólo es un instrumento técnico, sino que posee dimensiones psicológicas, sociales, emocionales y nacionales que necesitan adaptarse, lo que es una crítica al exceso de atención a la preparación práctica en la estrategia de la Comisión. Aquí también rectifica su posición sobre el Libro Verde, que asumía la técnica de desfiguración y equiparaba preparación con aceptación.

Para prolongar la Campaña hace falta más dinero, como es lógico. Por eso, el PE pide “un aumento sustancial del presupuesto” de 1999 en adelante; concretamente cree que el presupuesto de 38 millones de ecus para ese año debe mantenerse en 2000 y 2001, y que deben destinarse otros 30 millones para 2002. Ya puestos, insiste en que la estrategia informativa debe financiarse con cargo a un programa específico del Presupuesto de la UE, en vez de meterse en el saco del Programa Prince. También solicita que parte de los recursos se destinen a países que no entrarán en la UEM y propone que la cofinanciación de los estados no rebase el 50% del coste total de la acción común, es decir, pretende un mayor control en vez de la descentralización a la que tiende la Comisión, algo que es lógico si se parte de su concepto de la UEM como elemento unificador de Europa, lo que exigiría dar un mensaje único a todos los ciudadanos.

⁴⁵ Parlamento Europeo, Resolución A4-0485/98, considerando B. Es pertinente recordar aquí que la ausencia de una identidad europea común era uno de los grandes obstáculos de la PIC para la creación de una opinión pública europea (epígrafe 3.2.2.1.). En el próximo Capítulo estudiaré la imbricación de la idea de Europa y de la UE en las distintas identidades nacionales.

El tercer punto se refiere a la mejor forma de alcanzar al público en general, al que considera el “destinatario principal de la campaña”. En su opinión, hay que usar todos los medios existentes, pero recomienda que los mayores esfuerzos se dirijan a los centros escolares, las universidades y los medios de difusión a gran escala, en especial la radio, la televisión y la prensa local. En eso coincide con la Comisión, pero enseguida cita dos problemas que iban a ser muy importantes: que una gran proporción de ciudadanos se consideran mal informados y que no basta con poner la información en los medios sino que hay que generar su demanda; “la información no puede ser una actividad unívoca y también deben crearse las condiciones para querer recibir información”⁴⁶.

Para solucionarlo propone animar a los receptores a que colaboren mediante juegos, competiciones o concursos en los colegios, así como que la información vaya seguida de acciones prácticas. También se declara partidario del uso de multiplicadores, entre los que incluye a los jóvenes, las autoridades regionales y locales, asociaciones y organizaciones, los servicios financieros, el comercio y el turismo. Además, reconoce sin tapujos que se debe usar a estos multiplicadores en una técnica de contagio, que he identificado desde el principio de la Campaña: “estas personas pueden influir positiva o negativamente en la aceptación del euro y, por ello, una de las prioridades es facilitarles información y formación”⁴⁷. El PE subraya su preocupación al advertir que la información no basta para edificar la confianza en el euro y en las instituciones europeas y que, si no se toman otras medidas, puede causar comportamientos negativos o resultar inútil⁴⁸.

En cuarto lugar, juzga muy reducidos los grupos que la Comisión etiqueta como necesitados de ayuda especial. Parte de que entre el 30% y el 40% de la población europea tiene problemas para comprender la información escrita y de que otro 30% carece de contacto con los medios de comunicación habituales por diferentes causas. Juzga imprescindible adaptar la información a todos ellos para que no tenga efectos contraproducentes. Solicita que un 10% del presupuesto se dedique a estos grupos, en los que incluye a las amas de casa, que se diseñen instrumentos y contenidos especiales adaptados a cada uno y que se usen “interlocutores sobre el euro” con la formación adecuada.

Finalmente, el PE se rebela contra el papel de comparsa que le reserva la Comisión en las actuaciones conjuntas con los estados y “recuerda” que todos los miembros de los comités tripartitos deberían ejercer la misma influencia. También se arroga la encarnación de la legitimidad democrática de la UE y aconseja aprovecharla.

4.3.8.2. Comité de las Regiones: prensa, ausencia de debate y países excluidos

El Comité de las Regiones emitió un Dictamen sobre la Comunicación el 13 de mayo de 1998. Al igual que el PE, el CDR se olvida de sus principales aportaciones a la estrategia de comunicación de la UEM realizadas con ocasión del Libro Verde: el peligro de que los ciudadanos asociaran el euro a los recortes de derechos sociales y al desempleo, y la necesidad de estabilizadores automáticos para las regiones más débiles.

⁴⁶ *Ibíd.*, punto 26.

⁴⁷ *Ibíd.*, punto 29.

⁴⁸ Esto enlaza con la postura del PE hacia el déficit democrático que estudié al tratar la crisis de apoyo que condujo al nuevo enfoque. Esta postura consideraba que, para reducir este déficit y aumentar la legitimidad, la aceptación y el apoyo de la UE, no bastaba con reformar la comunicación, sino que había que realizar cambios estructurales en las instituciones y en el proceso de toma de decisiones.

En 1998, el segundo punto era intocable pues la UEM ya no podía cambiarse; el primero, sin embargo, entraba de lleno en la estrategia de comunicación. Lo que sí mantiene, aunque con menos énfasis, es el nexo entre la UEM y la Unión Política.

Ahora, lo que más preocupa a esta institución es tener una parte más activa en la Campaña, por lo que dedica la mayor parte del texto a explicar las actividades que han realizado las entidades locales y regionales para informar sobre el euro y a sugerir nuevos campos de participación, con el argumento de que son los organismos más cercanos al ciudadano; lo que pretende a toda costa es cambiar el estatus de destinatario de la información que la estrategia les otorga por el de “participantes de pleno derecho”. Asimismo, se defiende de la acusación de retraso en su preparación (ver 4.3.5.2.3.).

No obstante, también, aparecen algunos comentarios sobre la Comunicación muy interesantes para nuestro trabajo. En principio, el CDR está de acuerdo en lo fundamental: el cambio de los objetivos hacia el público en general y a las pyme, la estrategia de multiplicadores, la necesidad de coordinación, la concentración de las acciones en las fechas clave del proceso, la atención especial a los grupos con dificultades, la utilización de una amplia variedad de instrumentos y el papel del sistema educativo.

Las críticas principales son tres. La más contundente es que “lamenta la escasa o nula atención prestada a la prensa. La prensa tiene una gran responsabilidad en lo que se refiere a informar la público en general, por lo que parece lógico que participe y aprovechar los canales existentes”⁴⁹. Efectivamente, se trata de una enorme laguna de la estrategia que ya había apuntado el PE y que el CDR lleva a su terreno haciendo hincapié en el papel de la prensa local y regional.

La segunda crítica es mucho más velada, pero muy ilustrativa de los postulados de esta tesis. Se refiere al debate sobre la UEM que, como sabemos, ni ha existido ni se ha fomentado realmente por la UE, dentro de las pautas establecidas por el nuevo enfoque de control y limitación de la participación. Pues bien, el CDR no critica abiertamente que la Comisión no haya fomentado el debate, pero constata que los entes regionales sí lo han hecho, con lo que queda establecida la diferencia: “El Comité de las Regiones, al igual que las autoridades locales y regionales, estima que ha utilizado su influencia para fomentar el debate sobre la Unión Económica y Monetaria mediante el programa Prince” y “El Comité de las Regiones desea colaborar estrechamente con las demás instituciones europeas en la introducción del euro. A este respecto, fomentará el debate entre las autoridades locales y regionales y las buenas prácticas del sector privado”⁵⁰. El objetivo, de nuevo, es conseguir una mayor cuota de participación. Lo que no comprende –o así lo da a entender el CDR– es que la ausencia de debate no es fruto de la incapacidad de la Comisión para generarlo, sino de una estrategia deliberada en este sentido.

La tercera crítica se centra en la información para los países excluidos de la UEM. La Comisión diseñaba una estrategia pensada únicamente para los llamados *pre-in*, pero el CDR advierte de los estados que han decidido quedarse fuera voluntariamente; para ellos, los objetivos y mensajes de la Campaña pueden ser “inadecuados” y deben elaborarse “con suma atención”. Esto hace referencia al rechazo de estos países hacia la UEM y la mayor integración europea que supone.

⁴⁹ Comité de las Regiones, 1998, punto 4.7.

⁵⁰ *Ibíd.*, puntos 4.2. y 4.9.

En el Capítulo VI trataré este tema, pero ahora merece la pena percatarse de que esta crítica pone de manifiesto una enorme contradicción de la Comisión, otra más. Por un lado, elude identificar claramente la Unión Política con la UEM y evita entrar en consideraciones de identidad europea; lo que pretende es no herir la sensibilidad de los opositores al proyecto, que se encuentran mayoritariamente en los países autoexcluidos. Pero por otro, y ahí aparece la contradicción, no dedica mensajes especiales a esos países, sino que les destina los mismos que a los participantes e impregna a éstos de la prudencia y la ambigüedad que requieren los *out*.

Finalmente, el CDR también pide un aumento del presupuesto para la Campaña y solicita capacidad para que los entes locales y regionales elaboren sus propios planes, contenidos y materiales, lo que aumentaría la descoordinación que critica.

4.4. La Comunicación sobre la estrategia de comunicación en las últimas fases de realización de la UEM

4.4.1. El reconocimiento de un fracaso

Parecía que la Comunicación de 1998 iba a ser el texto definitivo para la estrategia de comunicación de la Unión Monetaria, puesto que comprendía todo el período hasta la sustitución de las monedas nacionales por el euro. Pues no. Dos años después de su aprobación, la Comisión se dio cuenta de algunas de las lagunas e insuficiencias de dicho documento que he puesto de manifiesto en el apartado anterior. Fundamentalmente, los fallos en la práctica de la estrategia fueron, en palabras de la Comisión:

- Las pyme seguían sin prestar la atención necesaria al paso al euro. “En términos generales, el ritmo de preparación de las pyme no es satisfactorio y sobre algunas de ellas se cierne un peligro real, el de no poder continuar con sus actividades el 31 de diciembre de 2001”
- La utilización del euro virtual había sido muy inferior a la prevista, tanto por parte de las empresas como por parte de los particulares
- “La mayoría de los ciudadanos ha recibido información sobre la moneda única, pero quizás la esté olvidando”. Gracias a la intensa actividad desarrollada con motivo del nacimiento del euro se logró “un esperanzador nivel de interés, concienciación y apoyo entre los ciudadanos”. Pero ese nivel había disminuido y la población había olvidado lo aprendido, según las encuestas⁵¹

Es decir, la Comisión reconoce el fracaso de la estrategia anterior en sus dos principales destinatarios: el público en general y las pyme (los otros dos eran los funcionarios y los países terceros). Reconoce también explícitamente el fallo que suponía concentrar todas las actividades comunicativas en las fechas claves de la UEM y dejar un período de dos años con una acción mucho más baja, en que el interés del público decayó y olvidó lo aprendido en 1999. E, implícitamente, admite que tanto la estrategia de contagio y de utilización de multiplicadores, como la de desfiguración al centrar la atención en los aspectos prácticos no dieron los frutos esperados⁵².

Si a esto se añade la cada proximidad del año 2002 –“disponemos de un período relativamente corto para prepararnos, sobre todo si se tiene en cuenta lo mucho que queda por hacer”– y el objetivo de la Unión de que el grueso de las transacciones económicas se realizaran en euros tan sólo 15 días después del 1 de enero, tenemos la necesidad de cambiar y actualizar la estrategia comunicativa.

⁵¹ Comisión Europea, COM(2000) 57, 3 y 8.

⁵² Respecto a la técnica de desfiguración, más adelante asume su inutilidad en el caso del público general.

Esta necesidad tomó forma en la Comunicación de la Comisión COM(2000) 57, de 2 de febrero de 2000, titulada “2002: el euro, nada más que el euro; estrategia de comunicación en las últimas fases de realización de la UEM”. Su objetivo era “actualizar las prioridades y la estrategia de la campaña y confirmar el compromiso de la Comisión”⁵³. Un detalle importante: por fin el título recoge el concepto “comunicación” en vez de “información”, al contrario que todos los documentos anteriores. Pero eso no supone ningún cambio en la práctica, puesto que la información no era relevante en las Campañas precedentes, y en ésta, como veremos, tampoco se introduce un diálogo real con la opinión pública sobre la UEM.

Este texto legal tiene una estructura y unos contenidos muy similares a los de la Comunicación de 1998, por lo que pasaré brevemente por los puntos en que coinciden ambas y pondré el acento en los cambios y diferencias de una a otra.

4.4.2. Evaluación de la situación

Al igual que su predecesora, esta Comunicación dedica bastante espacio a evaluar el trabajo realizado hasta entonces y sus resultados. Es ahí donde aparecen las carencias apuntadas más arriba. Me gustaría detenerme brevemente en la última, la que hace referencia al fracaso de la estrategia de comunicación hacia el público general. Aquí la Comisión se siente obligada a justificarse. Pero, en la línea de documentos anteriores, no hace autocrítica, sino que echa la culpa al empedrado, en este caso los bancos:

A esta situación han contribuido sin lugar a dudas las reacciones que han suscitado las elevadas comisiones bancarias cobradas por las transferencias financieras transfronterizas en la zona del euro, así como otros factores.⁵⁴

También echa balones fuera en el caso de las pyme, ya que acusa al “efecto 2000” de distraer la atención de las empresas. No obstante, estas excusas son tan sonrojantes que no tiene más remedio que admitir su equivocación, si bien sin decirlo directamente: “Además, apenas se ha animado a la población en general a prepararse ante lo que parecía un acontecimiento lejano, para el que faltaban más de dos años”⁵⁵.

Si no se había animado a los ciudadanos a prepararse, que era el único objetivo de la estrategia para ellos según la Comunicación de 1998, ya que no se pretendía explicarles nada más de la UEM; si las pyme tampoco se habían preparado y ni siquiera las grandes empresas utilizan el euro un año después de su nacimiento, ¿qué había conseguido la Campaña de comunicación? Pues más bien poco, está claro.

⁵³ *Ibíd.*, 6 y 3.

⁵⁴ Las comisiones aplicadas por los bancos a las transferencias transfronterizas dentro de la zona euro deben ser las mismas que para los movimientos nacionales. Esto ha obsesionado a la Comisión, hasta el punto de achacarle el fracaso de la estrategia de comunicación en 1999. En marzo de 2001, la Comisión realizó un estudio en todos los países de la zona euro que revelaba que esta práctica no sólo seguía vigente, sino que las comisiones transfronterizas se habían incrementado desde 1999. Como respuesta, el ejecutivo comunitario anunció un Reglamento que prohibiera la aplicación de comisiones diferentes para las transferencias nacionales y con la zona euro (Servicio del Portavoz, IP/01/992, 12-07-2001).

⁵⁵ Comisión Europea, COM(2000) 57, 8-9.

La Comisión sólo resalta como éxitos la introducción del euro el 1 de enero de 1999, sobre todo en el sector financiero; las numerosas emisiones de deuda en euros, que se habían equiparado a las realizadas en dólares; que las empresas ofrecían cada vez más información a empleados, clientes y proveedores; y la extensión de la doble indicación de precios. Todos ellos objetivos de la Campaña de 1995, no de la de 1998.

Conclusión: la estrategia de 1998 no había conseguido ninguno de sus objetivos.

Sin embargo, sí se habían puesto medios. La Comisión cifra en 117 millones de euros (19.467 millones de pesetas) el gasto realizado en la Campaña desde 1996, dos tercios de dicha cantidad en 1998 y 1999. Junto con el PE, había suscrito 13 convenios con estados miembros, los 11 del euro en ese momento más Grecia y Suecia, se había asociado con organizaciones multiplicadoras, había realizado programas de información y formación para grupos específicos en el proyecto “Euro-fácil”, había organizado 80 actividades en países terceros, había elaborado un gran número de documentos de información y referencia, había utilizado Internet, etc. Los estados, por su parte, habían “informado diligentemente” a sus poblaciones mediante campañas en TV, distribución masiva de material, teléfonos gratuitos y sitios en Internet, exposiciones itinerantes... Y el sector privado también, especialmente las organizaciones y asociaciones, y la banca, a la que se reconoce que también había hecho cosas bien. Hasta las ONG habían informado a sus miembros e impulsado los preparativos.

Por tanto, pocas veces se ha visto un ejemplo de tan pésima relación coste/beneficio como el de la Campaña de la UEM. No se puede sino sonreír cuando la Comisión califica de “estrecha y fructífera” la coordinación de las actividades.

4.4.3. La estrategia para 2000 y 2001

En vista de este desastre, la Comisión propone una revisión de la estrategia comunicativa de la Unión Monetaria que gira en torno a los siguientes ejes:

4.4.3.1. Principios de actuación

- **Objetivos claramente definidos:** insta a las autoridades nacionales a definir claramente qué significa “estar preparados para el euro” y a establecer objetivos específicos para cada grupo destinatario
- **Estrecha coordinación y cooperación:** como en anteriores Campañas, reitera la necesidad de coordinación entre las autoridades europeas, nacionales, regionales y locales, lo que da idea de que hasta 2000 esa coordinación dejó mucho que desear. La novedad es que hay un nuevo jugador: el BCE
- **Subsidiariedad:** los estados siguen siendo los máximos responsables de la comunicación por su mayor eficacia. Los convenios tripartitos, que siguen vigentes, responden a esta filosofía

- Proximidad: se trata de que la información proceda de fuentes en que confían los ciudadanos para que “se tomen en serio la información” (la cita es literal). Además, está la accesibilidad y la adecuación de la información. Es decir, se mantiene el uso de multiplicadores y la técnica de contagio
- Seguimiento y flexibilidad: una vez más, se insiste en la obligación de realizar encuestas regularmente para evaluar el éxito o fracaso de las acciones y utilizarlas como base para revisar los objetivos e instrumentos de la Campaña, pero no para que los ciudadanos participen. En vista de los resultados obtenidos, esto no debía de haberse llevado a cabo en la estrategia anterior

Se trata de los mismos principios de las anteriores Campañas sin apenas novedades. De lo que se deduce que, o bien no se habían aplicado realmente hasta entonces, o bien no hay intención de cambiar las pautas que habían conducido al fracaso.

4.4.3.2. *Destinatarios*

En la nueva estrategia, la Comisión da un giro muy importante en la forma de abordar a los destinatarios. Ya no son un capítulo más de la Campaña junto a medios, mensajes, calendario, responsabilidades, etc., sino que todas las demás variables se definen en función de cada destinatario. Por tanto, no podemos hablar de una sola Campaña, sino de tantas como grupos destinatarios. Y estos se amplían a seis en la estrategia 2000: empresas –fundamentalmente pyme–, gran público, grupos especiales, población escolar y países terceros, que ahora se dividen en “preparticipantes” y terceros de verdad. Veamos cada uno de ellos:

4.4.3.2.1. *Empresas*

La Comunicación recuerda las disposiciones normativas que obligan a las empresas a llevar a cabo todas sus operaciones en euros a partir del 1 de enero de 2002 y que impiden celebrar nuevos contratos en las monedas nacionales después de esa fecha. Después, examina un panorama todavía más desolador que el ya expuesto: según una encuesta de la primavera de 1999, sólo el 43% de las empresas de la UE había evaluado el impacto del euro en sus actividades, y sólo el 18% había preparado una estrategia para hacerle frente. El 24% no tenía previsto adaptarse a la moneda única hasta mediados o finales de 2002, ignorando así las citadas obligaciones.

Estos datos apuntan a estrangulamientos y escasez de recursos derivados de la concentración del cambio de la mayoría de las empresas en el último momento, algo que “podría crear gran confusión entre los consumidores y afectar a toda la economía de la zona del euro”. De ahí que la Comisión ponga a este grupo en primer lugar y llame por fin a las cosas por su nombre: “Lo que se pretende es *persuadir* a todas las empresas, hasta llegar al más pequeño artesano o minorista, de que han de cumplir los siguientes requisitos”. Estos requisitos son fijar una fecha para estar preparadas, contar con un plan de paso al euro, disponer de los recursos necesarios para llevarlo a cabo y tener un presupuesto. Estos requisitos deben permitirles llevar la contabilidad, fijar precios, facturar, realizar pagos y cotizaciones y abonar salarios en euros.

Como en 1998, la Comisión se refiere al reto estratégico que supone la UEM para muchas empresas, que deben adaptarse a un mercado más abierto y competitivo, pero del que pueden obtener importantes beneficios. También alude a la necesidad de adaptar los programas informáticos. Por último, señala una serie de subgrupos que merecen especial atención: las pequeñas empresas, microempresas y autónomos, los minoristas, las ubicadas en destinos turísticos –estas dos serían las primeras en manejar billetes y monedas–, las de países preparticipantes y las de zonas periféricas.

En cuanto a los canales previstos en la Campaña para las empresas, la Comisión sigue confiando en los multiplicadores, sobre todo asociaciones y bancos, y en las grandes empresas que trabajan con pyme. Existe material abundante elaborado por los distintos actores de la Campaña de 1998, pero concede que debe actualizarse y adaptarse. Por último, propone un calendario basado en una campaña muy intensiva en el año 2000 para fomentar la preparación con antelación suficiente. En 2001 prevé una evaluación de la Campaña y su adaptación a las encuestas, y pone el foco en los minoristas, que deben ayudar al público general a manejar el euro.

Se trata, pues, de una Campaña eminentemente práctica, una vez más, pero que ya no responde a una estrategia deliberada, sino a una verdadera urgencia por evitar una catástrofe en la economía y en el empleo de Europa. Ahora bien, no hay novedades en medios y técnicas que hagan augurar un mejor resultado que el de la Campaña de 1998.

4.4.3.2.2. *Gran público*

Como en anteriores documentos, la Comisión empieza con una declaración sobre la importancia de informar bien a los ciudadanos, que hasta ahora se había quedado en papel mojado:

Si es cierto que los integrantes del gran público tienen derecho, en su calidad de ciudadanos y consumidores, a estar informados de los cambios que les afectarán directamente, no lo es menos que una población bien informada es necesaria para que todos los demás aspectos de la transición puedan desarrollarse sin contratiempos.⁵⁶

A pesar del fracaso expuesto, la nueva estrategia sigue los mismos senderos de la anterior: no propone mensajes homogéneos –“las necesidades concretas del público pueden variar de un Estado miembro a otro”– y vuelve a concentrar la artillería en los aspectos prácticos: “Estar preparado para el euro a finales de 2001 significa ante todo reconocer e identificar los nuevos billetes y monedas, así como familiarizarse con los precios y valores en euros”. Además, la información está supeditada a los fines de la CE, aunque en este caso ya no es obtener apoyo. Más de lo mismo, en cualquier caso.

En el aspecto práctico, señala como objetivos mejorar los conocimientos de los ciudadanos respecto al tipo de cambio y al hecho de que sea irrevocable, la comprensión de precios y valores, la adquisición de confianza para evitar engaños, las consecuencias en salarios y pensiones, el aspecto y tacto de billetes y monedas o la estabilidad del poder adquisitivo del euro. Este último punto es una novedad, y tiene un cariz claramente propagandístico. Supone introducir un contenido más allá de la práctica, una supuesta ventaja económica que recuerda a los mensajes del Libro Verde.

⁵⁶ *Ibíd.*, 12.

No queda ahí la cosa. La Comisión termina por claudicar de la más clamorosa manipulación presente en su estrategia y asume su fracaso: no basta con la información práctica; la UEM es mucho más que eso.

Quizá sea también necesario, empero, disipar las dudas de los ciudadanos:

Habrán que recordarles los motivos por los que la Unión Europea ha adoptado el euro, así como los beneficios que está reportando, como el crecimiento económico, la estabilidad de los precios y unos bajos tipos de interés. Si el público en general manifiesta una actitud globalmente positiva ante la moneda única, basada en una buena comprensión de la UEM, abordará la tarea de aprender el nuevo lenguaje monetario con mucha mejor predisposición.⁵⁷

Más vale tarde que nunca, podría decirse. Sin embargo, en este caso el tarde no es inocente: los ciudadanos ya no tienen voz ni voto en la UEM. En el año 2000 ya existe el euro, los tipos de cambio llevan un año fijados y sólo falta la introducción de los billetes y monedas. Por tanto, la estrategia funcionalista propuesta desde el Libro Verde ya ha triunfado. Estos buenos propósitos obedecen al objetivo que los ciudadanos tengan mejor predisposición a prepararse, no al de informar y fomentar el debate. Por lo menos, la nueva Campaña reconduce los extravíos de la de 1998 y recupera las viejas ideas-fuerza de la propaganda del Libro Verde y del Programa de información.

Los mensajes para persuadir a la ciudadanía de la bondad de la UEM no aparecen en este apartado de la Comunicación, sino en la Introducción. Se basan en dichas ideas-fuerza, pero como la UEM ya existe, no hablan de la inevitabilidad y la falta de alternativas, sino de que las ventajas prometidas anteriormente ya se han hecho realidad:

- Ahora Europa disfruta de una cultura de estabilidad. Gracias al proceso de preparación para la UEM, especialmente a los criterios de convergencia, a la disciplina del Pacto de Estabilidad y a la coordinación de las políticas económicas nacionales, existen unas sólidas bases económicas y unas perspectivas de crecimiento cada vez más halagüeñas
- En los mercados financieros, el euro se ha equiparado con el dólar como moneda de las nuevas emisiones de deuda
- El crecimiento, unido a la estabilidad de precios, los bajos tipos de interés y la menor incertidumbre, beneficia a las empresas y al empleo (Ibíd., 6)

Como se ve, concuerdan con los principales mensajes de los dos documentos mencionados, aunque ya no hace falta hablar de soberanía monetaria común, y mejor no hacerlo en medio de la polémica gestión del BCE en 2000, ni de que el euro es el complemento del mercado único ni de los ahorros de costes que traerá. Ni mucho menos hace falta una contrapropaganda hacia las críticas, vencidas por los hechos consumados.

Otras “dudas” más prácticas que debe despejar la Campaña son la posibilidad de cambiar el dinero a euros durante muchos años, el reconocimiento de los establecimientos comprometidos con las buenas prácticas de redondeo y conversión mediante el logotipo “Se aceptan pagos en euros”, y el mensaje de las autoridades de confianza sobre su papel supervisor del cambio, creando observatorios locales del euro.

⁵⁷ Ibíd., 12-3. La negrita es de la Comunicación.

Uno de los instrumentos principales para dar confianza a los consumidores es el doble etiquetado de los productos, con los precios en euros y en moneda nacional. Las buenas prácticas y el doble etiquetado fueron regulados por una Recomendación de la Comisión de ese año (98/287/EEC), que no obligaba a su adopción por los comercios.

Al contrario que en el caso de las pyme, aquí el clímax de la Campaña debía alcanzarse en 2001, mientras que en el año 2000 sólo se darían mensajes de tranquilidad. Asimismo, se deben realizar ese año acciones de menor intensidad, con mensajes sobre la estabilidad del poder adquisitivo o los pormenores del cambio de 2002.

4.4.3.2.3. Grupos necesitados de ayuda especial

Este colectivo se destacaba dentro del público en general en la Comunicación de 1998 y ahora se separa, debido a los escasos progresos realizados y a la necesidad de que estas personas se preparen de modo específico. Se trata de los grupos con dificultades para acceder a los flujos normales de información: ancianos, marginados económica o socialmente, personas aisladas, con minusvalías físicas o mentales y analfabetos.

La información básica debe ser la misma que para el gran público, pero no así la forma de transmitirla: la Comisión aduce las investigaciones dentro del proyecto “Euro-fácil” para señalar que estas actividades deben aproximarse más a la formación que a una campaña de información. El material es diseñado por miembros de estos grupos y validado por expertos, y la Comisión lo pone al alcance de autoridades y organizaciones. Al igual que en el epígrafe anterior, el grueso de la Campaña se reserva para 2001, mientras que el año 2000 se destina a preparativos y a actividades de menor intensidad.

4.4.3.2.4. Población escolar

Este grupo también se desgaja del gran público. Aquí la razón es un nuevo reconocimiento de fracaso: “La incorporación del euro en los planes de enseñanza de los Estados miembros se ha realizado con lentitud”, aunque puntualiza que hay varios países que lo incorporaron en el curso iniciado en septiembre de 1999. La Comisión reitera su importancia como multiplicador de la información y como protagonista de otra técnica de contagio: si los niños aceptan el euro, los mayores deberán hacerlo también.

En este sentido, la Comisión cita iniciativas como la creación de un grupo de trabajo sobre educación y euro, la inclusión de la moneda única en la iniciativa Comenius dentro del programa Sócrates, proyectos para formación del profesorado y elaboración de material pedagógico. El tiempo aquí sí apremia: reconoce que el inicio del curso 2000-2001 es la última oportunidad para tomar medidas en este campo.

4.4.3.2.5. Países preparticipantes

El destinatario “países terceros” de la Campaña anterior se divide ahora en dos diferentes. El primero es el de los países *preparticipantes* o *pre-ins*: los que no cumplieron los requisitos para acceder a la UEM pero que pueden hacerlo en el futuro.

Básicamente son Grecia y Suecia⁵⁸, especialmente el primero, que en el año 2000 esperaba la decisión que le permitiera poner en circulación los billetes y monedas de euros al mismo tiempo que los otros 11. Parece evidente que debería tomarse una acción urgente en vista de esta situación, pero no se dice nada sobre cómo abordarla en el campo de la comunicación. Sí alude a los turistas, no sólo suecos, sino británicos y daneses, y a las empresas que mantienen relaciones económicas con la zona euro, que deben recibir información sobre el nuevo entorno.

4.4.3.2.6. *Terceros países*

En este último destinatario se aprecia un cambio claro de estrategia respecto a la Campaña anterior: la Comisión ya no considera necesario realizar más acciones en los grandes centros financieros, acciones que habían sido prioritarias respecto a las destinadas a los ciudadanos de la Unión desde el Programa de información de 1995, puesto que el euro ya había sido aceptado por los mercados financieros, que es de lo que se trataba.

Por tanto, los esfuerzos se dirigen ahora a los países que tienen vínculos comerciales y económicos importantes con la UE, sobre todo los candidatos a la adhesión. También apunta como destinatarios a las autoridades de los demás países que tienen algún interés en el euro, como reservas, relaciones comerciales, moneda vinculada, deuda exterior o participación en otros procesos de integración monetaria.

4.4.3.3. *Los criterios de referencia*

La mayor novedad de la nueva estrategia propuesta en esta Comunicación es que la Comisión solicita a los responsables de la Campaña, administraciones públicas y agentes privados, que establezcan “en la medida de lo posible” y “sobre una base mínimamente armonizada” una serie de indicadores y criterios de referencia para evaluar los progresos de las actividades de comunicación. La Comisión entiende por criterios de referencia algo más que objetivos cuantificables: “se trata de un objetivo que, en la mayoría de los casos, habrá que alcanzar a través de un conjunto coherente de iniciativas”⁵⁹. Es decir, no define lo que son, aunque de los que enumera a continuación se deduce que son objetivos concretos, unos cuantificables y otros más subjetivos.

Estos criterios tienen dos funciones en la estrategia: por una parte, obligan a los responsables a determinar los objetivos concretos que desean obtener; por otra, sirven como indicadores de resultados en función de los cuales adaptar instrumentos y actividades comunicativos, de modo que se consiga una estrategia flexible. En las anteriores estrategias de comunicación se proponía adaptar las Campañas en función de las encuestas. Ahora se va un paso más allá: ya no se trata de unos resultados de encuestas indeterminados, sino de que estos sondeos, que siguen siendo el medio propuesto para la evaluación, desvelen en qué medida de cumplen unos objetivos fijados de antemano.

⁵⁸ Suecia no ejerció finalmente su supuesta cláusula de excepción, sino que la existencia de la misma fue obviada por la Comisión al rechazar la entrada de este país en la UEM por no cumplir el criterio de tipo de cambio. Ver apartado A.3.3.4.2.2.

⁵⁹ *Ibíd.*, 16.

Los criterios de referencia se convierten así en la piedra angular de las estrategias de la Comisión y de los estados. Éstas tienen como finalidad alcanzar los criterios previamente determinados. Las medidas de comunicación y las prioridades en cada momento deben ser, por tanto, lograr avances en cada uno de estos criterios. Y, todavía más allá, la propia presentación pública de los objetivos de la estrategia y un debate posterior “puede constituir un fructífero ejercicio de comunicación” por sí mismo.

La Comisión pretende que cada país y cada entidad involucrada en la Campaña se fije sus propios criterios. Pero como aspira a que haya una base armonizada, propone los suyos propios para las campañas dirigidas a los dos grupos más importantes: empresas y gran público. En el primer caso, sugiere como criterios varios porcentajes: el de pyme que tienen un plan para el paso al euro, el de pequeñas empresas capaces de usarlo, el de empresas que llevan la contabilidad en euros y el de minoristas que ofrecen doble indicación de precios con prioridad para la cifra en euros. También propone un criterio subjetivo: el grado de preparación de los empleados que manejan efectivo. Todos criterios prácticos coherentes con la estrategia propuesta para este colectivo.

En cuanto al gran público, los objetivos son mucho menos cuantificables, ya que sólo se pueden medir mediante encuestas a una muestra representativa. El primero es la población que sabe cuál es el período de doble circulación y hasta cuándo podrá cambiar su dinero por euros; la mayoría debería saberlo desde la primera Campaña de 1996, por otra parte. Los otros criterios propuestos son el grado de conocimiento del precio en euros de los artículos de compra frecuente, el ritmo al que convierten las cuentas bancarias y al que compran en euros “con conocimiento de causa”, el conocimiento de los logotipos de los comercios comprometidos a dar un trato justo, el grado de familiaridad con los billetes y monedas, el nivel de comprensión de los efectos del cambio en ingresos, ahorros y contratos, y la medida en que el público se considera bien informado.

Al igual que en 1998, la Comisión se traiciona a sí misma al proponer unos criterios también eminentemente prácticos. Si estos son los objetivos de la estrategia, ¿dónde se queda la explicación de las causas y las ventajas de la UEM de la que hablaba esta Comunicación? Tan sólo en el último criterio, la medida en que los ciudadanos se consideran bien informados, tiene alguna relación. Esto confirma por enésima vez lo dicho sobre el papel de la información en toda la estrategia.

4.4.3.4. Reparto de responsabilidades

Como las anteriores, esta Comunicación dedica un capítulo a determinar cuáles son las responsabilidades de cada actor. Básicamente, las cosas se quedan como estaban en 1998: los estados son los principales responsables por el principio de subsidiariedad, la Comisión elabora material para los demás y el PE es una mera comparsa. Pero hay algunas novedades. Una de ellas es la entrada en escena del BCE con una Campaña propia que debe ser coordinada con la de la Comisión.

La más importante es que la Comisión da por perdida la batalla de la coordinación y de la supervisión de las acciones de los estados. Se reconoce incapaz de imponer sus reglas y sólo puede hacer propuestas un tanto desesperadas para ver si le hacen caso.

Esto se pone de manifiesto en el empleo constante del verbo “parecer”, como si no supiera lo que hacen los estados o éstos no se lo contarán: “parece existir una serie de lagunas”, “al parecer, los Gobiernos y los bancos centrales nacionales (...) ya han establecido contactos”, etc. También se trasluce en la importancia que concede a los intercambios de conocimientos entre los estados; viene a decir que, ya que cada uno hace lo que quiere, por lo menos que se lo cuenten entre ellos a ver si así se coordinan. Asimismo, se desprende de la decisión de acometer acciones directamente en los países sin colaborar con los gobiernos; hasta ahora, sólo podía tomar iniciativas transfronterizas o en países terceros. Así, no hay ni una sola referencia a los acuerdos tripartitos de financiación que constituían la piedra angular de la estrategia de 1998.

Desde otro ángulo, esta implícita asunción de que los estados se han salido de los límites de la estrategia de 1998 viene a ser una exculpación de la Comisión por su fracaso, reconocido en este documento. Los estados tendrían la culpa de que la ciudadanía y las empresas no estén preparadas, ya que no han hecho los esfuerzos necesarios ni se han coordinado. Veamos los apartados que la Comunicación dedica a cada actor:

4.4.3.4.1. *Los estados miembros*

Como he dicho, les concede la “principal responsabilidad en materia de comunicación sobre el euro”, e insiste en las reuniones periódicas de los directores de información nacionales. Constata también que la mayoría de los países tienen o van a tener en breve un documento con su estrategia de comunicación para el año 2000 y algunos para 2001, y critica las lagunas de las campañas dirigidas a los grupos vulnerables.

Asimismo, cita otras dos pruebas de la mencionada rendición: una es que la mayoría de los países realiza sus propios sondeos sobre la opinión y preparación de los ciudadanos, aunque todos emplean también el Eurobarómetro; otra es el establecimiento de contactos entre los gobiernos y los bancos centrales para coordinar su información, contactos que “convendría fomentar” sin decir cómo ni quién debería fomentarlos.

4.4.3.4.2. *La Comisión*

Dentro de este sentimiento de impotencia, la Comisión propone acciones en dos ejes: actividades para grupos específicos y seguimiento. En el primer aspecto, la gran novedad son las acciones directas en los estados miembros. Los grupos sobre los que pretende incidir son las empresas, el gran público y los turistas. Para las empresas, su papel se queda en incentivar su preparación y potenciar el intercambio de conocimientos y experiencias; también seguirá distribuyendo material entre las pyme mediante las organizaciones sectoriales y las redes de enlaces, y organizará *euroclubes* de empresarios, sitios en Internet, bases de datos, seminarios, etc. Por último, anuncia una mesa redonda en el primer semestre de 2000 para extraer conclusiones del primer año del euro.

Es en el apartado del gran público donde queda de manifiesto que la Comisión no se fía de los estados: “Aunque la tarea de informar al público en general recaiga principalmente en los Estados miembros, la Comisión contribuirá a preparar a los ciudadanos para el euro mediante una serie de instrumentos” (Ibíd., 18).

Este principio tira por tierra la necesidad de evitar duplicidades y esfuerzos repetidos que estaba presente desde 1996 en la estrategia. También pretende actuar por libre en los grupos especiales aprovechando la experiencia del proyecto “Euro-fácil”, y en el campo educativo mediante el programa Sócrates y un observatorio educativo en el sitio Europa de Internet. También propone aquí una mesa redonda, pero en este caso para concienciar a los medios de comunicación sobre la ayuda a los grupos vulnerables.

La prioridad concedida a los turistas deriva de que serían los primeros en usar el euro y servirían de ejemplo al resto de la población, por lo que la Comisión, de nuevo por su cuenta y riesgo, elaboraría una guía que les explique la forma de utilizar el euro y sus ventajas. Aquí sí se refleja la filosofía de la Campaña destinada al gran público.

Finalmente, la coordinación y supervisión quedan prácticamente en manos de las reuniones de los directores nacionales de información –“adquirirán cada vez mayor importancia”– y la Comisión se reserva únicamente el campo educativo, mediante el grupo de trabajo dedicado a tal fin. Alude a la cooperación entre la Comisión, el PE y los estados, que “seguirá constituyendo un valioso instrumento para asegurar la compatibilidad entre las iniciativas tomadas a escala nacional y europea”⁶⁰, pero no detalla la forma de realizarla ni a quién corresponde la autoridad en ese campo, que hasta ahora era suya.

4.4.3.4.3. *El Banco Central Europeo*

Es un nuevo actor que se incorpora a la comunicación del euro por dos motivos: el primero es la distribución de billetes y monedas el 1 de enero de 2002, que le obligaría a coordinarse con las autoridades nacionales y con las actividades de comunicación exterior de la UE; y el segundo es que el propio BCE inició en noviembre de 1999 una amplia Campaña sobre los billetes denominada *Euro 2002*. El conocimiento de billetes y monedas es uno de los objetivos y criterios de referencia de la Comisión.

La Campaña del BCE tiene como objetivos ayudar al gran público a reconocer los billetes y monedas auténticos y sus características de seguridad, enseñar a comercios y bancos a detectar falsificaciones y preparar gradualmente al gran público para que otorgue una favorable acogida a los billetes y monedas. Como destinatarios, aparecen el público en general, incluidos los ciudadanos de países terceros residentes en la UEM, visitantes, escolares y grupos vulnerables; las empresas, especialmente financieras, despachos de cambio, minoristas, hoteleras y turísticas; las autoridades públicas europeas, nacionales, locales y en países terceros; y los multiplicadores de información: medios de comunicación, bancos, grandes minoristas y agencias de viajes.

4.4.3.4.4. *El Parlamento Europeo*

Aunque ya he señalado que su papel es de mera comparsa, como en Campañas anteriores, merece la pena destacar la referencia que hace la Comunicación a su papel en la elaboración del presupuesto. Este punto es muy relevante ya que la Campaña del año 2000, a diferencia de la de 1998, no cuenta con una cantidad de fondos asignada de antemano, sino que debe aprobarse a posteriori como veremos en el próximo epígrafe.

⁶⁰ *Ibíd.*, 19.

4.4.4. Recursos financieros

Siguiendo el ejemplo de la Comunicación de 1998, la de 2000 incluye un anexo dedicado a la financiación de la Campaña, que sigue dentro del programa Prince y del epígrafe presupuestario “Actividades de información en conexión con políticas específicas”. El código contable es B3-306 / B3-306A.

El tipo de gasto también es idéntico: subvenciones para la cofinanciación de actividades conjuntas con los estados miembros y la sociedad civil –esto es, siguen vigentes los acuerdos tripartitos pese a la ausencia de referencias en el cuerpo de la Comunicación– y contratos de prestación de servicios. Otro tanto sucede con las principales partidas del gasto, extraídas de la experiencia: cooperación con los estados miembros, información a terceros países, cooperación con la sociedad civil, reuniones, debates y conferencias, instrumentos informativos, estudios y encuestas, y varios. Es llamativo, en el sentido expuesto anteriormente, que ya no se usa la palabra “asociación” para aludir a la relación con los estados o asociaciones civiles como en 1998, sino “cooperación”.

La gran diferencia es que ahora no hay cuantificación de los recursos destinados a la Campaña en 2001 y 2002; sólo se mantienen los 32 millones de euros (5.324,35 millones de pesetas) presupuestados para el año 2000 en 1998. Para los dos años siguientes, en lugar de una cantidad aparecen las siglas “p.m.”, acompañadas de una nota que reza “Esta consignación no prejuzga las decisiones que se adopten de conformidad con los procedimientos presupuestarios”. Más aún, recuerda que la línea presupuestaria del Prince no es sólo la Campaña del euro, sino que también incluye las acciones sobre la CIG y la ampliación. Admite que los gastos destinados al Prince deben reducirse para “seguir el ritmo de la estrategia de información sobre el paso al euro”, aunque solicita una dotación suficiente para mantener el papel de las instituciones en la Campaña. Determina que deben financiarse acciones durante el período de doble circulación en 2002.

Un detalle: de este apartado se infiere que en 1999 los recursos para la Campaña fueron 35,1 millones de euros, frente a los 38 previstos en la Comunicación de 1998⁶¹.

Por otro lado, mantiene la reducción del aporte comunitario respecto al de los estados, e introduce como criterio para fijar la ayuda de la Comisión la población relativa. Respecto a la sociedad civil, considera la cooperación con ella “esencial” para los proyectos transnacionales de ONG, asociaciones y medios de comunicación.

El anexo también contienen los objetivos de la Campaña para convencer a las autoridades presupuestarias. Como en 1998, estos objetivos no coinciden con los de la estrategia descrita hasta ahora, ya que son los siguientes:

- Prevenir contra la falsa impresión de que la introducción del euro ya no precisa formación, preparación ni información. Claramente dirigida a la Comisión de Presupuestos
- Alentar y ayudar a las empresas y operadores económicos a llevar a cabo las actividades necesarias para el paso al euro
- Preparar a los ciudadanos para que puedan utilizar el euro en su vida diaria

⁶¹ *Ibíd.*, 23.

De nuevo, sólo disposiciones prácticas. Los destinatarios tampoco son los mismos, sino los de la Campaña de 1998: público en general, pyme, autoridades regionales y locales, y terceros países. Otro ejemplo de la incongruencia de la Comisión. Incluye también una justificación de la Campaña muy parecida a las que se daban en 1995:

En un ámbito tan delicado como es el de la moneda, unos factores que condicionan muy ampliamente el éxito de la operación del paso a la moneda única son la reducción de la incertidumbre sobre los aspectos prácticos de la transición, el apoyo de los agentes clave en el proceso, la aceptación de éste por parte de la opinión pública y su apoyo en todas las fases del mismo.⁶²

La Comunicación incluye las mismas medidas antifraude que su predecesora, y lo mismo sucede en el campo del seguimiento y la evaluación, donde el Eurobarómetro es el principal instrumento junto a los grupos de seguimiento en los estados.

4.4.5. Un éxito relativo

Como en las diferentes estrategias diseñadas a lo largo del tiempo, la principal medida del éxito o el fracaso de esta Campaña son las encuestas que veremos en el Capítulo VI. Sin embargo, hasta ahora las distintas Campañas contenían también una auto-crítica de los logros, fracasos y errores de las anteriores; al ser éste el último documento sobre la comunicación de la UEM, no hay otro posterior que reconozca sus errores.

No obstante, sí existen algunos documentos oficiales que se refieren a este particular que me gustaría incluir en este apartado. Porque en ellos los propios miembros de la Comisión reconocen abiertamente el fracaso de la Campaña en la preparación de las pyme con la suficiente antelación y en el conocimiento por parte del gran público de la nueva escala de valores y de la manera en que se realizaría la introducción del euro.

Como es habitual desde 1995, la Comisión nunca aparece como culpable de este desajustado. En este caso, el culpable está claro después de lo expuesto más arriba: los gobiernos nacionales. Hemos visto que la Comisión renunciaba a su liderazgo en la estrategia y a su papel de coordinador y supervisor, para dejar en libertad a cada país y limitarse a pedirles que se coordinasen entre ellos. Claramente, se *lavaba las manos* y de esa forma nunca aparecería como responsable de un naufragio que veía venir.

Así, el 7 de julio de 2000 cuatro comisarios nada menos –Byrne, Solbes, Liikainen y Reding– hacían un llamamiento conjunto a los estados miembros para que aumentaran la información a los consumidores, especialmente con la promoción del doble etiquetado y del logotipo del compromiso con las buenas prácticas en el cambio al euro, *Eurologo*. Los cuatro aseguraban que era necesario, en los 18 meses que faltaban para la llegada de los billetes y monedas, asegurarse de la distribución de información completa, a tiempo y con una forma comprensible y amena. El comisario de Sanidad y Protección de los Consumidores, David Byrne, declaraba lo siguiente:

⁶² *Ibíd.*, Anexo, 24-5.

It is clear that key information actions such as dual pricing need to be speeded up and strengthened if consumers are to make a smooth transition to the new monetary language of everyday life. (...) It is crucial that everyone involved assumes their responsibility in ensuring further progress, national authorities as well as business, small and medium-sized enterprises and consumers themselves.

Como se ve, entre los implicados no aparecía la Comisión. Este llamamiento también reconocía que pensar en euros iba a llevar a la mayoría más tiempo que el corto período de circulación dual y añadía una petición de las organizaciones de consumidores y empresarios para que los estados y las autoridades regionales pusieran en marcha “mejores” campañas de información para promover las buenas prácticas y el Eurologo. De lo que se deduce que las Campañas realizadas hasta entonces eran *malas*.⁶³

La propia Comisión también admitía que su recomendación de adoptar códigos de buenas prácticas y logotipos identificativos de las empresas que los cumplen se había convertido en un caos del que eran responsables, cómo no, los gobiernos nacionales. Italia, Portugal, Finlandia, Bélgica, España, Francia e Irlanda seguían esta recomendación tal como se establece en un Acuerdo Europeo entre la Comisión y las asociaciones de empresarios y consumidores; en Alemania no se utilizaba un logotipo; en Luxemburgo el logo era distinto al del resto de países y incluía los pagos en euros; en Holanda, se buscaba otro tipo de estrategia entre consumidores y empresarios, sin logo; y en Austria se prohibió la doble indicación de precios hasta octubre de 2001.

Este llamamiento también incluía un *recado* para las propias administraciones: Pedro Solbes, comisario de Asuntos Económicos y Monetarios, señalaba la necesidad de que las empresas pudieran cumplir todas sus obligaciones legales, fiscales y con la Seguridad Social en euros si se pretendía que estuvieran preparadas con tiempo. De lo que cabe suponer que en esa fecha todavía no se podían hacer estos pagos en euros en varios países. Solbes completaba su mensaje con la petición de que los gobiernos nacionales animaran a las empresas a prepararse y de que se coordinaran entre sí.⁶⁴

Hay otra petición de Solbes, esta vez a las grandes empresas para que actuaran como catalizadoras para que las pyme proveedoras y asociadas de su negocio se adaptaran de inmediato. Un llamamiento muy lógico y que concuerda con la estrategia de multiplicadores reiterada en esta Comunicación. Lo que es alarmante es la fecha en que se produce: el 22 de mayo de 2001, a sólo seis meses de la fecha límite.⁶⁵

Y no es la última: en septiembre, a sólo tres meses y coincidiendo con la publicación de una encuesta sobre la preparación de las pyme con unos resultados aún peores que las anteriores, Solbes reconocía abiertamente el fracaso de la Campaña y volvía a descargar la responsabilidad en los estados:

The meagre progress we have seen is hardly encouraging, considering the efforts made by the Member States and by professional associations to attract the attention of SMEs. (...) the Member States will still have to make a final effort to encourage small business, and most particularly small shopkeepers, to get ready for the deadline of 1 January 2002 and thus avoid disruption in their operations.⁶⁶

⁶³ Servicio del Portavoz, IP/00/728, 07-07-2000.

⁶⁴ Servicio del Portavoz, IP/01/248, 23-02-2001.

⁶⁵ Servicio del Portavoz, IP/01/729, 22-05-2001.

⁶⁶ Servicio del Portavoz, IP/01/1294, 20-09-2001

Aparte de los documentos de la Comisión, un estudio cualitativo de opinión pública encargado por ella a la empresa OPTEM en julio de 2001⁶⁷ daba unas recomendaciones sobre cómo debía continuar la Campaña basándose en las tendencias observadas en los ciudadanos: seguir transmitiendo las ventajas del euro para Europa y cada país, sobre todo en aquellos donde persistía resistencia al mismo –aunque dudaba que se pudiera vencer en tan poco tiempo–; continuar con la información básica, incluyendo el tipo de cambio con las distintas monedas y las fechas, en especial la de retirada de la moneda nacional, que desconocían la mayoría de los ciudadanos; familiarizar a la gente con los nuevos billetes y monedas, aunque fuera usando ejemplares falsos; y desarrollar medidas de apoyo local, no de información general, para los grupos necesitados de ayuda especial, muy preocupados e incapaces todavía de usar el euro. Su conclusión sobre la estrategia de medios utilizada era demoledora: “While information in written form or on the television is of course necessary, it will obviously not suffice; proper measures to help people to become accustomed to the currency are now urgently needed”.

No obstante estas preocupaciones, la introducción de los billetes y monedas en 2002 se realizó sin problemas significativos; es más, los ciudadanos mostraron bastante entusiasmo en su acogida de la nueva moneda. En este sentido, la Campaña consiguió su objetivo. Pero esta buena aceptación no debe enmascarar el enorme desconocimiento y las dificultades para adaptarse a la nueva escala de valores, que estudiaré.

4.4.6. Conclusiones

- El último documento legislativo sobre comunicación de la UEM es la respuesta al fracaso de la estrategia de 1998: las pyme no se habían preparado, los ciudadanos no estaban bien informados, el euro se usaba mucho menos de lo previsto un año después de nacer y no se había cumplido ningún objetivo de la Campaña. Además, la Comisión admite que su estrategia de concentrar las actividades en las fechas clave había sido contraproducente, así como la insuficiencia de las técnicas de contagio y desfiguración
- La Comisión echa la culpa del fracaso a las comisiones bancarias por transferencias, al efecto 2000 y a que los estados actuaban fuera de la coordinación comunitaria. No obstante, había gastado 117 millones de euros, lo que supone una pésima relación coste/beneficio en la comunicación de la UEM
- Pese a este panorama y a la urgencia por preparar a la población ante la proximidad del año 2002, la nueva estrategia no propone cambios sustanciales en los contenidos o en los medios que permitan esperar mejores resultados. Se mantienen los principios de 1998 que habían fracasado, se sigue cargando la mano en los aspectos prácticos, se confía en los mismos instrumentos, como el uso de multiplicadores, y se mantienen técnicas de contagio. Incluso empeoran las cosas en el aspecto financiero, ya que no se cuantifican los recursos necesarios para 2001 y 2002

⁶⁷ OPTEM, 2001, 13. Lo utilizaré tanto en la parte final de esta Capítulo y del V, como en el análisis de la opinión pública de los Capítulos VI y VII. La referencia metodológica se encuentra en el epígrafe 6.2.

- Las mayores novedades son dos: la primera, la exigencia a los estados de fijar objetivos precisos, cuantificables o subjetivos, para sus campañas: los criterios de referencia, la piedra angular de la nueva estrategia. La segunda es que se diseñan campañas distintas para cada grupo objetivo. El grupo con mayor prioridad son las pyme por la catástrofe que puede suponer su falta de adaptación. Se consideran por separado la población escolar y los grupos con necesidades especiales, y los países terceros se dividen en los *pre-in* y los demás; ya no son los centros financieros, pues el euro ya ha sido aceptado
- La Comisión claudica de su empeñamiento en la técnica de desfiguración y reconoce que hay que explicar al público las causas, ventajas y efectos de la UEM, pero una vez que no hay vuelta atrás: la estrategia funcionalista ya ha triunfado. Para ello, propone unos mensajes que aseguran que ya se notan sus beneficios, y no le hace falta aludir a la soberanía o a los costes, ni a la contrapropaganda. Aun así, la información sigue supeditada a los objetivos de la Comisión, en este caso la preparación
- Por último, la Comisión tira la toalla en su intento de ser el vértice de toda la estrategia de comunicación. Admite que cada estado vaya por libre y confía una mínima coherencia a las reuniones periódicas de los responsables nacionales. Esta institución decide olvidarse de su papel anterior subsidiario y tomar iniciativas directas en los estados miembros en áreas donde aprecia grandes lagunas. Una Campaña del BCE iniciada en 1999 para dar a conocer los billetes y monedas complica aún más si cabe la coordinación
- Los propios miembros de la Comisión han reconocido en documentos oficiales posteriores que esta Campaña no logró la inmediata preparación de las empresas y el conocimiento por el gran público de muchos aspectos del euro, y un estudio cualitativo proponía otras medidas para conseguirlo. No obstante, eso no impidió que los billetes y monedas se introdujeran sin problemas. La Comisión echa de nuevo la culpa del fracaso a los gobiernos nacionales

4.4.7. Dictámenes sobre la estrategia para las últimas fases

Como en las Campañas anteriores, es muy ilustrativo echar un vistazo a lo que otras instituciones comunitarias opinan sobre la estrategia propuesta por la Comisión.

4.4.7.1. Parlamento Europeo: recuperar apoyo demostrando las ventajas

El PE mantiene en una Resolución de 6 de julio de 2000 algunas señas de identidad manifestadas en sus reflexiones sobre anteriores estrategias, como la identificación de la UEM con la Unión Política: “La moneda común europea representa un factor fundamental del proceso de integración europeo y de fomento de la identidad europea”⁶⁸.

⁶⁸ Parlamento Europeo, Resolución A5-0170/2000, considerando A.

Acto seguido, el PE asume toda la autocrítica de la Comisión por el fracaso de las Campañas anteriores: reconoce que empresas y particulares utilizan poco el euro fiduciario, que las pyme no se han adaptado y que las administraciones avanzan muy lentamente. Y añade un aspecto más que la Comisión obviaba pero que aparece en todas las encuestas: que muchos ciudadanos siguen insuficientemente informados. Coincide también en los objetivos y el calendario –2000 para las empresas y 2001 para el público general– propuestos en la Comunicación, así como en el mantenimiento de la estrategia de multiplicadores, en la que pide que se implique a “todos los mandatarios públicos” en los niveles nacional y regional mediante un curioso sistema: enviarles por correo electrónico la información más actualizada para que ellos la transmitan a sus electores.

El PE también hace suya la novedad de esta Comunicación de explicar las ventajas de la UEM ahora que ya es una realidad y no hay marcha atrás, e incluso va más allá: “La campaña debería incluir también información sobre la política económica y monetaria de la Unión”. En este sentido, da por seguro que el euro ha tenido ya repercusiones positivas demostrables para el mercado interior, la estabilidad de precios y monetaria, y el crecimiento y el empleo, y que se ha comportado como un factor estabilizador en varias crisis monetarias⁶⁹. Por eso, pide que “se presenten sin demora, de manera concreta y destacada, las repercusiones demostrables de la moneda común”⁷⁰.

De esta declaración cabe extraer dos conclusiones. La primera es que el PE tiene prisa por demostrar las ventajas de la UEM. La razón se explica en el mismo documento: la depreciación que en 2000 sufría el euro frente al dólar. Admite que esta circunstancia “tiene consecuencias psicológicas para la confianza de los ciudadanos en la moneda común” y sitúa la necesidad de demostrar sus ventajas en el contexto del “debate cada vez más extendido sobre el valor exterior del euro”. Eso significa que la vuelta a los mensajes propagandísticos del estilo del Libro Verde es la respuesta a la desconfianza en el euro a causa de su caída en el mercado de divisas, una reacción típica del nuevo enfoque: ante un descenso del apoyo, información supeditada a la persuasión y control del debate para que no se salga de los límites tolerables. Esa es la segunda conclusión.

Sin embargo, el PE no llega a plegarse a un nuevo enfoque del que siempre había renegado y que consideraba un mero parche para el déficit democrático (ver 3.2.2.3.). Antes de proponer esta reacción, deja claro que “la campaña de información sobre el euro proporciona una oportunidad para que el PE establezca lazos más estrechos con la opinión pública, asegurando que se responden adecuadamente las preguntas de los ciudadanos y se abordan sus preocupaciones”⁷¹. Esto es, no se trata sólo de propaganda, sino de escuchar la respuesta de la opinión pública. Claro que eso sólo lo puede hacer el PE, matiz importante, porque se arroga de nuevo la legitimidad democrática de la UE. ¿Significa eso que la Comisión no la tiene? Estamos ante un ataque a la línea de flotación comunitaria, o bien ante un desliz imperdonable. Por supuesto, esa legitimidad sirve para que el PE pida más protagonismo, como en las Campañas anteriores.

⁶⁹ Hace alusión a la crisis de las divisas asiáticas de 1998 y a la crisis rusa y latinoamericana de 1998. Esta última se prolongó durante 1999 y, en el caso argentino, aún duraba en 2002.

⁷⁰ *Ibíd.*, puntos 6 y 26.

⁷¹ *Ibíd.*, considerando T.

Aparte de eso, sus principales críticas se refieren a los mismos puntos que cuestionaba en 1998: la duración de la Campaña, aunque ahora ya sólo pretende que llegue a mediados de 2002 en vista de la reducción del período de coexistencia; la financiación, donde solicita de 38 millones de euros en 2001 y de 20 millones en 2002; el público en general, para el que pide más medios como mejor información en Internet o servicios telefónicos, así como la recuperación de una estrategia educativa que da por abandonada; y el tratamiento de los grupos necesitados de ayuda especial, que debe prolongarse mediante el programa “Euro fácil” e intensificarse en el último semestre de 2001. Vuelve a insistir en la importancia de las amas de casa, que “presentan aún grandes reservas frente a la introducción del euro”. Finalmente, el PE afronta dos temas novedosos: la mayor necesidad de coordinación al traspasarse la responsabilidad de la Campaña a los estados y las medidas necesarias para evitar colapsos, engaños y comisiones abusivas en el cambio de las monedas nacionales al euro. Esto proviene del extendido temor a los posibles engaños detectado en las encuestas, que veremos en el Capítulo VI.

4.5. ¿Cómo debería haber sido?

Llegados a este punto y una vez que he descrito la evolución de la estrategia de comunicación sobre la Unión Monetaria, creo que merece la pena recapitular sus principales características para, a continuación, plantear la pregunta de si era la más adecuada o si debería haber sido diferente. Dichas características son las siguientes:

- La estrategia de comunicación está a la misma altura que los preparativos para transición al euro. Se trata del viejo método funcionalista de hechos consumados que tan buenos resultados ha dado en el pasado para la integración europea, que propone avanzar hacia la UEM sin tener en cuenta a la opinión pública, que finalmente habrá de aceptarla. Recoge así las características reales del nuevo enfoque de la PIC, como supeditar la información a los objetivos de la UE, manipular la opinión pública para que acepte las decisiones unilaterales que no la han tenido en cuenta o evitar debates
- La Campaña de la Comisión, que cabe calificar de propagandística, se basa en cuatro técnicas: la desfiguración –centrar la atención en los aspectos técnicos y prácticos para desviarla de las motivaciones y aspectos políticos de la UEM–, el contagio –actuar a través de las elites nacionales para lograr una aceptación más fácil de los ciudadanos– y la orquestación y simplificación–repetir tres ideas básicas como eslóganes–. Esas ideas eran, inicialmente, que la moneda única es un factor de estabilidad y prosperidad, que es inevitable como consecuencia del mercado único y que no hay otra alternativa mejor
- También se empleó al principio la contrapropaganda frente a los opositores y la subpropaganda en favor del neoliberalismo. Asimismo, se utilizaron técnicas de desinformación y manipulación, como la supresión de los riesgos de la UEM, y la apelación al miedo, al paro y a la pérdida de poder adquisitivo
- Lo más llamativo de toda la estrategia, rasgo que se acentúa conforme avanza el proceso, es la primacía absoluta de los contenidos prácticos sobre los aspectos sociales, políticos, económicos y de identidad que supone un fenómeno de la envergadura de la UEM, y que se ignoran olímpicamente. Los pocos que se incluyen se refieren solamente a sus ventajas económicas
- Es de destacar también la atención prestada a los grupos con especiales dificultades, lógica en una Campaña centrada en la preparación. No obstante, estos grupos se reducen a ancianos, personas con minusvalías y marginados
- La Comisión aspira al control absoluto de la Campaña, pero la mala utilización de los recursos y la necesidad de captarlos fuera del Presupuesto comunitario hizo imprescindible que los estados la cofinanciaran a partir de 1998, con lo que la Comisión perdió el control de los mensajes emitidos por ellos

Con estas premisas, podemos decir que la UE consigue un sonoro fracaso pero también un gran éxito. El fracaso, reconocido en la Comunicación de 2000, se refiere a los objetivos de adaptación práctica, con riesgo incluso de colapso económico por falta de preparación de las pyme. Y eso, a pesar de los importantes recursos económicos y materiales invertidos. Pero lo que sí parece haber conseguido es alcanzar la Unión Monetaria sin una gran oposición de la opinión pública, aunque sea a base de mantenerla en la ignorancia y de evitar un debate sobre la conveniencia, ventajas y riesgos de la UEM. En el Capítulo VI abundaré en esta hipótesis, que trataré de comprobar empíricamente.

En este sentido, existe una innegable similitud con el proceso de elaboración de Maastricht: entonces se utilizó la Unión Política para atraer la oposición antieuropeísta y se presentó la UEM como un proyecto económico aceptado por todos los países (ver 2.3.5.). En la Campaña de comunicación, al presentar la UEM como una cuestión de mera adaptación práctica, se pretende evitar una oposición de sectores significativos de la opinión pública y que el euro nazca sin contratiempos, aunque, paradójicamente, los ciudadanos no estén preparados para el cambio.

Es harto difícil intentar dilucidar si esta estrategia ha sido o no adecuada para lograr los objetivos de la UE, y si éstos eran los ideales, puesto que no hay precedentes de un cambio tan revolucionario que afecte a tantos países y que tenga tantos enfoques – económico, político, social, cultural, técnico...–, por lo que tampoco hay antecedentes de campañas de comunicación política aplicables a este caso. Desde luego, desde un punto de vista meramente democrático, parece que hubiera sido más deseable una campaña mucho más ambiciosa, y más eficiente en cuanto al gasto, que abarcara todos los aspectos de la UEM, que promoviera un debate amplio y no sólo académico, y que explicara claramente a todos los europeos por qué y para qué se da un paso de este calado.

Pero esta conclusión podría tacharse de subjetiva, así que voy a adoptar la perspectiva objetiva que corresponde a un trabajo doctoral. Para ello, me remito a dos fuentes para juzgar cómo deberían haberse hecho las cosas. En primer lugar, varios informes encargados a expertos por la propia Comisión Europea; en segundo, la opinión de los ciudadanos europeos, recogida en varias encuestas elaboradas también por la CE⁷².

4.5.1. La opinión de los expertos del Grupo de Trabajo

Estos informes son resultado del encargo hecho por el Grupo de Trabajo del euro, creado por el Libro Verde y dependiente de la DG XXIV de la CE, a 14 especialistas alemanes, belgas, británicos, españoles, franceses, italianos y holandeses en varias disciplinas, con especial énfasis en psicología de los consumidores, sociología, poblaciones excluidas, prácticas monetarias y financieras, y derecho de consumo. Las investigaciones en estas materias fueron aplicadas a la situación previsible del cambio al euro, mediante la cooperación con representantes de organizaciones de consumidores en julio de 1997. Los expertos también contaron con un informe del Comité de Consumidores del Grupo de Trabajo del 15 de septiembre de 1997, que examinaba aspectos de la introducción del euro como la información, la continuidad de los contratos, los costes, etc.

⁷² En el Epílogo plantearé mi propuesta de estrategia de comunicación alternativa para la UEM.

El año siguiente, la DG XXIV presentó las principales conclusiones a que había llegado este grupo de especialistas, en las que la comunicación sobre la UEM ocupa el lugar más destacado. Algunas de ellas ya estaban presentes en la Resolución del PE sobre la estrategia de comunicación de 1998, concretamente la necesidad de insertar la UEM dentro de su dimensión política, la insuficiencia de poner la información a disposición del público sin generar una demanda y la exigencia de ampliar los grupos necesitados de ayuda especial, con los que se podían usar interlocutores de confianza.

4.5.1.1. La información no puede ser sólo práctica

La principal conclusión de los expertos es que es un gran error reducir el contenido de la comunicación sobre la UEM a los aspectos técnicos y prácticos, ya que no se puede prescindir de los aspectos sociales, de ciudadanía, de identidad y políticos que subyacen a las cuestiones prácticas:

Dismissing the changeover to the euro as a technical and economic issue would reduce citizens to socially undifferentiated consumers/users of means of payment, who simply pay attention to the cost of transactions and whose fears and unease may simply be denied and they will disappear⁷³.

Según estos expertos, el euro es un fenómeno multidimensional, que provoca en los ciudadanos preguntas tanto sobre sus aspectos prácticos como sobre sus aspectos sociales más generales, ya que su llegada renueva la importancia de asuntos de política general que están en la base de la integración europea. Es más, creen que centrarse sólo en la dimensión práctica puede reducir la confianza de los ciudadanos en la moneda:

It is becoming impossible to deal with the introduction of the euro on a purely practical and consensual basis, ignoring in particular the political and cultural dimensions of the transition; hiding underlying tensions would risk undermining confidence in those introducing the euro and, consequently, in the euro itself⁷⁴.

Algunos miembros de este grupo, como Pepermans y Müller-Peters⁷⁵, opinan que la información tiene que ser todo lo simple y concisa que sea posible, para que todo el mundo la pueda entender, pero la opinión mayoritaria es que la información tiene que afrontar con suficiente profundidad los factores que subyacen al nacimiento del euro, de forma que pueda dar respuesta a todas las preocupaciones de la ciudadanía, no sólo a las prácticas, y que promueva la confianza en la nueva moneda.

En consecuencia, estos estudios –especialmente el de Carla Collicelli⁷⁶– rechazan que primero se informe de los aspectos prácticos y después de los políticos, puesto que eso supone ignorar factores de identidad que se encuentran en crisis en Europa: es el aspecto simbólico, de nexo social, del dinero, que es paralelo al aspecto económico y técnico. Antes bien al contrario, se considera que deben activarse simultáneamente las dos dimensiones de la confianza del público, es decir, que la información sobre aspectos políticos y culturales debe ofrecerse al mismo tiempo que la información práctica.

⁷³ SERVET et al., 1998, 3.

⁷⁴ *Ibíd.*, 5.

⁷⁵ PEPERMANS y MÜLLER-PETERS, 1998. Estos autores son psicólogos; el primero belga, de la Vrije Universiteit, y el segundo alemán, de la Universidad de Colonia.

⁷⁶ COLLICELLI, 1998. Esta autora italiana es socióloga adscrita al Centro Studi Investimenti Sociali.

Es sintomático que los citados Pepermans y Müller-Peters basen su oposición a esta postura en que la información práctica es supuestamente “neutral” y, por tanto, es menos probable que sea cuestionada, por lo que debe presentarse en primer lugar. La justificación del euro, los aspectos políticos y culturales, son mucho más controvertidos y polémicos, y han de presentarse posteriormente. Es decir, es la misma lógica que la de la negociación del TUE y de la técnica de desfiguración de la comunicación de la UEM.

4.5.1.2. Las ventajas y desventajas no son sólo económicas

Los expertos consideran en segundo lugar que es “esencial” no limitar la información sobre ventajas y desventajas, beneficios y pérdidas, a una sola área, y especialmente, al campo de la economía. Asimismo, creen que debe hacerse una clara distinción entre los efectos a corto plazo y los efectos a largo plazo.

Reconocen, no obstante, que esta distinción puede dar lugar a una interpretación peligrosa, puesto que los que soportarían los costes del euro a corto plazo, los consumidores y comerciantes, no son necesariamente los mismos que se beneficiarían a largo plazo: los favorecidos por un mejor entorno para las importaciones y exportaciones.

Pero ese es un problema de la propia naturaleza de la UEM, no de su comunicación. Además, hay que resaltar que no todos los argumentos se encuentran al mismo nivel, y algunos de estos autores proponen que se utilicen las ventajas políticas del proyecto para anular el efecto de las desventajas económicas. En este aspecto, es relevante la elección de los términos para aludir a la UEM y al euro, ya que unos tienen unas connotaciones más económicas y otros apuntan más hacia el terreno político⁷⁷.

Recordemos que la Campaña de comunicación comenzó negando toda implicación política en el Libro Verde, aunque posteriormente admitió la naturaleza política de la UEM. Ahora bien, a medida que cobraban más importancia los aspectos prácticos, los contenidos que aludían a la economía o a la política se redujeron a la mínima expresión.

4.5.1.3. Ayuda especial para grupos muy amplios

En algo en que coinciden plenamente los expertos del Grupo de Trabajo con los diferentes documentos de la Comisión Europea es en la necesidad de que la información se adapte a las características específicas de cada país y de cada grupo sociodemográfico. Según los psicólogos, las expectativas dependen de la experiencia de cada persona, a la que se adecua la información que recibe. Por eso, debe tenerse en cuenta a la hora de informar sobre el euro las diferentes reacciones de cada país al proyecto, las tradiciones financiera y culturales, la escala de valores, etc. de cada población. De ahí que este grupo abogue por la aplicación del principio de subsidiariedad, según el que la información se adapta a las circunstancias nacionales e incluso regionales.

⁷⁷ Un sociólogo de la Universidad Politécnica de Valencia realizó un estudio semántico sobre este particular en los medios de comunicación españoles, en el que distingue tres términos con connotaciones distintas: “moneda europea”, que alude a la libertad, modernización y el libre comercio; “moneda única”, que tiene connotaciones de racionalidad económica, comercio, finanzas, etc.; y “moneda común”, que apunta más al terreno social al aludir a valores como igualdad, solidaridad, etc. (PÉREZ PLAZA, 1998).

A su juicio, el euro sólo puede funcionar si las dimensiones nacionales se integran completa y simultáneamente, y por ello algunos indican que no debe establecerse una división entre “nosotros” y “ellos” al hablar de ventajas y desventajas, sino presentar al país dentro de una comunidad que incluya a “los otros”, que comparten las mismas ventajas y desventajas⁷⁸.

En lo que se refiere a grupos sociodemográficos, Pepermans y Müller-Peters encuentran una correlación entre la condición social y la actitud hacia el euro, sin que haya grandes diferencias entre países⁷⁹. Así pues, hay que tener en cuenta las características concretas de cada grupo y generar una demanda de información específica. Esta circunstancia es especialmente relevante en los llamados grupos necesitados de ayuda especial, como se recogía a lo largo de la Campaña de comunicación.

Ahora bien, existe una gran diferencia entre la Campaña y la opinión del grupo de expertos: mientras que la primera sólo reconocía en los colectivos con necesidades específicas a ancianos, discapacitados físicos y psíquicos, y personas marginadas, los expertos amplían muchísimo esta definición. Así, incluyen personas con un bajo nivel de alfabetización, más del 25% de la población europea, lo que no es precisamente un grupo minoritario. También mete en el saco a las personas que sufren inseguridad económica: el 49% de la población, que tiene una renta equivalente a la del 10% con mayores ingresos, y el 20% de la población con menor renta, que recibe sólo el 5% del total.

A esta población con dificultades económicas hay que añadir las personas que no están acostumbradas a viajar al exterior y a cambiar divisa, y las que tienen dificultades para desenvolverse en el mundo financiero, incluso con su moneda nacional: extender cheques, comparar precios, llevar una contabilidad, elaborar presupuestos, etc. El 29% de la población europea, según el Eurobarómetro 47 citado en estas conclusiones, nunca había realizado un pago en moneda extranjera, porcentaje que aumentaba vertiginosamente en los países del Sur. Así pues, el concepto de “necesidad especial” no se puede limitar a las personas con menor renta, sino que hay incluso accionistas de empresas que no están acostumbrados a las divisas, por ejemplo, si no viajan por su edad. Es más, considera que muchos de los problemas específicos de los ancianos no lo son tanto por su edad como por sus problemas físicos y sus malas condiciones económicas.

Dado que todos estos colectivos van a sufrir un empeoramiento de sus malas condiciones con el euro, los expertos consideran que podemos asistir a un agravamiento de la fractura social en la UE, ya que los grupos con mayor capacidad económica quieren acelerar el uso del euro desde el principio. De ahí la necesidad de una información específica para estos colectivos tan amplios, pero que no los estigmatice. Incluso algunos especialistas opinan que tener en cuenta las necesidades de las poblaciones más pobres es la mejor forma de asegurarse de que la información sobre el euro cubre las necesidades de toda la población⁸⁰.

⁷⁸ Algún miembro del grupo lleva esta opinión al extremo de criticar el diseño de los billetes por su “fría belleza y anónima perfección”, ya que, a su juicio, deberían mostrar imágenes de monumentos reales y de personajes históricos, para que los ciudadanos descubran la historia y cultura de las diferentes naciones. Incluso propone incluir imágenes de las distintas mitologías europeas, de la literatura y de los cuentos populares. (CELLINO, 1998. Economista italiano representante de la Associazione Torino Finanza).

⁷⁹ Comprobaré este aserto en el Capítulo VI.

⁸⁰ TONGLET, 1998. Se trata del estudio realizado por el grupo ADT-Quart Monde para el Grupo de Trabajo.

4.5.1.4. Los multiplicadores no son los mejores informadores

Las conclusiones de los expertos también cuestionan seriamente la estrategia de usar multiplicadores, que se insertaba dentro de la técnica propagandística de contagio. Consistía en utilizar al sector privado, sobre todo al financiero y al comercio, como proveedores principales de información para el público, dado su contacto directo con éste.

Pero estos informes creen que hacer eso plantea dos problemas. El primero es de contenido, que es que los que informan sobre el euro tiene sus propios intereses que defender, por lo que su presentación puede sobreestimar los costes del cambio y minimizar las ventajas que van a obtener: ya se sabe, cada uno cuenta la feria según le va en ella. Eso puede crear la sensación en los consumidores de que está justificado cobrarles parte de esos costes. El otro problema es de legitimidad, ya que los ciudadanos se preguntarán con qué autoridad y por qué razón esas personas les dan información sobre el euro, lo que puede conducir a un rechazo de esa información.

Los expertos van más allá y cuestionan no sólo la estrategia comunicativa basada en el sector financiero, sino también toda la prioridad que se ha dado a las finanzas en el proceso de la UEM. A su juicio, se trata de un aspecto negativo para lograr el apoyo de la mayoría de la población para el euro, porque las finanzas tienen una imagen negativa en amplios sectores de la ciudadanía⁸¹. La preeminencia de los mercados financieros sobre los aspectos sociales y políticos en la introducción del euro tiende a darle una imagen de “moneda de los ricos”, agravada por las exigencias de que sea una moneda fuerte por parte de los países más poderosos, frente a las divisas nacionales, que son consideradas “monedas del pueblo”, más adecuadas para el consumo.

Se reconoce que la prioridad concedida a la dimensión financiera del euro era necesaria para ganar la confianza externa, de los mercados internacionales. Pero tiene el efecto contraproducente de dañar la confianza interna, la de los ciudadanos, dada la mala imagen del mundo financiero⁸². Por ello, este grupo considera urgente que se adopten políticas de información para el público que se distingan claramente en el contenido y en la forma de las destinadas a los profesionales financieros.

4.5.1.5. Llevar la información hasta el ciudadano

Otra importante conclusión de los expertos es que no basta con poner una gran cantidad de información a disposición del público, sino que hay que hacérsela llegar aunque no la demande: “It is not possible to wait for people to go and seek information on the euro, but that the information must be brought into each home”⁸³.

⁸¹ Las conclusiones del grupo de expertos incluyen varios ejemplos para justificar esta afirmación de que las finanzas tienen mala imagen: la falta de coherencia entre el crecimiento de las operaciones financieras virtuales y los flujos reales de bienes y servicios, la creación de “burbujas especulativas”, las sospechas de la intromisión de los especuladores en la economía real, la falta de correlación entre la tasa de paro y la evolución de los valores en bolsa, la presión de estas finanzas para recortar el gasto social para reducir el endeudamiento público, la influencia y el poder que tienen en la política y en la sociedad civil operadores financieros sin representatividad ninguna, y las dificultades de los ciudadanos de a pie para conseguir financiación asequible para sus proyectos personales o profesionales. (SERVET et al., 1998, 8).

⁸² En 4.3.5.2.4. señalé que la información hacia los mercados había tenido preferencia frente a la dirigida a los ciudadanos

⁸³ *Ibíd.*, 4.

Esta opinión deriva de la constatación del escasísimo conocimiento sobre la moneda única por parte de los ciudadanos que se manifiesta en las encuestas, así como de las enormes diferencias entre países a la hora de buscar información sobre el euro –en algunos países, esta búsqueda es más intensa cuando los que la realizan se oponen a la moneda única–, lo que les lleva a concluir que la falta de información no significa necesariamente que se ha proporcionado información insuficiente.

Más allá, estos informes rechazan la idea de que las poblaciones son meras receptoras de información, lo que implica distinguir entre la política de comunicación y la política de información: “providing large amounts of information is not the same thing as communicating”, señalan Pérez Plaza y Burgoyne⁸⁴ Una distinción muy relevante habida cuenta de la manipulación de ambos conceptos realizada por la CE en las Campañas a la que me he referido al principio de cada una de ellas y en 4.2.2.1.

Este planteamiento y la teoría de que la información no es aceptada de forma neutral, sino que interactúa de forma compleja con el medio y el receptor, conducen de nuevo a la cuestión del apartado anterior de quiénes sean los intermediarios adecuados. Algunos expertos creen que se deberían *activar* los potenciales intermediarios de confianza para generar una necesidad de información y provocar preguntas, es decir, no limitarse a distribuir la información y actuar como un megáfono⁸⁵. Así, los mejores intermediarios serían los líderes de opinión: personas con las que los ciudadanos están familiarizados, con una gran credibilidad social y a las que se otorga cierta autoridad, lo que no significa que tengan que tener un gran nivel cultural. Ejemplos: presentadores de TV, notarios, profesores, médicos, policías, etc.

4.5.1.6. Construir la confianza en el euro

La última de las conclusiones relevantes de estos informes para mi trabajo es la que se refiere a cuáles sean las mejores formas de construir la confianza de los ciudadanos en la nueva moneda. No se trata de una cuestión menor comparada con las anteriores: “There is a risk of distrust and rejection from a lack of information and the dissemination of incomplete or even misleading information”⁸⁶. Es decir, que una estrategia comunicativa inadecuada puede hacer que los ciudadanos desconfíen e incluso rechacen el euro. Para evitarlo, los expertos proponen tres tipos de actuaciones:

- Dejar claro que los costes del cambio al euro no se cargarán sobre los consumidores, especialmente los costes de conversión y de los servicios financieros. A este respecto, hay que tener presente que el público no distingue entre los costes de cambiar divisa, que desaparecen con la UEM, y los relacionados con la unificación de los sistemas financieros nacionales, como los de sacar dinero en cajeros en otro país o realizar transferencias al extranjero.

⁸⁴ BURGOYNE., ROUTH y ELLIS, 1998. Estos autores pertenecen al Departamento de Psicología de la Universidad de Exeter en el Reino Unido.

⁸⁵ En este sentido se pronuncian los siguientes especialistas: BIROUSTE, 1998 (psicólogo francés de la Universidad de París X-Nanterre); SERVET, 1998 (economista e historiador francés de la Universidad de Lyon); SCHOONHEYT, 1998 (experto belga en historia monetaria); LAACHER, 1998 (sociólogo francés del Centre de Sociologie de Education et de la Culture de París); y THÉRET, 1998 (sociólogo francés de la Universidad Paris Dauphine).

⁸⁶ REICH, 1998. Reich es un abogado alemán, perteneciente a la Universidad de Bremen.

A la población se le ha dicho que una de las ventajas de la UEM es la desaparición de los costes de conversión de las monedas, pero no que esta ventaja sólo se aplica a los cambios manuales de efectivo y sólo parcialmente a los cajeros y a las operaciones que no se hacen en metálico

- Eliminar las creencias de que el euro traerá consigo un aumento de precios o una disminución de la renta; al ser muchas monedas nacionales de valor inferior al euro, los ciudadanos tendrán la impresión de que tienen menos dinero, lo que se llama *efecto renta*. Este punto se refiere más al aspecto sociocultural y psicológico de la UEM que a las cuestiones prácticas: estos efectos negativos del cambio al euro que imagina la población expresan unos miedos más profundos relacionados con la pérdida de identidad y de puntos de referencia. Estas creencias negativas pueden tener una base académica, por lo que es necesario responderlas en ese terreno. En estas conclusiones se cita el ejemplo de que muchos alemanes piensan que la relajación monetaria derivada de la incorporación de monedas débiles al euro provocará una depreciación del euro y una disminución de la renta real; por el contrario, muchos franceses creen que el rígido sistema de política monetaria del BCE tendrá un efecto deflacionista que reducirá la actividad y la renta. Es evidente la contradicción entre ambas premisas, por lo que los expertos aconsejan ponerla de manifiesto para atacar estas creencias negativas (ver próximo epígrafe).

En el apartado 4.1.2.7. expliqué las respuestas que daba el Libro Verde a las críticas, pero sólo se referían a la pérdida del tipo de cambio y a la renuncia a la política monetaria nacional, no a la pérdida de renta por parte de los ciudadanos. De hecho, el temor al paro y a la pérdida de poder adquisitivo si no hubiera UEM fue empleado como arma de manipulación

- Reiterar la continuidad de los contratos, algo que no es tan fácil como parece por la posible pérdida de valor de inversiones o seguros a causa de la depreciación del euro, como sucedió en 2000. Por eso, los expertos piden el establecimiento de mecanismos compensatorios y de indexación, y que se permitan cláusulas de cancelación en situaciones excepcionales

Finalmente, los especialistas aluden a la inutilidad de la doble indicación de precios como método para aprender la nueva escala de valores y a la conveniencia de indicar el contravalor en euros de los billetes nacionales durante el período transitorio, pues así se transmitiría la idea de que el euro no es otra moneda, sino que las nacionales son subdivisiones del euro. Además, es el medio de comunicación que llega a más gente para explicar su valor. También señalan la conveniencia de que la doble circulación empiece un año antes del 1 de enero de 2002. Se basan en que la población requiere todo un año para familiarizarse con la nueva moneda, ya que ese tiempo comprende un ciclo de gasto completo para un hogar, y en que, si los comercios dan siempre el cambio en euros, la circulación de las monedas nacionales se terminará muy rápidamente.

Otras propuestas son la creación de observatorios para la transición, en los que estén presentes representantes de las autoridades, productores y consumidores, y la utilización de niños y adolescentes como multiplicadores de la información.

4.5.1.7. *Combatir las críticas con argumentos, no con tópicos*

A modo de conclusión, la compilación de los informes hace un ardiente llamamiento a combatir las críticas a la UEM con argumentos sólidos y no con tópicos:

It is necessary to combat the negative images generated by the process of European unification often presented in terms of “transition examination”, “tax to be paid”, “decline in living conditions”, “risk”, etc. However, the argument cannot just revolve around the reduction in costs and exchange problems between the united countries or an assumed decrease in unemployment through the development of trade.⁸⁷

Los expertos opinan que la gente, en general, prefiere un riesgo a una pérdida segura; por tanto, es posible ganar el apoyo de la población presentando el euro como la opción menos mala frente a los efectos negativos y los costes de no adoptar la UEM para las sociedades europeas. En este sentido, recomiendan reconocer sin tapujos los conflictos y dificultades del proceso de unificación monetaria, para explicarlos claramente y demostrar que se pueden superar. “One way of combating the invading culture of uncertainty and doubts is to express them”. Esta consideración contrasta con los principios de la propaganda realizada, que insistía en las ideas de inevitabilidad y falta de alternativas, y que nunca reconocía la existencia de riesgos o dificultades.

Asimismo, solicitan que se enfoque el proceso de forma positiva siempre, movilizándolo las ideas de paz, cohesión de las relaciones intraeuropeas, democracia y proyecto colectivo, así como la de que la comunidad que se está creando no reemplazará a las comunidades nacionales, sino que coexistirá con ellas. Pero esto implica una aceptación de la dimensión política de la UEM y un enfrentamiento con los nacionalismos antieuropeos que va más allá de los objetivos que la Comisión se fijó con esta Campaña.

4.5.2. ¿Qué les hubiera gustado a los ciudadanos?

Estas eran las opiniones de un heterogéneo grupo de expertos europeos en disciplinas relacionadas con los diversos aspectos del cambio al euro. Pero, pese a su autoridad académica, pueden ser acusadas de subjetivas o alejadas de la realidad. Para complementar esta visión, quiero introducir las respuestas de los propios ciudadanos europeos a las preguntas sobre cómo debería ser la comunicación de la UEM incluidas en los Eurobarómetros, Eurobarómetros Flash y la Encuesta de Seguimiento Continuo⁸⁸. Estas respuestas no proceden de una encuesta puntual, sino de una serie histórica iniciada en 1995 y que culmina con la llegada del euro físico en 2002. Las encuestas inquiren si los ciudadanos han recibido información, si se sienten bien informados, si necesitan más información, de quién han recibido información y ayuda y de quién prefieren obtenerla, qué temas deben incluirse en la Campaña, cuáles son sus principales preocupaciones prácticas y cómo deben introducirse los billetes y monedas⁸⁹.

⁸⁷ SERVET et al., 1998, 14.

⁸⁸ Definí estas encuestas en el apartado 3.2.4.2.2. del Capítulo III.

⁸⁹ Algunos de estos resultados proceden de AHRENDT, 1999. En el Capítulo VI analizaré con detalle el nivel de información y preparación alcanzado, así como las actitudes hacia la UEM. Sólo se incluyen en este Capítulo las respuestas los ciudadanos que se refieren directamente a la Campaña de comunicación.

4.5.2.1. *Recibir información y sentirse informado*

Según los datos del Eurobarómetro de primavera de 1998, sólo un 53% de los ciudadanos europeos de los Quince, no sólo de la zona euro, afirmaban haber recibido algún tipo de información sobre el euro, y un preocupante 45% aseguraban no haberla recibido nunca. Es decir, que el cambio de orientación hacia el público en general adoptado desde el Programa de información de 1995 y el refuerzo de esta estrategia en enero de 1998 no habían logrado que casi la mitad de los europeos recibiera alguna información sobre la UEM. Este porcentaje era de récord en Reino Unido, donde el 90% decía no haber recibido información, pero también es elevado en Irlanda (77%), Holanda (64%) y Portugal (58%). En Alemania, España, Austria y Francia, el 30% o más no habían recibido información. Los países donde más población declaraba haber recibido información eran Luxemburgo (89%) y Finlandia (85%).

El Eurobarómetro de primavera de 2001 encontraba una gran mejoría en esos tres años, y que el 76% de los ciudadanos de los Quince y el 86% de los de la zona euro había recibido alguna información sobre el euro. En Finlandia, Holanda y Luxemburgo, que seguían siendo los que más habían recibido, los porcentajes superaban el 95%. Pero la gran mejora se había producido en Portugal, Grecia e Irlanda, todos ellos por encima del 75%. España, Austria y Francia superaban el 84%. El Reino Unido seguía rezagado, con un 76% de personas que decían no haber recibido ninguna información.

Estos datos muestran una lógica evolución: conforme pasa el tiempo, la información va llegando cada vez a más personas; lo contrario supondría no ya que la Campaña no ha sido útil, sino casi una tomadura de pelo. En cualquier caso, los niveles de información antes de que la UEM fuera irreversible eran casi ridículos y su fuerte incremento durante el período transitorio da a entender que la información que han recibido es casi exclusivamente de índole práctico, como hemos visto en el análisis de la estrategia de comunicación. Además, esto ratifica la opinión del grupo de expertos de que no basta con poner información a disposición del público, sino que hay que hacerla llegar a los hogares y generar una necesidad de información en la población.

Respecto a sentirse informado, a finales de 1996, sólo dos de cada diez ciudadanos europeos se sentían bien informados sobre la moneda única, la misma proporción que en diciembre de 1995, según las encuestas realizadas tras la Cumbre de Madrid⁹⁰. Las cosas empezaron a mejorar en 1997: en abril, el 36% de los ciudadanos se sentían bien informados. No obstante, el avance hasta diciembre de 1998 tampoco es espectacular; en esa fecha el porcentaje era del 44%. De hecho, en España por ejemplo el porcentaje había caído del 39% en marzo de 1998 al 33% en diciembre.

Y es que los países mediterráneos –España, Portugal e Italia, más Grecia⁹¹– se han sentido peor informados que sus socios del Norte, salvo Irlanda, durante toda la Campaña. La excepción es Francia, donde en 1995 sólo un 18% se sentían bien informados, porcentaje que se elevó al 73% en diciembre de 1999. Por grupos sociodemográficos, los hombres se sentían mejor informados que las mujeres y la educación era un factor determinante: cuanto mayor nivel de estudios, mejor informados. Los ancianos eran el grupo que peor informado se sentía, aunque aún no había dado tiempo a poner en marcha las acciones específicas para ellos de la Comunicación de 1998.

⁹⁰ Eurobarómetro Especial “Moneda Europea”, octubre-diciembre 1995.

⁹¹ Incorporada a la tercera fase de la UEM en enero de 2001.

Como norma general, en la mayoría de los 11 países que iban a entrar en el euro, la población que se sentía informada cayó tras el *fin de semana del euro* del 2 de mayo de 1998, lo que cuestiona seriamente la estrategia de centrar las acciones de comunicación en las fechas clave del proceso: “A continuous supply of information is needed to ensure that awareness and knowledge levels stay high”⁹². Ahora bien, Daphne Ahrendt sugiere como posible explicación que la gente se volvió más rigurosa a la hora de sentirse bien informada cuando escuchó que el euro iba a nacer.

A finales de 1999, ya con un año de vida del euro como moneda virtual, el 44% que se sentía bien informado justo antes de su nacimiento sólo se había elevado hasta el 48,2%, según el Eurobarómetro especial “Los europeos y el euro”. Los Eurobarómetros Flash bimestrales puestos en marcha desde marzo de 2000 arrojan que durante ese año la proporción de ciudadanos que se sentían bien informados en los países de la zona euro osciló entre el 47% y el 50%; en mayo de 2001, la proporción únicamente había aumentado hasta el 52%⁹³, y llegaba al 53% en julio⁹⁴, y al 55% en septiembre⁹⁵. En todo caso, la población se divide prácticamente en dos entre los que se sienten bien informados y los que no desde marzo de 2000.

Es significativo que, en primavera de 2001, el Eurobarómetro estándar 55 encontrara que sólo un 45% de la población de la zona euro se sentía bien informada. Este dato es directamente comparable con el 44% de finales de 1998 y con el 48,2% de fin de 1999, lo que demuestra que a seis meses de la llegada de billetes y monedas la gente pensaba que sabía incluso menos sobre el euro que año y medio antes.

A partir de enero de la circulación de billetes y monedas, esta percepción subió de forma impresionante. El porcentaje de los que se sentían bien informados, según los Eurobarómetros Flash, llegó al 59%, pero el gran salto se produjo entre los que se reconocían muy bien informados, que se duplicaron entre noviembre de 2001 y enero de 2002: pasaron del 15% al 32%, aunque volvieron a bajar ligeramente al 28% en mayo. En enero y marzo de 2002, el 89% de los ciudadanos se sentían bien o muy bien informados (ver Gráfico 2). Esto puede interpretarse como un gran éxito de la última Campaña, pero habida cuenta que estas cifras sólo se produjeron tras la llegada del euro físico, hay que buscar otras explicaciones: puede deberse a que los ciudadanos encontraron la adaptación mucho menos complicada de lo que temían; puede ser también que no habían buscado información hasta entonces, lo que significa un fracaso de la Campaña en 2000 y 2001 y demuestra la teoría de que no basta con ofrecerla pasivamente, sino que hay que hacerla llegar activamente; o puede que, al contrario que en 1998, los ciudadanos relajaran su estándar de sentirse bien informados con el euro en el bolsillo⁹⁶.

Las conclusiones por países y grupos demográficos anteriores a 1999 se mantienen después. Por países, Portugal y Grecia eran los que menos informados se sentían, con niveles todavía del 26% y 27%, respectivamente, en septiembre de 2001, seguidos por los otros mediterráneos, Italia y España, junto con Irlanda. Los mejor informados eran Luxemburgo, Finlandia, Holanda, Austria y Francia, normalmente por encima del 60% durante el período 1998-2001.

⁹² AHRENDT, 1999, 64.

⁹³ Eurobarómetro Flash 98/2 sobre el euro, mayo 2001.

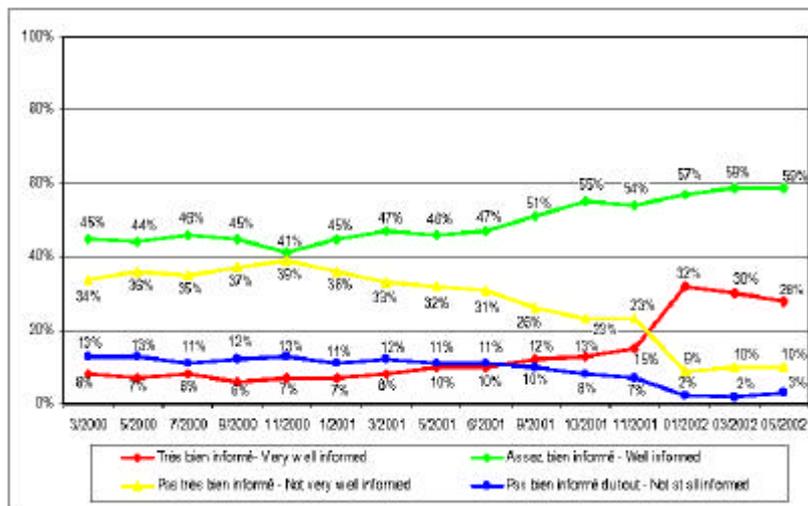
⁹⁴ Eurobarómetro Flash 98/3 sobre el euro, julio 2001.

⁹⁵ Eurobarómetro Flash 98/4 sobre el euro, septiembre 2001.

⁹⁶ Tracking Flash Eurobarometer “Euro Attitudes – Euro Zone” (marzo 2000-mayo 2002), mayo 2002, 1.

El nivel educativo es determinante a la hora de sentirse mejor informado, junto con la categoría económica y el sexo: los hombres se sienten sistemáticamente mejor informados que las mujeres.

Gráfico 2: To which extent do you feel informed about the single European currency, the euro ?
Do you feel : ...?



Tracking Flash Eurobarometer “Euro Attitudes – Euro Zone” (marzo 2000-mayo 2002), mayo 2002, 1

Cruzando los datos de las preguntas sobre haber recibido información y sentirse bien informado, se obtiene que las personas que habían recibido información eran bastante más proclives a sentirse bien informadas que quienes no la habían recibido, como era de esperar. Pero no se puede establecer una relación automática –la proporción de la población que se siente bien informada es menor que la proporción que ha recibido información–, lo que significa que recibir información no provoca que la gente se sienta automáticamente mejor informada. Es decir, que no basta cualquier información para satisfacer las necesidades de los ciudadanos; tiene que tener una calidad y una cobertura, aspectos sobre los que volveré un poco más adelante.

Un comentario final sobre la Campaña para los grupos necesitados de ayuda especial: el Eurobarómetro 57.1 de primavera de 2002 les preguntaba si habían oído algo de ella y si le había sido útil. Tan sólo un 39% tenía noticia de su existencia y un 11% se había beneficiado. La primera cifra es indicativa de la poca repercusión de la Campaña; la segunda puede parecer lógica, pues estamos hablando de grupos especiales, pero es ínfima si lo comparamos con las de receptores potenciales manejadas por el grupo de expertos (4.5.1.3.). Holanda era la gran excepción con unas cifras impresionantes: casi un 90% de conocimiento y un 50% de aprovechamiento; el resto estaba cerca de la media, con Francia y Luxemburgo a la cabeza, y Portugal y Alemania a la cola.

4.5.2.2. La necesidad de más información

Con estos bajos niveles de satisfacción con la información, es lógico que los ciudadanos demanden más. En agosto/septiembre de 1998, la ESC indicaba que el 25% necesitaba saber mucho más sobre el euro, y otro 47% quería tener algo más de información. Sólo una cuarta parte estaba contenta con lo que sabía, porcentaje muy pequeño para un momento tan avanzado de la Campaña. Ahora bien, querer saber más no significa necesariamente buscar información, cosa que sólo ocurrió de forma masiva en 2002.

Por países, en nueve de los 15 miembros más del 70% de la población quería saber más, y donde menos se notaba esta necesidad era en los países donde la gente se sentía mejor informada. Es curioso también que el grupo de población mayor de 60 años era el que más satisfecho estaba con sus conocimientos, cuando estaba entre los que peor informados se sentían. Es decir, que los ancianos no sabían mucho sobre el euro ni querían saber más, algo que quizá se puede explicar porque percibían el euro como algo que iba a afectarles durante poco tiempo y que sólo iba a traerles complicaciones.

Más llamativo resulta que España como país se encontrase en la misma situación: el 67% de la población no se sentía bien informada, muy por encima de la media de la UE, pero menos del 25% quería saber mucho más sobre el euro, por debajo de dicha media. En parecidas condiciones estaba Italia.

4.5.2.3. Quién debe proporcionar información y ayuda

El papel de los medios de comunicación, reconocido en el Programa de información de 1995, que rectificaba su ausencia en el Libro Verde, se ponía de manifiesto en el Eurobarómetro de primavera de 1998, donde la mayoría de las personas que habían recibido información declaraban haberla obtenido de los medios: un 41% de la televisión, un 28% de la prensa y un 16% de la radio. Por el contrario, sólo un 15% la había recibido de las entidades financieras.

Según el Eurobarómetro 52.0 “Los europeos y el euro”, realizado a finales de 1999, las principales fuentes de información de los ciudadanos de la UEM sobre el euro eran de nuevo los medios de comunicación: la televisión era la fuente más importante para el 63,6% de los entrevistados, periódicos y revistas obtenían un 45,2% y la radio, un 28,5%. Sólo los bancos y las aseguradoras lograban un nivel relevante como multiplicadores de información para el 45,2% de la población. Los comercios sólo cosechaban un 10,6%, las organizaciones profesionales y de consumidores apenas pasaban del 3%, las autoridades locales se quedaban en el 4,7% y los centros educativos, en el 6,9%. No se puede decir que hayan tenido mucho éxito los tan loados multiplicadores. Curiosamente, la familia y los amigos como fuente de información obtenían una puntuación más alta que todos ellos, el 15,8%.

Un 14,3% de la población aseguraba no haber recibido ninguna información, porcentaje que llegaba al 38% en Portugal y que aumentaba conforme descendía el nivel educativo y de atención a la actualidad informativa de los encuestados.

En el Eurobarómetro estándar 55, de primavera de 2001, se mantenía esta tendencia. La televisión era la fuente primordial para el 64%, la prensa escrita lo era para el 43% y la radio, para el 30%. Si acaso, se notaba una mayor importancia si cabe de los medios, ya que la información suministrada por las instituciones financieras sólo llegaba al 33% de la población. Los comercios seguían en el 10%, las autoridades locales estaban en el 4%, las organizaciones de consumidores y profesionales no pasaban del 3% y los centros educativos se mantenían en el 6%. Por el contrario, la familia y los amigos conservaban un papel preponderante, señalados por un 14% de los encuestados, y se apreciaba el efecto de los anuncios en la calle, que llegaban al 5%.

Ante la pregunta “¿de quién esperan recibir información sobre la moneda única?”, los europeos también lo tienen claro: los medios de comunicación. En la Encuesta de Seguimiento Continuo de mayo de 1998, se pedía a los encuestados que calificaran del 1 al 10 sus expectativas de recibir información de 10 instituciones u organizaciones. Después de los medios, aparecían las instituciones financieras y las administraciones nacionales, con la UE en cuarto lugar. Las bibliotecas públicas era la fuente en que menos se pensaba, pero lo relevante es que la siguiente por debajo eran los comercios y supermercados. Un dato que echa de nuevo por tierra la confianza de la CE en los minoristas como uno de los principales multiplicadores de la información. Tampoco esperaban mayoritariamente recibir información de las empresas de servicios públicos, que en España, como veremos, utilizaron sus facturas para dar información, ni de Internet.

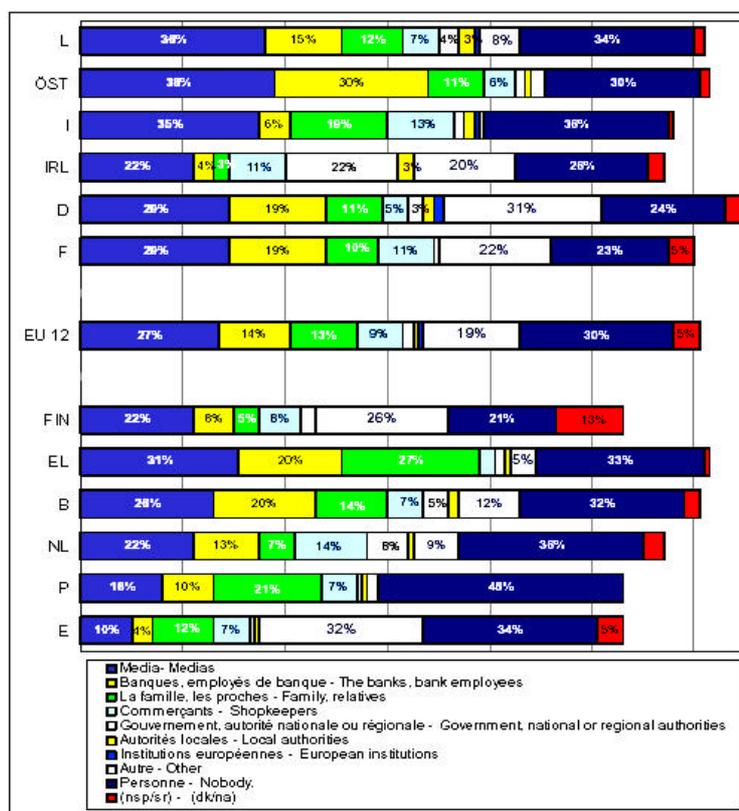
Los Eurobarómetros Flash preguntaban a quién pensaban dirigirse los ciudadanos para resolver sus dudas y dificultades sobre la adaptación práctica⁹⁷. La respuesta masiva era los bancos o los empleados de banca, mientras que ninguna de las autoridades en contacto con la población, nacionales, regionales o locales, venía espontáneamente a la mente de los encuestados como posible ayuda. A partir de 2002, la pregunta se refería a la realidad, es decir, quién había ayudado a los ciudadanos de verdad. Las respuestas de éstos son enormemente interesantes puesto que la mayoría, el 27% en mayo, citaban a los medios de comunicación, lo que confirma su papel como principal fuente de información sobre el euro y las expectativas de las ESC. Sólo en España y en Portugal no eran la primera, superados por la familia. La banca y sus empleados pasaban a la segunda posición, con un 14% de media, seguidos por la familia (13%), muy importante en el Sur de la zona y en los ancianos, jóvenes, menos educados y clases pasivas. El papel del comercio se revelaba importante para el 9%, pero las autoridades nacionales, locales o europeas, no pasaban del 2%. Por último, un 30% de los ciudadanos de la zona euro aseguraban no haber necesitado ninguna ayuda; en 2001, los que pensaban que no la iban a necesitar se situaban en el 10% (ver Gráfico 3).

El Eurobarómetro 57.1 de esa fecha coincide en esta radiografía aunque con porcentajes más altos⁹⁸ y algunas alteraciones: 45,1% para los medios, 34,8% para la familia y amigos, 34,7% para bancos y empleados, 16,7% para supermercados y 15,6% para tiendas. Las autoridades nacionales y regionales quedaban en el 9,8% y las europeas, en el 3,3%. No requerían ayuda el 21,1%. Respecto a las pyme, el Eurobarómetro Flash 122 encontraba que la banca y los contables eran las principales fuentes de ayuda, con cifras nimias para autoridades y cámaras de comercio. Un 43,8% citaba “otros”, donde entraban los medios de comunicación y los que no necesitaban ayuda.

Estos resultados permiten extraer algunas conclusiones. La primera es el importantísimo papel de los medios para los ciudadanos durante todo el proceso de introducción del euro, y no sólo como fuente de información, sino de ayuda práctica. La segunda es la inutilidad de la estrategia de multiplicadores para la población general y las pyme, con la única excepción de la banca, así como la ineficacia de las acciones directas de preparación por parte de la Comunidad y de los gobiernos nacionales. Por último, parece que no era tan fiero el león como lo pintaban los documentos comunitarios, puesto que casi un tercio de la población no necesitó ayuda para la adaptación práctica.

⁹⁷ Estas preguntas no sugerían ninguna opción, de modo que los ciudadanos nombraban las fuentes que se les ocurrían espontáneamente, y permitían dar un número ilimitado de respuestas.

⁹⁸ No obstante, la metodología era la misma: posibilidad de dar múltiples respuestas.

Gráfico 3: From the day the euro is introduced, what /who helped you the most ?

Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002, 14.

4.5.2.4. *Cuál debe ser el contenido de la información*

El Eurobarómetro de primavera de 1998 arroja un dato descorazonador: el 91% de los ciudadanos opinaban que debería haber campañas de información antes de la llegada del euro. Exactamente el mismo porcentaje de 1995, cuando se definió inicialmente la Campaña⁹⁹. Es decir, una mayoría aplastante no se había enterado de que se había puesto en marcha una Campaña dos años antes. No hacen falta comentarios.

Pero ahí no terminan los datos aplastantes: el 88% de los encuestados consideraba importante que las campañas cubrieran las implicaciones económicas del euro, es decir. Algo que, como hemos visto, sólo se recogía en los mensajes de la introducción del Libro Verde y del Programa de información, pero que quedaba supeditado a la información práctica y se desaparecía conforme avanzaba el tiempo.

Con el mismo porcentaje aparecía como importante el valor del dinero de cada país en euros, y por detrás se encontraban las implicaciones en las cuentas bancarias, el calendario de introducción del euro y las implicaciones en los salarios; todos ellos contenidos prácticos. Otros contenidos más profundos, como las implicaciones sociales y políticas del euro, son considerados importantes dentro de una campaña por el 81% y el 77%, respectivamente, de los europeos. Otro contenido al que se dio mucho importancia en los años finales de la transición, el aspecto de los billetes y monedas, no es considerado muy importante, como tampoco lo es el papel del BCE.

⁹⁹ Eurobarómetro especial "Moneda Europea", realizado entre octubre-diciembre 1995.

Desde el punto de vista sociodemográfico, vuelve a llamar la atención que fueran los mayores de 60 años los que menos creían que los nueve aspectos eran importantes, y la educación también marcaba diferencias: cuantos más estudios, más importancia se daba a los temas de la Campaña. Las amas de casa eran el grupo que más importancia daba al aspecto de billetes y monedas, algo que no es sorprendente.

En 2002, tras la introducción de los billetes y monedas, un estudio cualitativo de opinión pública realizado por la empresa OPTEM para la Comisión, encontraba que los ciudadanos reconocían la utilidad de las Campañas de información y preparación, así como las medidas de ayuda como los convertidores de bolsillo. Sin embargo, los ciudadanos no eran capaces de imaginar qué otro tipo de acciones podrían serles útiles, en especial para el que se reveló, como veremos, principal problema práctico: la creación de una escala de valores en euros y la evaluación de los precios sin necesidad de convertirlos a la moneda nacional. La excepción eran los grupos necesitados de ayuda especial, que demandaban acciones casi personales de ayuda y no de información general, por sus especiales características¹⁰⁰. Un dato que concuerda con las conclusiones al respecto del Grupo de Expertos que hemos visto en el epígrafe 4.5.1.3.

4.5.2.5. Preocupaciones para cuando llegaran los billetes

Los ciudadanos se dividían también en dos entre los que pensaban que tendrían dificultades para adaptarse al euro y los que no. A finales de 1999, el 53% pensaba que tendría “algunas dificultades temporales”, porcentaje que sólo bajaba al 52% un año después; un 14% esperaba “algunas dificultades a largo plazo” en 1999 y un 15% en 2000; casi la misma proporción, 13% en 1999 y 15% en 2000, pensaba que tendría “grandes dificultades”. El 16% y el 17% en 1999 y 2000, respectivamente, no esperaba tener ninguna dificultad¹⁰¹. La mayor confianza aparecía en Luxemburgo, Holanda, Austria y Finlandia. En 2002, un 84,2% aseguraba no haber tenido dificultades o sólo temporales, frente al 15,2% que había sufrido grandes dificultades o a largo plazo¹⁰².

Los Eurobarómetros Flash sobre el euro han preguntado desde marzo de 2000 si esperaban dificultades personales con el cambio de moneda, y clasifican las respuestas entre “totalmente” y “en absoluto”. El resultado es una opinión pública dividida en dos mitades, entre un 47% y un 51%, hasta septiembre de 2001. La división persistió en 2002, cuando la mitad de los ciudadanos aseguraban tener todavía problemas. Los países menos preocupados en 2001 eran Luxemburgo y Finlandia, mientras que en Grecia era donde se esperaban más problemas. Las mujeres tenían muchos más temores que los hombres y, cuanto más bajo era el nivel educativo, más dificultades se esperaban. Si se combinan ambas variables, resulta que las amas de casa eran la categoría más pesimista, con un índice de 60 sobre 100.

¹⁰⁰ “Leur case pose sans doute un problème d’autant plus délicat qu’il s’agit de la partie de la population la plus fragilisée par un très faible niveau d’instruction, par les atteintes de l’âge à leur mémoire ou à leur rapidité de raisonnement, ou par une faible ouverture à l’extérieur dans leur vie quotidienne qui les rend très peu réceptifs aux actions classiques d’information et de sensibilisation” (OPTEM, 2002, 60).

¹⁰¹ Eurobarómetros 52.0, octubre-noviembre 1999, y 54.0, octubre-diciembre 2000.

¹⁰² Eurobarómetro 57.1.

El estudio cualitativo de 2001 detectaba una mayor preocupación conforme el euro físico se acercaba, que se exacerbaba en la población anciana, la más frágil económicamente y la menos educada, sobre todo en los países del Sur. Esto evidencia la escasa efectividad de las Campañas hacia la población vulnerable: “Desirable efforts should clearly focus on the more fragile categories (and strongly connected with the small potential troubles of everyday domestic purchases)”¹⁰³.

Según la ESC de octubre de 1998, las mayores preocupaciones prácticas de los ciudadanos ante la introducción del euro físico eran los riesgos de que les dieran billetes falsos y de perder dinero al cambiar su moneda por euros; el 58% de los encuestados daban esta respuesta. Por encima del 50% se encontraban otros tres factores: no tener suficiente información sobre el euro, lo que es muy sintomático de la poca confianza generada por las Campañas; las comisiones bancarias por convertir las cuentas; y cómo se fijarían los precios en los comercios. En torno a un 40% estaban preocupados por acostumbrarse al valor de su divisa en euros y por mezclar su moneda con el euro a la hora de hacer pagos. Los que menos preocupaban eran acostumbrarse a los billetes y monedas en euros, sólo al 34%, y la posibilidad de no entender los precios en euros. En 2000, ésta seguía siendo la preocupación menos importante.

La posibilidad de perder dinero por los abusos al transformar los precios se convertiría en una preocupación creciente en la recta final, para entre el 53% y el 56% de los ciudadanos durante el año 2000 y hasta alcanzar cotas del 61% en mayo de 2001, del 66% en julio y del 73% en septiembre¹⁰⁴. Cuando por fin llegó el euro físico, los temores se volvieron certezas: un 67% en enero, 74% en marzo y 83% en mayo de 2002 pensaban que los precios se habían transformado en perjuicio del consumidor¹⁰⁵.

Según el Eurobarómetro 57.1 de esa fecha, un 83,6% detectaba subidas. Donde más abusos se percibían era en bares, restaurantes y servicios; donde menos, en comisiones bancarias y transporte. Ningún país estaba libre de esos miedos. En el más confiado, Luxemburgo, el 53% en julio de 2001 los reconocía. En el otro extremo, Italia, Francia y Alemania superaban la media. En 2002, sólo Alemania seguía en esos puestos; le acompañaban Holanda, España y Grecia o Irlanda, según la encuesta considerada. Los que menos abusos percibían eran portugueses y finlandeses. Es evidente que es una preocupación importantísima para todos los ciudadanos.

Los Eurobarómetros estándar también han preguntado sobre las preocupaciones prácticas, aunque las opciones que ofrecen a los encuestados son diferentes y también la forma de medir las respuestas. Los entrevistados debían puntuar cada opción del 1, “no me preocupa en absoluto”, al 4, “me preocupa mucho”. De esta encuesta se obtiene que lo que más preocupaba a los ciudadanos de la zona euro era equivocarse al convertir mentalmente los euros en moneda nacional: índice de 2,56 tanto en 1999 como en 2000. Por encima del 2,5, el punto medio, estaba también equivocarse en la operación inversa, de la divisa nacional al euro.

¹⁰³ Eurobarómetro Flash 98/3, julio 2001, 19.

¹⁰⁴ Eurobarómetros Flash sobre el euro 98/2, 98/3 y 98/4, mayo, julio y septiembre 2001.

¹⁰⁵ Tracking Flash Eurobarometer “Euro Attitudes – Euro Zone” (marzo 2000-mayo 2002), mayo 2002, 8. Esta pregunta no es exactamente la misma que en las encuestas anteriores a la introducción del euro físico, pues su planteamiento es “¿Tiene la sensación de que, cuando se convierten a euros, los precios se han redondeado más frecuentemente al alza, a la baja o las subidas y bajadas se equilibran y no son significativas?”. No obstante, los análisis de las encuestas consideran que estas respuestas continúan la serie histórica de la pregunta sobre la preocupación por los abusos en la conversión de precios, tesis que asumo.

Cerca de ese nivel, pero con una clara tendencia descendente, aparecen ser engañados por los comerciantes al fijar los precios en euros, con el 2,52 y el 2,44, respectivamente, y ser engañados al recibir el cambio: 2,53 en 1999 y 2,44 en 2000. Con 2,38 puntos en 1999 y 2,36 en 2000 se encuentran las dificultades para recordar los precios en euros y muy cerca, con 2,28 y 2,25, respectivamente, aparecen las dificultades para comparar precios entre distintas tiendas. Lo que menos preocupaba a los ciudadanos era la dificultad para entender sus nóminas y facturas en euros –el 2,27 de 1999 caía al 2,17 en 2000– y no reconocer las diferentes monedas y billetes de euros, que descendió desde 2,29 puntos en 1999 a 2,14 en 2000.

El estudio cualitativo de 2001 coincide en la apreciación creciente de estos dos grandes grupos de preocupaciones: por un lado, la subida de precios como consecuencia del redondeo al alza, que en Alemania y Holanda se convertía en temor a un rebrote inflacionista derivado de compartir moneda con países poco disciplinados; por otro lado, la dificultad en crear una nueva escala de valores y en acostumbrarse a usar la nueva moneda, que provocaba desorientación y miedo a ser engañados y a equivocarse.

Estas prioridades en las preocupaciones de la ciudadanía no coinciden en absoluto con las que reflejaban las Campañas de comunicación. Recordemos que en la de 2000 y 2001 se decía que estar preparado para el euro significaba reconocer los nuevos billetes y monedas y familiarizarse con los precios en euros, es decir, justo los dos aspectos que menos preocupaban un año antes a los ciudadanos. También es muy elocuente que cuestiones que provocaban gran inquietud entre la población, como la ausencia de comisiones en el cambio del dinero o qué hacer para evitar las falsificaciones no se hayan explicado suficientemente en las Campañas, mientras que aspectos en los que se ha insistido mucho, como explicar el redondeo o utilizar el doble etiquetado para familiarizar a los consumidores con los nuevos precios, no les quitaban el sueño. Además, no han conseguido transmitir confianza en un cambio sin abusos ni han enseñado a los ciudadanos a crear una nueva escala de valores en euros.

Estas preocupaciones prácticas se completan con la respuesta a los ciudadanos sobre cómo preferían que fuera la introducción del euro en 2002, a lo que un 72% de los ciudadanos de la zona euro contestaron en agosto-septiembre de 1998 (ESC 98.8) que preferían un período transitorio, frente a un 21% que prefería un *big bang*. En Italia y España, el apoyo a un período transitorio superaba el 80%. Y lo que es más: la mayoría de la gente, el 53%, no quería que se acortara el período de seis meses, mientras que sólo un 4% prefería el período mínimo admisible, de mes y medio. Curiosamente, los grupos demográficos con menor preparación preferían un período más corto. Esta preferencia por un período largo coincide con las conclusiones de los expertos, que pedían un año entero de preparación antes de la desaparición de los billetes y monedas nacionales.

4.5.3. Conclusiones

- La estrategia comunicativa de la UEM no ha conseguido muchos de sus fines debido a su diseño poco adecuado a los mismos. Las encuestas realizadas entre los europeos en los últimos años antes del nacimiento del euro indican:

- que un bajo porcentaje de ciudadanos se sintieron bien informados hasta 2001, pero se elevó muchísimo tras la introducción del euro físico, lo que cuestiona todas las Campañas destinadas a informar antes de esa fecha;
 - que lo aprendido coincidiendo con las fechas clave del período transitorio se olvidó después, lo que refuta la estrategia de 1998;
 - que una abrumadora mayoría demandaba más información y que ésta apenas llegó a los grupos sensibles, los más preocupados y temerosos;
 - que los ciudadanos recibieron la información a través de los medios de comunicación y preferían que así fuera, mientras que rechazaban la estrategia de multiplicadores. Una vez introducido el euro físico, los medios fueron los que más les ayudaron, seguidos por la banca;
 - que las principales preocupaciones de los ciudadanos ante la llegada del euro físico, la conversión al alza de los precios y la creación de una nueva escala de valores, no coinciden con las prioridades de las Campañas
- El grupo de expertos ante el Grupo de Trabajo incide en que no basta con poner la información a disposición del público, sino que hay que llevarla a los hogares y crear demanda –comunicar no es lo mismo que suministrar información–, y en que los multiplicadores no son los más adecuados para ello, porque tienen un interés personal en la UEM y su legitimidad puede ser cuestionada
 - La estrategia debería haber abarcado muchos aspectos más que los meramente prácticos. Así lo cree el grupo de expertos, pues considera que no se puede prescindir de los aspectos sociales, culturales, políticos, de identidad, etc., porque los ciudadanos se hacen preguntas sobre ellos y hay que responderlas. Las encuestas revelan que los ciudadanos piensan que las campañas no deben cubrir sólo aspectos prácticos, sino también las implicaciones económicas, sociales y políticas
 - Los especialistas juzgan vital no limitar la explicación de las ventajas y costes de la UEM al campo económico. Algunos proponen usar las ventajas políticas para contrarrestar el temor a los perjuicios económicos. Todos coinciden en que no deben ignorarse las críticas y temores de la población, sino responderlos con argumentos, no con tópicos, presentando la UEM como la opción menos mala
 - Respecto a la preparación práctica, la actuación propuesta por la Comisión tampoco ha sido acertada. Las prioridades de la estrategia, como la descripción de billetes y monedas y la comprensión de los precios en euros, no preocupan demasiado a los ciudadanos, que sí quieren saber cosas que no aparecen en la Campaña: cómo evitar los billetes falsos o las comisiones bancarias en el cambio de divisa. Los expertos señalan como contenidos necesarios explicar los costes de conversión y evitar el efecto renta, y consideran inútil la doble indicación
 - Los expertos coinciden en la necesidad de la subsidiariedad con los estados, pero creen que los grupos que necesitan ayuda especial son mucho más amplios que los incluidos en las Campañas: personas con un bajo nivel cultural, con inseguridad económica, no acostumbradas a viajar y con dificultades en el mundo financiero. No hacerlo así puede agravar las fracturas sociales en la UE

4.6. Conclusiones

Estas son las principales conclusiones que pueden extraerse del análisis realizado en este Capítulo sobre la estrategia de comunicación de la Unión Monetaria.

1. Toda la estrategia de comunicación de la UEM viene determinada por una premisa fundamental desde su origen: la política comunicativa está a la misma altura que los preparativos para transición al euro. Se configura así una estrategia funcionalista de *hechos consumados*, en la que se avanza hacia el objetivo, la consecución de la UEM, independientemente de la aceptación y el respaldo de la opinión pública, ya que al final tendrá que consentirla sin remedio. La falta de un rechazo mayoritario y beligerante de la opinión pública, pese al desconocimiento de la mayoría de la población, permite esta estrategia, que es coherente con la concepción de la comunicación y de la opinión pública establecida en el nuevo enfoque de la PIC comunitaria, y que persigue evitar un debate amplio y plural que pudiera cuestionar la UEM y la construcción europea. El control de los conocimientos por parte de la elite responsable del proyecto concuerda con los postulados de la *gap hypothesis*
2. Para lograr este objetivo, se puso en marcha una operación propagandística dirigida por la Comisión, en la que primaban cuatro técnicas: la desfiguración, que pretende centrar la atención en los aspectos técnicos y prácticos para desviarla de las motivaciones y consecuencias de la UEM; el contagio, que propone ganar el respaldo de las elites económicas, políticas y mediáticas, y utilizarlas como multiplicadores para lograr una aceptación más fácil por la ciudadanía; y la simplificación y la orquestación, que repite tres ideas básicas todo el tiempo. Antes de 1999 se emplearon la contrapropaganda para responder a las críticas y la subpropaganda en favor del neoliberalismo y del modelo económico propuesto en el TUE. También se utilizaron la desinformación y manipulación, en concreto la técnica de supresión –de los riesgos y las incertidumbres sobre las ventajas de la UEM– y la apelación al miedo al paro y a la pérdida de renta
3. Antes de 1999, los mensajes propagandísticos propuestos por la Comisión, que conformaban eslóganes propios del marketing político en el Libro Verde, se tomaron de las ventajas de la UEM defendidas por sus partidarios y estudiadas en el Capítulo II. Se resumen en una idea central –la moneda única es un factor de estabilidad y prosperidad–, con dos corolarios: la Unión Monetaria es inevitable como consecuencia del mercado único y no existe una alternativa válida para alcanzar las mismas ventajas. Pese a la oposición manifestada en los referéndum francés y danés, que pretendían vencer estos mensajes, su transmisión no era prioritaria, sino que iban por detrás de la preparación práctica

4. La necesidad de una estrategia de comunicación deriva de la crisis de apoyo que dio lugar al nuevo enfoque de la PIC, dentro del cual se inscribe. El momento más delicado en el proceso de comunicación de la UEM llegó en 1995, debido a la caída del apoyo por la crisis del SME. La respuesta fue un giro respecto a la estrategia dirigida a empresas, bancos y elites propuesta en el Libro Verde, hacia otra centrada en el público en general a través de los medios de comunicación, los estados miembros, las representaciones y redes de enlaces, asociaciones, comercios, etc., recogida en el *Programa de información sobre la Moneda Única*. Sin embargo, no afronta la explicación del porqué y el para qué de la UEM, ni se enfrenta a los críticos; es más eficaz ganar el apoyo de un público ignorante que rebatir críticas basadas en argumentos que sólo los expertos entienden. Las dos, así como las Campañas posteriores, supeditan la información a los fines propagandísticos de la UE y sólo utilizan los medios de comunicación para mejorar la persuasión, no para promover un debate plural sobre la UEM; así se resuelve la contradicción aparente entre servir a los ciudadanos y a los objetivos comunitarios: sólo se pretende su adhesión y preparación
5. A medida que se acercaba el nacimiento del euro y su irreversibilidad, la técnica de desfiguración se hacía más fuerte y se volcaba totalmente en los aspectos prácticos, como forma de ignorar los argumentos contrarios a la UEM. Reflejo de ello es la Comunicación de la Comisión de 1998. En este texto se establecía, además, una fórmula consistente en concentrar las acciones de marketing político y propaganda en las fechas claves del paso al euro, que no lograría mantener la atención del público por culpa del largo período transitorio entre 1999 y 2001
6. La estrategia intentó eludir inicialmente hacer referencia a la motivación política de la UEM y centrar todos los argumentos en las dudosas ventajas económicas. Con la crisis de 1995 incluyó la dimensión política para lograr un mayor apoyo al asociar la UEM con una identidad europea, pero esta línea no se desarrolló apenas y se abandonó completamente en 1998. Conforme los aspectos prácticos se adueñaron por completo de la Campaña, esta cuestión fue irrelevante
7. La política comunicativa intenta implicar a todas las instituciones comunitarias y a los estados, pero es la Comisión la que pretende ejercer un control absoluto, hasta el punto de que prohíbe elaborar contenidos propios a los estados, que deben limitarse a adaptar los de Bruselas. Sin embargo la falta de fondos y la necesidad de que los países cofinanciaran la estrategia a partir de 1998 provoca una descentralización de los mensajes, instrumentos y técnicas, hasta el punto de que la Comisión finalmente acepta el caos creado de facto y se conforma con mantener una mínima coherencia. De este modo, se pasa de una propaganda verdaderamente internacional a una propaganda nacional sobre un tema internacional

8. Toda la estrategia emprendida entre 1995 y 1999 terminó fracasando en los objetivos que se había marcado y así lo reconoce la Comisión en la Comunicación del año 2000. El énfasis en la preparación práctica no había dado sus frutos y existía un riesgo cierto de colapso económico por falta de preparación de las pyme, el euro fiduciario casi no se utilizaba y el público había olvidado lo que aprendió en 1999. Pese a las dificultades financieras, las cifras gastadas fueron muy importantes, lo que significa que la relación coste/beneficio no pudo ser peor. Para intentar arreglar al desaguado se diseñó una nueva estrategia volcada únicamente en los aspectos prácticos que obligaba a los estados a fijarse objetivos y a cumplirlos. En vez de realizarse una sola campaña, se hizo una por cada grupo objetivo, que tampoco logró sus objetivos según algunos textos de la Comisión y análisis de opinión pública, aunque permitió una introducción sin problemas de billetes y monedas
9. Lo que sí es cierto es que el objetivo inicial de lograr la Unión Monetaria sin apenas oposición de la opinión pública se consiguió, con lo que cabe calificar de éxito desde este punto de vista la estrategia funcionalista. Otra cosa es que esta política comunicativa sea profundamente antidemocrática, pues evita un debate racional y amplio sobre la UEM, y que desprecie la inteligencia y la capacidad de los ciudadanos para entender mensajes que vayan más allá de cuatro tópicos y de cuestiones meramente prácticas, dentro de los parámetros referidos de la *gap hypothesis*. Además, el uso masivo de la desinformación y de la propaganda los dejan en la ignorancia e indefensos ante un proyecto crucial para sus vidas
10. Tanto la opinión de un grupo de expertos contratados por la Comisión como la manifestada por otras instituciones comunitarias y por la población en las encuestas implican duras críticas a esta estrategia. Las más importantes se refieren a que no se hayan abarcado más aspectos que los prácticos, a que sólo se aluda a ventajas económicas y no se admitan las críticas y los riesgos del proyecto, a que no se ataquen elementos como la asociación de la UEM con los recortes sociales, a que no se la justifique como paso hacia la Unión Política. Respecto a los contenidos prácticos, se critica el erróneo establecimiento de prioridades por contraste con las preocupaciones de los ciudadanos; el reducido tamaño de los grupos necesitados de ayuda especial; la inutilidad del uso de multiplicadores, salvo la banca, y de concentrar las acciones sólo en las fechas clave; y que las acciones deberían haberse centrado en los medios, fuente principal de información y ayuda en todo el proceso. Pero, por encima de todo, la gran crítica es que no haya habido una verdadera política de comunicación que fuera más allá de poner la información a disposición de un público que no sintió necesidad de ella hasta la llegada de los billetes y monedas, creando una demanda de información y haciéndola llegar activamente a los receptores

CAPÍTULO V

LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA

Este capítulo es un pretende complementar al anterior con una mirada a la estrategia concreta seguida en nuestro país para la comunicación de la UEM. Para ello me referiré a tres documentos fundamentales: la Campaña de Comunicación sobre el euro, el Plan nacional de transición al euro y el Segundo Plan nacional de transición al euro.

La estrategia española se enmarca inicialmente dentro de los protocolos de entendimiento y los acuerdos de financiación establecidos en la Comunicación de la Comisión de 1998, para pasar en la última fase de la campaña a adaptarse a las nuevas directrices de la Comunicación de febrero de 2000. La responsabilidad de esta política ha recaído en nuestro país exclusivamente en el entonces Ministerio de Economía y Hacienda, concretamente en la dirección general del Tesoro y Política Financiera.

Así pues, podemos anticipar que la estrategia en España se ha adaptado a las líneas propuestas por las autoridades europeas en cada momento, pero ha revestido algunas peculiaridades en las que merece la pena fijarse. Por ejemplo, en nuestro país la Campaña de Comunicación precede al Plan global de transición al euro, contra toda lógica. Y es que España, también en esto, ha sido diferente.

5.1. La Campaña de Comunicación sobre el euro

Esta Campaña se puso en marcha en 1997, un año antes de que se aprobara el Plan nacional de transición al euro que abarcaba todos los aspectos del cambio de moneda. Este hecho respondía, oficialmente, a la prioridad concedida al campo comunicativo respecto a otros aspectos de la transición:

(...) la Administración considera prioritario dentro de su calendario de trabajo en el marco de la introducción del euro proporcionar al resto de los agentes económicos y sociales asesoramiento e información de manera que se encuentren en la fecha elegida en la mejor posición de partida, en la mejor situación para aprovechar al máximo todas las oportunidades que se nos brindan con el perfeccionamiento del mercado interior.¹

Pero esta explicación oficial se complementa con otra de índole mucho más material, que reconoce el mismo documento en el apartado “Características generales de la campaña”: España había firmado uno de los protocolos de entendimiento con la Comisión y el PE que se crearon con anterioridad a la Comunicación de la Comisión de 1998, así como un Convenio entre el gobierno español y la Comisión para desarrollar actividades dentro del programa comunitario “El euro: una moneda para Europa” de 1996.

El protocolo de entendimiento de 1997 suponía el espaldarazo para la Campaña española, pero la administración llevaba diez meses trabajando en su diseño y puesta en marcha. Por tanto, se decidió aprovechar el trabajo realizado una vez que se contó con el respaldo material y financiero de la UE, y poner en marcha la Campaña, en vez de esperar a que estuviera listo el Plan nacional de transición. O, si volvemos la oración por pasiva, no es que la Campaña llegara con adelanto, es que el Plan llegó con retraso; recordemos que las bases para los planes nacionales estaban en el Libro Verde de 1995.

Las autoridades españolas atribuyen el que la Campaña empezara casi dos años después que en el resto de Europa a que no se podía poner en marcha antes de tener la seguridad de que España iba a entrar desde el principio en la tercera fase de la UEM. Eso no sucedió hasta finales de 1997, como vimos en el Capítulo I. Pero lo que no se justifica es por qué se tardó tanto en elaborar el Plan nacional de transición.

¹ Campaña de Comunicación sobre el euro, Introducción. Obsérvese que desde el principio se pone el acento en el aspecto práctica del euro (aprovechar las oportunidades) en vez de en sus causas y objetivos.

5.1.1. Objetivos

La Campaña española se fijaba dos objetivos únicamente:

- Informar y formar, que se entiende como explicar “qué es el euro, cuándo y cómo se implantará, qué ventajas reportará a los españoles y cuáles son los efectos sobre sectores específicos”. Esta información, que parece abarcar casi todos los aspectos de la UEM, tiene un enfoque práctico, puesto que su meta es “obtener los máximos beneficios con los mínimos costes de ajuste”, lo que exige disponer de información adecuada y suficiente
- Generar confianza entre los distintos agentes económicos en el proyecto y en el compromiso institucional. Este objetivo era especialmente relevante en España y no estaba presente en otros países miembros. Generar confianza no significa demostrar el apoyo de la administración a la UEM, sino convencer a los agentes sociales y económicos de que España iba a entrar en el euro desde el principio, cosa que en 1997 todavía no estaba clara, y que ese paso merecía la pena. De ahí que la Campaña afirmase que permanecer al margen de la UEM supondría los mismos sacrificios económicos que entrar –adopta el último mensaje del Programa de información de 1995, que desarrollaba el argumento de la bondad intrínseca de los ajustes de la convergencia con o sin UEM²– pero sin alcanzar un proyecto “en el que los beneficios son ciertos”

Aquí se aprecia una contradicción que desarrollaré en el Capítulo VI: si los sacrificios se explican por la bondad de reducir los desequilibrios para la economía, ¿por qué hay que justificarlos con otros supuestos “beneficios ciertos” de la UEM?³

Es muy interesante otra afirmación contenida en la descripción de los objetivos de la Campaña: “La introducción de la moneda única se configura formalmente como una decisión política fundamentada en el análisis económico de los efectos de la integración”. Esto significa que desde el principio se zanjaba la polémica entre la decisión política o la necesidad económica como fundamento del euro que se dio en casi toda la UE. En España, era más fácil admitir el motivo político de la UEM puesto que no existía un componente de identidad nacional asociado a la peseta, los intereses políticos se dirigían hacia una mayor integración en la que el euro actuara como catalizador y las actitudes de partida de los ciudadanos eran muy favorables a la Unión Política independientemente de su efecto económico⁴.

Recordemos a este respecto que el Libro Verde contenía como una de las pautas principales de su estrategia la ocultación de cualquier aspecto político de la UEM, pauta que fue enmendada por su inutilidad e ingenuidad en el Programa de información. En cuanto a la Campaña española, habría sido deseable que especificara cuáles son los beneficios ciertos para nuestro país que encuentra en la UEM, pero esta explicación no llegaría hasta el Plan nacional de transición.

² El mensaje se explicó en 4.2.2.2. y el argumento, en 2.2.1.8.

³ Ver epígrafes 6.1.2.1. y 6.1.2.3.

⁴ Ver el apartado 2.3. sobre el origen político del euro y el 7.1. sobre la actitud favorable a la Unión Política de los españoles.

5.1.2. Características generales

La Campaña presentaba un diseño con cinco características básicas:

- Duración estimada de cinco años, desde 1997 hasta el período de coexistencia física entre la peseta y el euro (primeros meses de 2002)
- Campaña evolutiva dividida en fases con contenidos y destinatarios diferentes, para adaptarse a la demanda de información en cada momento
- Interactividad y flexibilidad: contacto permanente con los sectores afectados y redefinición de la Campaña según las necesidades de cada público objetivo
- Un único centro de coordinación para evitar contradicciones entre la Campaña institucional y otras públicas o privadas, y para maximizar su impacto: la dirección general del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda. Recuerda al papel que se atribuía la Comisión en Europa
- Seguimiento permanente del impacto de las acciones para conseguir los objetivos marcados

5.1.3. Instrumentos y medios

La Campaña sólo determinaba los medios para la fase inicial, entre abril de 1997 y marzo de 1998. En ella se iban a llevar a cabo dos acciones de comunicación: una campaña publicitaria tradicional y otra de marketing directo. La primera comprendía la gestión de la campaña de medios de comunicación, realización de materiales, planificación estratégica, contratación de espacios publicitarios y elaboración de informes sobre las actitudes hacia la integración y hacia las acciones realizadas. Su presupuesto era de 1.162 millones de pesetas y se adjudicó por concurso a Ricardo Pérez Asociados.

En cuanto al marketing directo, comprendía la comunicación a través de medios distintos a los de masas: correo, canales informáticos, seminarios y conferencias, encartes y otros que permitieran una información personalizada. En el pliego de condiciones de la adjudicación se hacía hincapié en la información práctica sobre los efectos de la moneda única en los diferentes públicos objetivo durante la transición y después de la introducción de monedas y billetes, especialmente en las pyme. Respecto al público general, el único fin era prepararle para el uso del euro en 2002. En este caso, el presupuesto era de 515.866.080 pesetas y se adjudicó a Ogilvy & Mather Direct.

5.1.4. Acciones y contenidos

5.1.4.1. Campaña de publicidad tradicional

La primera de estas campañas comenzó con la definición de las acciones que iba a llevar a cabo. La primera fue el diseño de un logotipo único que diferenciara la Campaña institucional de otras acciones privadas. El logotipo elegido fue un contorno de España con el fondo azul y las estrellas de la UE. La segunda fue el diseño de la estrategia de medios de comunicación, en la que se incluyó a televisión, radio y prensa.

Los contenidos de los anuncios respondían a varios criterios: imagen positiva y cercana, pero a la vez institucional; máximo contenido de información básica y genérica, por lo temprano de la fecha y por la imposibilidad de distinguir entre públicos objetivo en esos soportes –lo que coincide con la simplificación máxima para favorecer el control de la información propia del nuevo enfoque (3.2.3.4.)–; y, precisamente por ello, prioridad para el objetivo de generar confianza sobre el de ofrecer información concreta.

Estos criterios, como vemos, coinciden con las primeras acciones de comunicación de la Comisión, y adolecen del mismo defecto: dar un contenido demasiado vago y general por considerar al público poco preparado para recibir mejor información o por no querer ofrecérsela, es decir, la adopción de los principios del nuevo enfoque de control y sumisión de la información a los fines del emisor. Queda patente también que las autoridades españolas hicieron suyas las principales características de la estrategia de comunicación propuesta por la Comisión: una estrategia funcionalista de hechos consumados que fomentase los preparativos por encima de la comunicación a los ciudadanos, lo que les forzaría a apoyar la moneda única cuando ya fuera irreversible; un objetivo de evitar cualquier debate sobre ventajas e inconvenientes de la UEM para no arriesgarse a perder el apoyo inicial de los ciudadanos; y una estrategia de desfiguración que concentrara la atención en los aspectos prácticos para desviarla de los importantes.

A este respecto, en el Capítulo VII veremos que en España se ha dado de forma muy acusada una paradoja a la que ya he aludido: la inmensa mayoría de los ciudadanos no conocen ni entienden las causas u objetivos de la UEM, pero la apoyan.

Los criterios antedichos dieron como frutos un spot televisivo de 45 segundos, adaptable a 30, rodado en España, Francia, Bélgica y Alemania, y emitido con criterios de cobertura y presión publicitaria; unos microespacios de un minuto de carácter más didáctico, presentados por caras conocidas de la TV y que contenían en algunos casos informaciones específicas; y 12 microprogramas radiofónicos denominados *La hora del euro*, emitidos dentro de los programas estrella de las grandes cadenas (no decía cuáles).

Se elaboraron dos anuncios para los medios impresos: uno a doble página en color con la foto de las puertas de varias ciudades europeas, insertado en los de mayor impacto y acompañado de un encarte en suplementos dominicales al inicio de la Campaña; y otro de una página, menos gráfico, para todos los diarios nacionales y cabeceras provinciales; este último explica “el qué, dónde, cuándo, cómo y por qué del euro”⁵.

⁵ Campaña de Comunicación sobre el euro, Contenido de la publicidad tradicional.

El calendario de esta campaña publicitaria se adaptaba a los períodos en que se esperaba un mayor impacto informativo. Las fechas claves eran:

- 10 de octubre de 1997: lanzamiento en TV
- 12 de octubre: encarte del folleto en los suplementos dominicales aprovechando la fiesta del Pilar. Inicio de las inserciones en prensa y revistas, que continuarían de forma intermitente durante el último trimestre de 1997
- Noviembre de 1997: inicio de los microprogramas en radio
- Enero-febrero de 1998: microprogramas de un minuto en TV

La campaña fue adjudicada a Ricardo Pérez, Media Estrategia y Ogilvy One⁶.

5.1.4.2. Campaña de marketing directo

Esta campaña identificaba cuatro segmentos del público que tomaba como objetivos: los medios de comunicación, las empresas no financieras, el público en general – especialmente los grupos con necesidades especiales– y los organismos sectoriales y socioculturales. Esta clasificación coincidía con la propuesta por la Comisión desde el Programa de información, y es la expresión de la misma técnica de contagio: convencer a sectores de elite de los países, como periodistas, empresarios y presidentes de asociaciones, lo que facilitaría el convencimiento del público en general. Era el único punto que faltaba a la estrategia española para equipararse a la de la Comisión.

Es llamativa la especificación de empresas no financieras, puesto que el sector financiero ya se consideraba informado, y la prioridad aquí era que adoptase los preparativos necesarios antes de 1999. El plan de marketing tenía un horizonte temporal de cinco años, y se dividía en cuatro fases conforme a la evolución previsible de la UEM:

- Fase 1, sensibilización: comprendía desde 1997 hasta junio de 1998 y tenía tres objetivos: iniciar una comunicación básica sobre la importancia de la UE (atención, no de la UEM), sus ventajas y el papel de la moneda única en el proceso de integración; diferenciar la comunicación según los distintos públicos objetivo; y conseguir la máxima notoriedad del logotipo. La estrategia para conseguirlo compaginaba la presencia en los medios de comunicación con la presentación de la campaña de marketing directo y el uso de los medios propios de esta técnica: *mailing*, telemarketing, Internet, seminarios, conferencias... También pretendía contar con la participación de entidades y organizaciones como multiplicadores de la información.

Los medios eran distintos para cada destinatario, y se creaba un Centro de Coordinación euro –una única base de datos con toda la información disponible– con unos sistemas de comunicación, una *Euroweb* y un *Euroteléfono*:

⁶ *Anuncios Ranking Infoadex* 64 (julio 1998), 64.

- Empresas: cooperación con asociaciones y estudio informático
- Público general: planes para pensionistas, población rural, colegios, amas de casa y discapacitados; actuaciones en medios; información presencial, mediante expositores en bancos, ayuntamientos, ambulatorios, oficinas de empleo, etc; y encartes y folletos con información básica desarrollada en forma clara y amena
- Medios: se crea una central informativa controlada por el gabinete de prensa del Ministerio de Economía y un boletín euro, se inician seminarios y se propone el seguimiento de las acciones de los medios sobre el euro para “conseguir acuerdos de colaboración”; esta iniciativa desprende bastante tufillo manipulador
- Organismos: colaboración con las instituciones más importantes
- Fase 2, preparación: las siguientes etapas estaban mucho menos desarrolladas en este documento, y serían objeto de profundas revisiones posteriores. La segunda comprendía desde julio de 1998 hasta diciembre de ese año, es decir, hasta la creación del euro. Pretendía preparar con detalle este acontecimiento, iniciar las comunicaciones segmentadas –lo que da a entender que en la etapa anterior todos esos planes no se habrían llevado a la práctica, sino sólo diseñado– y conseguir la máxima colaboración de los agentes sociales en la técnica de contagio. Hablaba de “preparar”, no de “informar”
- Fase 3, transición: esta fase ocupaba todo el período entre la creación del euro y la circulación de billetes y monedas (enero de 1999 - enero de 2002). Aquí los objetivos eran seguir el proceso para cubrir las áreas de mayor “desinformación” –lo que probablemente fuera un error ya que parece referirse a falta de información⁷–, adaptar las comunicaciones segmentadas a las necesidades que se detectaran y crear una línea de comunicación con los agentes sociales. Esto último resulta chocante: ¿no se había hecho en la primera fase?
- Fase 4, culminación: cubría el período de coexistencia de billetes y monedas en pesetas y euros, que inicialmente se estimaba de seis meses, aunque se redujo posteriormente. En esta última etapa la Campaña intentaría facilitar el cambio de billetes y monedas, y sondear el mercado para detectar problemas de adaptación. Se quería lograr mediante acciones muy cercanas al ciudadano que facilitasen el cambio, y la preparación de soportes específicos. Una vez más, todo el esfuerzo se centra en la preparación práctica

La Campaña se curaba en salud, por último, ante posibles acusaciones de falta de iniciativas. Afirmaba que la dirección general del Tesoro recibe numerosas peticiones de asistencia financiera o técnica para celebrar seminarios y conferencias, “pero la limitación de los recursos técnicos y humanos disponibles, así como la necesidad de mantener la máxima coherencia entre todas las acciones de información y comunicación (...) determinó la necesidad de un riguroso mecanismo de seguimiento en el seno de la D.G. del Tesoro”.

⁷ Sería esperpéntico que reconociera tan claramente el uso de la desinformación. Ver definición en 3.1.8.

Ello resulta en una colaboración –“técnica y, en la medida de lo posible, financieramente”– limitada a actos que dieran a conocer la UEM en general. No parece, desde luego, una buena señal que ponerse la venda antes de la herida, ni reconocer que no hay recursos suficientes para cumplir los objetivos desde su misma enumeración.

5.1.4.3. La Guía práctica del euro para la empresa

Aunque no aparece en el texto de la Campaña, esta primera Campaña en España incluyó una acción específica hacia las empresas, que quedaban ya definidas como uno de los objetivos prioritarios. Esta consideración se intensificó posteriormente, pero menos que en el nivel comunitario; aquí no se produjeron los llamamientos sobre el peligro de colapso por la falta de adaptación de las pyme, que vimos en el Capítulo IV.

Dentro de las acciones de marketing directo a las que acabo de referirme, debo destacar una *Guía práctica del euro para la empresa* editada en 1997 por el entonces Ministerio de Economía y Hacienda. Se trata de una Guía muy completa, aunque lógicamente le faltan datos que entonces no se habían decidido, como el período de coexistencia peseta-euro o el tipo de cambio. Lo importante es que ya desde el primer momento ofrecía la información básica para las pyme y las orientaciones que debían seguir en su preparación, con el doble enfoque que recomendaba la Comisión: la adaptación práctica de su estructura y modo de funcionamiento, y la preparación estratégica para aprovechar las oportunidades y evitar los riesgos que conlleva la UEM.

Así, la Guía ofrecía una información básica sobre el calendario de implantación del euro con un objetivo claro: aconsejar a las empresas sobre si debían utilizar la nueva moneda desde 1999 o desde 2002, en función de una serie de razones referidas al tamaño, el sector, los costes, la financiación, la contabilidad, las relaciones comerciales internacionales, etc. Dividía a las compañías en tres grandes grupos:

- Poco afectadas y de adaptación relativamente tardía: empresas locales y de comercio de consumo
- Bastante afectadas y de adaptación relativamente rápida: empresas con relaciones transnacionales
- Muy afectadas y que debían adaptarse desde un principio: empresas con sociedades internacionales de venta y producción

En una segunda parte más detallada, el documento analizaba las tareas que debía acometer la empresa para adaptarse, con numerosos consejos y una insistencia constante en la adaptación estratégica, más allá de la mera preparación práctica. Entre las sugerencias para el cambio estratégico estaban utilizar el euro como elemento de imagen, aprovecharlo para reducir costes y racionalizar estructuras, y vender nuevos productos y servicios. En este apartado aparecían unas supuestas repercusiones económicas de la UEM que no se citaban en la Campaña ni aparecerían en los contenidos posteriores de comunicación sobre el euro, que las ignoraron sistemáticamente. Eran éstas:

- Un nuevo marco competitivo derivado de la eliminación del inconveniente de operar con distintas monedas en un mercado único, lo que enlaza con el mensaje “un complemento esencial del mercado único” del Libro Verde (4.1.2.2.). Este cambio vendrá caracterizado por una mayor transparencia de mercado, que implica una mayor visibilidad de los precios, los costes y los servicios auxiliares de cada producto o servicio, “lo que supondrá una ventaja o desventaja en función del nivel de competitividad individual de cada una”. Esto conecta con la ventaja macroeconómica de la mayor transparencia de precios vista en 2.2.1.5.
- La apertura de los mercados que hasta ahora resultaban inaccesibles para la pequeña empresa, por el importante peso del coste de cambio y el riesgo de tipo de cambio en el margen final (ver 2.2.1.3.)
- Un “sensible” aumento del volumen de transacciones comerciales, que implicará una disminución de los costes unitarios de los productos, lo que debe tenerse en cuenta al fijar los precios y las estrategias. Deriva del argumento de que la moneda única provocará un crecimiento del comercio fruto de la consolidación del mercado único (2.2.1.6.)

Finalmente, la Guía analizaba promenorizadamente los impactos operativos del euro en las áreas de política comercial, aprovisionamiento, logística y producción, inversiones y financiación, contabilidad, aspectos jurídicos, fiscalidad, recursos humanos y sistemas informáticos. Siempre con ejemplos y consejos prácticos para la adaptación.

En conclusión, esta Guía era un documento muy completo y muy bien diseñado para fomentar la preparación de las empresas, que superaba las acciones dirigidas a este colectivo desde la Comisión, para quien las pyme no fueron grupo de atención prioritario hasta la Comunicación de 1998. Esta Guía era expresión de una actitud de las autoridades españolas, más conscientes que las comunitarias de las necesidades y riesgos de las pyme, que se traduciría en un esfuerzo muy especial hacia este colectivo y que daría buenos frutos: en el Capítulo VII constataré que el mayor éxito de la Campaña española fue la preparación de las pyme.

Esto no debe ocultar, no obstante, que la Guía se inserta claramente en la estrategia de desfiguración adoptada desde el principio por España de centrar toda la comunicación en los aspectos prácticos sin ofrecer información alguna sobre causas, orígenes y consecuencias de la UEM, y sin fomentar un debate sobre ella. La información que se ofrece a las empresas se limita al calendario y a la forma de adaptarse. Aunque aparecen mensajes sobre las consecuencias del euro, se centran únicamente en los aspectos económicos que tienen relación con la preparación de las empresas, sea ésta estratégica o práctica. También puede criticarse su exceso de optimismo, ya que daba por supuesto que a partir de 1999 existiría una importante masa crítica de empresas que utilizarían el euro, cuando la realidad, como veremos, fue que apenas se usó el euro fiduciario durante el período transitorio y que prácticamente todas se adaptaron a finales de 2001 y principios de 2002.

5.2. El Plan nacional de transición al euro

Este plan se aprobó en 1998 con el objetivo de “facilitar la adaptación al euro de la sociedad española”, y fue el marco de referencia de la Ley 46/1998 de 17 de diciembre sobre la introducción del euro⁸. De ahí que pretendiera recoger el esquema de transición a la nueva moneda de la totalidad de los agentes sociales: ciudadanos, empresas, sistema financiero, etc. Es decir, este documento pretendía ser una especie de Libro Verde a la española, pero con el aporte de la normativa comunitaria posterior a 1995, como el Reglamento 1103/97 sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro o la Comunicación COM(1998) 39 sobre la estrategia de *información*.

El Plan constaba de tres documentos: el Plan propiamente dicho y dos anexos técnicos. El Plan como tal se dividía en tres capítulos: el primero describía el estatuto jurídico del euro, es decir, la regulación comunitaria para su introducción y para la actuación de los agentes en el período transitorio; el segundo analizaba el proceso de transición del sistema financiero; y el tercero abordaba la transición al euro de las administraciones públicas, que recogía tanto las normas internas de funcionamiento como las opciones “euro” para empresas y ciudadanos. La descripción de estas *opciones* dejaba clara la concepción de la transición del gobierno español, coincidente por otra parte con la de la Comisión: dar una opción “euro” completa a las empresas desde el inicio de la UEM el 1 de enero de 1999 y una “adaptación paulatina durante el período transitorio y un basculamiento (sic) masivo a partir del 1 de enero de 2002”⁹ para los ciudadanos.

La estrategia de comunicación se insertaba dentro del capítulo dedicado a las administraciones, concretamente en el epígrafe número 4, “Acciones institucionales de comunicación e información”, que sólo ocupaba dos páginas del documento. También había un epígrafe 5 dedicado a las acciones de formación. Antes de analizar las propuestas del Plan en la materia que nos ocupa, merece la pena echar un vistazo a la introducción. Las similitudes con el Libro Verde no se limitan al objetivo y a la estructura, sino que el Plan también contiene en su introducción los principales mensajes propagandísticos sobre la UEM propuestos por el gobierno español.

5.2.1. Los mensajes propagandísticos sobre la UEM en España

Los mensajes centrales de la propaganda de la UEM propuestos en el Libro Verde (4.1.2) eran: el mercado único será más eficaz, se fomentarán el crecimiento y el empleo, desaparecerán los costes de la multiplicidad de monedas, se reforzará la estabilidad internacional y se los estados miembros compartirán la soberanía monetaria.

⁸ II Plan nacional de transición al euro, 6.

⁹ Plan nacional de transición al euro, 11.

Todos ellos se resumen en una idea central, que la moneda única será un factor de estabilidad y prosperidad, apoyada por los corolarios de inevitabilidad y falta de alternativas. Los mensajes se centraban en los aspectos económicos de la UEM y obviaban su motivación política. En el caso español, la motivación política sí está presente por los motivos que expuse en el apartado 5.1.1: inexistencia de elementos de identidad nacional ligados a la peseta, actitud favorable de partida de los ciudadanos e interés de las elites políticas en una mayor unión política en Europa.

Las principales ideas-fuerza expuestas en la introducción del Plan son tres:

5.2.1.1. España llega a tiempo

El 1.1.1999 España tiene una cita con la historia de la integración europea. A diferencia de lo ocurrido en nuestro pasado más reciente, es una cita a la que llegaremos a tiempo. Sin retrasos¹⁰.

Esta idea concentra varios elementos que deben distinguirse:

- Por un lado, la simbología de la fecha lleva a contraste entre dos concepciones del papel de España en el mundo: 1999 = España llega a tiempo a su cita con la Historia, frente a 1898 = España pierde el tren de la Historia
- El contenido político y, sobre todo, la consideración de hecho histórico del nacimiento de la moneda única están presentes desde el principio y por encima de las ventajas económicas de la UEM. Es decir, para España el euro es un avance crucial en la integración política, independientemente de su contenido económico
- La coletilla “a diferencia de lo ocurrido en nuestro pasado más reciente” tiene varias interpretaciones. Una de ellas es la del primer punto, es decir, el contraste con 1898, si se toma esa fecha como “reciente” en una perspectiva amplia de la Historia. Otra es el avance conseguido gracias a la democracia, puesto que durante el franquismo España había visto vetadas sus aspiraciones de entrar en la CEE en repetidas ocasiones. Pero la más probable es la partidista: el Partido Popular, en el gobierno desde 1996, quería anotarse el tanto de la entrada en la UEM desde el principio, y aludía a la situación anterior a ese año, en la que la opinión general era que España no lo conseguiría

5.2.1.2. El último paso, de momento

El 1.1.1999 se inicia la tercera fase de la Unión Monetaria Europea. Es, de momento, el último paso adelante en un proceso de integración económica y política que se inició en 1957 (con la firma del Tratado de Roma) y al que España se sumó 29 años más tarde; en 1986¹¹.

¹⁰ *Ibíd.*, 10.

¹¹ *Ibíd.*, 10.

Al igual que en el epígrafe anterior, se extraen varias nociones de esta cita:

- En este segundo párrafo se introduce cuál es la cita de España con la Historia, la UEM, lo que refuerza la idea de que es mucho más que un fenómeno económico. Además, pone al mismo nivel la “integración económica y política” y señala el carácter político de la integración europea desde el mismo Tratado de Roma. Es significativo a este respecto que no sea hasta el cuarto párrafo cuando se menciona por primera vez al euro
- La UEM es “el último paso adelante, de momento”, lo que significa que se quiere presentar a los españoles como un medio más que como un fin. Dije en 2.3.4.1. que muchos países justifican la UEM como medio hacia unos fines esencialmente nacionales, pero España la considera, primordialmente, un medio hacia una meta mayor en el nivel europeo, no nacional. O sea, la Unión Política. A este respecto, son pertinentes los argumentos expuestos en los apartados 2.3.3. y 2.3.5. Huye así de la mojigatería del Libro Verde en materia política, que pretendía no ofender los nacionalismos antieuropeístas
- Reitera la dimensión histórica para España por contraste con nuestro pasado de fracasos internacionales. Aquí sí queda clara la referencia al franquismo, al señalar la incorporación en 1986 a un proyecto al que no habíamos podido sumarnos desde 1957

5.2.1.3. España está en condiciones

Ahora, España ha cogido el paso de la integración. La Unión Europea es el principal proyecto de presente y futuro que existe en el continente. Nuestro país contribuye a este proyecto y se encuentra en condiciones de avanzar al mismo ritmo que el resto de Estados Miembros que puedan y quieran seguir adelante¹².

España, como país con voluntad y capacidad para formar parte de ese grupo de Estados que configuren la Unión Económica y Monetaria (...)¹³

En este caso, las interpretaciones son las siguientes:

- España estaba en condiciones de avanzar al mismo ritmo, es decir, de cumplir los criterios de convergencia para estar en la tercera fase de la UEM desde su inicio. A principios de 1998 estaba bastante claro que nuestro país entraría en 1999, tras el informe de primavera de 1997 de la Comisión (ver A.3.3.4.2.1.), ya que cumpliría todos los criterios salvo el de deuda pública
- Considerar a la UE el principal proyecto de presente y futuro del continente supone reafirmar el interés y la voluntad de las elites españolas por avanzar en la unificación política. Ya expuse en 2.3.4.1. que el gobierno español consideraba la integración europea como un antídoto contra el nacionalismo

¹² *Ibíd.*, 10.

¹³ *Ibíd.*, 10.

vasco y catalán¹⁴. En 1998, el discurso oficial identificaba al nacionalismo con el Siglo XIX y a la Europa del euro con el Siglo XXI

- La frase “que puedan y quieran seguir adelante” hace referencia especialmente a Gran Bretaña, y viene a significar, por un lado, que el mencionado apoyo español a la Unión Política no flaquea por la ausencia y el rechazo de ese país, y por otro, que España asume las tesis de la *integración diferenciada* o *cooperación reforzada*, que tanto había denostado cuando se utilizaba en su contra, ahora que se encuentra dentro del primer grupo¹⁵

5.2.1.4. Mensajes económicos

Otros mensajes propuestos por las autoridades españolas para la primera fase de la Campaña, antes de la llegada del euro en 1999, tenían un contenido más económico aunque nacional. Concretamente, se insistía en que el euro iba a facilitar a España alcanzar el mismo nivel de vida que los países del Centro y Norte de Europa, la llamada *convergencia real*, que es una de nuestras grandes frustraciones con la UE, como veremos en el Capítulo VII.

Estos mensajes también afirmaban que el euro iba a incrementar nuestra competitividad, que los salarios se aproximarían a los europeos y que –en eso coincidía con la estrategia comunitaria– iba a fortalecer la creación de empleo mediante la reducción de los desequilibrios tradicionales de nuestra economía y la creación de un marco de estabilidad que permitiría un crecimiento más sólido y duradero¹⁶.

5.2.2. Acciones institucionales de comunicación e información

Las acciones de comunicación se encuadraban dentro del plan para la introducción del euro en las administraciones públicas. El papel de éstas en este proceso era básicamente “**incentivar** la incorporación al contexto euro de todos aquellos agentes que deseen efectuar la transición antes del 1.1.2002”. Este estímulo debía centrarse en facilitar un entorno regulatorio simple que facilitara la adaptación desde el inicio de aquellos agentes que lo desearan y permitiera e incentivara dicha adaptación durante el período transitorio para evitar cuellos de botella y falta de información sobre la fecha tope de 2002. También señalaba el papel de ejemplo que debían cumplir las acciones de los poderes públicos y el principio de conseguir los objetivos “al menor coste posible”¹⁷.

¹⁴ Paradójicamente, estos nacionalismos también apoyaban sin reservas la UEM y el avance hacia la Unión Política, puesto que suponía erosionar el poder del estado (MORATA, 1998, 400 y 407).

¹⁵ Ver A.3.3.4.1.1. sobre la cooperación reforzada y papel en el enfrentamiento Norte-Sur de 1997.

¹⁶ COHÉN WAHNÓN, 1999, 20-2.

¹⁷ Plan nacional de transición al euro, 36. La negrita, del original.

Como se observa, en ningún momento se consideraba prioritario, ni siquiera conveniente, transmitir los mensajes propagandísticos sobre el interés de la UEM para España propuestos en la introducción. Aquí se da otra similitud con el Libro Verde: en éste, se desarrollaban con gran detalle los mensajes que debía formar el corpus de la propaganda de la UEM, pero su difusión no se consideraba prioritaria, ya que se equiparaba a la preparación, ni se explicaban los medios para hacerlo, que quedaban para el Programa de información. En el Plan español, la cosa era más grave, puesto que la comunicación ni siquiera se equiparaba a la preparación, sino que se supeditaba a ella.

Para llevar a cabo los mencionados objetivos, el Plan preveía tres grandes líneas de acción, sobre las que se había empezado a trabajar con anterioridad al documento: la introducción del euro en las propias administraciones, el lanzamiento de acciones institucionales de información y comunicación, y el diseño y puesta en marcha de un programa de formación. La segunda de estas líneas contemplaba una Campaña institucional de comunicación dirigida al público en general, acciones de marketing directo “discriminando selectivamente el tipo de información a difundir en función de las características específicas y diferenciadas de los destinatarios finales” y otras acciones.

La campaña aludida era la Campaña de Comunicación sobre el euro descrita en el apartado 5.1., en cuyo diseño y puesta en marcha llevaba trabajando la administración 12 meses antes de la publicación del Plan de transición; recordemos que esta situación se debe más bien a la tardanza en elaborar el Plan que no a un inicio prematuro de la Campaña. El Plan reiteraba las principales líneas de la Campaña, como los acuerdos con las instituciones comunitarias, el carácter evolutivo, el contacto con los sectores afectados, el seguimiento del impacto, la adjudicación por concurso a dos empresas y el papel de coordinación y supervisión de la dirección general del Tesoro.

En el apartado 4. de la parte dedicada a las administraciones se reseñaban también las primeras acciones tomadas por la campaña de publicidad tradicional, la emisión o publicación de anuncios con información básica, y las que se iban a adoptar a continuación: acciones en TV y radio de mayor duración y con información más detallada sobre el calendario de introducción del euro, la forma de convertir pesetas en euros y las ventajas de una moneda común: los mencionados microespacios de la Campaña. Aquí sí se hablaba de explicar las ventajas, aunque no fuera el objetivo principal.

También describía las medidas tomadas en marketing directo: la identificación de los cuatro públicos objetivo y la selección de medios. Insistía en la atención especial prestada a las empresas para que éstas iniciasen cuanto antes su adaptación, lo que había llevado a la elaboración de la Guía descrita en 5.1.4.3. Asimismo, aludía al sitio en Internet y a la inminente puesta en marcha del euro-teléfono y del euro-boletín. Ya se habían definido tanto la dirección de la web como el número de teléfono: www.euro-meh.com y 902-1.1.2002. El teléfono era fácil de recordar y tenía una innegable simbología. Pero no era gratuito, lo cual le restaba bastante operatividad y era poco justificable en una campaña que se pretendía masiva. En cuanto a la dirección de Internet, era francamente difícil de recordar y confundía el sufijo .com, que indica en teoría que se trata de un sitio web comercial, no informativo. La cosa no mejoró tras las elecciones de 2000, cuando el Ministerio de Economía se separó del de Hacienda, con lo que pasó a ser www.euro.mineco.es. Parece mucho más coherente que hubiera sido www.euro.es.

5.2.3. Acciones de formación

La última área de actuación del Plan en las administraciones era la formación: “Conscientes de que la información y comunicación constituyen acciones necesarias pero no suficientes para garantizar una continua y correcta percepción de las implicaciones de la introducción del euro en nuestra sociedad, se ha diseñado un programa de formación a implementar (sic) antes y durante el período transitorio” (Ibíd., 38).

No obstante, este plan de formación no se refería a la ciudadanía ni a la población escolar, considerada prioritaria y objeto de una técnica de contagio desde la Comunicación de la Comisión de 1998, sino sólo a cargos y funcionarios públicos. Para seleccionar a cuáles, se buscaba el mayor efecto multiplicador y su utilidad en la mencionada táctica; en 4.3.5.2.3. señalé la prioridad de la Comisión por los funcionarios en contacto directo con el público, y su disposición a financiar su formación. Curiosamente, el Plan español entendía que el mayor efecto multiplicador estaba en los “responsables de la gestión económica, presupuestaria y contable en ayuntamientos, CCAA u otras actividades”¹⁸. Pocos de estos cargos están en contacto directo con el público, me temo. Asimismo, se dirigía a los equipos de gobierno y niveles dirigentes de las administraciones.

Todos los institutos de formación dirigidos a funcionarios participarían en este plan, coordinados por la secretaría de la comisión interministerial para la introducción del euro¹⁹. Esta multiplicidad debía, sin embargo, garantizar una unidad de mensaje y una coordinación de actividades. De hecho, abogaba por un mensaje coherente “y en la medida de lo posible único”. Para lograr la unidad y coordinación, contaba con la intervención del Ministerio de Administraciones Públicas.

El programa de formación comprendía la elaboración de herramientas didácticas en diversos soportes, la movilización de los recursos humanos necesarios, una continuidad de estas tareas durante el período transitorio y una cuantificación presupuestaria. Como sucedía con la comunicación, cuando se publica el Plan nacional de transición ya se habían emprendido acciones de formación, y lo que hacía falta era sistematizarlas en un plan único para 1998.

¹⁸ Ibíd., 67.

¹⁹ Antes de la presentación del Plan de introducción del euro en las administraciones públicas –contenido en el Plan nacional de transición–, el Real Decreto 363/97 de 14 de marzo diseñó un entramado institucional en el que quedaba enmarcado. Este entramado pivotaba sobre una comisión interministerial para la coordinación de las actividades relativas a la introducción del euro, en la que estaban representados todos los Ministerios, comunidades autónomas y ayuntamientos. Sus funciones eran establecer directrices y criterios para una introducción coordinada del euro en las administraciones, elaborar un plan integrado de actuación, identificar los problemas, facilitar la introducción del euro en la sociedad, realizar un seguimiento de las acciones de comunicación, proponer los programas de formación del personal de las administraciones y crear cuantas comisiones especiales se estimaran oportunas (Ibíd., 43).

5.3. Campaña de Comunicación 2000-2001

La Campaña de Comunicación descrita en el apartado 5.1. experimentó una importante reforma en 1999, con vistas a su desarrollo en los años 2000 y 2001. Dicha reforma pretendía adaptar la Campaña a las lecciones de la experiencia anterior, así como a los condicionantes del período transitorio iniciado en 1999. Recuérdese que una de las características principales de la primera Campaña era la flexibilidad y la adaptación a las necesidades y demandas de públicos muy heterogéneos. Recuérdese asimismo la falta de definición de las acciones que debían emprenderse después de la fase 2, es decir, del nacimiento del euro. Además, la Comunicación de la Comisión COM (2000)57 otorgaba a los estados la responsabilidad absoluta de la Campaña y renunciaba a su coordinación (ver 4.4.3.4.), por lo que las autoridades españolas podían adecuar la Campaña totalmente a las necesidades de nuestro país sin tener en cuenta a los demás.

Así, esta nueva Campaña de Comunicación 2000-2001 señala tres condicionantes durante los años 1999 y 2000 que hacían necesario un diseño más detallado que el de la Campaña original:

- La larga duración del período transitorio (1999-2002)
- La lejanía del momento de utilización de billetes y monedas en euros
- El escaso interés de la población, de los agentes económicos y de los medios de comunicación por la nueva moneda²⁰

De estos tres condicionantes se pueden extraer algunas conclusiones importantes. Concretamente, el tercero viene a ser un reconocimiento del fracaso de las acciones anteriores, en la línea del que incluía la Comunicación de la Comisión del año 2000, ya que la Campaña anterior no había logrado atraer la atención del público en general, ni de los medios, ni de los agentes económicos (empresas), tres de los cuatro públicos objetivo de la campaña de marketing directo de 1997. Esto supone que, al igual que en el caso europeo, no habían funcionado las técnicas de contagio y utilización de multiplicadores, ni la de desfiguración.

En el apartado 4.4.1. se recogían las conclusiones de la Comisión Europea sobre el fracaso de su estrategia de comunicación: las pyme no estaban preparadas, lo que suponía un peligro cierto para la economía europea; la utilización del euro era muy inferior a la prevista; y los ciudadanos habían olvidado lo aprendido con ocasión de su lanzamiento.

²⁰ Campaña de Comunicación 2000-2001, 3.

En España se pueden aplicar perfectamente estas afirmaciones, la última de las cuales engarza con los dos primeros condicionantes que acabamos de ver: la larga duración del período transitorio y la lejanía de la introducción de billetes y monedas, que convierten en inútil una estrategia basada en el lanzamiento masivo de mensajes en un momento puntual aprovechando la atención mediática a un acontecimiento histórico.

Por tanto, la nueva Campaña española pretende aprender de este error y trata de diseñar una nueva estrategia que ofrezca una comunicación más constante y que capte el interés de un público que, al igual que sucedía en toda Europa, conocía qué era el euro y lo que implicaba, pero no se preparaba para utilizar los billetes y monedas por la lejanía de su llegada. El documento se divide en tres partes: planteamiento general, campaña de comunicación 2000 y avance estratégico 2001.

5.3.1. Planteamiento general

5.3.1.1. Objetivos y estrategia

La nueva Campaña se fija tres objetivos:

- Informar y familiarizar a la población con el euro. Este objetivo coincide con el primero de la Campaña anterior, pero es aún más vago. Entonces se decía que consistía en explicar el qué, el cuándo, el cómo, el porqué y los efectos de la implantación del euro; ahora no se da ninguna pista
- Promover que las pequeñas y medianas empresas se adapten con antelación a la nueva moneda. Este objetivo, que no se recogía en la primera Campaña, responde a la preocupación comunitaria expuesta anteriormente sobre un posible colapso económico por falta de preparación de las pyme
- Dedicar especial atención a aquellos colectivos con mayores dificultades de adaptación a la nueva moneda. Esto también proviene de la creciente atención de la Comisión Europea hacia los grupos necesitados de ayuda especial

Es muy llamativo que estos fines no incluyen ninguno de los criterios de referencia objetivos o subjetivos propuestos por la Comisión para medir el éxito de la Campaña y adaptarla, ni tampoco establecen unos propios para España, con lo que se incumple la única obligación impuesta en la Comunicación del año 2000 (ver 4.4.3.3.).

Como reconocía ese documento, ha perdido bastante sentido el explicar las causas y ventajas de la UEM, puesto que el euro ya ha nacido y es irreversible. De forma que toda la estrategia se centra en estimular la preparación de los distintos colectivos. Cosa que, por otra parte, ya sucedía en el Plan nacional de transición: se supeditaba la transmisión de mensajes propagandísticos sobre la UEM a la preparación práctica.

Esta circunstancia queda clara cuando la nueva Campaña define su estrategia, concretada también en tres puntos: distinción por tipo de público; evolución de los mensajes, que consiste en pasar paulatinamente de mensajes generales y de carácter institucional a mensajes concretos y de contenido práctico; y utilización coordinada de varios canales. Esto significa que la población española ha recibido únicamente dos tipos de mensajes: unos generales y vagos sin apenas contenidos, para que le *suene* el euro; y otros prácticos destinados a que se prepare para operar con la nueva moneda.

Aparte del carácter escasamente democrático de esta estrategia –la UEM se impone sin más explicaciones–, es innegable que los diseñadores de la misma consideran al público general como poco preparado, por lo que no creen necesario entrar en profundidades. Claro que tampoco se prevé nada para explicarle las nociones básicas.

También es interesante la distinción por tipo de público, ya que remeda la Campaña de comunicación del año 2000 de la Comisión, que toma formas y contenidos distintos en función de cada destinatario. Uniendo estos dos elementos, mensajes prácticos y distinción por públicos, la Campaña elabora unos mensajes para cada uno:

- Ciudadanos: pretenden proporcionar información general sobre la nueva moneda, como el calendario y el tipo de conversión. Para familiarizarlos con el euro, recurren a la equivalencia más sencilla que se puede establecer dada la paridad euro/peseta (166,386): 6 euros = 1.000 pesetas. Por último, tratan de facilitar la creación de una nueva escala de referencia
- Poblaciones vulnerables: se trata de adaptar la información a su problemática específica y utilizar canales próximos a cada grupo para transmitirla
- Empresas: aquí la prioridad está muy clara, promover su adaptación durante el período transitorio, antes de que llegue el euro físico. Las pyme son el objetivo prioritario dada su importancia en la economía española, en especial el pequeño comercio y la hostelería

Los medios e instrumentos para transmitirlos se resumen en el planteamiento general, pero juzgo preferible enumerarlos al tratar las Campañas 2000 y 2001.

5.3.1.2. Inversión

Un importante avance es que la nueva Campaña establece previsiones de gasto para cada ejercicio del período transitorio, y además recoge lo gastado en 1997 y 1998. Recordemos que para 1997 y 1998 había un presupuesto conjunto de 1.677.866.080 pesetas (10.084.178,24 euros), dividido en 1.162 millones de pesetas para la campaña de publicidad tradicional y 515.866.080 pesetas para la de marketing directo.

Pues bien, las cifras de gasto recogidas en la nueva Campaña muestran que en 1997 se gastaron 8.206.936 euros (1.365.519.253 pesetas) y en 1998, 13.054.177 euros (2.172.032.294 pesetas). Es decir, un total de 21.261.113 euros (3.537.551.548 pesetas), más de dos veces lo presupuestado, concretamente un 110,84% más.

Esto agrava el fracaso de la estrategia de 1997, al igual que ocurrió con la de la Comisión Europea de 1998. No sólo no consiguió sus objetivos –ya he hablado del reconocimiento de la falta de interés y de preparación de los destinatarios–, sino que además había gastado más del doble de lo previsto. De este gasto, 6.226.457 euros (1.035.995.274 pesetas) fueron a parar a marketing directo y 14.034.656 euros (2.335.170.273 pesetas), a publicidad tradicional. Esto es, el presupuesto de esta última campaña supuso 2,25 veces el de marketing directo, proporción que sí respeta la establecida en las previsiones de 1997.

Con vistas al futuro, las expectativas son de un aumento creciente de la inversión hasta 2001, ya que sólo decrecería el gasto en 2002. Para 1999, estima un gasto total de 21.963.476 euros, el 68,25% más que en 1998; para 2000 se destinan 24.034.474 euros, con un salto mucho más reducido, del 9,43%, respecto al año anterior; para 2001 hay una previsión de 27.844.891 euros, un 15,85% más; y finalmente, para 2002 se destinan 15.325.809 euros, cifra que vuelve al entorno de 1998 y que supone un descenso del 44,96% desde el máximo de 2001.

La proporción entre las dos campañas baja a 1,83 veces a favor de la publicidad tradicional en el año 1999 frente a las 2,25 veces de 1997-1998. En 2000 disminuye drásticamente hasta sólo 1,36 veces, y aumenta de nuevo a 2,79 veces en 2001. La Campaña no ofrece previsiones desglosadas para 2002.

Finalmente, existe un detalle de la inversión por medios, dentro del presupuesto de publicidad tradicional, y por tipo de público, como porcentaje del presupuesto total, si bien sólo llega hasta el ejercicio 2000. En el primero de estos aspectos, explica que en 1997 sólo se invirtió en prensa y televisión, con prioridad para esta última. En 1998 se introdujo la radio, con un gasto superior al de prensa, si bien los apartados de prensa y radio no llegaron a la mitad de lo gastado en televisión. Para 1999 –el punto máximo de gasto en publicidad tradicional, ya que en 2000 decrecía a favor del marketing directo–, se incluyen pequeñas partidas destinadas a publicidad exterior y cine, y la prensa aumenta su inversión hasta duplicar la de la radio, que decrece ligeramente. El rey sigue siendo la televisión, que supone aproximadamente el doble de estas dos con 8,914 millones de euros. En el año 2000 se prevé una fuerte reducción de todas las partidas, pero la que menos decrece es la de televisión, que mantiene 8,179 millones de euros.

Los receptores se van ampliando conforme pasa el tiempo. Así, todo el presupuesto de 1997 se gastó en público en general; en 1998 se introdujeron pequeñas partidas dirigidas a colectivos de especial atención y pyme, pero el gran público se llevó el 90,35% del total, 11,794 millones de euros. En 1999 todas las partidas crecen, pero las de pyme y colectivos especiales lo hacen en mayor proporción hasta suponer conjuntamente el 31,29% del total; el público en general aumenta hasta 15,08 millones de euros. Finalmente, para 2000 se prevé intensificar esta tendencia y que los dos grupos específicos alcancen el 47,21% del presupuesto total; dentro de ellos, por primera vez las pyme contarán con recursos superiores a los destinados a los colectivos especiales. La partida de público en general decrece también por primera vez, hasta 12,688 millones de euros.

5.3.2. Campaña de comunicación 2000

5.3.2.1. Publicidad tradicional

La campaña de publicidad tradicional fija en primer lugar un esquema de medios y un calendario para el año 2000, dividido en dos partes según el destinatario: población general, por un lado, y pyme y comercio, por otro.

El grueso de la campaña se concentra en los meses de primavera (marzo-mayo), donde se utilizan la prensa, radio y televisión para los dos grupos objetivo. En otoño (octubre-noviembre) también se prevé una importante actividad, aunque se suprime la radio y la prensa se destina sólo a las pyme; en cambio, se utiliza la publicidad exterior para el público general. Entre junio y septiembre no se prevé ninguna actividad. En enero y febrero sólo se realizarían acciones en radio y prensa para la población global. Finalmente, en diciembre se emitirían únicamente anuncios masivos en televisión.

La estrategia dirigida al público en general se divide en cuatro campañas:

- Euribor: pretende informar sobre el Euribor como nuevo índice de referencia para las hipotecas y resaltar su similitud con el Mibor. Cuenta con un presupuesto de 1.309.657 euros (217,9 millones de pesetas), se dirige a radio y TV y se ubica entre enero y marzo
- Aspectos prácticos del euro: quiere informar a dos tipos de público, consumidores y jóvenes, para que se familiaricen con los precios en euros, el tipo de conversión y “las ventajas del euro”, que no especifica. Es mucho más ambiciosa, con un presupuesto de 3.146.301 euros (523,5 millones de pesetas), que se gastarían en TV, cine, prensa y radio entre marzo y mayo
- La “clave del euro”: esta campaña es la destinada a popularizar la fórmula más fácil para pasar de pesetas a euros, la llamada “regla del 6”: 6 euros = 1.000 pesetas. El objetivo es facilitar una nueva escala de valores. Es la campaña con mayor presupuesto, 3.752.178 euros (624,3 millones de pesetas), pero no la dirigida a más medios, ya que se limita a TV y publicidad exterior. Sus responsables no deben de considerar a la radio y la prensa medios masivos. En el tiempo, se concentra en sólo dos meses: octubre y noviembre
- El precio justo: la mejor fórmula que se les ocurre a los diseñadores de la Campaña para acercar el euro a jubilados y amas de casa es patrocinar el conocido concurso de TVE para que los precios aparezcan en pesetas y en euros. Se dedican a esto 360.607 euros (60 millones de pesetas). Las apariciones, de nuevo, muy concentradas en el tiempo: noviembre y diciembre

La campaña fue adjudicada a las agencias Eureka NW Ayer, Leader Mix y Starcom Media Estrategia. Esta última se encargó de la parte de medios de comunicación²¹.

²¹ *Anuncios* 904 (18.12.2000), 1.

Se pueden hacer varias críticas a esta estrategia: su excesiva simplicidad, la dudosa eficacia de estos mensajes para conseguir la adaptación de la ciudadanía o la extraña selección de medios para cada campaña. Pero, por encima de todo, cabe destacar la excesiva concentración de las acciones en momentos puntuales, primavera y otoño, en contra de la opinión de la Comisión Europea, que reconoció en su Comunicación del año 2000 la inutilidad de agrupar los mensajes en un período concreto. Ello también se opone a dos de los condicionantes de la propia Campaña española, los referidos a la larga duración del período transitorio y a la lejanía de la introducción de billetes y monedas como determinantes de una estrategia continuada en el tiempo.

5.3.2.2. *Marketing directo*

La campaña de marketing directo utiliza cinco medios distintos: folletos, simulaciones y calles euro, vídeo institucional, exposiciones itinerantes y la Vuelta Ciclista del año 2000. Las dos acciones que se llevan el grueso del presupuesto son las exposiciones (1.592.106 euros) y las simulaciones (1.526.570 euros). Al contrario que la publicidad tradicional, estas campañas se prolongan durante todo el año, con la excepción de los vídeos institucionales –entre octubre y noviembre– y la Vuelta Ciclista –septiembre–.

Se elaboran cuatro tipos de folletos: sobre el II Plan de transición al euro fiduciario, distribuido entre asociaciones de consumidores y comerciantes, y como encarte en el diario *Expansión*; un cuaderno de cuentas donde poder anotar los precios en pesetas y euros de los productos básicos, repartido por las OMIC; unas octavillas informativas sobre algunos aspectos prácticos –calendario, calcular en euros, etc.–, repartidas junto al recibo eléctrico; y un tríptico para los consumidores también con información práctica, repartido por las OMIC y en lugares de gran afluencia de público.

Las simulaciones consisten en simulacros de compra y venta de productos y servicios en euros, lo que pretende familiarizar al público y al comercio con el uso de la moneda y los cambios, y las *calles euro* intentan implantar el doble etiquetado y la equivalencia de precios. Se preveían 19 *calles euro* y nueve simulaciones en ciudades pequeñas y medianas. El vídeo institucional dura cinco minutos y contiene información general sobre el proceso de introducción del euro; se proyecta en autobuses, Iberia y Renfe. El patrocinio de la Vuelta Ciclista 2000 comprende la presencia de la campaña en la línea de meta para aparecer en TV, el maillot de la regularidad, vallas y cuñas, una carpa, un euromóvil y un concurso diario que regala una bicicleta.

Por último, las exposiciones itinerantes son la acción más costosa. La campaña prevé que recorran 30 ciudades, con 500 sesiones informativas sobre el euro para un público estimado de 100.000 personas. Se completan con el *eurotren*, que visitaría 33 ciudades como aula de información móvil. Parece una iniciativa muy cara para tan poca audiencia: continúa la desastrosa relación coste/beneficio de la Campaña anterior.

5.3.2.3. *Colectivos de especial atención*

Por último, la Campaña 2000 incluye una serie de acciones destinadas a los colectivos necesitados de ayuda especial, siguiendo las pautas de la Comunicación de la Comisión. Se destinan cuatro euromóviles (autocares con aula móvil) y una exposición itinerante al medio rural. Se elabora material escolar y un vídeo infantil para todos los centros de enseñanza públicos y privados de España (59.000 ejemplares), que se completa con la emisión de programas infantiles en TVE-1 con información y juegos sobre el euro, y la presencia en ferias. Es destacable que no inciden sólo en los aspectos prácticos, sino que explican qué es la UEM, de dónde proviene y qué países la forman.

Por último, se lanzan acciones especiales para las poblaciones vulnerables dentro del programa “Euro fácil” de la Comisión: disminuidos psíquicos, deficientes auditivos y visuales y personas mayores. Estas últimas concentran el grueso del presupuesto para esta área (1.182.098 euros), destinado a equipos de formadores, mientras que para el resto de grupos sólo se prevé elaborar material didáctico para juegos y simulaciones.

De nuevo, tan ambiciosos plan y presupuesto tienen unos objetivos mucho menos amplios: sólo se prevé contar con 33 formadores que actúen directamente sobre 150.000 personas; indirectamente, se estiman 560.000, aunque no se explica en qué consiste esta formación “indirecta”. También se destinan cantidades residuales del presupuesto a folletos para los turistas y para los españoles residentes en el extranjero.

5.3.2.4. *Pequeñas y medianas empresas*

Recordemos que las pyme como grupo objetivo de la Campaña experimentan un fuerte crecimiento de la dotación presupuestaria en 2000 hasta 6.553.874 euros, lo que las sitúa por encima de los colectivos de especial atención por vez primera. Recordemos asimismo que la campaña de publicidad tradicional se divide en dos: una dirigida al público en general, que ya hemos visto, y otra para las pyme y el comercio.

Esta campaña comprende a su vez dos acciones:

- Aspectos prácticos del euro: campaña de TV, prensa y radio, con un presupuesto de 2.740.898 euros y concentrada entre marzo y mayo. Sus objetivos son informar de la necesidad de adaptar la contabilidad y la informática al euro, de utilizar la doble exposición de precios y de facturar en euros
- Cuenta atrás: esta campaña es posterior a la anterior, en octubre-noviembre, cuenta con un presupuesto algo inferior (2.427.043 euros) y no utiliza la radio. Pretende alertar de que quedaba poco más de un año para que todas las empresas trabajaran únicamente en euros, con el fin de promover la adaptación inmediata y evitar los cuellos de botella tan temidos por Bruselas²²

²² En la Comunicación COM (2000) 57 se advertía del peligro de que muchas pyme no pudieran continuar con su actividad en 2002 por su falta de adaptación (ver apartado 4.4.1.).

La campaña de publicidad tradicional se complementa con tres acciones de marketing directo enfocadas a las pyme y que se extenderían durante todo el año 2000: un código de buenas prácticas complementado por guías prácticas del euro, un boletín “Noticias euro” –también encartado en *Expansión*– y la presencia en exposiciones y ferias. El boletín acapara el grueso del presupuesto de esta campaña (627.457 euros).

5.3.2.5. Otras actividades

La Campaña de Comunicación 2000 se completa con varias actuaciones adicionales: la difusión de conocimientos sobre el euro entre el personal de las administraciones públicas mediante cursos al efecto, un servicio de atención telefónica en español y catalán para informar de forma personal a quienes lo soliciten, y una página web, la misma lanzada en 1998 con la dirección tan difícil de recordar a la que me referí en el epígrafe 5.2.2., que daba información general y ofrecía un consultorio para resolver dudas. Según los datos de esta campaña, la página tenía 100.000 visitantes al año, lo que también es una cifra bastante baja, aunque no tanto como las ridículas 10.000 llamadas atendidas por el servicio de atención telefónica, según las cifras oficiales.

5.4. Campaña de Comunicación 2001-2002

El documento anterior contenía un “Avance estratégico” para 2001 en el que intentaba extrapolar las líneas fijadas para la Campaña del año 2000. En este avance se decía claramente que “el año 2001 es el período clave tanto en el proceso de transición como en materia de comunicación”. Tanto es así que el Ministerio de Economía, a través de la dirección general del Tesoro y Política Financiera, elaboró a principios de 2001 otra actualización de la Campaña de Comunicación con las previsiones para ese año y para 2002. Creo que lo más conveniente para este análisis es utilizar ambos documentos a la vez, ya que el segundo detalla y complementa lo estipulado en el primero. Pondré de manifiesto los puntos donde se produzcan cambios relevantes de uno a otro.

Para empezar, el “Avance” partía de considerar que las acciones realizadas entre 1997 y 2000 garantizaban un alto nivel de aceptación de la nueva moneda y un grado de información “aceptable” en la población española. Además, proponía tener en cuenta los resultados de la Campaña 2000 para adaptar la estrategia.

Estas premisas merecen al menos dos comentarios. El primero es que, pese al reconocimiento en España y en Bruselas del fracaso de la estrategia de concentrar mensajes en un período temporal muy corto, se insistía en lo mismo en 2001. Claro que ya no quedaba más remedio, porque el euro físico llegaba en 2002. Pero eso también implica un reconocimiento de que las acciones anteriores a esa fecha no habían dado el fruto que sería deseable, algo que tampoco debe extrañar después de estudiar dichas iniciativas. El segundo comentario enlaza con esto: suponer un grado de información aceptable parece mucho suponer, y hablar de alto nivel de aceptación, aunque sea cierto, ignora la caída del respaldo al euro acontecida en 2000 que trataré en el Capítulo VII.

En una reunión de directores nacionales de comunicación del euro de los países de la UEM celebrada en Madrid en enero de 2001, José Folgado, entonces secretario de Estado de Economía, ofreció algunos detalles sobre los resultados de la Campaña de 2000. Así, 560.000 personas de los grupos especiales habían recibido formación directa o indirecta, y los euromóviles habían llegado a 546 localidades con 150.000 visitantes²³.

5.4.1. Objetivos y estrategia

La nueva actualización define unos objetivos más detallados que la anterior, pero sigue sin incluir los criterios de referencia solicitados por la Comisión:

²³ FOLGADO, 2001.

- Informar y familiarizar a la población con el euro: el mismo de 1997 y 1999
- Adelantar el proceso de adaptación al euro y el uso del euro escritural, que antes se llamaba fiduciario, al último trimestre de 2001. Un objetivo que sólo cabe calificar de ridículo: tenía sentido promover este uso desde 1999, no tres meses antes de la llegada del euro físico. Parecería mejor dedicar ya los esfuerzos al uso del euro físico y virtual desde el 1 de enero de 2002
- Promover que las pyme se adapten ya a la nueva moneda: se insiste en la gran preocupación de la actualización anterior y de la Comunicación de 2000 de la Comisión, lo que viene a significar que las pyme siguen sin adaptarse y que la comunicación hacia ellas ha sido ineficaz
- Impulsar que el comercio minorista acepte el código de buenas prácticas y la *Euroetiqueta* para dar confianza a los consumidores y evitar un aumento de precios con motivo del cambio de moneda. Éste es nuevo, aunque enlaza con la estrategia manida de los multiplicadores y el contagio. En 2001 se extendió el temor a que muchos comercios aprovecharan el cambio para realizar subidas de precios encubiertas abusando de la ignorancia general, ignorancia que también evidencia el fracaso de la comunicación hacia el público general
- Dedicar especial atención a los colectivos con mayores dificultades de adaptación a la nueva moneda: repite el de 1999

Folgado, en la reunión citada, señaló como el objetivo más importante habituar a la población al euro, con la creación de una nueva escala de valores –que sería el gran problema de la introducción del euro físico, como veremos en el Capítulo VII– y la concienciación de la importancia de los decimales. Asimismo, destacaba el uso del comercio minorista, una vez más, como multiplicador para dar confianza a los consumidores y señalaba la necesidad de evitar un “deslizamiento en los precios con motivo de la transición al euro”. Curiosamente, el mismo Folgado tuvo que reconocer un año después que ese deslizamiento se había producido (ver 7.2.2.3.1.). El único medio propuesto para evitar la subida era la adopción del citado código de buenas prácticas²⁴.

Para llevar a la práctica estos objetivos, la revisión de la Campaña prevé una estrategia que vuelve a basarse en la distinción por tipo de público para elaborar los mensajes y elegir los canales de comunicación. Además, hace hincapié en la utilización de forma coordinada de estos canales –los medios de masas y los más directos–, que se deriva de que la elección de los medios en la anterior era un tanto incoherente, como vimos. Por último, insiste en pasar de los mensajes institucionales y generales a los concretos y prácticos, cosa que se supone que ya se había hecho en la Campaña de 2000.

²⁴ *Ibíd.*

5.4.2. Mensajes

Pese a que los objetivos son muy parecidos a los del documento de 1999 y a que los ejes de la estrategia son idénticos, en los mensajes que propone para cada grupo objetivo sí hay diferencias notables. En general, son contenidos todavía más concretos y prácticos, fácilmente identificables –se insiste, pues, en la simplicidad– y capaces de generar confianza y seguridad, lo más relevante en un momento de incertidumbre.

- Ciudadanos: ahora la Campaña es mucho más concreta. Los mensajes propuestos son a la fecha de la introducción del euro físico y la duración del período de doble circulación, la importancia de los céntimos, las equivalencias entre euros y pesetas insistiendo en la exitosa fórmula de “6 euros, mil pesetas” de la Campaña anterior, las condiciones de canje y retirada de la peseta, y la continuidad de nóminas, hipotecas, pensiones, etc. Como novedad, anima a la población a que utilice el euro desde el mismo 1 de enero de 2002

Pero lo más llamativo, sin duda, es que se incluyen por primera vez en la Campaña mensajes sobre la importancia política y económica de la moneda común. Más que este hecho en sí, sorprende es que se haga ahora, cuando el euro ya ha nacido y es irreversible sin que se haya informado a la ciudadanía ni se le haya permitido debatir sobre ello; es decir, cuando ha triunfado la estrategia funcionalista. Por tanto, no cabe sino calificar de propagandística, tardía e hipócrita esta iniciativa. En 4.4.3.2.2. constaté que la Comisión hizo lo mismo en 2000, con el fin de mejorar la predisposición de los ciudadanos a prepararse: de nuevo, la información al servicio de otros fines

- Poblaciones vulnerables: aunque se incluye en el apartado de mensajes, el documento sólo hace referencia a la necesidad de adaptar la información a su problemática específica y de utilizar canales de comunicación próximos, ambas cosas ya presentes en la Campaña 2000
- Empresas: los mensajes son idénticos a los de la actualización anterior, con las únicas diferencias de que ahora se promueve su adaptación “inmediata”, pues se acaba el período transitorio, y que los mensajes para el comercio y la hostelería se centran en la *Euroetiqueta* y el código de buenas prácticas

5.4.3. Inversión

La actualización de la Campaña para 2001 y 2002 contiene una revisión de las cifras presupuestadas en el año 1999 (ver 5.3.1.2.), que no toca el montante total de la Campaña –110.429.763 euros (18.373,97 millones de pesetas)– pero que sí modifica la distribución de las cantidades y ofrece un avance de los gastos para 2002. Así, se revisa la división entre publicidad tradicional y marketing directo para 2001: tras la igualación entre ambas campañas en 2000, inicialmente se preveía que la proporción aumentara hasta 2,79 veces a favor de la tradicional, pero ahora se revisa de forma más favorable a ésta: 3,32 veces (21,4 millones de euros frente a 6,44 millones).

Se introduce además una distribución estimada para 2002: 12,32 millones de euros en publicidad tradicional y 3 millones para marketing directo, lo que supone una proporción de 4,1 veces a favor de la primera. Esta desproporción creciente se contradice con la mayor importancia teórica de las poblaciones necesitadas de ayuda especial y de las pyme, ya que las actuaciones más importantes sobre estos grupos son de marketing directo; la publicidad tradicional se dirige básicamente al público general.

De estos dos, el gran perjudicado es el colectivo necesitado de ayuda especial, ya que sí se aprecia un aumento creciente de los recursos globales destinados a las pyme. Para el año 2001, el presupuesto para pyme crece un 70,29% respecto a 2000, hasta 11,16 millones de euros, y supone el 40,08% del montante total para ese año, el mayor de toda la Campaña. Por el contrario, los grupos de atención especial ven cómo sus recursos decrecen un 42,43% frente al ejercicio anterior, hasta 2,76 millones de euros, en un año en que el presupuesto global aumenta un 15,85%. La partida para público general aumenta un 9,75% en 2001 después de que decreciera por primera vez en 2000.

Para el año 2002, todas las partidas se reducen drásticamente salvo precisamente la de colectivos especiales, que intenta subsanar el recorte anterior con un aumento del 20,26% hasta 3,32 millones de euros. Eso que supone un 21,65% del total, una porción mayor que en cualquier otro año. La parte para público en general, pese a disminuir, supone una proporción mayor que en 2001, el 48,16%, lo que significa que las pyme en el primer año de circulación del euro se llevarían sólo el 30,19% del presupuesto total.

5.4.4. Desarrollo de la Campaña

5.4.4.1. Calendario

Al igual que en la revisión anterior de la Campaña, la prevista para 2001 y 2002 empieza fijando un calendario para las acciones tanto de publicidad tradicional como de marketing directo. Si entonces la distribución temporal adolecía de una excesiva concentración en determinados períodos, ahora se subsana en parte esta deficiencia, pero el grueso de la campaña se sigue agrupando en los meses de otoño y primavera, como si en verano no hubiera que concienciarse del cambio de moneda. Sin embargo, ahora se prevén importantes acciones en los meses finales del año 2001 e iniciales de 2002, algo irremediable puesto que es la fecha de introducción de billetes y monedas.

Así, en abril y junio se proponen actuaciones en radio, prensa y TV, mientras que marzo y mayo quedan sólo para la televisión. En enero, febrero, julio, agosto y primera mitad de septiembre no hay ninguna acción fijada. En octubre vuelve la campaña en los tres medios, noviembre vuelve a quedar sólo para la TV, y diciembre y enero de 2002 concentran toda la artillería; en este último mes se suma la publicidad exterior, que se prolonga hasta la primera mitad de marzo de 2002. En febrero se mantienen todos los medios, si bien con menor intensidad y en marzo vuelve el silencio.

Quedan las últimas actuaciones en TV en abril y junio, de radio en abril y de publicidad exterior en junio. Para entonces ya habría desaparecido la peseta.

Este calendario no hace distinción entre acciones para el público general y para la pyme, al contrario que el documento anterior. En cuanto al marketing directo, Internet y la atención telefónica estarían disponibles durante todo el período, la comunicación directa se prolongaría desde febrero de 2001 hasta diciembre, y hay otras dos modalidades nuevas: “medios de opinión”, de marzo de 2001 a febrero de 2002, y acuerdos con corporaciones, de marzo de 2001 a junio de 2002.

5.4.4.2. Publicidad tradicional: Los García

Frente a las cuatro campañas anteriores, la nueva revisión presenta una estrategia unificadora, basada en la creación de una familia de muñecos, “Los García”, que actúa como hilo conductor de todos los mensajes. Se pretende dar un tono directo, familiar y de humor, que busque la identificación del público mediante un lenguaje cercano y coloquial. La campaña se centra en TV y radio, con la prensa únicamente como apoyo destinado a las pyme y comercios, como si fueran los únicos que leen periódicos.

Esta campaña supone dos grandes cambios respecto a la anterior. El primero es que se pasa de unos mensajes informativos, planos y serios a unos mensajes mucho más cálidos, cercanos y con tono de humor: “Quizá sorprenda que la Administración adjudique el concurso a una propuesta tan poco habitual y más tratándose de un tema tan serio como la introducción de la nueva moneda. Pero en realidad la idea no era tan descabellada. Al fin y al cabo, el objetivo es que todos los españoles conozcan y vean con simpatía al euro. Así que acercarse a la moneda a través de anécdotas y peripecias cotidianas de una familia media en la que todos los grupos sociales puedan verse representados nos pareció una excelente estrategia. Y el hecho de que fueran de plastilina añadía un plus de notoriedad y un toque divertido y entrañable a la campaña”, explica Esther Sánchez, coordinadora del departamento creativo de TBWA, la agencia adjudicataria²⁵.

Sergio Zeni, director creativo de esta agencia, añade que “además de informar sobre todos los aspectos concernientes al cambio de moneda, queríamos que el euro comenzara a percibirse como algo más cercano, más querible. Hasta ahora toda la comunicación había sido muy racional, y lo debe seguir siendo, pero entendíamos que el euro estaba necesitado de caer más simpático. El cierre “El euro. Cada día más familiar” resume bastante bien esta idea”²⁶.

La segunda diferencia entre esta campaña y la anterior es que abandona el mensaje de simplicidad representado por el eslogan “Es muy fácil”. En vez de eso, reconoce las dificultades que supone el cambio de moneda y da un mensaje de tranquilidad que viene a decir que, informándose bien, el ciudadano podrá adaptarse sin grandes trastornos. Por eso, Los García no son una familia perfecta que enseña al público, sino que no sabe nada, ni siquiera la fecha de circulación del euro físico, y se trata de que la audiencia se identifique y vaya aprendiendo con ellos.

²⁵ “El euro y... Los García”, *El Publicista* 43 (16-30 abril 2001) 56.

²⁶ *Ibíd.*, 58.

La campaña quiere abarcar prácticamente todos los públicos objetivo, incluyendo público en general, poblaciones vulnerables, administraciones públicas y empresas. Su contenido, pese al tono de comedia, es eminentemente didáctico y los mensajes son muy diversos ya que tocan todos los aspectos del cambio.

Técnicamente, los anuncios se estructuran como si de una serie de televisión se tratara, de forma que cada uno corresponde a un capítulo. Tienen una sintonía de entrada y de salida, un título y una pequeña trama argumental. Para lograr la identificación con amplios grupos sociales, se presenta una familia media que vive en una ciudad de tamaño medio y hasta en la quinta planta de un edificio de diez, según Zeni. Está compuesta por un padre que trabaja en una zapatería, una madre que lo hace en una agencia de viajes, un abuelo y tres hijos de diferentes edades, y cada uno es receptor de mensajes dirigidos a diferentes sectores de la sociedad. Además, aparece una galería de personajes secundarios que representan a distintos colectivos sociales y profesionales²⁷.

La campaña se divide en cuatro fases: inicio, entre el 7 de marzo y el 24 de junio, en la que la presentación de la campaña se emitió de forma gratuita mediante un acuerdo con las televisiones; preparación para la llegada del euro, entre el 15 de septiembre y el 31 de diciembre; euro en curso, del 1 de enero al 28 de febrero de 2002; y refuerzo y ayuda, del 1 de marzo al 30 de junio de 2002.

Los mensajes van evolucionando en función de estas fases. Los principales son las fechas clave de la introducción, la importancia de los céntimos, las equivalencias entre euros y pesetas, las buenas prácticas –no habrá una subida injustificada de precios– y la adaptación inmediata de las pyme al euro. A partir del 15 de septiembre, se lanzan unos mensajes complementarios: las condiciones y fechas del canje y retirada de la peseta, que es más concreto que el anterior; la invariabilidad de nóminas, pensiones y contratos; la gratuidad del cambio de moneda; la identificación de los billetes y monedas, a cargo del Banco de España; un mensaje institucional de fin de año que destaque la importancia política y económica de la UEM; y la promoción del uso del euro desde el 1 de enero. Ya he comentado anteriormente estos contenidos.

El coste contemplado en el concurso de la campaña fue de 10,2 millones de euros, sin incluir la parte de medios. Esta última fue adjudicada a la agencia Starcom Media por cuarto año consecutivo, por 18 millones de euros sólo para el ejercicio 2001²⁸.

²⁷ “Presentamos a Los García”, *Control* 464 (abril 2001) 28-31. La campaña de Los García fue diseñada por los directores de animación Damián Perea y Pablo Llorens, con la colaboración de la productora británica Bookers. Ellos seleccionaron un equipo de 70 personas al frente del cual se colocó el director de cine Luis Guridi, miembro del colectivo La Cuadrilla (responsable de películas como *Justino, un asesino de la tercera edad*). Entre los colaboradores en la realización de los spots se encontraban miembros de la factoría Aardmand, especialistas internacionales de la animación con plastilina, ganadores de tres Óscar y responsables de la película *Evasión en la granja*. Una de los principales condicionantes de la producción fue la premura del tiempo: en mes y medio tuvieron que preparar tres películas, de 20, 30 y 45 segundos respectivamente, cuando lo habitual es tardar 40 días en hacer una sola película de 30 segundos. Estas prisas, por ejemplo, impidieron trabajar con ropas de látex para los muñecos, mucho más fáciles de usar.

²⁸ *Anuncios* 910 (05.02.2001) 1, y *Anuncios* 912 (19.02.2001) 1.

5.4.4.3. Marketing directo

Para el público en general, se mantienen los cuadernos de cuentas del año anterior y se edita uno nuevo con las 25 preguntas más comunes sobre el euro. Se suprimen los demás folletos. Además, se prevé que esta vez tengan una difusión masiva. Las simulaciones se potencian para los consumidores y comerciantes. Se mantiene el teléfono de consultas y la página web, que se rediseña y se complementa con otra específica de Los García. En este documento no figura la dotación presupuestaria para cada acción.

5.4.4.4. Colectivos de especial atención

Para la población rural, se mantiene como principal medio de comunicación el euromóvil, que esperaba visitar 1.500 pueblos entre 1999 y 2001 –ambicioso objetivo, porque hasta 2000 sólo había visitado 546–, y alcanzar 400.000 visitantes –llevaba 150.000–. También continúa con la exposición itinerante, para la que las previsiones eran de 1,5 millones de visitantes en 400 municipios.

Una vez distribuido el material para los colegios en el año 2000, ahora el material va dirigido directamente a los escolares, y consiste en juegos didácticos sobre el euro. En cuanto a las poblaciones vulnerables, prosiguen las acciones para disminuidos psíquicos, deficientes auditivos y visuales. Como el único objetivo es que aprendan a reconocer los billetes y monedas, el material estrella son los billetes ficticios.

Los mayores esfuerzos vuelven a concentrarse en los ancianos, con formadores directos y la utilización de juegos. Según los datos de la Campaña, en 2000 se formó a 500.000 personas de forma directa o indirecta. Preveía que a finales de 2001 se hubieran visitado la mitad de las residencias y hogares de ancianos de España. ¿Y la otra mitad?

5.4.4.5. Pequeñas y medianas empresas

Como ya he señalado, los objetivos son la adaptación “inmediata” y la adhesión al código de buenas prácticas, para evitar un efecto inflacionista del cambio de moneda. Los canales son una combinación de medios de comunicación masivos y de marketing directo, con un plan de información concreto, de forma que se mezclen mensajes generales y específicos. Se vuelve asimismo a la utilización de multiplicadores de las campañas anteriores al nacimiento del euro; esta vez son asesores, gestores y empresas de informática, destinados a preparar a las pyme para el cambio. También se reitera la colaboración con cámaras de comercio, asociaciones y colegios profesionales. Se enviará masivamente el código y la *Euroetiqueta* a los comercios. Pero lo más novedoso es la contratación de un equipo de formadores para “colaborar con los intermediarios”.

Las actuaciones del plan específico se dividen en tres grupos: publicidad tradicional, marketing directo –envío del código y de folletos, presencia en ferias, distribución de carteles con los billetes y monedas, guías prácticas, etc.– y medios individualizados: Internet, con un apartado en la web del euro para las pyme y un consultorio; los formadores a disposición de asociaciones, cámaras, etc; y atención telefónica.

5.4.5. Acuerdos sectoriales

Finalmente, la Campaña 2001-2002 aporta una última novedad, que son los acuerdos sectoriales para fomentar unas acciones de comunicación que, en el pasado, como hemos visto, no habían sido demasiado eficaces. Se alcanzan acuerdos con cuatro sectores:

- La banca, para red denominar las cuentas y medios de pago a euros el 15 de septiembre de 2001 e iniciar la distribución de billetes desde diciembre
- Agrupaciones sectoriales, para acelerar la adaptación de las empresas
- Comercios, para evitar el tan temido aumento de precios, así como para iniciar la distribución de monedas y billetes
- Medios de comunicación, concepto que limita a radio y televisión, para emitir información sobre el euro en sus informativos y para una cooperación que se tradujo, por ejemplo, en la gratuidad de la emisión del anuncio de presentación de los “García”. Esto supone volver a los esquemas del nuevo enfoque de manipular los medios para utilizarlos como herramientas de persuasión y propaganda al servicio de los fines comunitarios, en este caso la preparación (ver epígrafe 3.2.3.7.1.)

5.5. Entrevista con los responsables de la Campaña en España

Esta entrevista fue mantenida en el mes de abril de 2001 en la sede de la Sociedad Estatal de Transición al Euro (SETE) en Madrid. La persona entrevistada fue Nuria Muñoz Pozo, directora de relaciones informativas de esta Sociedad, aunque las preguntas con un perfil más *político* fueron respondidas directamente por el consejero delegado de la misma, José Alberto González Ruiz.

El objetivo de la entrevista es profundizar en algunos de los aspectos de la estrategia de comunicación en España y, principalmente, conocer las razones y los fines de la misma y de sus principales características, analizadas en este Capítulo.

Pregunta: ¿Cuáles han sido los principios y objetivos que han inspirado la estrategia de comunicación de la Unión Monetaria en España?

Respuesta: La Campaña, que comenzó en 1997 y continuará hasta junio de 2002, se basa sobre todo en informar a los colectivos que tienen menos posibilidades para acceder a la información. Así, se ha preparado una Campaña que, aparte de ir dirigida al conjunto de la sociedad, hace especial hincapié en las personas mayores, en los niños, en las zonas rurales, etc. Los objetivos son, básicamente, informar a la sociedad española con que el 1 de enero de 2002 tendrá una nueva moneda, y concienciarla y familiarizarla con esa moneda. Para eso se han diseñado una serie de instrumentos que pretenden hacerles más fácil la introducción del euro en su vida diaria. Aparte, con cada colectivo se siguen criterios diferentes: pequeñas empresas, zonas rurales... Cada grupo tiene unos objetivos diferentes dentro de la Campaña general.

P: ¿Por qué en España se tardó tanto en iniciar la Campaña y en elaborar un plan de transición, cuando la Comisión Europea los había diseñado en 1995?

R: Hasta que no estuviéramos seguros de que España iba a entrar en la UEM, no se podía poner en marcha. En 1997 ya estaba más o menos claro, cuando se cumplieron los criterios de déficit e inflación. Alemania, por ejemplo, tenía más claro que iba a entrar desde el principio y pudo empezar antes sus acciones.

P: ¿Puede ser también una causa que en España haya menos oposición al cambio de moneda que en otros países, y que eso haga innecesarias campañas de comunicación muy intensas?

R: Puede ser, porque las encuestas que hemos realizado demuestran que la población es poco reacia al cambio y que no ve demasiados inconvenientes: a la hora de comparar ventajas con inconvenientes, percibe más ventajas. La gente es optimista, le parece bien que vaya a haber una moneda común, aunque todo el mundo tiene alguna reticencia sobre si sabrá usarla o si le costará mucho adaptarse. Pero no es reacia en general.

P: ¿Cómo ha ido evolucionando la opinión pública española en cuanto a su conocimiento y su actitud hacia la moneda única?

R: Poco a poco, la gente se ha ido concienciando de que formar parte de la UEM nos va a traer muchas más ventajas que no pertenecer a ella: España se incorpora a un entorno económico estable y mucho más beneficioso que el que tendría si se quedara fuera. Tanto la opinión como el conocimiento sobre la UEM y el euro ha ido evolucionando a más y a mejor. En estos momentos, la percepción que se tiene de la nueva moneda es positiva, se piensa que tiene más ventajas e inconvenientes, que va a suponer ahorros a la hora de viajar y a la hora de mantener relaciones comerciales.

P: Una de las principales características tanto de la campaña española como de la europea es que se centra casi exclusivamente en los aspectos prácticos, pero no se ha explicado apenas por qué se crea la UEM, qué ventajas va a tener y qué objetivos persigue. ¿Por qué?

R: En función del tipo de público al que se dirige, la Campaña se hace más hincapié en un tipo de información o en otra. A la mayoría de la población se le ha dado información muy general sobre lo que supone la UEM, qué requisitos ha cumplido España para estar en ella y qué consecuencias tiene (que vamos a tener una moneda única) y, a partir de ahí, cómo va a cambiar nuestra vida. Sin embargo, a otro tipo de público se le ha informado más sobre qué es la UEM y cómo se ha llegado a ella. También es importante saber que ha ido por fases; en esta última etapa se está haciendo más hincapié en el aspecto práctico porque el euro es una realidad y va a llegar ya. Pero cuando España estaba adoptando las medidas liberalizadoras para cumplir los requisitos se hacía en ese tipo de información. Ha ido evolucionando por etapas: primero, qué hay que hacer para estar en la UEM; después, qué estamos haciendo para cumplir los criterios; una vez que los hemos cumplido, qué va a pasar; y ahora, cómo va a cambiar esto nuestra vida²⁹.

P: En España, como en la mayoría de los países, no ha habido un referéndum sobre la UEM. Al ser algo impuesto, aunque lo hayan aprobado los representantes de los ciudadanos, ¿no se debería haber explicado por qué quiere España cumplir los criterios y estar en la UEM, en aras de una mayor democracia en el proceso?

R: Cuando España estaba intentando cumplir los criterios hubo un bombardeo de información constante, pero muchas veces se quedaba en un titular y no llegaba a la población general. La mayoría de la población no está preparada para tanto detalle, es muy difícil transmitirle toda esa información. La gente tiene un interés diferente, pero creo que, en líneas generales, sí se ha dado bastante información. Se ha repetido mucho que la UEM no es una cosa impuesta, sino que nos beneficia todos, que va a tener como consecuencia una estabilidad macroeconómica, que va a suponer un mayor crecimiento del empleo y de la economía, ahorros de costes, etc., que vamos a formar parte de un conjunto de países muy importantes y que no nos podíamos quedar atrás. Hemos sido por primera vez socios fundadores, es un momento histórico en el que España ha participado. Todo eso se ha transmitido a la población, que no tiene unas necesidades de

²⁹ Sin embargo, los propios entrevistados se contradicen porque han reconocido un poco más arriba que la Campaña no empezó hasta que estaba claro que España cumpliría los criterios, es decir, que sólo se ha informado a partir de la tercera de estas cuatro fases.

información tan detallada como los especialistas o los periodistas. La Campaña se ha centrado en el aspecto práctico en la última fase.

P: A partir de 1998, la estrategia de la CE proponía concentrar las acciones de comunicación en las fechas clave del período transitorio. Pero luego la propia CE reconocía que no había sido efectivo, porque lo que aprendió la gente en mayo de 1998 y en enero de 1999 se le olvidó en un período tan largo. ¿No habría sido necesaria una campaña más continua?

R: Se ha ido haciendo poco a poco y a la vez se ha centrado en momentos decisivos, que necesitaban un refuerzo de la Campaña. Pero eso no quiere decir que a lo largo de todo el proceso no se haya hecho una campaña continuada. Ahora, con la llegada del euro físico, las fechas son muy importantes: la llegada de los billetes y monedas, el período de convivencia, a partir de cuándo se van a distribuir, etc.

P: Precisamente, una de las conclusiones de las diferentes encuestas realizadas es que la población prefiere un período de doble circulación lo más largo posible. ¿Por qué entonces se ha decidido acortarlo tanto en España?

R: En cada país esta decisión está determinada por su idiosincrasia. En Alemania va a haber un *big bang* el 1 de enero, porque su mentalidad es así. Aquí se han preferido dos meses para que nos vayamos acostumbrando poco a poco a la moneda. Ya se sabe que los españoles solemos dejarlo todo para el último momento, y no vamos a adaptarnos hasta que no quede más remedio, cuando acabe el plazo. Se consideró que un período de seis meses era demasiado largo: si ya va a ser complicado que durante dos meses circulen a la vez pesetas y euros, que las tiendas tengan que tener las dos monedas, etc., imagínese seis meses. Era mejor acortarlo, para obligar a la gente a adaptarse cuanto antes.

P: En el Plan nacional de transición se transmite el mensaje de que la UEM es un proyecto político y un paso hacia la Unión Política, pero no el último. ¿Qué imagen ha querido transmitir la Campaña en este aspecto?

R: No cabe duda de que la UEM es un paso no sólo hacia la integración económica, sino también hacia la social, cultural, etc. En este sentido, se puede decir que es el embrión para lo que pudiera ser una Unión Política. En cuanto a la Campaña, hay que señalar que se ha dirigido hacia aspectos más prácticos, como ayudar a la sociedad española a comprender qué es el euro y a adaptarse a los cambios que conllevará.

P: ¿Se ha querido transmitir la imagen dentro de una estrategia organizada –no sólo en la Campaña como tal, sino también en las intervenciones de miembros del Gobierno– de que el euro es igual a Europa y a futuro, y por contraposición el nacionalismo equivale al pasado?

R: La respuesta consiste en afirmar la primera parte: el proceso de integración de Europa consiste en la eliminación de fronteras y el establecimiento de libertades. No hay comentarios sobre la segunda parte.

P: En la Campaña 2000-2001 se reconoce que la población está poco preparada. ¿Supone un fracaso de las acciones anteriores?

R: Esto responde a lo que comentaba antes, a que lo deja todo para el último momento. La gente no es consciente de que va a tener la nueva moneda, lo que se debe a la falta de conocimiento. Por eso, en la Campaña estamos intentando que la gente se adapte cuanto antes. A lo mejor los ciudadanos no han sido todo lo receptivos que se esperaba.

P: En la última Campaña se dice que la anterior se había pasado del presupuesto.

R: Nosotros tenemos un presupuesto y nuestra Campaña se adapta a él, no se puede salir, porque es una partida aprobada en los Presupuestos Generales del Estado.

P: En la campaña de marketing directo se incluyen una dirección de Internet y un teléfono para consultas. Pero la dirección es muy complicada y el teléfono no es gratuito. ¿A qué se debe?

R: Al ser una campaña del Ministerio, su nombre tiene que aparecer. En cuanto al teléfono, en un principio se estudió la posibilidad de que fuera gratuito, pero se descartó para evitar llamadas que no estuvieran interesadas en resolver dudas sobre el euro.

P: ¿Se puede considerar a la población española preparada para el euro en 2001?

R: Es cierto que las pyme tienen que hacer un esfuerzo especial, por eso se está realizando una Campaña específica en la que se les prepara sobre cómo tienen que hacer su transición. La población general no tiene que saber tantas cosas, sólo el valor de la nueva moneda, cómo convertir, el redondeo y poco más. Además, van a usar la conversión y el redondeo durante un tiempo muy reducido, porque llegará un momento en que asimilen la nueva referencia monetaria y su escala de valores. Un tanto por ciento muy elevado de la población sabe el valor de la moneda y cuándo se va a poner en circulación. Cuando se desciende a niveles de información más concretos, como cuál va a ser el período de convivencia o hasta cuándo van a poder cambiar las pesetas en los bancos, los porcentajes de conocimiento son bastante bajos. Como somos conscientes de ese desconocimiento, vamos a lanzar mensajes concretos para subsanarlo.

P: ¿Dónde se encuentran las mayores lagunas? ¿ Dónde hay que actuar de forma más intensa?

R: Donde estamos haciendo más hincapié con la Campaña es en las zonas rurales, porque es un sitio donde llega mucha menos información. También se están dando cursos en las residencias de la tercera edad, que este año van a llegar al 50% de estos centros. También se están realizando acciones en los colegios.

P: ¿Prevén que el cambio se haga sin demasiados problemas?

R: No se espera que vaya a ser demasiado traumático. A lo mejor los primeros días habrá un poco de desconocimiento, pero poco a poco nos iremos acostumbrando a trabajar con euros. Para eso se han firmado acuerdos con la banca para que redenominen automáticamente las cuentas a euros en diciembre, o con las empresas para que den los sueldos en euros antes de enero. Las pensiones de diciembre también irán en euros.

P: La última Comunicación de la Comisión expresaba su temor a un colapso económico por la falta de preparación de las pyme. ¿Cómo está este asunto?

R: El problema es que tienen que adaptarse antes del 1 de enero de 2002, porque ese día tienen que trabajar en euros. No pueden dejarlo para el último momento porque corren graves riesgos. Según los datos que nosotros tenemos, un tanto por ciento muy alto asegura que se va a adaptar antes del 31 de diciembre, y un tanto por ciento muy pequeño dice que lo hará cuando llegue la moneda. Se van dando cuenta de que no pueden esperar al último momento.

P: ¿Está justificado el temor a que las empresas aprovechen el cambio para subir los precios, como se recoge en la Campaña 2001-2002 y en las declaraciones de altos responsables políticos?

R: Para eso se ha elaborado el código de buenas prácticas, que incluye una serie de compromisos como que no se utilice el cambio de moneda para subir los precios de forma injustificada o que se haga el redondeo sobre la suma final y no sobre el precio de cada producto. Los comerciantes que los asuman pegarán la *Euroetiqueta* en la puerta, cuya distribución corre a cargo de las comunidades autónomas y las cámaras de comercio. Subir los precios sería perjudicial para el propio comerciante, porque todos los precios van a estar en euros y se van a poder comparar unas tiendas con otras, por lo que la gente se dará cuenta de cuáles han subido los precios injustificadamente.

P: La llegada del euro en 1999 generó muchas expectativas para las empresas, en el sentido de que podían aprovecharse de la UEM para mejorar su estrategia, comprar a proveedores más eficientes de otros países o buscar nuevos mercados sin riesgo de cambio. ¿Se han cumplido estas expectativas?

R: Están en ello. Son conscientes de que no se trata sólo de un cambio de moneda, sino que también puede ser un cambio de su estrategia comercial que puede ser muy beneficioso para ellas. Puede servir para modernizar el comercio. Tiene muchas ventajas para las pequeñas empresas, que tienen que ser conscientes de aprovechar este momento para impulsar su negocio.

P: En la Campaña europea y en la española se ha utilizado una estrategia de multiplicadores que ha sido criticada por algunos expertos y puesta en entredicho por las encuestas. ¿Habría sido mejor una estrategia más amplia que utilizara a otros colectivos, como los líderes de opinión?

R: El primer transmisor de lo que va a suponer el euro en la vida diaria es el comerciante, es con quien los ciudadanos van a tener la primera relación. Por eso, en el código de buenas prácticas se incluye su compromiso de dar información, de convertirse en transmisores de la Campaña. La Administración también transmite información, pero los mejores intermediarios son los que van a tener un contacto más directo con la nueva moneda. También estamos estudiando la utilización de líderes de opinión.

5.6. ¿Cómo debería haber sido?

Al igual que en el Capítulo anterior, me gustaría añadir un último apartado para cuestionar si esta estrategia de comunicación era la más adecuada para alcanzar sus objetivos y si éstos eran los idóneos. En el caso español, no existe ningún informe de un grupo de expertos que hayan estudiado específicamente las necesidades y problemas de los ciudadanos de nuestro país para adaptarse a un fenómeno multidimensional como la UEM y la mejor estrategia para solventarlos, como ocurría en el nivel comunitario. Por tanto, me ceñiré a la opinión de los ciudadanos recogida en las encuestas como referente para juzgar objetivamente la estrategia adoptada. Antes de analizar esta opinión, resumiré brevemente las principales características de la campaña española:

- Comenzó más tarde que en el resto de la UE, a finales de 1997, porque no estaba claro hasta entonces que España fuera a entrar en la tercera fase. No recogió, pues, los principios del Libro Verde ni del Programa de información
- Exagera la estrategia funcionalista de avanzar en el terreno de los hechos sin dar demasiada importancia a la comunicación. Ésta se centra exclusivamente en los aspectos prácticos y técnicos de la transición: técnica de desfiguración
- Como características propias se pueden señalar el esfuerzo por ofrecer confianza a los agentes económicos en la capacidad de España para adaptarse, así como el énfasis en el carácter político e histórico de la UEM para España
- La campaña sigue fielmente las directrices de la Comisión a partir de 1998, con una concentración de las acciones en las fechas clave de la transición y mucha atención a los grupos con dificultades especiales. Para la población en general, el grueso de la campaña se confía a breves anuncios en radio y TV
- Al igual que la de la CE, esta estrategia fracasa antes del año 2000, pero la actualización posterior no aporta novedades que permitan un mejor resultado, salvo la prioridad absoluta para unas pyme retrasadas en su preparación

Por tanto, esta estrategia debe conducir, siguiendo el ejemplo de la Comisión, a una transición al euro sin apenas voces discordantes y a que no haya problemas de adaptación de la población y de los agentes económicos, ya que deben haber recibido una importante preparación práctica. Veamos, pues, si de las encuestas se deduce que estos objetivos son adecuados o no para la situación y las demandas de la población. Las encuestas disponibles, aparte de las realizadas en toda la UE, son tres oleadas realizadas en 1999, 2000 y 2001 por la Sociedad Estatal de Transición al Euro, entre dos universos distintos: la población española en general y las pequeñas y medianas empresas de los sectores más representativos de nuestra economía³⁰.

³⁰ Estas encuestas no son públicas, como advertí en la Introducción.

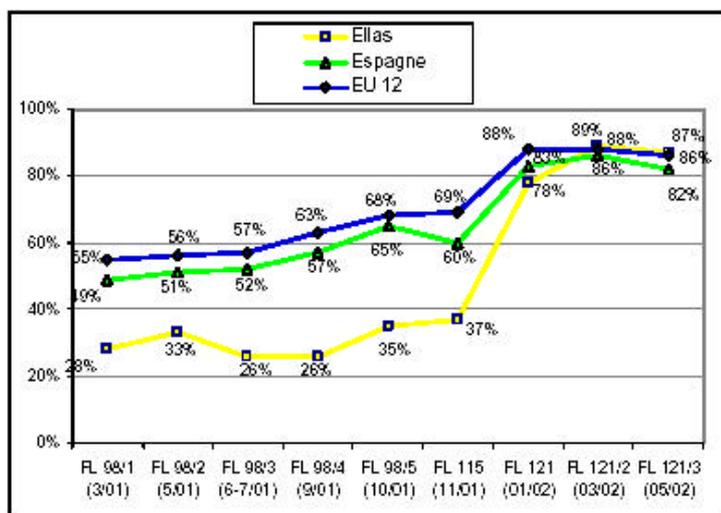
5.6.1. Población general

5.6.1.1. Los españoles no nos sentimos bien informados

Como ya puse de manifiesto en el Capítulo anterior³¹, la población española se ha sentido muy poco informada sobre la UEM, con unos niveles sensiblemente inferiores a la media comunitaria. Entonces decía que, según las encuestas de la Comisión, el 33% de los españoles se sentían bien informados cuando estaba a punto de nacer el euro, porcentaje que descendía desde el 39% de marzo de 1998. A finales de 1998, antes del nacimiento del euro, se presentó un estudio de Alef-Millward Brown que incluía una encuesta en la que sólo el 32% se consideraba muy o bastante informado, mientras que un 46% pensaba que estaba poco informado y un 22%, nada informado³².

Según los Eurobarómetros, este porcentaje era del 35,1% a finales de 1999, frente a una media de la zona euro de 48,2%, y sólo creció hasta el 39% en primavera de 2001³³. Según las encuestas de la SETE, las cosas tampoco mejoraron mucho: en 1999 la proporción de la ciudadanía que se sentía bien informada era del 38%, en 2000 caía al 35% y en 2001 se recuperaba hasta el 40%. Lo cual significa que, pese a los cuatro años de campaña de comunicación, el porcentaje de ciudadanos que se sentían bien informados se encontraba en los mismos niveles que seis meses antes del nacimiento del euro. Como en toda la zona euro, este sentimiento se disparó con la llegada de billetes y monedas; en mayo de 2002, el 82% de los españoles se consideraba bien o muy bien informado. Aun así, estábamos por debajo del 86% de la media³⁴.

Gráfico 4: To which extent do you feel informed about the single European currency, the euro ?
Do you feel : ... ? (Percentage : well informed)



Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002, 4.

³¹ Ver apartado 4.5.2.1.

³² LÓPEZ, 1999, 54. Esta encuesta incluía tanto un sondeo entre la población general realizado en junio de 1998 con una muestra de 3.000 personas, como un estudio cualitativo realizado en dos reuniones de grupo celebradas en Madrid en mayo de ese año, una con personas de clase media de entre 40 y 55 años, y otra con personas de clase media y media-alta de entre 30 y 45 años.

³³ Eurobarómetros 52.0 y 55.

³⁴ Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002.

Para interpretar estos datos hay que tener en cuenta un fenómeno que también se daba en el caso europeo: cuanto más próximo se siente un acontecimiento clave –sea el nacimiento del euro, sea la circulación de billetes y monedas– y cuanta más información se ha recibido, más exigente se vuelve la gente para considerarse bien informada, o sea, es necesario un nivel de información mayor para sentirse bien informado. El fenómeno contrario puede darse a partir de 2002, cuando los ciudadanos comprobaron en la práctica cuál era la información que necesitaban verdaderamente.

Esta circunstancia se completa con la pregunta sobre si los ciudadanos han recibido información sobre el euro. En primavera de 1998 (Eurobarómetro 49), dos tercios de los españoles reconocían haberla recibido, por encima de la media de la zona euro. En el Eurobarómetro 54 de otoño de 2000 el porcentaje llegaba al 79,2% y en el 55 de primavera de 2001, al 86%. Cruzando los datos sobre recibir información y sentirse informado, se obtiene un resultado sorprendente: vimos en el Capítulo IV que en todos los países el porcentaje que ha recibido información es superior al de personas que se sienten bien informadas, pero la diferencia entre ambos no es tan amplia en ningún sitio como aquí. En 1998, el 66% habían recibido información, pero de ellos sólo el 28% se sentían bien informados³⁵. En 2001, la diferencia era casi abismal, del 86% frente al 39%³⁶. Desde luego, esto no habla muy bien de la eficacia de esta información.

Pero no sólo se trata de esa eficacia, sino que también hay que tener en cuenta la predisposición de los receptores. La citada encuesta de Alef-Millward Brown revelaba que, a finales de 1998, un 49% no había leído nunca la información que había recibido sobre el euro, un 36% le había prestado atención a veces y sólo un 15% la leía habitualmente³⁷. Este estudio aventura algunas de las causas de esta situación:

Los motivos de esta situación son varios. Por un lado, la forma en la que el euro se ha comunicado no parece haber sido la mejor para procurar una aproximación a él por parte del público. Del euro se ha dado a conocer su necesidad y su bondad genéricas, pero no se ha intentado apenas crear hacia él un sentimiento de cercanía. O, mejor dicho, no se ha hablado de él de una manera lo suficientemente amena y sencilla como para hacer posible un acercamiento a éste sin demasiadas dificultades. Pero es que, además, tampoco parece que en el ánimo del público haya estado presente inclinación alguna a realizar esta aproximación, pues la idea de tener que cambiar los hábitos de cálculo mental, sustituyendo los que se tienen de sobra incorporados por otros completamente nuevos, de tener, en suma, que aprender a manejarse con la nueva moneda, resulta cualquier cosa menos atractiva.

Por tanto, hay dos tipos de motivos: por un lado, la errónea concepción de la información y su inadecuación a las necesidades, que evidencia el fracaso de los objetivos de la campaña de “Los García”; por otro, el rechazo inevitable a las molestias que iba a causar el euro. Pero este estudio va más allá y afirma que “esto es así con independencia de lo que, como *ciudadano*, cada quien (sic) pueda pensar sobre la conveniencia o no, para nuestro país, de incorporarse a la moneda única”³⁸. Este último punto es importantísimo y lo utilizaré al explicar las actitudes hacia el euro en el Capítulo VII.

³⁵ Sólo se nos aproximaba Italia, con una relación de 60%-25% entre haber recibido información y sentirse bien informado. (Eurobarómetro 49).

³⁶ Eurobarómetro 55.

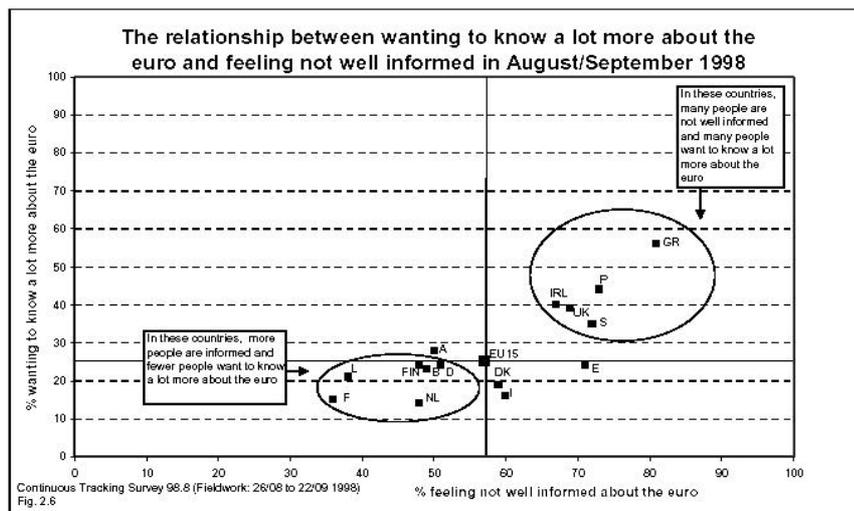
³⁷ LÓPEZ, 1998, 36.

³⁸ LÓPEZ, 1999, 54.

5.6.1.2. Cuál debe ser el contenido de la información

Pese a que los españoles estamos entre los que peor informados nos sentimos sobre el euro, no apreciamos una especial necesidad de información. A finales de 1998, sólo un 25% de los ciudadanos querían saber mucho más sobre la moneda única³⁹, pese a que, como he dicho, el 67% entonces no se sentían bien informados; esta cifra descendió al 54,4% en 2001 según el Eurobarómetro 55, o al 59% según la SETE. En este punto también nos apartamos de la media comunitaria, ya que lo habitual es que, cuanto menos se siente informada la población de un país, más quiere averiguar, y viceversa.

Gráfico 5.



La fuerte subida del sentimiento de estar informado en 2002 a la que he aludido antes puede deberse a que entonces sí hubo un deseo de saber más, aunque no dispongo de encuestas que lo confirmen, y a que los ciudadanos se dieron cuenta de que no necesitaban tanta información y relajaron su estándar para sentirse informado (4.5.2.1.).

En la encuesta de Alef-Millward Brown, los ciudadanos solicitaban acciones de comunicación mayoritariamente, en un 58%, a la Administración, pero también a la empresa privada: “Del Estado se espera la clase “teórica” y de las empresas (sobre todo de aquellas con las que se tiene un trato directo) la “práctica””⁴⁰. El estudio cualitativo complementario revelaba que del estado se esperaba una comunicación “contraria a la realizada hasta ahora”, es decir, que no se limitara a mentalizar a la población de que el euro llegaba y había que adaptarse, sino que aportara información didáctica y útil, y de una forma cercana, en un contexto cotidiano. Se consideraba como el mejor medio para realizarlo la emisión de programas amenos y didácticos al estilo de “Barrio Sésamo” o “Érase una vez el hombre”⁴¹. De las empresas, lo que se esperaba eran acciones concretas para familiarizar a los consumidores con la nueva escala de valores y estimular su uso. Los encuestados pedían estímulos económicos para usar el euro, como cuentas corrientes y tarjetas en euros con alta remuneración, o tarjetas de compra en euros con descuentos. También se pedían medidas para tranquilizar al consumidor, como la figura del *euroconsultor*, el doble etiquetado, el regalo de calculadoras, etc.

³⁹ ESC 98.8, agosto-septiembre 1998.

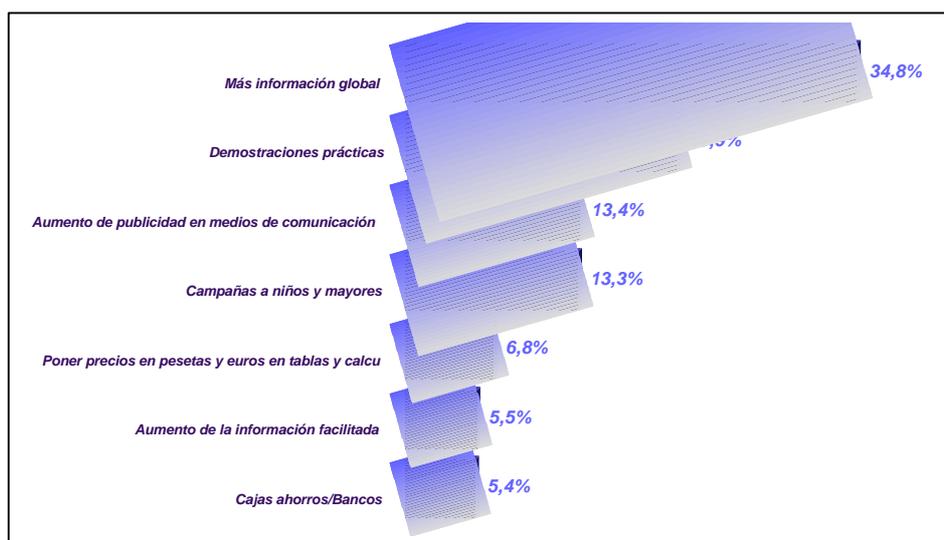
⁴⁰ LÓPEZ, 1998, 36-8.

⁴¹ “Los precios del euro”, *Estrategias de comunicación y marketing* 69 (diciembre 1998), 58.

La respuesta a cuál debería ser el contenido de la información sobre el euro en España en 2001 es también muy elocuente. El contenido más demandado, según la SETE, era mayor información general sobre la UEM, algo acorde con las encuestas de la Comisión, donde se solicitaba en primer lugar más información sobre las consecuencias económicas de la Unión Monetaria. Un contenido que, como sabemos, apenas aparece en la Campaña europea y no está presente en absoluto en la española.

En segundo lugar, en nuestro país se solicitaban demostraciones prácticas, lo que apunta de nuevo a la insuficiencia de los contenidos de este tipo que, supuestamente, eran el único objetivo de la Campaña. Los ciudadanos españoles también pedían más publicidad en los medios de comunicación y campañas específicas para niños y ancianos. Aparte de proyectar el desconocimiento acerca de la existencia de campañas dirigidas a estos colectivos, esta respuesta indica que había una preocupación por los problemas que iban a tener para adaptarse, que distaban mucho de haberse solucionado mediante las acciones adoptadas. De hecho, tan sólo el 53% de los mayores de 55 años conocían la paridad entre el euro y la peseta.

Gráfico 6: ¿Qué tipo de información complementaria considera necesaria o conveniente para facilitar la implantación?



SETE, 2001, 38.

5.6.1.3. Preocupaciones para cuando llegaran los billetes

El Eurobarómetro 52.0 de finales de 1999 mostraba que los ciudadanos españoles se situaban entre los que más dificultades temporales esperaban tener con la llegada de los billetes y monedas: el 58,2% daban esta respuesta, porcentaje sólo superado por irlandeses y holandeses. Un año después, España lideraba el ranking de los países más preocupados, con un 62%⁴². No obstante, en los Eurobarómetros Flash de 2001 esta situación se mitigaba: sólo un 50% de los españoles temían tener dificultades⁴³.

⁴² Eurobarómetro 54.0, octubre-diciembre 2000.

⁴³ Esta diferencia puede deberse a la distinta formulación de la pregunta: los Eurobarómetros Flash no preguntaban si la introducción del euro crearía dificultades, sino si causaría “muchos inconvenientes”.

En España, pues, se aprecia la misma división radical que en toda la zona euro, aunque una vez llegado 2002 afirmábamos haber encontrado menos problemas que la media. No obstante, el estudio cualitativo de 2001⁴⁴ señalaba a España como uno de los países con mayores preocupaciones entre la población más vulnerable, lo que siembra más dudas sobre la eficacia de la campaña dirigida a este colectivo desde 2000.

Respecto a dificultades concretas, el estudio de Alef-Millward Brown de 1998 señalaba como mayores preocupaciones de los españoles el cambio del hábito mental en el manejo cotidiano del dinero y la posible picaresca y abusos que pueden producirse al fijar los nuevos precios⁴⁵. Este estudio ofrece una explicación de por qué este es el principal temor, que comparaba la introducción del euro con aprender un idioma:

Con lo que de modo inmediato se compara esta situación es con la de aprender otro idioma. Cuando uno piensa en ella, como se imagina es traduciendo a pesetas lo que está escrito en euros (del mismo modo que cuando uno no domina un idioma lo primero que intenta es traducir al propio palabra por palabra lo que va escuchando, lo que, naturalmente, resulta agobiante). Hay que adquirir, pues, nuevos automatismos, y ello llevará tiempo y esfuerzo (que variará según edades y disposiciones). Pero entretanto uno se encuentra como si estuviera en un país extranjero –o como extranjero en su propia patria– y, como tal, expuesto a que cualquier desalmado se aproveche de su falta de familiaridad con la nueva escala de valor. Aparece de forma inevitable el miedo al abuso.⁴⁶

Esta encuesta incluía también una pregunta sobre quiénes se aprovecharían en mayor medida del cambio, que ofrecía unos datos muy ilustrativos. La respuesta más frecuente, con un 30%, era “bancos y cajas de ahorros”, seguida por “pequeños comerciantes” con un 19%, por “hipermercados y supermercados” con un 16%, y por “grandes almacenes” (13%). Un 25% respondía que “nadie”. Es decir, las entidades financieras, que la Campaña presuponía como las preparadas y que debían utilizarse como multiplicadores principales de la información sobre el euro eran las que más desconfianza generaban en la población. El grupo de expertos europeo advertía de esta reacción, porque los multiplicadores sesgaban la información según sus propios intereses (4.5.1.4.)

En 1999, el Eurobarómetro hallaba los mismos temores al cambio de hábitos y a los abusos, que coincidían con la media de la UEM, aunque los niveles de preocupación eran sistemáticamente más altos aquí: un 56,5% y un 55,4% de los españoles temían equivocarse al convertir pesetas en euros y viceversa, respectivamente. Más del 50% pensaban que serían engañados por los comerciantes al transformar los precios y al darles el cambio. Lo que menos preocupaba (45,8%) era confundir unos billetes y monedas con otros, comparar precios entre distintos establecimientos (47%) y no entender facturas y nóminas (47,5%)⁴⁷. El estudio cualitativo de 2001 constataba el mantenimiento de estos dos grupos de temores principales en España, al igual que en toda la zona euro.

Ese matiz introducido por el “muchos” puede hacer que la gente no contestara afirmativamente; aunque esperasen dificultades, no esperaban “muchas” dificultades.

⁴⁴ OPTEM, 2001, 8.

⁴⁵ “Los precios del euro”, *Estrategias de comunicación y marketing* 69 (diciembre 1998), 58.

⁴⁶ LÓPEZ, 1999, 54. No obstante, advertía que estos temores tampoco eran exagerados, porque los consumidores confiaban en que la competencia y las autoridades limitarían los abusos. Lo que sí admitía era una posible contracción inicial del consumo, hasta que la gente aprehendiera la nueva escala de valores.

⁴⁷ Como se recordará de 4.5.2.5., los Eurobarómetros estándar medían estas preocupaciones con una escala del 1 (no me preocupa en absoluto) al 4 (me preocupa mucho) en la que debían situarse los encuestados

Tiempo atrás, en octubre de 1998, la Encuesta de Seguimiento Continuo (ESC) de la CE⁴⁸ arrojaba que el 73% de los españoles estaban preocupados por la posibilidad de recibir billetes y monedas falsos, muy por encima del 58% de la media europea. A éste le seguían el temor a las posibles comisiones del cambio (64%) y a las comisiones bancarias de otro tipo asociadas al euro (62%). Es decir, que a los españoles nos preocupaban sobre todo las distintas formas por las que el euro nos podía costar dinero –lo más importante era que el cambio no nos costara nada–, un tema que apenas tenía relevancia en la Campaña frente a otros que preocupan mucho menos, como acostumbrarse a los billetes y monedas, familiarizarse con los precios en euros o las reglas de redondeo. Además, indicaba de nuevo una gran falta de información, ya que es evidente que no sabíamos que no podían imponerse comisiones al canje.

En 2001, los Eurobarómetros Flash sobre el euro indicaban que la preocupación por perder dinero con la introducción del euro se mantenía, aunque manifestada en la posibilidad de que los comerciantes abusaran de los consumidores al transformar los precios de pesetas a euros. En marzo, mayo y julio de 2001, se situaba entre 63 y 64 puntos sobre un índice de 100 (que sería la preocupación absoluta), cerca de la media. Tras la circulación de billetes y monedas, la preocupación creció más todavía, como en toda la zona euro, y el índice de los que pensaban que se habían producido abusos llegó a 86, por encima de la media (Eurobarómetro Flash 121/3). Según el Eurobarómetro 57.1 de primavera de 2002, el 88,6% habían detectado cambios en perjuicio del consumidor, y también nos apartábamos de la media al considerar que se daban en todas las áreas del comercio: 80,3% frente a la media del 68,5%. Las más denunciadas, como en el resto de países, eran bares, restaurantes y servicios, y añadíamos el ocio; las menos eran las comisiones bancarias, pero no así el transporte público.

Las encuestas de la SETE, con una metodología distinta a las anteriores –sólo se podía dar una respuesta a la pregunta– indicaban que en 2001 lo que más nos preocupaba era adaptarnos a los nuevos precios (25%), algo que podía obedecer a la inminencia de la llegada del euro físico y a la consiguiente necesidad de adaptarse a él. En cualquier caso, queda de manifiesto que el objetivo de la Campaña de una preparación suficiente para calcular los precios en euros no se había logrado en absoluto.

También preocupaban al 17% las dificultades de los ancianos, lo que refuerza lo dicho sobre la persistencia de los problemas de este colectivo, y el cálculo con céntimos y el redondeo (12%), todos ellos aspectos prioritarios de la Campaña que deberían estar superados en 2001. Sólo un 9% señalaba los posibles fraudes, en contraste con las encuestas de otras instituciones. El 5% citaba el hecho de que el período transitorio fuera de sólo dos meses, aunque en 1998 España era uno de los países que apoyaba un período transitorio lo más largo posible: el 80% de los encuestados pensaban que debía haber un período de doble circulación, frente a la alternativa de un *big bang*; y más del 50% consideraban que debería durar seis meses, frente a un 27% que se decantaba por tres⁴⁹.

respecto a cada posibilidad. Los porcentajes ofrecidos aquí son la suma de los que puntuaron en España cada una con un 3 ó un 4 (“me preocupa un poco” o “me preocupa mucho”).

⁴⁸ ESC 98.9, septiembre-octubre 1998.

⁴⁹ ESC 98.8, agosto-septiembre 1998.

5.6.1.4. Conocimiento de la Campaña y fuentes de información y ayuda

La Campaña de Comunicación española era conocida por un 80% de la población española en 2001, frente al 75% de un año antes y al 52% que tenía idea de ella en 1999. Más del 80% la consideraba “útil” e “interesante”, cifra que bajaba al 76% y al 61% al calificarla de “comprensible” y de “realista”, respectivamente. Pero lo más significativo era que sólo un 49% de los encuestados la encontraban “completa” (SETE).

El mensaje que más había calado, con bastante diferencia, era el de “seis euros, mil pesetas”, con un 21% de recuerdo en 2001. También se recordaban los referidos a la necesidad de adaptarse, la inminencia de la llegada del euro y su carácter de avance para la economía. Curiosamente, los ciudadanos percibían una sensación de euforia en la Campaña, por mucho que se insistiera en su carácter eminentemente práctico, lo que significa que su carácter propagandístico no pasaba desapercibido entre la población.

La Campaña para los grupos más sensibles era ligeramente más conocida en España que en la media de la zona euro en 2002 (4.5.2.1.), con un 41%; sin embargo, el porcentaje de personas que se habían beneficiado de ella era inferior, un 7%, y nos situaba en penúltimo lugar. Eso reitera lo dicho sobre la necesidad de hacer llegar la información más activamente, más aún a unos grupos con dificultades para acceder a ella.

En cuanto a los canales, la decidida apuesta por los medios de comunicación de la Campaña española había dado sus frutos, ya que la televisión, la prensa y la radio eran las fuentes principales con gran diferencia. Por cierto, las encuestas demuestran que fue un error dar tanta preeminencia a la radio sobre la prensa, que se reservaba a los empresarios; en otoño de 1999, la TV había sido fuente de información sobre el euro para un 63,3% de los españoles, la radio lo había sido para un 34,4% y un 27,5% la habían obtenido de los periódicos y revistas. Los bancos y cajas habían informado a un 25,3%⁵⁰. Este éxito contrasta con la escasa difusión de la campaña de marketing directo, con cifras mínimas de ciudadanos que habían recibido información directa mediante conferencias, seminarios, demostraciones, teléfono o Internet.

Según la ESC de la Comisión de mayo-junio de 1998, los españoles pensaban que la información debía venir de tres fuentes principalmente: las instituciones financieras, los medios de comunicación y el gobierno nacional. Eran los mismos que para la media comunitaria⁵¹ y esto pone de nuevo de manifiesto a quién iban a dirigirse los ciudadanos en busca de información; no pensaban ir a los Eurobuses o al recibo de la luz.

Cuando los Eurobarómetros Flash preguntaban a quién se dirigirían en busca de ayuda práctica, los españoles respondían mayoritariamente “los bancos” en 2001, como en el resto de la zona euro, aunque con unos porcentajes casi 20 puntos inferiores a la media. La diferencia estribaba en el mayor porcentaje de respuestas “no lo sé” en España y en que aquí eran más los que pensaban que no necesitarían ayuda. Una vez introducidos los billetes y monedas, sí aparecían grandes diferencias respecto a la media: España era el único país junto a Portugal donde los medios de comunicación (10%) no fueron el lugar preferido para buscar ayuda, superados por la familia, con el 12%.

⁵⁰ Eurobarómetro 52.0.

⁵¹ Aunque con un cambio de orden que situaba en España a bancos y cajas por delante de los medios, achacable a la importancia del sector financiero y por la percepción del euro como fenómeno dinerario.

La banca sólo llegaba al 4%, pese a lo dicho sobre la importancia del sector financiero. Por el contrario, aquí un 32% –el nivel más alto de la zona euro– citaba “otras” fuentes de ayuda⁵². Eso significa que son aplicables a España dos de las conclusiones que obtuve en 4.5.2.3: la inutilidad de la estrategia de multiplicadores, y que un tercio de la población no necesitaba ayuda, pero la otra conclusión hay que matizarla: los medios no fueron tan importantes como en otros países.

5.6.2. Pequeñas y medianas empresas

Me parece pertinente añadir un pequeño apartado con la opinión de las pyme acerca de la información recibida sobre el euro y sus necesidades en este sentido, debido a la prioridad concedida a este colectivo en las Campañas europeas para el tramo final de la transición y en la española desde 1997.

5.6.2.1. Mejor informadas, pero cada vez menos

Las pyme se sentían mejor informadas que la población general en todas las oleadas de la encuesta de la SETE, con gran diferencia, lo que avala el éxito de las acciones iniciadas con la “Guía práctica del euro para la empresa”. No obstante, este sentimiento desciende con el tiempo: si un 74,7% de las pyme se sentían muy o bastante informadas sobre el euro en 2000, en 2001 esta proporción era del 73%. Esta diferencia parece mínima, pero no lo es si se toma sólo el porcentaje que se sentía muy informado: un 20,2% en 2000 y un 10,6%, casi la mitad, en 2001. Lo mismo sucede con las que se sienten poco o nada informadas, que aumentaron del 24% en 2000 al 26% en 2001.

Este descenso se puede explicar, en parte, por el mismo motivo por el que la población general era reticente a considerarse bien informada pese a haber recibido mucha más información: la proximidad de la llegada del euro físico volvió a los empresarios más exigentes y pensaban que no tenían suficiente información, por lo que, paradójicamente, cuanto más información tenían menos informados se sentían.

5.6.2.2. Cuál debe ser el contenido de la información

A pesar del enfoque absolutamente práctico de la Campaña, lo que los empresarios echaban más en falta era información con ese carácter. En 2001, un 18% solicitaban más demostraciones prácticas y simulaciones en tiendas. En segundo lugar, con un 17%, las pyme demandaban más información global, pero puntualizaban que debía ser más clara y realista, lo que significa una importante crítica a los mensajes recibidos. Es llamativo que sólo el 0,43% solicitaran más información sobre el calendario de implantación, pese a la enorme confusión que existía al respecto, que veré en 7.2.2.2.1.

⁵² Eurobarómetro 121/3, mayo 2002.

En otra pregunta sobre qué necesitarían para facilitar su adaptación al euro, un 16,75% de los empresarios solicitaba más información, pero adaptada a sus necesidades, no generalista. Un argumento más acerca de la falta de claridad y de enfoque de la información de la Campaña. Otro 14% demandaba cursos de formación práctica, opción que superaba por mucho en las preferencias de las pyme a los folletos y guías estándares sin posibilidad de *feed-back*, justo el instrumento favorito de la Campaña.

5.6.2.3. Preocupaciones para cuando llegaran los billetes

Uno de los grandes objetivos de la Campaña 2001-2002 era, como se recordará, evitar que el cambio de moneda fuera aprovechado, sobre todo por el comercio, para subir los precios de forma injustificada⁵³. Pues bien, el 48,1% de las pyme, con un aumento de 5,6 puntos respecto al año anterior, esperaba en el año 2001 que esta subida se produjera, especialmente en el sector servicios, donde este porcentaje llegaba al 56%. Prácticamente nadie auguraba una aplicación del redondeo favorable para el consumidor. Esta subida pretendía paliarse con la *Euroetiqueta* y el código de buenas prácticas como medidas estrella. En los próximos Capítulos veremos el escasísimo conocimiento de ambos por parte de la población general y de las pyme, así como la reducida predisposición de estas últimas para adoptarlos.

Respecto a las mayores preocupaciones de las empresas para el período de coexistencia de pesetas y euros, en 2001 la mayor era la posible confusión al manejar las dos monedas simultáneamente, señalada por una cuarta parte de los encuestados, seguida por los cálculos para la conversión de los precios, con un 22,5%. Es muy destacable la escasa preocupación por el cálculo con céntimos y la aplicación del redondeo (4,37%), algo sobre lo que, sin embargo, insistía bastante la Campaña, y por la posibilidad de sufrir fraudes aprovechando el cambio de moneda (1,9%).

5.6.2.4. Conocimiento de la Campaña y fuentes de ayuda

Dentro de las pyme, el 85,6% conocían la Campaña de Comunicación en 2001, frente al 74,9% del año anterior. No obstante las lagunas manifestadas en otras respuestas, los empresarios otorgaban una alta calificación a la Campaña, que más del 90% calificaban de “comprensible” y “útil”. La característica de “completa” era el que menos apoyos cosechaba, como en el público general, pero con una cifra muy superior: el 78%.

La campaña de publicidad tradicional fue también mucho más efectiva que la de marketing directo para las pyme. Una tercera parte de las encuestadas en 2001 señalaban los medios de comunicación como fuente principal de información. Pero también tuvo un relativo éxito la estrategia de usar multiplicadores en el sector financiero: un 20% reconocía haber recibido información de su banco o caja. Las cámaras de comercio llegaron también a un número importante –el 11,2%– de las empresas. Quienes fracasaron en hacer llegar sus mensajes fueron las administraciones públicas, tanto estatal como autonómicas o locales. Tampoco tuvieron éxito las asociaciones empresariales.

⁵³ Ver apartado 5.4.1.

En el Eurobarómetro Flash 122 de febrero de 2002 se preguntaba a las pyme a quién habían recurrido en busca de ayuda durante la introducción del euro físico. Para la media de la zona euro, los bancos y los contables fueron las principales fuentes, con un alto porcentaje también para “otros”, que incluía fuentes como los medios y las empresas que no necesitaron ayuda. En España, se dio esta misma situación, pero bancos y contables obtuvieron porcentajes inferiores a la media, 25,9% y 24,1%, respectivamente; por el contrario, un número mayor acudió a las autoridades locales, regionales y europeas, 21,1% en total, así como a las cámaras de comercio, el 11,5%⁵⁴.

Dentro de los medios de comunicación, la televisión y no la prensa era el más efectivo, según la SETE, lo que demuestra el simplismo de la estrategia propuesta por la Campaña española. En cuanto a los mensajes, el más recordado era también el de “seis euros, mil pesetas”, por encima de los dirigidos específicamente a las pyme.

5.6.3. Conclusiones

- Los ciudadanos, en general, se han sentido poco informados desde el principio de la Campaña hasta 2001 y sólo tienen unos conocimientos muy simples acerca del euro. Paradójicamente, no existe una demanda relevante de más información
- Las principales demandas son de información general sobre la UEM, ausente de la Campaña, y más demostraciones prácticas, a pesar de que estos contenidos eran su único objetivo. Las preocupaciones prácticas de los ciudadanos en 2001 demuestran que la Campaña no había servido para prepararles, puesto que las principales se refieren a la adaptación a los nuevos precios, los céntimos y el redondeo, y las dificultades de los ancianos, todos ellos temas incluidos en la Campaña. Otras preocupaciones importantes no han sido siquiera tratadas, como el temor a recibir billetes falsos o a ser engañados con la conversión de precios
- Pese a las lagunas, los ciudadanos conocen y valoran la Campaña, aunque la consideran incompleta. El mensaje que más éxito ha tenido es el de “seis euros, mil pesetas”, y los medios de comunicación, en especial la televisión, han sido las fuentes principales de información para la población y las pyme, en este caso junto con la banca. La campaña de marketing directo no ha obtenido apenas resultados. En España, los medios no fueron tan importantes como en el resto de la zona euro a la hora de ofrecer ayuda en 2002, superados por la familia, pero quedó patente la inutilidad de los multiplicadores y de las autoridades
- Donde ha fracasado claramente la estrategia es en transmitir que no habría una subida de precios encubierta que aprovechara el paso al euro, ya que la mayoría de los empresarios creían que se produciría, como así fue

⁵⁴ Podían darse varias respuestas a esta pregunta.

5.7. Conclusiones: tarde y con poca eficacia

1. La Campaña de Comunicación de la UEM en España comenzó mucho más tarde de lo previsto por la Comisión, en 1997, y en su desarrollo se inspiró en la Comunicación de 1998, para luego adaptarse a la de 2000. La justificación oficial es que hasta ese momento no estaba claro que España fuera a entrar en la tercera fase de la UEM. Es llamativo que se iniciara la Campaña de Comunicación antes de elaborarse un Plan nacional de transición
2. La Campaña no sólo adoptó la estrategia funcionalista de dar preeminencia a la preparación práctica sobre la explicación de causas y ventajas de la UEM, sino que la llevó al extremo de supeditar todas las acciones de comunicación a la preparación. Sobre todo al principio, se fijó como tarea prioritaria ofrecer confianza en el proyecto, algo que no aparecía en el resto de países y que se explica por las dudas sobre la capacidad de España de cumplir los criterios. En este sentido, utilizó también la manipulación al transmitir que España tendría que proceder a los mismos ajustes aunque se quedara fuera, y se quedaría sin los beneficios. Otro punto en el que se separó de la Comisión es en zanjar desde un principio la controversia entre el origen político o económico del euro a favor del primero, ya que en España la moneda no es un elemento de identidad nacional conflictivo y la opinión pública es muy favorable a la Unión Política
3. La Campaña se instrumentó en dos acciones: una campaña de publicidad tradicional y otra de marketing directo. La primera se centraba en radio y TV con mensajes para el público general, dejando la prensa sólo para los mensajes destinados a las pyme. La segunda tenía unos públicos mucho más concretos: medios de comunicación, empresas, público en general y asociaciones sectoriales inicialmente, que se ampliaban a grupos con necesidades específicas, escolares, etc. Aquí se recogía la técnica de contagio también propuesta por la Comisión. Los medios de esta campaña eran folletos, exposiciones itinerantes, simulaciones, atención telefónica no gratuita, Internet –por cierto, con una dirección nefasta–, conferencias... En las dos campañas se seguía la práctica de la Comisión de concentrar el grueso de las acciones en los momentos claves del período transitorio. Especialmente importante es la atención prestada a las pyme, consideradas objetivo prioritario desde el principio y a las que se dirigió una Guía de adaptación muy completa y bien diseñada que analizaba no sólo la preparación práctica sino la necesidad de adaptar la estrategia

4. Los contenidos siguieron también la estrategia de desfiguración propuesta por la Comisión que concentraba toda la atención en la preparación, a pesar de que el Plan nacional de transición proponía una serie de mensajes de carácter propagandístico, que no coincidían con los del Libro Verde sino que derivaban de la identidad y de las actitudes de los españoles hacia Europa. El primero era “España llega a tiempo”, que contenía los mensajes de contraste con nuestra Historia anterior, importancia política de la UEM y éxito del gobierno del PP. El segundo, “la UEM es el último paso, de momento”, en alusión al origen político del euro y a la consideración de la UEM como un medio hacia un fin mayor –la Unión Política–. El tercero era “España está en condiciones”, referido al cumplimiento de los criterios, la asunción de la cooperación reforzada y la identificación de la integración –en contraste con el nacionalismo– con el futuro. También se proponía destacar la importancia del euro para alcanzar la convergencia real con Europa y para reducir el paro
5. Las actualizaciones de la Campaña para el año 2000 y para el período 2001-2002 pusieron de manifiesto el fracaso de las actuaciones anteriores –escaso interés de la población, olvido de lo aprendido y falta de preparación, especialmente de las pyme– como ya había sucedido en el nivel comunitario. De igual forma, mostraron una pésima relación coste/beneficio. No obstante, mantuvieron los objetivos, las técnicas y los instrumentos de la Campaña de 1997, lo que cuestiona el éxito de dichas actualizaciones. Las novedades eran la prioridad para las pyme y los colectivos con mayores dificultades
6. A partir de 2000, desapareció cualquier vestigio de mensaje institucional o político en favor de los prácticos, salvo un mensaje de fin de año de 2001. Esto significa que los españoles sólo han recibido mensajes institucionales muy vagos y superficiales, y otros para la adaptación práctica. A pesar de ello, la Campaña 2001-2002 daba por supuesta una información suficiente y la aceptación del euro por parte de una ciudadanía a la que no se habían ofrecido elementos de juicio
7. Esta Campaña unificó las cuatro estrategias publicitarias diferentes de la anterior, que daban lugar a una obvia dispersión de los mensajes, en una sola basada en una familia de muñecos, “Los García”, que buscaba la identificación de las diferentes categorías sociales del público con sus miembros. Los mensajes se hicieron mucho más cercanos –incluso se usaba el humor– para que la gente no viera el euro como algo extraño y fastidioso, y se cambió el de simplicidad por uno de tranquilidad ante las dificultades que se admitía que se avecinaban. Se incrementó así la notoriedad y la capacidad didáctica de la Campaña, pero seguía limitada a los aspectos prácticos

8. En una entrevista mantenida con los responsables de la Campaña española, éstos admiten que el nivel de conocimiento de cuestiones tan sencillas como la duración del período de doble circulación fue muy bajo, y achacan este desconocimiento a que los ciudadanos no han sido tan receptivos como se esperaba y a que “lo dejan todo para el último momento”. Sobre la preeminencia de la preparación práctica, niegan que no se haya transmitido información sobre las ventajas de la UEM y la importancia de que España se incorporase desde el principio, pero aseguran también que la población general tiene unas necesidades de información muy reducidas y que no está preparada para mayores explicaciones
9. Las encuestas realizadas en España arrojan como resultado que los españoles se sintieron poco informados hasta 2002, y sus demandas se referían a mayor información general y, paradójicamente, demostraciones prácticas. La Campaña tampoco los había preparado bien para el período de doble circulación, según estos sondeos, porque los temas incluidos en ella seguían preocupando mucho a los ciudadanos en 2001, cuando se supone que deberían tenerlo todo claro, y no se había ocupado de otros muy relevantes para el público como las falsificaciones. De los sondeos se deduce que la campaña de publicidad tradicional ha sido mucho más efectiva que la de marketing directo, la inutilidad de la estrategia de multiplicadores con la excepción de la banca, la necesidad de hacer llegar activamente la información y la importancia de los medios de comunicación como fuente de información y ayuda, si bien en menor medida que en el resto de la zona euro

PARTE III

LA UEM Y LA OPINIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO VI

LA EVOLUCIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA EUROPEA SOBRE LA UEM

En la segunda parte de esta tesis hemos visto la estrategia de comunicación de la UEM diseñada por la Comisión (Capítulo IV), el marco de referencia de la política de comunicación de la UE (Capítulo III) y el detalle de la Campaña española (Capítulo V). He analizado los emisores, sus objetivos e intenciones, los mensajes transmitidos, los medios y los códigos aplicados. En esta tercera parte estudiaré los receptores y los elementos del proceso comunicativo desde su perspectiva, como dije en la Introducción.

Ya he hablado de los destinatarios en varias ocasiones, pero sólo desde dos perspectivas: la del emisor, es decir, la consideración que éste hace de los grupos objetivo de sus mensajes y las actitudes que desea provocar en ellos; y la del *feed-back*, es decir, la opinión que merecen a los receptores las acciones de comunicación emprendidas, dentro del tratamiento especial que propuse para este elemento. Se puede criticar esta distribución, pero, en aras de la unidad temática, he preferido tratar conjuntamente todos los aspectos de la estrategia de comunicación, incluida la opinión de sus destinatarios.

Ahora abordaré a los receptores desde su propia perspectiva, para examinar sus sentimientos, actitudes y opiniones hacia la unificación monetaria y el euro, las que tenían al principio y cómo han evolucionado con el tiempo como consecuencia de las Campañas y de otros factores. Una vez identificadas estas tendencias, indagaré las variables determinantes de las mismas. Terminaré el análisis poniendo en relación las conclusiones obtenidas con la estrategia de comunicación analizada en el Capítulo IV.

Se trata de analizar la opinión pública o, por lo menos, el apoyo de los ciudadanos a la UEM –ya concluí en 3.2.3.7.1. que la UE no fomenta una verdadera opinión pública, sino sólo su función de control social–, pues de ello depende su legitimidad. Este trabajo no pretende examinar una a una las opiniones públicas de los 12 países de la zona euro. Sólo estudiaré con detalle el caso español en el Capítulo VII. Las fuentes para este análisis serán dos principalmente. Por un lado, las diferentes encuestas y sondeos sobre la UEM y el euro¹. Por otro lado, algunos estudios realizados desde la psicología social y otras disciplinas derivadas de la sociología, que intentan descubrir las raíces de las actitudes de los ciudadanos hacia Europa y la UEM.

¹ Ver crítica a las encuestas como medida de la opinión pública en la Introducción y en el epígrafe 3.1.4.

6.1. Las actitudes hacia Europa y hacia su moneda única

Empezaré por examinar las actitudes de partida de los ciudadanos de los principales países europeos hacia la UEM, que se integra en las creencias y sentimientos sobre la idea de Europa de cada pueblo, así como con el concepto que cada uno tiene de lo que significa la construcción europea. Esto es así porque, como concluí en el Capítulo II, la UEM tiene un origen eminentemente político como paso decisivo hacia una mayor integración, y así lo perciben los ciudadanos, como veremos.

Así pues, estas son las precondiciones estructurales de la receptividad hacia la UEM, el sustrato que determina la aceptación y efectividad de las acciones de información y propaganda sobre la Unión Monetaria y el euro. Su consideración aquí es absolutamente imprescindible, puesto que la acogida de la UEM no será la misma en un país donde la población considera a Europa como un destino natural para su integración, que en otro que la considera una amenaza para su soberanía; si la concibe como un sacrificio que exige compensaciones o como una oportunidad para salir de su atraso.

Juzgo pertinente, pues, revisar las posiciones nacionales hacia la UEM que ya esboqué en el Capítulo II (2.3.4.). Allí explicaba que la posición de las elites políticas de cada país se conformaba, según diferentes expertos en psicología social y política, mediante la confrontación de dos fuerzas: los intereses instrumentales de dichas elites y la identidad nacional de cada país en su relación con la idea de Europa².

Ahora nos interesa más ahondar en el segundo factor, el de la identidad nacional y la concepción del proyecto europeo, puesto que lo que se pretende aquí es estudiar la opinión pública, si es que existe, respecto al euro, y no sólo la actitud de la clase política. Ésta es favorable a la UEM en todos los países que decidieron adherirse a ella, e incluso en otros que no lo hicieron, como Dinamarca, donde la población rechazó inicialmente en referéndum la postura de sus gobernantes. Es más, estas elites son las responsables de las Campañas de propaganda a favor del euro.

6.1.1. Actitudes hacia la UE

Siguiendo con el método deductivo habitual en este trabajo, de lo general a lo particular, empezaré por las creencias y actitudes hacia la Unión Europea antes de pasar a tratar las referidas a la UEM. Para estudiarlas, los instrumentos más habituales son los Eurobarómetros y otras encuestas elaborados por la Comisión Europea, pero los datos que ofrecen son claramente insuficientes para el análisis que aquí se propone. Por ello, voy a recurrir también a análisis cualitativos y otros trabajos que tratan esta materia.

² Risse rechazaba la validez de los argumentos basados en intereses económicos o en consideraciones de equilibrio de poder entre estados: ver 2.3.2.

En el apartado 3.2.2.1. establecí que el apoyo tradicional de los ciudadanos a la Comunidad consistía en una especie de respaldo pasivo o desinterés favorable, lo que Lindberg y Scheingold llamaban “consenso permisivo”, originado por un modelo de construcción europea diseñada por las elites sin contar con la participación de la opinión pública. Dije también que este modelo entró en crisis con el TUE, pues la envergadura del cambio que suponía y la forma de imponerlo a la población movilizaron por fin a la opinión pública, cuya legitimidad era necesaria para que la nueva estructura de la UE pudiera implantarse. Aun así, desde siempre ha habido actitudes enfrentadas hacia el proceso, si bien lo que no existía era el debate entre los ciudadanos. Tras el TUE, este debate tampoco fue tan amplio y plural como debería; es más, salvo en algunos países, notablemente en los que se ha celebrado un referéndum y en el Reino Unido, el referido a la UEM ha sido prácticamente inexistente, como vimos en el Capítulo II.

6.1.1.1. Eurobarómetros: el apoyo y los sentimientos hacia la UE

Los Eurobarómetros, insuficientes como sabemos para medir la opinión pública en el sentido teórico de proceso y debate, sí son instrumentos adecuados para conocer el apoyo de los ciudadanos al proceso de construcción europea y a sus distintos aspectos. Discrepo del profesor Sánchez Martínez cuando opina que este instrumento sólo mide el apoyo difuso, y que las preguntas sobre la bondad de pertenecer a la UE o las ventajas obtenidas de ello se refieren a los conceptos de legitimidad y percepción del bien común con que Easton relacionaba este tipo de apoyo (ver 3.1.3.3.). A mi modo de ver, esto es correcto sólo en parte, pues la percepción de beneficios y ventajas determina el apoyo específico, el que se otorga a cambio de la satisfacción de demandas concretas. Por tanto, partiré de la base de que los Eurobarómetros son instrumentos válidos para medir tanto el apoyo difuso como el específico a la UE y a sus políticas y decisiones.

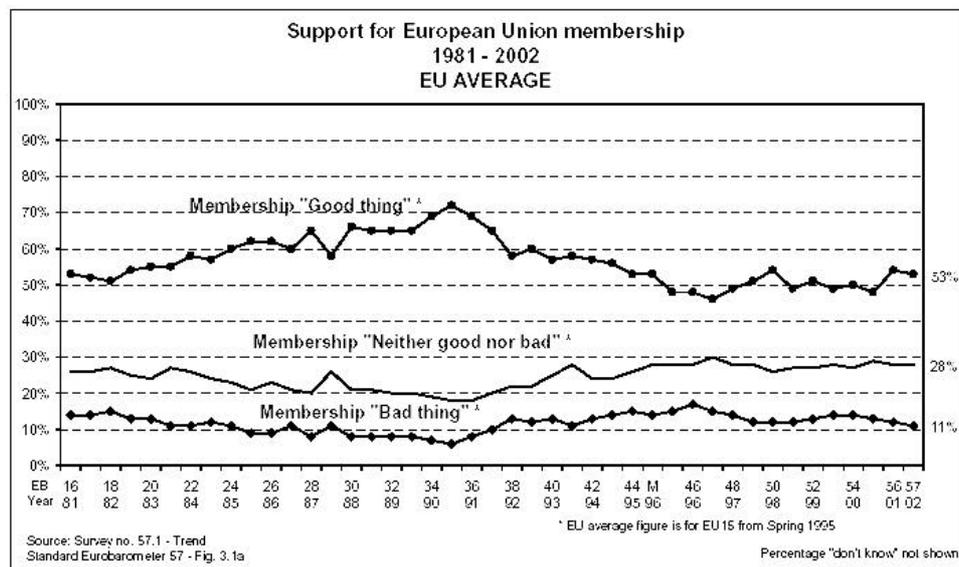
6.1.1.1.1. Evolución del respaldo a la Unión

Tomando el período entre 1981 y 2002, el apoyo medio de los ciudadanos de los estados a su pertenencia a la UE ha oscilado entre el 50% y el 70% de la población. El máximo de todos los tiempos se situó en el 72% en la primavera de 1991, después de una tendencia ascendente iniciada desde el 50% de 1981. Pero la Guerra del Golfo, la posterior crisis económica y el aumento del paro, la Guerra de Yugoslavia, la entrada de tres países relativamente euroescépticos, la crisis de las *vacas locas* y, por encima de todo, el TUE y la ampliación de competencias y objetivos de la Comunidad que conllevaba condujeron a una disminución del apoyo desde ese momento, según reconoce la propia Comisión. La larga duración de este descenso no puede achacarse a una crisis puntual, sino que certifica el fin del “consenso permisivo” descrito más arriba.

El mínimo fue un apoyo del 46% registrado en primavera de 1997. A partir de ahí se vivió una recuperación que llegó hasta otoño de 1998. La primavera siguiente se interrumpió esta tendencia con la dimisión en bloque de la Comisión presidida por Jacques Santer. A partir de ahí, el nivel de respaldo se mantuvo en torno al 50% (48% en primavera de 2001). La llegada del euro físico produjo un nuevo repunte del apoyo hasta niveles de 1998 –54%– en otoño de 2001 y el 53% en primavera de 2002.

Los niveles de oposición a la pertenencia a la UE, sin embargo, no crecieron con el mayor escepticismo, y se han estabilizaron entre el 10% y el 15% (13% en primavera de 2001 y 11% un año después). Los que sí aumentaron tras la crisis fueron los que no creen que la UE sea ni buena ni mala, hasta rozar el 30%³.

Gráfico 7.



Los países tradicionalmente más favorables a su pertenencia a la UE son los del Benelux, especialmente Luxemburgo, así como Irlanda e Italia. España, Portugal, Grecia y Holanda también suelen encontrarse entre los que más la respaldan. El núcleo histórico de la Comunidad, Francia y Alemania, habitualmente está muy cerca de la media del conjunto de la UE, Francia normalmente por encima⁴ y Alemania por debajo. El país con menor nivel de apoyo es Reino Unido, donde es difícil que los partidarios superen el 30%. Los miembros más recientes, Suecia, Austria y Finlandia, también muestran un apoyo bajo. Por último, Dinamarca tiene una actitud parecida a la de Alemania, aunque ese país se ha opuesto a muchas iniciativas comunitarias, como la UEM.

Por grupos sociodemográficos, es una pauta comprobada que los hombres son más partidarios de la UE que las mujeres y que éstas tienen unas cotas más altas de falta de opinión (respuesta "no lo sé"). El nivel educativo también es determinante: cuantos más estudios tienen los ciudadanos, más favorables se muestran a la UE. Normalmente, la edad también influye, aunque en este caso el grupo de población más joven, 15-24 años, es más favorable que el más viejo, de más de 55 años. El nivel económico es otra variable importante, ya que cuanto mayor es, más apoyo a la UE se registra. Por último, si se relaciona el apoyo con otras actitudes de la población, las personas que lamentarían la desaparición de la UE respaldan abrumadoramente la pertenencia de su país, mientras que las que se sentirían aliviadas si eso sucediera dan un respaldo ínfimo.

³ 28% en la última encuesta disponible. Todos los datos, del Eurobarómetro 57, primavera 2002.

⁴ Sin embargo, el respaldo a la UE en Francia cayó a su nivel más bajo en el Eurobarómetro de primavera de 2002, el 47%, algo que no había sucedido ni en con motivo del referéndum de 1992 sobre el TUE.

6.1.1.1.2. *La imagen y los sentimientos hacia la UE*

En el año 2000 los Eurobarómetros introdujeron una pregunta sobre la imagen que los ciudadanos tienen de la UE, positiva o negativa, que alude de nuevo al apoyo difuso. Aquí las respuestas son bastante más optimistas: en primavera de 2001, el 42% tenía una imagen positiva, incluyendo un 7% para quien era muy positiva; el 33% tenía una imagen neutral; y sólo el 18% la tenía negativa, incluyendo un 5% para el que era muy negativa. La distribución por países sí es similar: Irlanda, Italia, Portugal, Luxemburgo y Grecia tienen una imagen muy positiva; en Bélgica, España, Francia y Holanda es mayoritaria esta respuesta; Dinamarca está dividida en tres partes casi iguales; en Finlandia, Austria y Alemania la mayoría es neutral; y en Reino Unido y Suecia gana la imagen negativa. La distribución sociodemográfica coincide con la anterior.

Existe una fuerte correlación entre tener una imagen positiva o negativa y el apoyo o rechazo a la pertenencia a la UE. La imagen de la UE se relaciona con otra variable sobre la reacción emotiva que provoca la UE: los sentimientos en el caso de que se disolviera. Entre los que lamentarían que ocurriera, la inmensa mayoría tiene una imagen positiva de la Unión. Y entre los que se sentirían aliviados, una mayoría más que absoluta, aunque no tan grande como la anterior, tiene una imagen negativa.

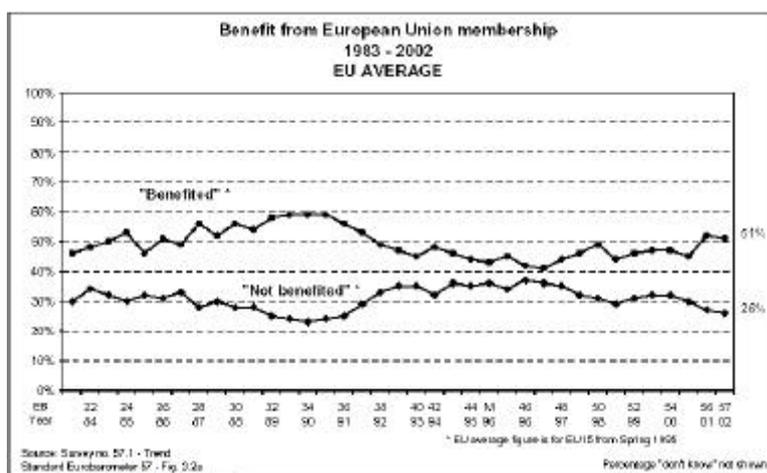
En caso de disolución, a una mayoría de entre el 40% y el 50% le daría lo mismo, cerca de un 30% lo sentiría mucho y el 15% experimentaría alivio. Por países, las actitudes reflejan aproximadamente la orientación habitual, con las excepciones de España, el país con mayor número de indiferentes, y de Finlandia, que se suma a Reino Unido y Suecia en que la mayoría se sentiría aliviada. En el resto de países, los aliviados no superan el 20% y la gran proporción de indiferentes en casi todos apunta a una ausencia de implicación emocional con la política de la mayoría de los ciudadanos. Desde una perspectiva diacrónica, se observa una tendencia creciente del sentimiento de indiferencia, normalmente a costa del lamento si la UE desapareciera. Las actitudes por categorías de población son las mismas de otras respuestas, aunque ahora el grupo de edad entre 40 y 54 años es el más preocupado por una disolución, y el de mayores de 55, el que más alivio experimentaría. La relación de la actitud hacia la UE con estos sentimientos es más tenue que con otras variables, aunque cada vez menos partidarios de la UE lo sentirían si desapareciera y cada vez más opositores se sentirían aliviados.

Los Eurobarómetros indagan también en la confianza que merecen a la población la UE y sus instituciones. Los ciudadanos aparecen divididos prácticamente en dos entre los que confían y los que no, aunque los primeros son más propensos a apoyar la UE. En todo caso, el apoyo a la UE no depende directamente de esta confianza.

6.1.1.1.3. *Beneficios nacionales y personales de ser miembro*

Es interesante que los porcentajes que apoyan a la pertenencia de su país a la UE son sistemáticamente superiores a los que creen que se ha beneficiado de ella. Dicho de otro modo, el apoyo difuso es superior de forma consistente al específico. En los últimos 20 años, la opinión de que la pertenencia es provechosa nunca ha superado el 60%, y su evolución ha sido la misma que la del apoyo a la Unión: crecimiento hasta máximos en 1991, descenso hasta 1997, recuperación, estabilización y nuevo repunte con el euro físico. En primavera de 2001 estaba en el 45%, y un año después, en el 51%.

Gráfico 8.



La distribución por países es bastante similar a la anterior, pero con una diferencia notable: a la cabeza se colocan siempre los *países de la cohesión*, sobre todo Irlanda, seguida de lejos por Grecia y Portugal, y con la excepción de España, cuyo nivel de satisfacción con su pertenencia a la UE es inferior al de los otros tres. De nuevo, el Benelux ofrece resultados bastante positivos y se suma a ellos Dinamarca, mientras que Reino Unido y Suecia están a la cola de la percepción de beneficios. La educación es aquí el factor más determinante. Lógicamente, existe una correlación muy fuerte entre el apoyo a la pertenencia a la UE y el sentimiento de que ésta ha sido provechosa.

En primavera de 2000 también empezó a preguntarse si el encuestado personalmente había obtenido más ventajas o inconvenientes de la pertenencia de su país a la UE. La respuesta mayoritaria suele ser la neutra, “tantas ventajas como inconvenientes”, seguida por la de “más ventajas”, con cierta diferencia respecto a los que piensan lo contrario (26% frente a 16% en el Eurobarómetro 55). El nivel de respuestas “no lo sé” es elevado. En todos los países, el porcentaje de los ciudadanos que piensan que ha sido beneficioso para ellos es inferior al de los que creen que lo ha sido para su país. Irlanda sigue a la cabeza de los optimistas, pero en este caso le sigue España, por delante de Luxemburgo. Son los únicos tres países donde la respuesta “más ventajas” es mayoritaria. En el resto, la respuesta neutra es la más frecuente, y en Suecia, Reino Unido y Austria el número de los que opinan que les ha perjudicado supera al de los que piensan que les ha beneficiado. La edad, el nivel económico y el educativo determinan una mayor percepción de ventajas, y existe una relación menos directa que en el caso anterior entre la percepción de los beneficios personales de la UE y el apoyo a la misma.

6.1.1.1.4. Apoyo a la Unión Política

A partir de 1993 se pregunta por las principales tareas de la Unión, algunas referentes a sus políticas y otras a su forma de funcionar (Gráfico 9). El 71% de los ciudadanos apoyaban en 2002 una política de defensa y seguridad común y un 64% estaban a favor de una política exterior común, los dos pilares junto a la UEM que deben conducir a la Unión Política. Precisamente, la UEM obtenía un apoyo inferior hasta 2002, cuando superó a la segunda. Desde 2001 los Eurobarómetros inquieran si la UE debería tener una constitución; en los sondeos 55, 56 y 57, las respuestas positivas oscilaron entre el 62% y el 67%, y las negativas no superaron el 10%.

Estas respuestas deben mover a una reflexión relacionada con la conclusión del Capítulo II: que la UEM sólo se justifica como paso hacia la Unión Política. Se puede aducir que este apoyo mayoritario a la Unión Política es posterior a la entrada en vigor del TUE, pero viene de lejos. En 1984, el proyecto de la UE entendida como mayor unificación política lograba un apoyo del 64% en los nueve países incluidos en la encuesta. Incluso en Reino Unido y Dinamarca los partidarios eran más que los opositores. Un 80% aprobaba un espacio judicial único y un pasaporte europeo, un 60% era partidario de la unificación de las prestaciones sociales y un porcentaje similar respaldaba la UEM, aunque con más oposición en los dos países citados. Sin embargo, en ninguno lograban apoyo mayoritario las propuestas de un embajador único de Europa ni de un equipo olímpico unificado. “Esta aparente paradoja puede encontrar su justificación en el hecho de que el contenido de la soberanía parece menos resistente que algunos de sus símbolos”, opina el profesor Aldecoa⁵. Una apreciación muy relevante para mi estudio.

En 1988, otro Eurobarómetro especial encontraba que dos tercios de los ciudadanos estaban a favor de los “Estados Unidos de Europa”, un 65% estaba dispuesto a elegir directamente un gobierno europeo y un 57% votaría a un jefe de gobierno europeo natural de otro estado⁶. Aparte de reforzar lo anterior, aquí aparece una variable interesante: el nexo percibido entre la Unión Política y una mayor democracia.

Hasta mediados de la década de 1990 los Eurobarómetros preguntaban si el encuestado estaba a favor o en contra de los esfuerzos para unificar Europa, lo que no equivale al proceso de integración comunitario: no es lo mismo apoyar una mayor unificación que el modelo concreto con el que se está llevando a cabo. Entre 1981 y 1993, el apoyo a la unificación genérica fue muy superior al de la Comunidad, con diferencias de hasta 20 puntos porcentuales. Este dato abunda en lo dicho sobre la Unión Política e introduce una nueva variable en el análisis: existe un apoyo difuso mayor a la unificación europea en abstracto que al modelo concreto de la UE; dicho de otro modo, existe un grupo significativo que está en contra de la UE actual pero que la apoyarían si fuera de otra manera, precisamente si impulsara una mayor unificación de Europa. Esta variable ayudará a explicar algunos resultados de las encuestas sobre la UEM.

El apoyo a la Unión Política probablemente crezca en el futuro: una encuesta entre jóvenes de entre 15 y 24 años encontraba en 2001 que la visión principal de Europa para un 31% era la idea de un gobierno europeo, aunque el 50% sólo la veía como una “oportunidad para ir donde yo quiera”. En Holanda, España y Bélgica, el apoyo a un gobierno europeo se consideraba la razón principal de la construcción europea⁷.

También había un amplio acuerdo en 2002 (66%) respecto a que los miembros de la Comisión deben contar con el respaldo del Parlamento, esto es, que este órgano debía tener más poderes, y esta opinión se daba tanto en los países que creían que la UE tenía demasiado poder como en los que la apoyaban tal como es. La mayoría también era favorable al principio de subsidiariedad⁸. La tarea que atraía menos apoyos era la ampliación (43% en 2001 y 50% en 2002), si bien sus partidarios eran más que los opositores. La opción del Eurobarómetro más respaldada, superior al 80% en 2001 y 2002, es que debería enseñarse en los colegios la forma de trabajar de las instituciones.

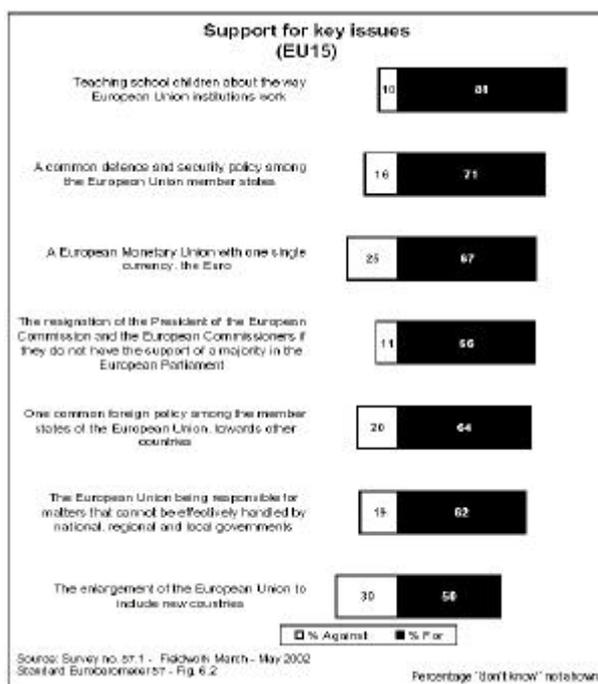
⁵ ALDECOA, 1985, 98-9.

⁶ BRUNNER, 1988, 103.

⁷ Eurobarómetro especial sobre los jóvenes, abril-mayo 2001, Servicio del Portavoz, IP/01/1548.

⁸ Analizado en el apartado 3.2.3.1.1. del Capítulo III.

Gráfico 9.



Una pregunta complementaria da una serie de opciones para que los ciudadanos consideren si son o no prioritarias. Las más prioritarias (90%) en 2002 eran mantener la paz y luchar contra el terrorismo y el desempleo, pero es muy ilustrativo que el 80% creyera que garantizar los derechos individuales y el respeto de la democracia en Europa eran prioridades de la UE –de nuevo, la relación entre Unión Política y más democracia– y que el 68% diera ese carácter a acercar la UE al ciudadano e informarle sobre ella, sus políticas e instituciones, lo que evidencia el descontento con el método elitista comunitario y con el nuevo enfoque de la PIC. Ambas respuestas estaban por encima del 65% que cosechaba la prioridad del éxito de la implantación del euro.¹⁰

6.1.1.2. Análisis cualitativo: el concepto de Europa y las actitudes hacia la UE

Como dije anteriormente, las conclusiones extraídas de los datos de los Eurobarómetros son muy importantes pero insuficientes para el análisis propuesto. Por tanto, voy a recurrir también a análisis cualitativos de la opinión pública sobre la UE encargados por la Comisión. El que utilizaré más profusamente es el elaborado por la empresa OPTEM en junio de 2001 en los 15 países miembros y nueve candidatos, que no tomaré en cuenta. Sus objetivos son identificar y describir las percepciones de la UE, las actitudes hacia ella y las expectativas que genera, así como las causas de las mismas.¹¹ Completaré sus conclusiones con las de otros estudios parciales sobre la materia.

⁹ Analizado en el apartado 3.2.3.1.1. del Capítulo III.

¹⁰ Los últimos porcentajes se refieren al Eurobarómetro 57.1, primavera 2002.

¹¹ El trabajo de campo de este estudio fue realizado en la segunda mitad de enero de 2001, mediante 86 grupos de discusión con una duración media de tres horas. En total, contó con 694 personas de entre 25 y 60 años, pertenecientes a la parte media de la escala social (la mitad de los grupos estaban compuestos por personas de categorías socioeconómicas medias-altas y la otra mitad, de categorías medias-bajas). Según el tamaño de cada país, hubo dos o cuatro grupos de discusión; si fueron cuatro, dos se llevaron a cabo en una ciudad grande y otros dos en una ciudad de provincias relevante (DEBOMY, 2001, 2).

6.1.1.2.1. *El concepto de Europa y la división Norte-Sur*

Lo primero que se desprende de este estudio es que Europa es un concepto principalmente histórico y cultural para sus habitantes, no geográfico, y que no existe una identidad o sentimiento europeos como tales, por la enorme variedad histórica, cultural y lingüística de los estados miembros¹². A pesar de los muchos elementos comunes, los conflictos, estereotipos y prejuicios pesan mucho en la mentalidad de los ciudadanos. Al analizar la percepción de esta identidad y la concepción de ser europeo, aparece una clara división entre un Sur muy grande y un Norte muy pequeño.

El *Sur* incluye a la mayoría de los países, tanto miembros de la UE como ajenos, y situados en el Sur, Centro o Este de Europa. Sus ciudadanos son conscientes de la existencia de lazos culturales y ven a Europa como una entidad histórica, un lugar de constante intercambio durante siglos entre pueblos diversos pero con raíces comunes; pese a los conflictos, esta entidad se mantiene. Opinan que su modelo, construido sobre valores culturales y humanísticos, es único en el mundo. Es más, se opone claramente al de EEUU, cuya mentalidad se percibe como muy diferente y que se critica como un pueblo sin historia, materialista y sin valores. Existe una intensa hostilidad hacia él, no sólo en Francia o Alemania, sino en países como Grecia o España. Por el contrario, hay una empatía espontánea hacia otros europeos, aunque no se conozcan bien. La fuerza de los lazos culturales se siente especialmente en los países latinos, Bélgica, Luxemburgo y la mayoría de Europa Central. Es menos intensa en Alemania, Irlanda (aislada geográficamente y sin conocimiento de idiomas) y Finlandia (también bastante aislada).

Recordemos que las variables relevantes para el apoyo difuso eran la legitimidad percibida en el sistema, la noción de interés común y la identificación con la comunidad (epígrafe 3.1.3.3.). Las dos últimas se darían en el *Sur*, según lo que acabamos de ver.

El *Norte* está formado por unos pocos países del Norte de Europa, en los que se da mucha menos importancia a las raíces comunes y a la proximidad cultural. Dentro de la UE, abarca claramente a Reino Unido, donde muchos ciudadanos no se consideran europeos, a Holanda, a Dinamarca y, con menos fuerza, a Suecia. Existe una convicción profunda de la superioridad o especificidad del modelo de sociedad que han desarrollado con sus propios valores, y una débil propensión a compartirlo con los otros europeos, que se ven como una amenaza. Su empatía hacia ellos es débil, en especial hacia el Sur, cuya mentalidad no entienden: creen que no son responsables, no trabajan duro, etc.

Para explicar estas diferencias, Daniel Debomy recurre a algunas variables. Los países del *Sur*, a lo largo de la historia, han pertenecido a entidades más grandes en las que se mezclaron con otros pueblos: el Imperio Romano, el Bizantino, el Sacro Imperio, el Austriaco o el Napoleónico. Además, los del *Norte* se caracterizan por la preponderancia de unos valores protestantes estrictos, mientras que la cultura del Sur tiene sus raíces en el catolicismo o en el cristianismo ortodoxo. También puede haber razones demográficas: la familia “nuclear absoluta”, caracterizada por la importancia de los valores de libertad y desigualdad, es típica en Inglaterra, Holanda y Dinamarca, los países con mayores reservas hacia Europa como una comunidad fuerte. En todo caso, la división entre estos bloques de países no es circunstancial, sino que tiene unos fundamentos muy antiguos y arraigados, y se ha ampliado en los últimos 15 años.

¹² Ver apartados 3.2.2.1. y 3.2.3.1.1.

El sentimiento europeo se ha diluido en los países del *Norte* y, en los del *Sur* que se han ido sumando a la UE –donde simbolizaba unirse a la modernidad del *Norte*–, el atractivo de los valores de éste se ha reducido y se rechaza su forma de vida. Otra importante conclusión es que Europa es percibida tanto por los países favorables como por los escépticos como algo más amplio que la actual comunidad política: como una comunidad social según el concepto de Easton. Para Guido Brunner, “no se puede reducir el fenómeno europeo a lo político. Sería cercenarlo en una cuestión de poder, cercenarlo del impulso que proviene del arte, del intelecto, de la sociedad, de la cultura en otras palabras. El ejercicio del poder no puede ser el único sustrato real de una unión de democracias europeas”¹³.

6.1.1.2.2. *Las actitudes hacia la UE*

Veamos brevemente las actitudes de los diferentes países hacia la UE, que dependen principalmente de la intensidad del sentimiento de pertenencia a Europa y de la legitimidad de la institución, pero en las que influyen otros factores.

- Los ciudadanos de los países del Sur geográfico son, en general, favorables a una Unión Europea fuerte, que una y federe a los estados a casi todos los niveles, mucho más allá del económico. El objetivo es convertirse en una gran potencia que compita cara a cara con EEUU. En todos ellos, hay una percepción clara de los beneficios de pertenecer a la UE y de su contribución al desarrollo económico y social, encarnada en los Fondos Estructurales. El apoyo más fuerte se da en Portugal e Irlanda, aunque este último no comparte la oposición a EEUU; en los demás, está atemperado por el desencanto porque la Unión no satisface su aspiración de mayor unidad. En Italia, existe una tendencia a distanciarse de cualquier institución. En España y Grecia, hay una frustración por la persistencia de la distancia económica con los países más desarrollados y por la idea de que sus intereses no cuentan en Europa
- Los belgas y luxemburgueses son tradicionalmente procomunitarios y ven la UE como un conjunto igualitario, con un amplio concepto de su legítimo campo de actuación. Además, tienen claro que, para los países pequeños, pertenecer a este grupo es necesario para tener un lugar en la Sociedad Internacional. A su juicio, la UE es principalmente una construcción económica, pero debe tener un mayor perfil político, en parte para competir con EEUU
- Finlandeses y austriacos también son mayoritariamente partidarios, emocional y racionalmente, y están abiertos a una UE con poderes políticos. Los primeros se sienten menos aislados y más seguros frente a su vecino ruso. Los segundos recuerdan la presencia del bloque comunista a sus puertas, por lo que valoran los objetivos de paz y cooperación, así como la contribución de la UE en economía. Sus recelos se refieren a su falta de peso en las decisiones. Ambos saben que no pueden mantenerse aislados con su tamaño

¹³ BRUNNER, 1988, 16. Por eso, Brunner cree que es esencial responder a la pregunta: ¿Quieren los europeos su unión? Eso requiere un examen de la maraña de raíces históricas, culturales y sociales que nos separan y nos unen. Además, como no hay un sentimiento de solidaridad previo, hace falta una convergencia social que origine un consenso favorable a la unión y dé forma a una identidad común.

- Los franceses y los alemanes, conscientes del objetivo político original de la Comunidad de evitar nuevas guerras mediante la cooperación, también apoyan claramente la idea de una Europa unida en la que los países compartan todas las esferas. Los franceses son los que más importancia dan al refuerzo mutuo para hacer frente a EEUU y los alemanes, en los últimos 10 años, se han dado cuenta de sus diferencias con los norteamericanos. Sin embargo, los dos encuentran grandes diferencias entre lo que la UE debería hacer y su imagen actual: confinada al área económica, debilitada por las discrepancias y la falta de visión, compleja y poco democrática. Necesita, a su juicio, una estrategia clara que la guíe, para que la gente la entienda y se implique. Los franceses consideran que Delors propuso ese plan. Los alemanes tienen, además, grandes prejuicios hacia una institución percibida como sobredimensionada, burocratizada y costosa. Y se creen la *vaca lechera* de Europa
- En los cuatro países con tendencia a excluirse de Europa y a centrarse en sus propios modelos y valores, estas actitudes se traducen en una fuerte desconfianza en la UE y el deseo de restringir su campo de acción. Consideran que pertenecer a ella es útil para sus intereses económicos, pero que en las demás áreas es una amenaza de intervencionismo que anule sus valores nacionales o su modelo social. La visión de la UE llega a la burla de una institución preocupada sólo por armonizaciones absurdas y contrarias a la libertad, con una burocracia enorme, despilfarradora y sospechosa de corrupción. Cada vez se deteriora más esta imagen. Suecia es el país menos crítico

Me parece importante destacar que en muchos países se critica la falta de rumbo y de proyecto de la UE actual, lo que explicaría, junto a la falta de legitimidad democrática y a la construcción desde arriba que vimos en el Capítulo III, el mayor apoyo a la integración europea que al modelo concreto representado por la UE.

6.1.1.2.3. *El conocimiento de las actividades de la UE*

Hay grandes diferencias en los niveles de conocimiento sobre lo que hace la Unión. En general, éstos son más altos en los países proeuropeos del *Sur* (incluida Irlanda), donde hasta las categorías sociales medias-bajas pueden citar muchos de sus campos de acción. También son elevados en otros países tradicionalmente partidarios, como Bélgica, Luxemburgo y, en menor medida, Francia, así como en los últimos en incorporarse, apoyen o no a la UE, debido a la cercanía del debate sobre su integración. Se aprecia una pauta de menor conocimiento en los países grandes que en los pequeños, con los niveles más bajos en Alemania y, especialmente, Reino Unido. Además, los ciudadanos tienden a pensar que saben menos de lo que realmente saben, cosa que el informe achaca a la falta de visión o de una estrategia de futuro de la Unión.

Lo que sí existe es un desconocimiento “abismal” del sistema institucional, con ignorancia de las instituciones y frecuentes confusiones entre ellas. Esto no se da sólo en los países opuestos, sino en los tres impulsores de la Comunidad, Francia, Alemania e Italia. Las relativas excepciones son Portugal, Grecia, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo y Austria –los países pequeños favorables a la UE–, en las categorías sociales más altas.

El conocimiento proviene casi exclusivamente de los medios de comunicación, que son el canal por el que prefieren recibirlo, aunque muchos admiten que no atienden cuando emiten información comunitaria. Esto coincide con las conclusiones acerca de la información de la UEM del Capítulo IV. La población no recibe información de las instituciones comunitarias o nacionales, que les parecen ausentes del debate sobre Europa.

Este desconocimiento generalizado se produce a pesar de que el debate sobre la integración europea que se originó a raíz del TUE debería haber mejorado los niveles de información. Y no se trata de que la gente haya olvidado en 2001 lo que aprendió a mediados de la década de 1990; entonces el nivel de conocimiento tampoco era satisfactorio: “Levels of knowledge and awareness in regard to European foreign and defense policy are much lower than frequently assumed. But then, knowledge of the European Union in general is not that impressive either”¹⁴.

Sinnott elabora un índice de conocimiento de la UE a partir de una extensa serie de preguntas realizadas en el Eurobarómetro 39 (primavera de 1993), según el cual un 10% de la población de la Unión estaba muy bien informada, un 24% estaba moderadamente bien informada y el 65% restante aparecía por debajo del nivel “algún conocimiento pero no bastante”; concretamente, en ese nivel estaba el 26% de la población, el 24% tenía muy poco conocimiento y el 15% no tenía ningún conocimiento en absoluto.

6.1.1.2.4. Relación conocimiento-actitudes hacia la UE

Voy a hacer un inciso en el análisis cualitativo de la opinión pública para explicar la relación entre conocimientos y actitudes que se desprende de los estudios basados en los Eurobarómetros. El citado trabajo de Sinnott comprueba empíricamente que el grupo con un conocimiento más alto de la UE estructura sus actitudes en grupos temáticos diferenciados –UEM, Política Exterior y de Seguridad Común, inmigración y lucha contra el crimen y el tráfico de drogas–, mientras que, a partir del segundo de los niveles del párrafo anterior, se pierde claramente la coherencia. La UEM es el único tema que mantiene la coherencia en todos los niveles de conocimiento.

Asimismo, este estudio demuestra que las personas con niveles más altos de conocimiento son capaces de correlacionar preguntas formuladas en diferentes partes de la encuesta, mientras que las de los niveles más bajos no lo son. Esto demuestra, en su opinión, que los primeros tienen actitudes verdaderas basadas en el conocimiento mientras que los segundos dan respuestas aleatorias influidas por la formulación de la pregunta, el contexto, etc.¹⁵ De nuevo, la excepción es la UEM (ver epígrafe 6.3.1.). Así pues, una estructura coherente de actitudes hacia la UE sólo se da en los niveles más altos de conocimiento, mientras que a partir de los inmediatamente inferiores se pierde la coherencia en las actitudes y en los más bajas éstas son básicamente aleatorias.

¹⁴ SINNOTT, 2000, 120, referido a datos de 1995.

¹⁵ Sinnott parte de la hipótesis de que las pistas generadas por el contexto inmediato de las preguntas, que son las responsables de las actitudes aleatorias frente a las reales, basadas en convicciones, no sirven para correlacionar dos preguntas formuladas en diferentes lugares. También se basa en que el grado en el que los entrevistados confían en el contexto inmediato para elaborar sus respuestas es inversamente proporcional a su nivel de conocimiento político. (SINNOTT, 2000, 123). Ver 3.1.3.2. sobre las actitudes.

Pese a estas relaciones entre conocimiento y actitudes, Sinnott admite que existe cierta corriente de opinión proeuropea o antieuropea presente en todos los niveles de información sobre la UE y que se aprecia en las actitudes hacia todos sus aspectos¹⁶.

6.1.1.2.5. Actitudes cuando se conoce la UE

Volviendo al estudio de Debomy, proponía a los participantes leer dos documentos, uno con la historia y principales actividades de la UE y otro con un resumen de las instituciones y sus funciones. La conclusión más importante para mi trabajo es esta:

The reactions show very clearly that when people are given basic information, expressed in simple (though not simplistic) language and clearly structured, letting them know that the European Union does things which concern them, suggesting a guiding theme and highlighting the ways in which the various Community policies interlink, it generates a lot more interest and credibility than it might believe.¹⁷

Es decir, cuando se explican bien la acción, objetivos y funcionamiento de la Unión, los ciudadanos la entienden, se interesan por ella, se eliminan algunas actitudes negativas y se cuestionan ciertos estereotipos, incluso en los países menos partidarios. Otra conclusión de este ejercicio es que nunca nadie había hecho llegar esta información básica a la gran mayoría de la población. Además, todas las actividades enfocadas a avanzar en la unidad de Europa, incluida la UEM, despiertan un gran interés y reciben un mayor apoyo de los ciudadanos que las políticas de competencia o agrícola.

6.1.1.2.6. Expectativas de la UE

Las expectativas que tienen los ciudadanos son muchas y muy altas, así como muy diferentes en cada país. Se pueden clasificar, no obstante, en varios grupos:

- Suplir la incapacidad de las autoridades nacionales: presente sobre todo en los países del *Sur* y Reino Unido, se refiere a temas sociales como consumo, sanidad, sistema educativo y servicios públicos básicos
- Apoyar el desarrollo económico y social: en los países que perciben Fondos de Cohesión, se espera que continúen hasta alcanzar a los más desarrollados
- Ocuparse de problemas transfronterizos esenciales: medio ambiente, salud pública, protección de los consumidores (tras las *vacas locas*), lucha contra el crimen o inmigración

¹⁶ Este estudio se limita al nivel de conocimiento como única variable independiente en la conformación de las actitudes, sin considerar otras como la educación, la clase social, la edad, la exposición a los medios, etc. Sinnott advierte que estos factores pueden afectar a la estructura de actitudes identificada, pero niega que, por ello, el efecto del conocimiento sea “espurio”. Eso requeriría demostrar que las actitudes son reducibles a una combinación de los citados factores, y las investigaciones existentes indican que, aunque están afectadas por esas variables, no están causadas por ninguna ni por su combinación.

¹⁷ DEBOMY, 2001, 12.

- Fortalecer a Europa en la escena internacional: se entiende en la mayoría de los países que esta es la razón de ser de la UE: ser capaz de oponerse eficazmente a los EEUU. Eso incluye asuntos económicos, monetarios, tecnológicos, culturales y un sistema defensivo independiente de la OTAN
- Fomentar un trato económico justo: se cuestiona si se va a establecer un verdadero sistema de competencia, y muchos de los ciudadanos lo dudan
- Lograr una verdadera movilidad laboral, armonización y reconocimiento de títulos, intercambios educativos, y conservación del patrimonio histórico
- En cuanto a la ampliación, la reacción de los diferentes países está ligada a su actitud hacia Europa. Los ciudadanos del *Sur* no cuestionan la legitimidad del acceso de los candidatos y los del Sur geográfico se solidarizan con ellos porque han pasado por el mismo proceso, aunque no están preparados para una reducción de los Fondos Estructurales. Los habitantes del *Norte* son reticentes a la ampliación, ya que creen que sólo tendrá efectos negativos para ellos. Los británicos se niegan a “pagar” a los miembros futuros

6.1.1.2.7. La información sobre la UE

Juzgo interesante finalizar este apartado con algunas consideraciones respecto a la información sobre la UE que se extraen del análisis cualitativo. La principal es que existe una necesidad de información en todos los estados, aunque esa necesidad no se percibe y no hay una demanda activa. En los países más escépticos, los ciudadanos no perciben que lo que hace la UE les afecte, por lo que su interés es aún menor.

Respecto a su contenido, los ciudadanos esperan que se ocupe de cómo afectan las acciones comunitarias a los países y a los individuos en su vida diaria, y que les proporcionen un mejor conocimiento general de los asuntos de la UE, sus planes, actividades y decisiones. Al mismo tiempo, existe un deseo de discusión sobre temas europeos que está totalmente insatisfecho, lo que evidencia lo antidemocrático del objetivo del nuevo enfoque de evitar los debates (3.2.3.3.), que se trasladó a la UEM. En cuanto a la forma, hay un consenso en rechazar todo lo aburrido y árido, así como lo escrito en jerga tecnocrática u oficialista. Se favorecen las presentaciones vivas, que impliquen al receptor y que apelen no sólo a la razón, sino a las emociones. Esto permite una verdadera persuasión y cuestiona la necesidad de la propaganda *antiemocional*¹⁸.

6.1.2. Las posiciones hacia la UEM

Las actitudes de partida hacia la UEM han de situarse en su contexto histórico, que es la larga crisis de apoyo al proyecto comunitario iniciada con el TUE, que analicé en los Capítulos III y IV y he refrendado más arriba con los resultados de las encuestas.

¹⁸ Ver la explicación del concepto en el apartado 3.2.1.2.

Con esa base, no extraña que Pedro Schwartz afirmara que “la reacción de los europeos ante esta gigantesca apuesta [la UEM] se encuentra dividida: entusiasmo o rechazo de unos pocos, doloroso empeño para muchos y resignación para la mayoría”¹⁹.

Dentro de este escepticismo, ¿existe una actitud hacia la UEM común en toda Europa? Evidentemente no, puesto que se relaciona con la actitud hacia la UE y ésta varía según las diferentes identidades nacionales. Sin embargo, sí existen ciertos elementos comunes, que enumera Sartorius: “las opiniones públicas de nuestros países, sin excepción, no están satisfechas con las altas tasas de desempleo, con los recortes del estado de bienestar, la insuficiente democracia de las instituciones europeas, el oscurantismo y la lejanía con que se tratan estas cuestiones”²⁰. Merece la pena resaltar algunos, que conforman el sustrato sobre el que debían actuar las Campañas de comunicación.

6.1.2.1. Aceptación o rechazo del neoliberalismo

Martin Marcussen cree que un país tiene una predisposición mayor o menor hacia la UEM en función de la aceptación que tenga la ortodoxia económica (neoliberal, se entiende) en su mentalidad y en sus instituciones.

Para medir esta aceptación utiliza cuatro variables: el grado de implicación del sector financiero en el industrial, la fortaleza de los pactos sociales, el grado de independencia del banco central antes del nacimiento del BCE y la exposición del país a la economía internacional, entendida en Europa como Alemania. Este planteamiento lleva a concluir que, en los países con mayor aceptación de la ortodoxia de baja inflación, bajo déficit público y política monetaria estricta, la opinión pública es más proclive hacia la UEM, y viceversa. De este modo, en Holanda los ciudadanos opondrían mucha menos resistencia a la moneda única que en Suecia, y por eso optó por quedarse fuera²¹.

Aunque este autor cae en el determinismo y no analiza los mecanismos de transmisión de estas ideas que hemos visto en el apartado anterior, y a pesar de que parte de premisas discutibles como la relación directa entre independencia del banco central y apoyo al neoliberalismo, su conclusión es útil para mi análisis. En el Capítulo II expliqué que la UEM es la expresión del triunfo de la nueva política económica y de la desinflación competitiva, pese a que los liberales más radicales la critiquen por quedarse corta. Por tanto, cuanto más asumida esté esta política y más apoyo tenga en un país, más fácil será persuadir a sus ciudadanos de las ventajas de la UEM.

Ahora bien, la asunción de la ortodoxia económica, como sabemos, es un factor menos relevante que otros de carácter cultural, político o de identidad nacional para explicar el apoyo a la UEM. El ejemplo claro es Alemania, país donde la rigidez monetaria es un dogma de fe pero que registra unos bajos índices de apoyo a la UEM que se explican por variables relativas a la visión de Europa en su identidad nacional.

¹⁹ SCHWARTZ, 1997, 115.

²⁰ SARTORIUS, 1997, 81.

²¹ MARCUSSEN, 1997.

Aquí es muy relevante señalar que el sustrato con el que se encuentra la UEM y su propaganda y subpropaganda no es especialmente favorable al neoliberalismo. En el estudio cualitativo de Debomy encontramos que los ciudadanos europeos tienen, mayoritariamente, una percepción de que el liberalismo ha ido demasiado lejos o por un camino equivocado. Algunos lo critican desde una posición ideológica contraria, pero otros muchos están molestos por el deterioro de los servicios públicos básicos, la creciente distancia entre ricos y pobres, y la exagerada importancia del dinero. Asimismo, la inmensa mayoría no percibe en absoluto los efectos positivos de la competencia como consumidores, ya que constatan aumentos de precios pero nunca disminuciones. Muy pocos mencionan la mejora de la situación económica en la segunda mitad de la década de 1990, pese a que ésta fue sustancial y puede relacionarse con la adopción de la nueva política económica en Europa. Hay excepciones, como los países del Sur y Finlandia, que han experimentado un desarrollo espectacular en los últimos 10 ó 20 años, y Holanda y Suecia, aunque en ellos el crecimiento se relaciona con sus modelos sociales y económicos específicos y no con el liberalismo²².

6.1.2.2. La falta de legitimidad democrática de la UEM

Otro factor común que aparece en casi todos los estados miembros es el problema de la legitimidad de la UEM y de sus instituciones, que debemos contemplar en el marco del déficit democrático y la falta de legitimidad de la UE que estudié en el Capítulo III y, más en detalle, en el apartado 3.2.2.1.1.

Allí establecí una dicotomía entre integración, por un lado, y democracia y opinión pública, por otro. El método funcionalista de construcción europea ha sido diseñado por las élites con la exclusión de la ciudadanía, que debía aceptar pasivamente las decisiones impuestas, lo que permitió un notable avance en la construcción europea que no habría sido posible con un modelo más democrático. Este déficit se acusa especialmente en la transparencia comunitaria y en el proceso decisorio, y deriva de factores como la falta de información, la desequilibrada estructura institucional, los intereses nacionales y la complejidad y oscurantismo de la toma de decisiones. El resultado es una falta de debate y participación que reduce la legitimidad de la Unión. El TUE fue el máximo exponente del método elitista y excluyente al proponer un avance de tal envergadura como fruto de un compromiso entre los gobiernos y no de un debate plural. Eso produjo un fuerte descenso del apoyo de los ciudadanos.

Sin embargo, el TUE sí contó con la participación de los ciudadanos mediante referéndum, aunque sólo en dos de los países que han adoptado el euro –Francia e Irlanda– y en otro que ha decidido quedarse fuera –Dinamarca–. Entrar en si la construcción europea tiene más legitimidad democrática cuando se consulta a los ciudadanos en referéndum es entrar en un terreno que se aleja de los objetivos de esta tesis y que es objeto de debate dentro de las Relaciones Internacionales. No obstante, la celebración de consultas sólo en algunos países supone dividir a los ciudadanos en dos grupos, y que los que no han podido votar perciben que el TUE tiene menos legitimidad.

²² DEBOMY, 2001, 3.

Aparte de la legitimidad de la UE y del Tratado que crea la UEM, ésta conlleva una institución, el BCE, cuya independencia causa todavía más dudas sobre su legitimidad. Las críticas aluden a la falta de legitimidad democrática e histórica de la institución, que debe suplirse con la fijación de unas normas de funcionamiento y unos objetivos de control de precios tan rigurosos como los de su modelo, el Bundesbank, y a su falta de responsabilidad ante ninguna institución elegida democráticamente, ya sea directa, el PE, o indirectamente, la CE o el Consejo. Así lo manifiesta Francesc Morata:

Históricamente, el Bundesbank, una institución que no se halla sometida a ningún control parlamentario, se ha labrado una legitimidad popular a base de mantener unos índices de inflación bajos. La legitimidad del BCE nace fundamentalmente de la prioridad de la estabilidad de los precios y de la transparencia de las decisiones mediante la elaboración de informes de gestión periódicos. Sin embargo, ni el Tratado ni los Protocolos anejos definen lo que cabe entender por estabilidad de los precios²³. Al propio tiempo, el BCE tampoco está sometido al control del Parlamento Europeo. Al no depender directamente de un centro de decisión, la responsabilidad real de la institución parece más bien incierta y, por tanto, su poder de decisión muy elevado. En principio, pues, la política monetaria estará en manos de un grupo de tecnócratas independientes, a menos que se establezcan canales eficientes de coordinación entre el Ecofin, responsable de fijar las prioridades macroeconómicas de la Unión, el Parlamento Europeo y el BCE²⁴.

Vi en 1.1.2.2., y la ampliaré en el Anexo I, la oposición del gobierno francés a esta independencia e irresponsabilidad absolutas, y sus esfuerzos por crear un órgano político que controlase al BCE. En España, algunos líderes socialistas han mostrado su desacuerdo con el enorme poder de “unos funcionarios que no han sido elegidos democráticamente y que deberían estar sometidos a los representantes de los ciudadanos”²⁵.

Pues bien, esta falta de legitimidad también se percibe por la opinión pública como un retroceso de la democracia en favor de la Europa construida desde arriba. Teivo Teivainen incluye este problema de la UEM dentro de una tendencia más amplia que está vaciando progresivamente de contenido a la democracia en el Continente, el fenómeno de la “democracia sin ciudadanos” que he empleado en varias ocasiones²⁶ y que provocaría que la UE sufriera un doble déficit democrático. A su juicio, debería limitarse la constitucionalización de esta independencia del BCE porque, en el futuro, puede querer cambiarse, y ello exigiría unanimidad en el Consejo y no mayoría cualificada²⁷.

La cuestión de la independencia del BCE también suscita otra pregunta: ¿Existe realmente un consenso en la sociedad a favor de considerar una baja inflación como un derecho de los ciudadanos equiparable a la libertad de expresión o de filiación política? La respuesta nos remite de nuevo al problema del epígrafe precedente.

²³ Inicialmente, el BCE adoptó unos objetivos basados en la masa monetaria, pero después los ligó al IPC.

²⁴ MORATA, 1998, 333-4.

²⁵ Declaraciones de Alfonso Guerra a la Cadena Ser, mayo de 1999.

²⁶ La definición de este concepto se encuentra en 3.1.5.1.

²⁷ TEIVAINEN Teivo, “The Independence of The European Central Bank: Implications for Democratic Governance”, en MINKKINEN y PATOMÄKI (eds.), 1997. Este autor también opina que es más fácil lograr los objetivos de inflación si se fijan mediante negociación entre las instituciones políticas y el banco central, y si existe una provisión para anular el liderazgo de éste si fracasa en lograrlo. Estas características están presentes en el modelo de banco central de Nueva Zelanda, muy aplaudido internacionalmente.

Emilio Fernández-Castaño resume el problema de la legitimidad al hablar del “fracaso de una concepción tecnocrática viciada desde su origen en el Tratado de Maastricht por una fatal contradicción: ser la expresión de un desaforado voluntarismo político que persigue la plena integración política de los Estados miembros y constituirse, sin embargo, en el instrumento de un poder autónomo no sometido a controles democráticos. De este modo, la moneda única se presenta como el designio de un europeísmo que amenaza al Estado, despertando reflejos de casticismo nacional, y aparece al mismo tiempo como un ídolo tecnocrático al que los sacerdotes del pensamiento único sacrifican (...) incluso los supremos valores de la democracia”²⁸.

6.1.2.3. Amenaza para el estado del bienestar

El tercer elemento común es la amenaza percibida que suponen la UEM, los criterios de convergencia y el Pacto de Estabilidad para el estado del bienestar europeo, pero en este caso hay un factor añadido: como hemos visto²⁹, durante el período de convergencia muchos gobiernos apelaron al recurso fácil de echar la culpa de los recortes sociales a la necesidad de cumplir los criterios; “no es que nosotros queramos reducir el gasto, pero Maastricht nos obliga”, fue su argumento. Se trata claramente de una técnica propagandística de elección de víctima o “cabeza de turco”, de la que ya hablé al tratar los problemas de comunicación de la UE (ver 3.2.3.7.).

Given the cuts in social welfare expenditures which governments imposed to meet the Maastricht convergence criteria together with feeble economic growth and high rates of unemployment, it is not surprising that public opinion in many member states is not particularly supportive of a common European currency.³⁰

Podemos ir más lejos y calificar esta práctica de manipulación, puesto que no es verdad que los recortes presupuestarios estuvieran ligados necesariamente con la UEM, según la propia postura oficial de las instituciones comunitarias:

A mí me parece que en los últimos tiempos se ha confundido el debate acerca de la moneda única con el debate alrededor de los problemas surgidos para sanear las finanzas públicas de los estados miembros: es cierto que la moneda única requiere unas finanzas saneadas, pero la reducción de los déficit públicos es necesaria con independencia de que finalmente se vaya a la Unión Económica y Monetaria. Por ello es injusto –además de sospechoso– ligar, como se ha hecho, ambas materias.³¹

De esta forma, los gobernantes pretendían salvar su imagen ante la opinión pública y a la vez realizar las reformas necesarias para cumplir los criterios y flexibilizar el mercado laboral. Pero a costa de crear un clima de opinión muy negativo hacia la UEM, al que tuvieron que enfrentarse las estrategias de comunicación comunitarias y nacionales. Un obstáculo que ya señaló, con poco éxito, el Comité de las Regiones en 1996 (ver 4.1.5.2.). El fenómeno se dio prácticamente en todos los estados miembros y originó una reacción que Xavier Vidal-Folch bautizó con la expresión “Europa como vudú”:

²⁸ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1997, 19-20.

²⁹ Ver apartado 2.2.2.4.1.

³⁰ RISSE, 1998, 1.

³¹ SOLBES, 1996, 209.

Los gobiernos suelen escudarse en Maastricht para vender sus políticas de ajuste. Resultado: trasladan el coste de la impopularidad de sus medidas de rigor a la Unión Europea y al tratado de Maastricht, que ellos redactaron y firmaron. En época de retorno a los nacionalismos, verde y con asas: desde la derecha arqueológica y la izquierda pre-muro-de-Berlín se hace entonces vudú con Europa, presentada como origen de todos los males.³²

De esta práctica de no asumir públicamente las decisiones colectivas adoptadas en Europa por los gobiernos, de la que ya advertía el Informe Pinheiro, se deriva una especie de esquizofrenia entre el sentimiento mayoritario de apoyar el camino hacia la UEM y la desconfianza ante la pérdida de soberanía en unas materias tan sensibles. Brittan creía que este “efecto cabeza de turco” no iba a acabar con la UEM, sino que se extendería de las políticas económicas impopulares a cualquier mala noticia que afectase a la economía nacional:

Cada revés económico, tanto si se refiere a un solo país como si tiene que ver con el núcleo económico de la Europa occidental, será achacado a la UEM. Existen suficientes oponentes en los diferentes países para asegurar que será así. (...) Cuando el desempleo sea demasiado alto en un país, la culpa será de la UEM. Cuando la inflación se sitúe por encima del objetivo, la culpa será igualmente de la UEM. (...) No hay modo de evitar este papel de cabeza de turco, incluso aunque la política desarrollada sea la perfecta. (...) Si los políticos no están preparados para atravesar un período de impopularidad, será mejor que no se embarquen en la aventura.³³

El uso de esta técnica de propaganda por los gobiernos reduce enormemente su capacidad para desarrollar posteriormente una campaña a favor de la UEM. Recuérdese que en 3.1.7. vimos que la propaganda crea un condicionante hacia el propio propagandista en la medida que limita sus posibilidades de difusión de propaganda contradictoria en etapas posteriores; si debe emitir esa propaganda contradictoria, como es el caso que nos ocupa, se reduce la aceptación de sus mensajes y su credibilidad.

Este clima de opinión viene a reforzar las dudas que he expresado más arriba sobre la aceptación por parte de la mayoría de la población de la política económica neoclásica, de la bondad de mantener un entorno de baja inflación, de reducir el déficit público y de acometer reformas de los mercados, incluido el laboral. Más bien, el hecho de que los estados acusaran al TUE para salvar su imagen da una idea de la impopularidad de la política que está detrás de la UEM. Un enorme obstáculo, pues, para lograr que la opinión pública apoye el euro mediante acciones de información y propaganda.

6.1.3. Actitudes propias de cada país

6.1.3.1. Premisas: actitudes, identidades nacionales y Europa

En este análisis voy a partir de una serie de premisas:

³² VIDAL-FOLCH, 1996.

³³ BRITTAN, 1998, 66.

1. Las actitudes hacia la UEM se enmarcan dentro de las actitudes y creencias hacia la UE y la integración europea que hemos visto antes, puesto que forma parte del proceso de unificación y de cesión de competencias desde los estados hacia las instituciones comunitarias, y así lo entienden los ciudadanos. Además, hemos comprobado que la UEM tiene una motivación principal política
2. Estas actitudes, aunque tienen elementos comunes, difieren en cada país porque la moneda única se contempla desde una óptica nacional. Los ciudadanos no piensan en qué ventajas, inconvenientes o peligros conlleva el euro para el conjunto de Europa, sino para ellos como nacionales de un determinado estado. Esto se relaciona con la ausencia de una identidad europea a la que he aludido en varias ocasiones. Por tanto, el análisis coste-beneficio y el apoyo difuso se entienden en términos nacionales, aunque las elites suelen ampliar su discurso al conjunto de Europa, y por eso en muchos debates nacionales sobre el TUE éste se convirtió en un asunto tanto de política interior como exterior
3. De las dos anteriores –la actitud hacia la UEM es distinta en cada país y se enmarca dentro de la actitud hacia Europa en general– se deduce que, para conocer las actitudes hacia la moneda única debemos tener en cuenta las actitudes nacionales hacia la integración europea que vimos en el apartado 6.1.1.
4. Por tanto, juzgo apropiado adoptar la teoría de Risse según la cual las actitudes de cada país (él se refiere a las elites políticas, pero creo que se puede extender a la opinión pública) no pueden explicarse por factores meramente económicos, geopolíticos o funcionalistas, ni solamente por el análisis coste-beneficio que determina el interés nacional, sino que deben entenderse desde el concepto de identidad nacional. Este concepto se asienta en un componente positivo –unas características comunes como lengua, religión, historia, tradiciones, costumbres o un sistema político compartido–, en otro negativo –un sentimiento de diferencia respecto a otras comunidades, “los otros”, que tienden a considerarse peores o inferiores– y en una relación con un territorio determinado.

La identidad europea dependerá de cómo se integre esta visión en cada identidad nacional: “Political visions and identity constructions about “Europe” and European order impact upon and are incorporated in collective national identities, the more they resonate with national political cultures and the repertoires of action embedded in them; with national political institutions and the ideas about political order embedded in them”³⁴

5. Por último, debo recordar que tanto las identidades nacionales como las actitudes en general tienen como componente principal el afectivo o emocional, y que la persuasión actúa de forma preferente sobre ese ámbito y no sobre el racional³⁵. Las actitudes hacia la UEM no son una excepción

³⁴ RISSE, 1998, 7.

³⁵ Ver apartado 3.1.3.

6.1.3.2. Alemania: entre Europa y el marco

La opinión pública alemana ha sido contraria al euro desde la firma del TUE, es decir, que las acciones de comunicación han chocado en ese país con un entorno hostil. Allí se ha dado el mayor divorcio entre la población general –mayoritariamente opuesta a la UEM– y la elite política –principal valedora del proyecto ante el resto de estados miembros y responsable directa de su diseño–. Es muy llamativa la posición homogénea de las principales fuerzas políticas alemanas sin apenas controversia en este punto.

La UEM ha desatado el choque frontal de las dos principales señas de identidad de la Alemania surgida tras la Segunda Guerra Mundial: Europa y el marco. Alemania es el país más europeísta de la UE; como aseguraba Otmar Issing, siempre ha considerado la construcción europea como algo mucho más grande que la integración económica. Desde la década de 1950 existe un consenso de los partidos de centro-derecha y centro-izquierda sobre el federalismo europeo y el objetivo de crear los “Estados Unidos de Europa”, que también se da en la opinión pública. Y en Alemania es donde más claro tienen los ciudadanos que el euro es la piedra angular de la unificación política europea.

Pero no sólo se trata del objetivo federalista, sino de la propia identidad nacional alemana. Alemania es una nación desde mucho antes de ser un estado, al contrario que el resto de los grandes países europeos. Su característica histórica ha sido la provisionalidad política: es el único país en que se cuestiona quiénes son los alemanes y qué organización deben tener. Desde el Siglo XIX, todos los elementos comunes se subordinaron a la política, lo que derivó primero en el Imperio Alemán y finalmente en el nazismo³⁷. Esto explica el giro europeísta tomado en la posguerra con Konrad Adenauer y la solución federal que podía servir de simiente para la unidad de Europa. Europa para Alemania es el antídoto contra el resurgimiento de su pasado nacionalista y militarista; este pasado es “el otro” contra el que se define una identidad europeísta sustituta de la tradicional. Una Alemania europeizada es la mejor forma de evitar los fantasmas. Así se entiende que Kohl llegara a decir que el éxito de la UEM era una “cuestión de guerra y paz”. Esta visión de Europa, o *euro-nacionalismo*, pudo entrar en crisis con la reunificación. Sin embargo, el riesgo del renacimiento de una identidad nacional alemana no hizo sino reafirmar la necesidad de anclar firmemente al país en Europa.

Para los alemanes, (...) la vinculación económica y política de Alemania tiene una importancia decisiva. Este factor ha desempeñado desde el principio un papel crucial para todos nuestros Estados vecinos; el sorprendente desarrollo económico y político de la antigua República Federal Alemana hizo que este motivo fuese pesando cada vez más hasta finales de los años ochenta. Desde la unificación alemana, desempeña un papel predominante ante las perspectivas político-estratégicas (...) Quien en vista de esta relación numérica actual [la mayor población de Alemania respecto a los demás grandes países de Europa tras la unificación], en vista de nuestras experiencias históricas y de nuestra estable situación geopolítica quiera impedir una repetición (de cualquier clase) de las coaliciones fundadas en contra de Alemania, deberá ser partidario de vincular nuestro país a la gran liga europea. Y no sólo a través de pactos, sino también –y eso es más importante todavía– con el pleno convencimiento de nuestro pueblo.³⁸

³⁶ BRUNNER, 1988, 123-33.

³⁷ BRUNNER, 1988, 123-33.

³⁸ SCHMIDT, 1998, 33-4. Recuérdese la cita de Otmar Issing en el epígrafe 2.3.2.2, en la que explicaba que la Comunidad siempre ha sido entendida en Alemania como mucho más que un proyecto económico, como un paso hacia una integración política que ligue definitivamente a Alemania en Europa.

Estas consideraciones se resumen en una ecuación que liga el euro a la identidad alemana: Apoyo al euro = Apoyo a la integración europea = “buenos europeos” = “buenos alemanes” = Rechazo del pasado militarista y nacionalista alemán³⁹.

Esta visión se opone al simbolismo del marco como sinónimo de prosperidad, como un mito que encarna el milagro económico alemán de la posguerra. Este *marco-patriotismo* también deriva de la identidad nacional: refleja la Historia de entreguerras y la memoria colectiva de la inflación galopante y la recesión que llevó al poder a los nazis. Como antes, “el otro” es el pasado del país, y su superación está ligada a una política económica rigurosa de baja inflación y déficit público controlado, simbolizada por el marco⁴⁰. De ahí se deriva la exigencia de que el euro sea igual de fuerte por todos los medios: cumplimiento estricto de los criterios, banco central independiente continuador del Bundesbank, Pacto de Estabilidad, exclusión del Club Med... Es muy ilustrativo que, cuando Alemania ratificó el TUE en 1992, adoptó dos salvaguardas antes de unirse definitivamente a la UEM: su aprobación por el Parlamento y el Tribunal Constitucional. La explicación oficial era la cesión de soberanía que comportaba, pero, según muchos observadores, Alemania pretendía revisar la composición de la UEM y el cumplimiento de los criterios al final del proceso. Es decir, se daba una segunda oportunidad de salirse del proyecto si éste no era satisfactorio, para tranquilizar a la opinión pública.

Fernández-Castaño habla de una actitud “victimista” hacia la UEM: la “visión de la moneda única como sacrificio ritual del marco alemán en el altar de Europa” como “pago aplazado del rescate de su parte oriental” (FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1997, 18). Esto contrasta con la opinión mayoritaria en el resto de países de que Alemania es el gran beneficiado de la UEM y que el euro es el instrumento de su hegemonía en Europa.

Por tanto, tenemos dos concepciones derivadas de la misma identidad nacional surgida tras la Segunda Guerra Mundial, Europa y el marco, que se convirtieron en opuestas a raíz del proyecto de la UEM. Y aquí es donde se produjo el divorcio entre la clase política y la ciudadanía.

Mientras la primera optó claramente por Europa, pues el propio TUE es un intento de integrar más a Alemania, la mayoría de los ciudadanos mostró su apego al marco y a todo lo que significa, y se opuso desde el primer momento a su sustitución por una moneda que no iba a ser capaz, creían, de mantener a raya la inflación y preservar la estabilidad de la misma forma. Los detractores de la UEM dentro de la clase política defendían esta última postura, pero, dada la identificación entre apoyo al euro y apoyo a Europa –estaba mal visto rechazar el euro–, disfrazaban su oposición con la demanda de un retraso hasta que se pudiera garantizar la solidez y estabilidad del euro.

6.1.3.3. Francia: la UEM culmina el cambio de identidad nacional

Los gobiernos del otro impulsor de la UEM, Francia, han sufrido también grandes penalidades para que sus ciudadanos aceptaran el Tratado de Maastricht: el *sí* obtuvo una victoria pírrica en el referéndum de 1992, del 51,01% frente al 48,98% del *no*.

³⁹ RISSE, 1998, 18.

⁴⁰ Hay discrepancias sobre el origen del nacionalismo del marco. Helmut Schmidt considera que no está en el antídoto contra un pasado trágico, sino que “los orígenes del nacionalismos del marco alemán, claramente reconocibles a pesar de su experto camuflaje, son el nacionalismo”. (SCHMIDT, 1998, 34).

Al igual que en Alemania, observamos un distanciamiento entre la opinión pública, muy escéptica aunque no tan férreamente opuesta, y una clase política favorable al euro sin fisuras independientemente de su ubicación ideológica (extremismos aparte). En este caso, las reticencias no derivan de la pérdida de la moneda como símbolo nacional, sino de que la UEM se opone a dos señas de identidad muy enraizadas entre los franceses desde De Gaulle: la Europa de las naciones –intergubernamentalismo– y la economía social de mercado basada en el keynesianismo y el intervencionismo estatal⁴¹.

La aceptación de la Unión Monetaria por una mayoría –aunque fuera raspada– de los ciudadanos y por las elites políticas se puede explicar por un cambio en la propia identidad nacional francesa desde esas coordenadas hacia otras más liberales y europeístas. Según el análisis de Risse, Francia ha vivido un período de europeización de su identidad nacional motivado por el fracaso de la política económica socialista a principios de la década de 1980 y por la toma de conciencia de su escaso peso internacional con el fin de la guerra fría. Europa pasó a ser una prioridad de los gobiernos, que hicieron un gran esfuerzo de comunicación para ofrecer una visión de ella como hija de su Revolución. Es decir, en lugar de considerar a Europa como “el otro”, este cambio consistió en integrarla dentro de la identidad nacional francesa. Según este análisis, “el otro” para la nueva identidad sería el mismo que para Europa en su conjunto: EEUU y Japón. En esta visión cobra gran relevancia el euro, la respuesta europea contra el dólar y el yen, es decir, la defensa de la economía europea frente al resto del mundo.

Este cambio tuvo su origen en la izquierda francesa, que adoptó una posición más socialdemócrata en economía y más federalista en política. Pero la identidad nacional no habría cambiado sin el concurso de la derecha, que había aceptado el monetarismo desde la revolución conservadora y poco a poco fue variando su visión de la *Europa de las naciones* para aceptar un cierto grado de transferencia de soberanía. No obstante, una parte de los conservadores se opuso a la UEM para defender la soberanía nacional. Precisamente, el referéndum de 1992, aparte de como una operación de imagen para aumentar la popularidad de Mitterrand, fue interpretado como un intento de ahondar en las divisiones del centro-derecha. En todo caso, el debate en Francia no se disputó en el campo económico, sino entre una visión de Europa intergubernamental o federalista⁴².

Aunque la nueva identidad contemplara la UEM como un proyecto político, Francia no abandonó su tradicional intervencionismo económico: intentó crear un órgano de la Unión Económica como contrapeso del BCE y obligar a éste a tener en cuenta variables como el crecimiento y el empleo además de la inflación.

Esta interpretación de Risse de la actitud de la población francesa hacia la moneda única tiene algunas debilidades importantes. En primer lugar, no identifica al “otro” de la identidad nacional francesa, sino que lo equipara al de Europa en conjunto. En segundo lugar, Francia perdió grandes batallas en el diseño institucional de la UEM, que no asumió sus nociones de política económica y monetaria, lo que es contradictorio con su apoyo entusiasta. Por último, la relación entre la Ilustración y la Revolución Francesa elevadas al nivel europeo, por un lado, y la UEM, por otro, es muy tenue. Sofus Tranoy propone que “el otro” más relevante de Francia es Alemania, y que el miedo a este otro es un rasgo fundamental de la identidad francesa. Una política monetaria europea sería la forma de atar en corto a Alemania y reducir su hegemonía económica.

⁴¹ Ver los argumentos de la oposición de izquierdas en 2.1.1.3.1., y los de la nacionalista en 2.1.1.3.2.

⁴² RISSE, 1998, 11-5.

Pero este autor admite que Alemania no es el único “otro” de Francia, sino que también lo son Gran Bretaña y EEUU. Concluye que quizá los franceses no sólo quieren ligar Alemania a Europa, sino compartir recursos con el enemigo que más temen para ser así más independientes de un amigo (EEUU) que los irrita incluso más⁴³.

6.1.3.4. Gran Bretaña: la espiral del silencio de los partidarios de la UEM

Precisamente, el fortalecimiento del aspecto político de la alianza entre Francia y Alemania provoca rechazo en el Reino Unido, que decidió autoexcluirse de la UEM desde el principio con la cláusula de *opting-out* incluida en el TUE. Y estuvo a punto de no ratificar siquiera el Tratado: el 4 de noviembre de 1992, por una mayoría de sólo tres votos, la Cámara de los Comunes inició el proceso de ratificación, algo que entonces fue una victoria para John Major, cuya continuidad se había ligado a la aceptación del TUE sin la UEM. Cuando quedó claro que la moneda única iba a hacerse realidad, el gobierno británico ejerció su derecho y adoptó la posición característica de “esperar y ver”.

El Reino Unido es el país donde la opinión pública se ha mostrado más opuesta a la UEM durante todo el proceso, pero, a diferencia de Alemania, esto no ha conducido a un divorcio entre la ciudadanía y la clase política, sino que esta última se ha sumado a las actitudes de la mayoría. Así pues, allí los minoritarios son los partidarios de la moneda única, y su posición está tan mal vista que ni siquiera la pueden exponer abiertamente, en un caso claro del fenómeno de la *espiral del silencio*⁴⁴. La oposición a la UEM es insoluble de una percepción de Europa como una alianza de estados independientes que cooperan para conseguir unos fines –básicamente económicos– que no pueden alcanzar por sí solos. Se trata, pues, de una visión totalmente intergubernamentalista y que evidencia un rechazo frontal a cualquier intento federalista en la UE, lo que enlaza con la tradición del “espléndido aislamiento”. Es más, la principal corriente opositora no es la de los europeístas-federalistas, sino la de los furibundos antieuropeístas que piden bien la salida total de la UE, bien su reducción a una mera área de libre comercio.

Para la mayoría de los británicos, la UEM significa entrar en una Europa federalista dominada por los grandes países del Continente, en la que no tendrían posibilidades de imponer sus intereses. Ante este panorama, y pese a las ventajas que el euro puede suponer para fines como ser la plataforma de entrada de las multinacionales en la UE o mantenerse como primera plaza financiera de Europa (el mayor apoyo a la UEM proviene de la *City*⁴⁵), el Reino Unido prefiere quedarse fuera.

⁴³ SOFUS TRANOY, 1999, 4-5.

⁴⁴ Ver la definición de este concepto en el apartado 3.1.4.2.

⁴⁵ Christopher Taylor distingue entre instituciones que trabajan a corto plazo, como los bancos, y las que lo hacen a largo plazo, como aseguradoras y fondos de pensiones. Estas últimas serían las más beneficiadas de la entrada del Reino Unido en la UEM, por la integración de los mercados de capitales derivada de la eliminación del tipo de cambio. Las presiones sobre estas entidades para adaptarse a cada país disminuirían y los inversores del resto de Europa se sentirían menos inhibidos a la hora de confiar en las entidades británicas. La integración sería menos importante para los bancos y, desde luego, es impensable un traslado de las grandes entidades financieras a Francfort sólo porque esté allí en BCE, igual que en EEUU los grandes bancos no se van a Washington porque allí esté la Reserva Federal. En todo caso, como asegura Samuel Brittan, “Sería temerario suponer que el inglés y la presencia de numerosos campos de golf serán siempre factores decisivos para atraer la inversión japonesa a Gran Bretaña” (BRITTAN, 1998, 58).

Eso explica la actitud de “esperar y ver” de los partidos Conservador y Laborista, y que ambos se comprometieran a no integrar a Gran Bretaña en el euro sin un referéndum, para el que las encuestas arrojan un rechazo mayoritario estable en el tiempo.

Pero la oposición británica, al igual que el apoyo alemán y francés, tiene raíces más profundas. La identidad británica se define por oposición a la europea, Europa es “el otro”, y se siente mucho menos cercana a la UE que a EEUU, con quien comparte la *excepcionalidad* anglosajona. La opinión pública se percibe allí como “adosada” más que incluida en Europa, algo que, según Stephen George⁴⁶, es resultado de una “ilusión de grandeza”, de seguir desempeñando un papel importante en las relaciones internacionales. Una mayor integración como la que supone la UEM es percibida como una amenaza para su identidad nacional, fundamentada en símbolos e instituciones con una marcada connotación antieuropea: la corona, símbolo de la independencia de Roma y de Europa desde 1066; el Parlamento, sede de una tradición democrática de 700 años; y la libra esterlina, encarnación del pasado imperial. Este último símbolo es, por supuesto, el más relevante para la UEM. Es muy duro para un pueblo con estas señas de identidad abandonar el símbolo de su excepcionalidad, de su soberanía y de su pasado en favor de una moneda común con el nombre de euro, que simboliza todo lo contrario⁴⁷.

Los partidarios de la UEM no pueden luchar contra estos argumentos enraizados en la identidad nacional, por lo que se ven obligados a adoptar una doble actitud: la de esperar y ver cómo funciona la UEM antes de que Gran Bretaña tome una decisión y la de justificarse con las dudas sobre la bondad económica del euro, es decir, escudarse en argumentos sobre el interés económico británico⁴⁸ con una propaganda antiemocional. Por el contrario, los opositores apelan directamente a estos sentimientos y creencias compartidos, utilizando así la eficaz técnica propagandística de transfusión.

La conclusión más tentadora que se puede sacar es que (...) Gran Bretaña no debería adherirse inmediatamente. La razón por la que resulta tentadora esta conclusión es el clima de hostilidad extrema hacia todos los acuerdos financieros europeos, no sólo en los tabloides, sino también por parte de los analistas y periodistas angloparlantes y vociferantes de la City y otros centros financieros –por no hablar de algunos diputados–. La primera ley económica es conocida como la Ley de Murphy, y reza que si cualquier cosa puede ir mal, irá mal. De modo que resulta probable que todos los problemas y decepciones que se produzcan en los albores del próximo siglo (al igual que en cualquier otro período) serán achacados a la UEM, en un ambiente extremadamente crispado fomentado por los xenófobos, que nunca faltarán entre nosotros.⁴⁹

⁴⁶ GEORGE, 1990.

⁴⁷ De hecho, en la crisis del SME de 1993 (ver apartado A.3.1.), los más nacionalistas y antieuropeístas británicos consideraron una humillación el verse obligados a devaluar la libra frente a las monedas “europeas” (esa fecha fue bautizada como “miércoles negro”), y habrían preferido abandonar el mecanismo de tipo de cambio para siempre antes que aceptar una devaluación impuesta por fuerzas ajenas a Gran Bretaña. Si esta reacción se dio por un reajuste del tipo de cambio, cómo no iba a surgir una férrea posición a un proyecto que pretendía la desaparición de la libra y su sustitución por una moneda común.

De esta actitud también cabe extraer una segunda derivada: el rechazo mayoritario británico, y más el de los sectores más nacionalistas, se basa única y exclusivamente en factores de identidad nacional y de temores políticos, sin tener en cuenta en absoluto la economía. Porque incurren en una flagrante contradicción al considerar una humillación devaluar la moneda pero oponerse también a una Unión Monetaria que conlleva la desaparición de la devaluación como instrumento de ajuste. Si se rechaza la devaluación, ¿por qué no admitir una fórmula que la elimina para siempre? Por motivos económicos no, queda claro.

⁴⁸ RISSE, 1998, 11.

⁴⁹ BRITTAN, 1998, 64.

Conviene llamar la atención sobre las diferencias de la actitud de “esperar y ver” en Gran Bretaña y Alemania. En el primer caso, es la postura de los partidarios de entrar en el euro; en el segundo, es la de la oposición apegada al nacionalismo del marco. Lo cual evidencia, en términos de identidad, el mayor peso del componente europeo en Alemania, donde los opositores a la UEM no se atreven a pedir que el país no se incorpore a un proyecto de esa envergadura y lo disfrazan pidiendo un retraso. En Reino Unido son los partidarios los que no pueden defender su apoyo al euro y tienen que acogerse al mismo subterfugio, por el rechazo mayoritario a Europa. Desde el punto de vista de opinión pública, ambos son casos de espiral del silencio, aunque de signo claramente opuesto. En Francia y Alemania, el debate se establece entre entrar en la UEM ahora o más adelante; en Gran Bretaña, entre entrar más adelante o no hacerlo nunca.

6.1.4. Conclusiones: el punto de partida de la comunicación de la UEM

Hasta aquí, el análisis inicial de las actitudes y creencias de la población de los países europeos hacia el proceso de integración del continente: la evolución del apoyo difuso a la UE, la percepción de los beneficios nacionales –apoyo específico– y el sorprendentemente fuerte respaldo a los avances hacia la Unión Política. Hasta aquí, la identificación de una serie de factores explicativos de estas actitudes y creencias, como la división Norte-Sur, las expectativas de la UE o la relación de estas actitudes con la información. Hasta aquí también, el intento de buscar algunas actitudes comunes en la mayoría de los países o, al menos, de variables relevantes en su formación. Las principales eran el grado de aceptación de la política neoliberal, la dudosa legitimidad democrática de la UEM y su percepción como amenaza para el estado del bienestar.

Estos tres rasgos se unen al conflicto del pueblo alemán entre su esfuerzo por europeizarse y su apego al marco, el cambio de identidad francés que culmina con la UEM y el rechazo frontal británico por el temor a que su soberanía nacional se vea amenazada. Me ocuparé de los condicionantes de las actitudes en España en el próximo Capítulo. Todo ello arroja el escenario sociológico en el que se implanta la UEM, esto es, los elementos positivos que juegan a su favor y se pueden utilizar para facilitar la aceptación y el apoyo de la ciudadanía, y los elementos negativos que deben vencerse.

Esta sería la situación de partida para la comunicación de la UEM, aunque no podemos obviar que el análisis anterior se fundamenta en gran medida en factores de identidad nacional profundamente enraizados en las opiniones públicas hasta tal punto que, más que actitudes, podemos calificarlos de creencias. Por ello se han mantenido estables durante todo el proceso desde Maastricht hasta el nacimiento del euro. Vimos en el Capítulo III lo difícil que es cambiar las creencias y que la persuasión no pretende normalmente alterarlas, sino utilizarlas como base para cambiar las actitudes en la dirección deseada por el emisor. Llevando esta tesis a nuestro terreno, las creencias favorables a Europa y su integración que encontramos en los países del *Sur*, especialmente en Alemania, Francia y España, deberían utilizarse para vencer las actitudes de recelo, temor o rechazo que suscita la UEM. Por el contrario, las creencias profundamente anti-europeas de la mayoría del pueblo británico hacen muy difícil elaborar un discurso persuasivo –que apele a los sentimientos y a la dimensión irracional, no sólo a la racional– a favor de la UEM en ese país.

6.2. Evolución de la opinión pública respecto a la UEM

Con este sustrato, voy a pasar ahora al análisis de las encuestas realizadas entre los europeos, para identificar cómo se plasman las actitudes hacia Europa en actitudes hacia la UEM y cómo los factores que acabamos de ver influyen en las tendencias de opinión. Se trata de un estudio diacrónico que contempla las variaciones a lo largo del proceso de nacimiento del euro. Como anuncié, me ocuparé específicamente del caso español en el próximo Capítulo.

Las encuestas utilizadas en este análisis serán principalmente las elaboradas por la DG X de la Comisión Europea y explicadas en el apartado 3.2.4.2.2: el Eurobarómetro, el Eurobarómetro Flash y la Encuesta de Seguimiento Continuo (ESC). La importancia concedida formalmente a la opinión pública en la estrategia de comunicación de la Unión Monetaria llevó a la CE a instaurar un Eurobarómetro Flash bimestral específico sobre el euro desde marzo de 2000. Con anterioridad, se introdujeron preguntas sobre el euro tanto en los Eurobarómetros estándar como en las ESC y se realizaron Eurobarómetros especiales en fechas clave del proceso, como la cumbre de Madrid o enero de 1999. Después, se realizaron Eurobarómetros específicos sobre el euro llamados “Los europeos y el euro” junto con los Eurobarómetros estándar. Asimismo, emplearé los estudios cualitativos de opinión pública realizados por OPTEM para la Comisión en 2001 y 2002, a los que aludí en el último apartado de los Capítulos IV y V⁵⁰.

Los resultados de las encuestas realizadas en 2002, tras la culminación de la UEM, serán objeto de un epígrafe (6.2.2.3.) dentro del apartado dedicado a la preparación, debido a que las preguntas son distintas a las efectuadas hasta 2001, y no se puede establecer una serie histórica; en los casos en que sí se puede seguir la serie, he preferido incluir estas encuestas en el epígrafe correspondiente: sentimiento de estar informado y fuentes de información y ayuda (Capítulo IV), conocimiento básico de la UEM (6.2.1.3.3.) y actitudes hacia la misma (diversos epígrafes del apartado 6.2.3.).

Dividiré el análisis en tres partes, según las áreas temáticas que tratan la mayoría de estos sondeos: el nivel de conocimiento de los distintos aspectos que implica la moneda única; el nivel de preparación y adaptación práctica de ciudadanos y empresas al euro; y la evolución del apoyo de los ciudadanos a la UEM y de su percepción de las ventajas, inconvenientes y riesgos que conlleva.

⁵⁰ El primero de ellos realizó el trabajo de campo en junio de 2001 y se publicó en julio, y el segundo, al final del período de doble circulación en cada país; se publicó en mayo de 2002. Los estudios se centraron en tres grupos sociales: ancianos de entre 70 y 80 años de clase media o baja, personas con dificultades socioeconómicas y bajo nivel educativo, y público en general de categorías sociales medias entre 30 y 55 años. El método usado fue la entrevista personal en profundidad, con una duración media de 60 minutos.

6.2.1. El conocimiento de la moneda única

6.2.1.1. Conocimiento de la existencia del euro

En general, puede decirse que el conocimiento básico de que iba a existir una moneda única europea en la que se integrarían los países que cumplieran unos requisitos ha sido siempre bastante elevado entre los ciudadanos. Otra cosa, como veremos, es el conocimiento más concreto del euro. Todas las encuestas realizadas desde 1995 arrojan unos niveles muy elevados, que superaban el 90% en 1998. Ese año, según la Encuesta de Seguimiento Continuo (ESC)⁵¹, las respuestas positivas a la pregunta sobre la introducción del euro se situaban entre el 93% y el 99% en todos los grupos sociodemográficos. Con posterioridad al nacimiento del euro, estas cotas se han mantenido estables.

El año 1998 marca, además, un hito informativo como consecuencia de la celebración de la cumbre del euro el 2 y el 3 de mayo, en que se decidió qué países entrarían en la tercera fase de la UEM desde el principio. Una encuesta realizada por la Comisión ese mismo mes⁵² revelaba que el 74% de los ciudadanos habían oído algo de este Consejo Europeo, un nivel que llegaba al 86% en Bélgica, donde se celebró, e Italia, y que sólo bajaba del 65% en Irlanda, Reino Unido y Dinamarca. El *fin de semana del euro* era una de las fechas principales en las que se estructuraba la estrategia de comunicación, al tratarse de “un acontecimiento histórico y mediático excepcional”⁵³.

6.2.1.2. ¿Mi país entrará en la UEM?

Un segundo nivel de conocimiento menos básico es si el país del que es nacional cada persona iba a participar o no en el euro. Y este nivel es notablemente inferior al de conocimiento básico, aunque todavía bastante elevado. Lógicamente, su medición debía hacerse con posterioridad a la cumbre del euro; en julio de 1998⁵⁴, el 75% de los habitantes de los 11 países elegidos entonces sabían que el suyo adoptaría el euro como moneda desde el 1 de enero de 1999. Este conocimiento, no obstante, era más elevado en el mes posterior al Consejo (80% de media)⁵⁵, debido a que la cobertura mediática fue muy amplia entonces para decrecer después.

Por países, Bélgica y Luxemburgo eran los que arrojaban los porcentajes más altos, el 97% y el 84%, respectivamente, mientras que en Italia se daba el más bajo, el 60%. En cuanto a los países excluidos de la UEM por decisión propia o del Consejo (Suecia, Dinamarca, Reino Unido y Grecia), lo más llamativo es que un 28% de los griegos no sabían que se quedarían fuera del euro cinco meses antes de su nacimiento.

Respecto a los diferentes grupos de población, en los 11 elegidos el nivel de conocimiento de la participación de su país en la UEM iba desde el 66% de las amas de casa al 83% de los directivos.

⁵¹ ESC 98.4 (realizada del 8-4-1998 al 5-5-1998).

⁵² Encuesta de Seguimiento Continuo 98.5 (realizada del 6-5-1998 al 2-6-1998).

⁵³ Ver apartado 4.3.4., Capítulo IV.

⁵⁴ ESC 98.7.

⁵⁵ ESC 98.5.

Cuanto mayor nivel de estudios y cualificación laboral, mayor era el conocimiento, y viceversa: los otros grupos que menos sabían que su país adoptaría el euro eran los que dejaron la escuela antes de los 15, los ancianos y los trabajadores manuales. También es relevante el sexo –los hombres estaban mejor informados que las mujeres– y la edad –el grado de información crecía hasta los 54 años y ahí caía bruscamente–. En los países excluidos, estas pautas se repetían pero con porcentajes muy inferiores y con mucha más diferencia entre los mejor y peor informados.⁵⁶

Antes de que se publicara la lista de los participantes en la UEM, se realizaron encuestas que preguntaban si el entrevistado pensaba que su país cumpliría los criterios de convergencia necesarios para entrar en el euro. En febrero de 1998⁵⁷, las respuestas indicaban que los más optimistas eran los luxemburgueses (87%), seguidos por los holandeses, finlandeses y austriacos. Los que menos confiaban de los que finalmente fueron elegidos eran los italianos (56%) y portugueses (62%). Los griegos eran los que menos fe tenían en cumplir los criterios, sólo un 32%. Estos datos muestran claramente que las opiniones públicas nacionales estaban bastante en sintonía con la situación económica real de sus países, con la única excepción posible de Italia; en los meses anteriores al informe de la Comisión de marzo de 1998 hubo un importante debate en los medios europeos sobre las posibilidades de Italia de quedarse fuera⁵⁸.

Otra pregunta formulada antes de la selección consistía en pedir al entrevistado que valorara, en una escala de 0 a 100, las posibilidades que otorgaba a su país de entrar en la UEM en 1999, independientemente del cumplimiento de los criterios. La media de las valoraciones en los 11 países aprobados finalmente fue del 78%. Las valoraciones más altas se dieron en aquellos donde una mayor proporción de la población pensaba que su país cumpliría los criterios, es decir, Bélgica y Luxemburgo (87%), y Austria (86%). Hay un caso curioso: en Alemania, la probabilidad de entrada en el euro concedida por los encuestados fue del 84%, pero sólo un 72% pensaban que su país cumpliría los criterios. La única explicación es que la población alemana sabía que su país tenía dificultades para alcanzar las cifras exigidas, pero también que el concurso alemán era imprescindible para la puesta en marcha de la UEM, por motivos políticos⁵⁹.

De nuevo, italianos y portugueses eran los que menos probabilidades de éxito concedían a sus países pese a que eran bastante elevadas: 70% y 71%, respectivamente. Los países excluidos, al igual que en la pregunta anterior, otorgaban unas probabilidades muy inferiores, que llegaban al 28% en el caso sueco. Por grupos de población, se volvía a repetir el patrón de un mayor conocimiento de las posibilidades del país entre los grupos con mayor nivel cultural y laboral. Una excepción era la de los trabajadores por cuenta ajena, que en la zona euro eran uno de los grupos más cercanos a la realidad de su país (daban una probabilidad del 51% como media), por encima de los estudiantes, los que dejaron los estudios en secundaria y los grupos de edad 40-59 y 25-39⁶⁰.

⁵⁶ Encuestas de Seguimiento Continuo 98.5, 98.6 y 98.7.

⁵⁷ Encuesta de Seguimiento Continuo 98.2.

⁵⁸ Ver apartado A.3.3.4.

⁵⁹ Recuérdese el análisis de la motivación política de la UEM y lo dicho sobre el caso alemán; ver 2.3.

⁶⁰ ESC 98.4

6.2.1.3. Conocimiento concreto de la UEM

Veremos ahora que, cuanto más detalladas son las preguntas que se plantean en las encuestas, mayor es el desconocimiento de la población. Es algo natural, y así se justifican los responsables comunitarios y nacionales de las Campañas, pero no lo es tanto si tenemos en cuenta que no se inquiere sobre el impacto de una moneda única en las exportaciones o en los ajustes ante un *shock* asimétrico, sino sobre cuestiones tan elementales como su nombre, el inicio de circulación de billetes y monedas o la existencia de un Banco Central Europeo. Desde una perspectiva diacrónica, el nivel de conocimiento de estas materias tan básicas fue aumentando con el tiempo, pero sólo alcanzó cifras que se salvan del ridículo en 2001. Así lo reconoce la propia Comisión:

After a whole year marked by a lack of urgency, basic information about the euro at last seems to be getting across in all the euro zone countries (...). Broadly speaking the national information campaigns are starting to have a perceptible impact. But with less than 200 days to go before euro notes and coins are with us, there is still a great deal to be done in informing, training and confidence-building for 306 million citizens.⁶¹

Más claro no se puede decir. Si en junio de 2001 sólo había empezado a llegar la información y quedaba mucho por hacer, ¿qué se había hecho desde 1996?

6.2.1.3.1. El nombre de la moneda única

Inmediatamente después de la cumbre de Madrid, un Eurobarómetro Flash mostraba que el 66% de los ciudadanos de la UE habían oído que la moneda única iba a llamarse euro⁶². El Eurobarómetro 45 de la primavera siguiente indicaba un descenso de este conocimiento hasta el 46%. Conforme se iba acercando el inicio de la tercera fase, el nombre del euro se popularizó hasta alcanzar el 78% en la primavera de 1998⁶³.

El nivel de conocimiento del nombre superaba el 90% en esa fecha en Francia, Alemania, Austria y Luxemburgo, y el 80% en España, Holanda, Bélgica e Italia. En los 11 países de la zona euro, la media era del 87%, mucho más alta que en los cuatro que se quedaban fuera aunque inferior a la media de conocimiento de la existencia de la moneda única, superior al 90% en esa fecha. Los países de la zona euro con menor conciencia del nombre “euro” eran Irlanda, Portugal y Finlandia.

De nuevo, en esta respuesta se aprecia una relación clara entre nivel cultural y económico y conocimiento de la moneda única. Los grupos donde más se conocía el nombre eran los directivos, con un 96%, y las personas con estudios más altos, con un 93%, mientras que sólo el 78% los que dejaron la escuela en primaria lo conocían.

La necesidad de una campaña informativa queda de manifiesto cuando se relacionan estas respuestas con las recibidas a la pregunta “¿Ha recibido información sobre la moneda única?”. En la zona euro, el 93% de los que habían recibido información conocían el nombre, porcentaje que bajaba al 78% entre los que no la habían recibido.

⁶¹ Eurobarómetro Flash 98/2 “Actitudes sobre el euro”, Servicio del Portavoz, IP/01/891 (25.06.2001).

⁶² Eurobarómetro Flash 55.

⁶³ Eurobarómetro 49.

6.2.1.3.2. Las fechas de la transición

6.2.1.3.2.1. La desaparición de la moneda nacional

El conocimiento de las fechas clave del período transitorio ha sido enormemente bajo desde el nacimiento del euro. En otoño de 1999, el Eurobarómetro 52.0 registraba que sólo el 16% de los ciudadanos de la zona euro sabían que las monedas nacionales iban a desaparecer seis meses después del 1 de enero de 2002 y un 12,1% respondía que dos o tres meses después de esa fecha; en ese momento, el período transitorio aún no se había acordado. La mayoría, el 31,9%, pensaba que desaparecían el 1 de enero de 2002 y había porcentajes significativos que daban otras fechas o que no lo sabían (16,5%).

Un año después, el 40% de la población de la UE respondió una fecha situada entre enero y marzo de 2002, pero un 26% pensaba que posteriormente sería posible seguir usando la moneda nacional. Es indicativo que el 6% creyera que la fecha estaba entre enero y marzo de 2001, y que idéntico porcentaje se abstuviera⁶⁴.

Pero lo más preocupante es que, en marzo de 2001, cuando ya habían desaparecido la mayor parte de las opciones incorrectas posibles y los períodos de doble circulación se habían establecido claramente en todos los países, sólo un ridículo 10% de los ciudadanos de la UEM sabía exactamente la fecha correcta para su país. Según los Eurobarómetros Flash, en mayo esta proporción sólo había aumentado hasta el 14%, en julio era del 17% y en septiembre llegaba al 25%. El 10% en las dos primeras encuestas y el 11% en las de julio y septiembre dio una fecha anterior a la real, pero la respuesta ganadora por goleada fue una fecha posterior, con un 57% en marzo, un 55% en mayo, un 54% en julio y un 48% en septiembre. Una situación muy peligrosa en un momento tan avanzado, ya que este nivel de error era muy superior al de desconocimiento, un 22% en mayo y un 19% en julio. Ese desconocimiento era detectado también por el estudio cualitativo de julio de 2001, donde aparecía en todos los países y categorías.

En general, como ocurría en otras preguntas, el nivel de educación, económico y de exposición a los medios determina un mayor conocimiento de esta fecha. Por países, Grecia y Portugal, seguidos de Italia, son los que obtienen peores puntuaciones a lo largo del tiempo, mientras que el Benelux y Francia, Austria o Finlandia aparecen siempre en los primeros puestos. Un caso chocante es el de Alemania, donde se determinó que no habría período transitorio, sino un *big bang* el 1 de enero de 2002. Esta circunstancia era conocida sólo por un 5% de los alemanes en mayo y julio de 2001.

6.2.1.3.2.2. La introducción del euro físico

Este dato se completa con la fecha de la introducción de las monedas y billetes, que era conocida por un 78% de los encuestados en septiembre de 2001, un 73% julio, un 61% en mayo y un 58% en marzo⁶⁴.

⁶⁴ En esta encuesta no se dieron opciones como en la anterior, sino que los encuestados debían responder una fecha espontánea y luego las respuestas se agruparon en categorías. (Eurobarómetro 54.0).

⁶⁵ Un 17%, un 25% y un 27% adicional, respectivamente en julio, mayo y marzo, respondía “2002” sin especificar el 1 de enero (Eurobarómetros Flash).

Se trata de unos niveles muy superiores a los del conocimiento de la duración del período transitorio y que se aceleran en los últimos meses, pero poco satisfactorios cuando faltaba tan poco⁶⁷. La mejoría desde 1998, cuando el Eurobarómetro 49 mostraba que el 60% de los ciudadanos de la zona euro sabía la fecha correcta, no es, por tanto, demasiado grande. El estudio cualitativo de 2001 hallaba que esta fecha estaba bastante clara para casi todo el mundo, aunque todavía se apreciaba desconocimiento en Irlanda y entre los grupos sensibles de Grecia, Francia, Bélgica y Austria.

6.2.1.3.2.2. La introducción del euro fiduciario

La relevancia del 1 de enero de 1999 tampoco ha sido conocida por la mayoría de la población, incluso después de esa fecha. En el Eurobarómetro 52.0, realizado a finales de 1999, sólo un 38% de los ciudadanos de la UEM sabían que en su país se podían realizar pagos en euros si no eran en metálico desde el 1 de enero. Un 21% pensaba que no sería posible hasta el 1 de enero de 2002, un 14% lo suponía en 2000 y un 11%, en 2001. El 15% restante no lo sabía. Sólo en seis de los entonces 11 países –Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Austria y Portugal– eran mayoría los que lo sabían. La cifra bajaba aún más si la pregunta era “¿Cuándo se podrá pagar con cheque o tarjeta en otros países de la UEM?”. “El 1 de enero de 1999” sólo era respondido por el 25% en la zona euro, superado incluso por el 25,4% de los países excluidos. Un 36,3% no lo sabía.

Un año después, a finales de 2000, la cosa estaba peor todavía. Para la pregunta sobre la fecha de inicio de los pagos virtuales en el país de origen del entrevistado, la respuesta líder era “el 1 de enero de 2002”, con un 25%. Después venía la respuesta “no lo sé” (21%) y sólo en tercer lugar, con un 19%, aparecía “1999”. Un 17% lo dejaba para 2001 y un 13% creía que era posible desde el 1 de enero de 2000.

Hay que especificar que los datos de 2000 se refieren a los 15 miembros de la UE y no sólo a los de la UEM. Con datos de toda la UE, en la encuesta de 1999 la respuesta correcta seguía siendo la ganadora, con el 32%, seguida por el 1 de enero de 2002 con el 18%. El porcentaje que no lo sabía era el 27%. Se mire como se mire, se había retrocedido en 2000. Además, en Holanda y Finlandia, países generalmente bien informados, era donde más se respondía “el 1 de enero de 2002”. Si se preguntaba por los pagos en otros países de la zona euro, “1999” era la tercera respuesta, pero con menos porcentaje, el 17%. Ganaba “no lo sé” con un 37%, seguido por “2002” (20%).

6.2.1.3.3. ¿Qué es una unión monetaria?

Un dato muy revelador del nivel de conocimiento de los europeos sobre la moneda única, más allá de su nombre o las fechas de su implantación, es si saben en qué consiste en la práctica una unión monetaria, es decir, si saben que van a compartir una moneda común con otros países, realizar pagos con su propia moneda en ellos y compartir asimismo la política monetaria.

⁶⁶ Un 17%, un 25% y un 27% adicional, respectivamente en julio, mayo y marzo, respondía “2002” sin especificar el 1 de enero.

⁶⁷ Eurobarómetros Flash 98/1, 98/2 y 98/3, marzo, mayo y julio 2001.

En el apartado anterior he puesto de manifiesto que los errores y el desconocimiento de la población sobre las fechas eran mucho mayores cuando se les preguntaba por otros países que por su propio país. Ergo, sabían que el euro sustituiría a su moneda, pero no tenían claro que ocurriría lo mismo en los demás países.

En el Eurobarómetro 49 de primavera de 1998, los encuestados debían responder “verdadero” o “falso” a la pregunta de si el euro se iba a usar para pagar bienes y servicios en todos los países participantes. El 84% de los entrevistados en la zona euro acertaron. También se les interrogaba sobre si el euro iba a tener el mismo valor en todos los estados participantes; aquí, el porcentaje de acierto bajaba al 69%. Asimismo, un 66% sabía que el euro iría acompañado de un Banco Central Europeo.

En los Eurobarómetros Flash sobre el euro se preguntaba si era verdadero o falso que los billetes y monedas emitidos en el país de origen del encuestado serían aceptados inmediatamente en todos los países que adoptaran el euro. El resultado fue que el 80% de los ciudadanos de la UEM contestaron correctamente en julio de 2001, ligeramente por encima de mayo y marzo. Se trata de una cifra importante, pero inferior en cuatro puntos porcentuales al 84% que lo sabía en 1998⁶⁸. Además, esta mayoría concedora no puede ocultar las importantes lagunas que existían a siete meses de la llegada de billetes y monedas, como reconoce el propio informe que describe los resultados:

Yet this good result does fail to overshadow the remaining minorities:

(a) The 12% of the Europeans concerned still believe the Euro WILL NOT be immediately accepted in the other countries and

(b) 8% have no idea.

Consequently, there is still 1 out of 5 individuals failing to understand the very meaning of the single European Currency.⁶⁹

Esta conclusión es la verdaderamente importante en este epígrafe. En la recta final del período transitorio, todavía una quinta parte de los ciudadanos de los países de la UEM no sabía que iban a compartir una moneda común con el resto, esto es, no conocía el concepto más básico posible de la Unión Monetaria después de seis años de Campañas de comunicación con un fuerte contenido práctico. Una vez que circuló el euro físico, el nivel de conocimiento superó el 90%.

Por países, los errores acerca del concepto de moneda única en 2001 se daban en Italia, Francia y Alemania, donde un 16%, un 14% y un 14%, respectivamente, no creían que el euro fuera a ser aceptado inmediatamente fuera de sus fronteras. Las mayores faltas de información (porcentaje de “no sabe / no contesta”) sí aparecían en los habitualmente menos informados, Grecia y Portugal, con un 21% y un 17%, respectivamente. El nivel educativo, económico y el sexo volvían a ser determinantes, y en este caso se añadía la edad: los más mayores eran los que más confesaban no saber qué es una unión monetaria. Aunque resulte paradójico, el grupo de población más joven era el más equivocado, el que más creía que el euro no servirá en otros países, con un 19% de media. Un indicativo claro del escaso éxito de las Campañas “educativas” sobre el euro.

⁶⁸ En la encuesta de 2001 se incluía a Grecia dentro de la UEM, compuesta entonces por 12 países.

⁶⁹ Análisis del Eurobarómetro Flash 98/3, julio 2001, 9.

6.2.1.3.4. ¿Cuánto vale un euro? ¿Es irrevocable?

Uno de los objetivos de la estrategia de comunicación, recogido explícitamente en la Comunicación del año 2000, era mejorar los conocimientos de los ciudadanos sobre el tipo de cambio del euro respecto a su moneda nacional y sobre el hecho de que esta paridad era fija e irrevocable⁷⁰. Pues bien, las encuestas realizadas tras la fijación de las paridades el 31 de diciembre de 1998 muestran un escaso éxito en dicho objetivo.

El Eurobarómetro 52.0 indicaba que, en otoño de 1999, un 68% de los habitantes de la UEM sabían que el tipo de cambio del euro frente a su moneda había sido ya fijado de forma irrevocable, pero un 20% lo desconocía y un 12% pensaba que no había sido así. Por encima del 75% de acierto aparecían los países más informados: Luxemburgo, Bélgica, Austria, Francia y Holanda. En el otro lado, en España sólo un 50% lo sabían, y Portugal e Irlanda no superaban el 60%. Una vez más, el nivel educativo, el económico, el sexo y la edad eran determinantes en el nivel de conocimiento.

Si tomamos la UE en su conjunto, los que conocían la fijación de la paridad eran un 56%, los que la negaban eran un 18% y no sabían, el 26%. Un año después, con la base de los 15 países, la proporción de conocimiento había bajado al 54%, el “no” había subido al 21% y el “no lo sé” se mantenía en el 25%. La distribución por países era muy similar a la de la encuesta anterior –en ambos casos, en los países excluidos el “no” obtenía más respuestas que el “sí”–, así como las variantes sociodemográficas relevantes. El estudio cualitativo de 2001 señalaba que sólo existía un desconocimiento significativo de la irrevocabilidad del tipo de cambio en Holanda, pero que persistían incertidumbres en los grupos sensibles en Italia, España, Grecia, Irlanda y Austria.

En otoño de 2000, casi dos años después del nacimiento del euro, se planteó también si los ciudadanos conocían el valor de un euro en su moneda nacional. El resultado fue desolador: sólo un 11% de la población de la UEM sabía exactamente cuánto valía un euro. Un 33% dio un valor entre un 1% y un 10% inferior al real; un 25% dio una cifra entre un 1% y un 10% superior; un 22% no lo sabía; y un 7% respondió un tipo de cambio más del 10% por debajo del verdadero (Eurobarómetro 54.0). Los mayores aciertos se daban en el Benelux, esta vez con Holanda a la cabeza, mientras que en Irlanda sólo un 1% conocía el valor exacto, y este porcentaje se quedaba en el 3% en Alemania, algo tremendamente llamativo. Franceses y belgas eran los más proclives a dar un valor inferior al correcto, y finlandeses y alemanes, a darlo superior.⁷¹ El nivel de respuestas correctas aumentaba con el grado de educación y disminuía a partir de los 55 años. La respuesta correcta alcanzó un 18% de los ciudadanos que se sentían bien informados, frente a un 6% de los que no se sentían bien informados⁷².

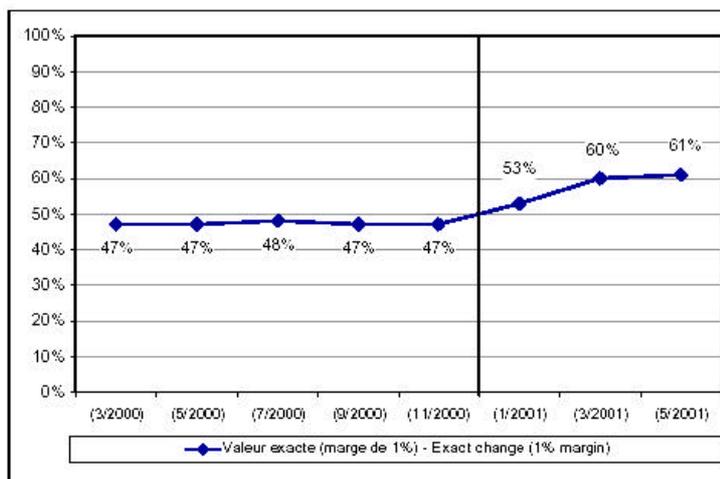
⁷⁰ Ver apartado 4.4.3.2.2.

⁷¹ Una interpretación de esta tendencia puede ser que los países con tradición de moneda fuerte y con una simbología nacional importante, como Alemania, tienden a suponer que el euro es más fuerte de lo que en realidad es. En ello se adivinan dos circunstancias: por un lado, el deseo mayoritario de los alemanes de que el marco no se sacrifique por una moneda más débil; por otro, este mensaje había sido el núcleo de la propaganda del Gobierno alemán durante toda la segunda fase de la UEM para convencer a los ciudadanos de que aceptaran el euro. En Francia, por el contrario, donde la moneda no es un símbolo nacional tan importante y donde el debate se ha librado entre federalismo e intergubernamentalismo y no entre moneda fuerte y débil, los ciudadanos tienden a pensar que el euro será más débil de lo que en realidad es. Además, en ese país se prefiere un tipo de cambio menos fuerte que en Alemania, por la experiencia del daño que la política del *franco fuerte* hizo a la economía francesa durante la etapa de convergencia. Ver 6.1.3.

⁷² Eurobarómetro 54.0.

El Eurobarómetro Flash indica un fuerte aumento del conocimiento del tipo de cambio en 2001, que también se aprecia en el estudio cualitativo. En marzo, un 50% lo conocía, en mayo el nivel llegaba al 51%, y en julio, al 54%. Dos años y medio después de su nacimiento y a seis meses de la llegada de billetes y monedas, la mitad de la población no sabía el valor del euro, pese a que era una prioridad de la Campaña.

Gráfico 10: How much is one euro worth in [National currency]?



Tracking Flash Eurobarometer "Euro Zone" - March 2000 - May 2001 - Ilg.3

Grecia e Italia eran, con diferencia, los países donde menos gente conocía el tipo de cambio (mayor número de respuestas "no lo sé") en mayo de 2001; Portugal, por el contrario, había mejorado desde un nivel de "no lo sé" del 29% a otro del 18%, similar al de España. Portugal también ocupaba en mayo el primer puesto por porcentaje de aciertos del nivel exacto, que aumentó al 81% en mayo y al 80% en julio, lo que evidencia un gran éxito de la Campaña nacional en dar a conocer la paridad. Alemania seguía a la cola de los aciertos, aunque había pasado del 3% de 2000 al 27% en mayo de 2001 y al 35% en julio, seguido por Italia, Finlandia, Irlanda y Grecia. En Alemania, además, un 20% de los ciudadanos respondían en mayo un valor alejado en más del 5% del correcto. Los grupos de población que menos conocían el valor exacto eran los de siempre: las mujeres, los más ancianos y los menos educados.

Según el estudio cualitativo de julio de 2001, el tipo de cambio era bastante conocido en la clase media de la población, salvo en Irlanda⁷⁴, pero una considerable proporción de ancianos y personas en malas condiciones económicas mostraba ignorancia y dudas, sobre todo en Portugal, Grecia, Irlanda, Francia, Holanda y Austria.

6.2.1.3.5. El conocimiento por países

De todo lo dicho hasta ahora sobre el conocimiento de los aspectos concretos de la moneda única se puede determinar qué países han estado mejor y peor informados.

⁷³ Si se admitía un margen de error del 1% en las respuestas, el acierto alcanzaba en julio el 62% de los encuestados; se trata de una mejora sustancial frente al 47-48% de todo el año 2000, pero muy ligera frente a marzo de 2001, cuando llegaba ya al 60%. Si se admite el 5% de error, se alcanza el 76% en julio.

⁷⁴ La excepción irlandesa se explica porque es el único país donde los ciudadanos calculan el valor de la libra en euros y no al revés; eso motiva que muchas veces no sepan de qué forma hallar el valor del euro.

Los del Benelux suelen estar en cabeza, salvo excepciones como la fecha de 1999 en Holanda o el tipo de cambio exacto en Bélgica. Austria se coloca muy cerca de ellos. Por detrás aparecen Francia y Alemania, con un alto nivel de conocimiento pero algunas lagunas importantes. En los demás el desconocimiento es mayoritario en casi todos los temas; dentro de ellos, los que mejor suelen estar son Portugal, sobre todo al final, y Finlandia, seguidos por Italia y España; los peores son Grecia e Irlanda. Este orden coincide aproximadamente con el establecido por las respuestas sobre recibir información y sentirse informado que vimos en el epígrafe 4.5.2.1.

El estudio cualitativo de 2001 encuentra un orden bastante distinto, que cabe achacar en parte a que se refiere sólo al nivel de conocimiento alcanzado en 2001, mientras que la clasificación anterior se basa en las encuestas realizadas durante todo el período transitorio. Según este estudio, el nivel de conocimiento es muy alto en Alemania y Luxemburgo, y es alto en Bélgica y Finlandia. También mete en esta categoría a España e Italia. Considera que es comparativamente alto, pero menos homogéneo, en Francia, Austria, Holanda, Portugal y Grecia. Donde no hay diferencia es en que Irlanda ocupa la última posición, pese a una mejora detectada en 2001.

6.2.2. La preparación para el cambio al euro

Veremos en este segundo apartado el grado de éxito alcanzado en la gran meta de la Campaña de comunicación, en especial en las últimas fases de la transición: la preparación práctica para el cambio de las divisas nacionales por el euro. Empezaré con el nivel preparatorio del conjunto de los ciudadanos para echar después un vistazo a las pequeñas y medianas empresas, objetivo prioritario de la Campaña a partir de 2000.

6.2.2.1. La población en general

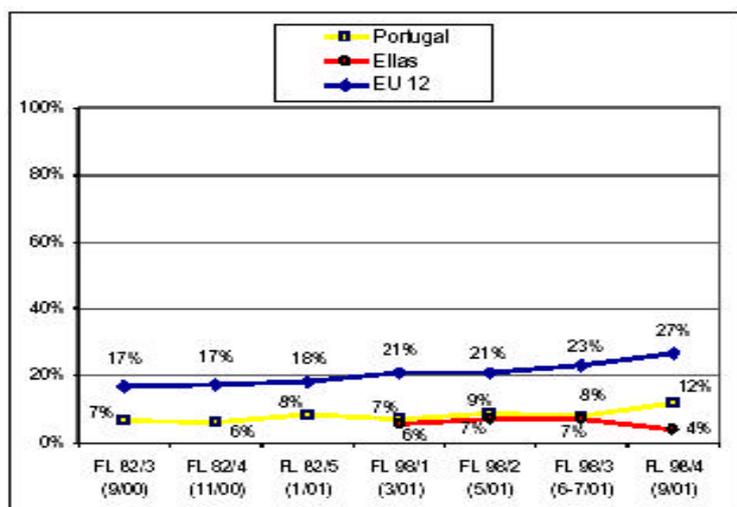
6.2.2.1.1. Pagos en euros en el período transitorio

En otoño de 1999, casi un año después de que pudiera hacerse, el 97% de los ciudadanos de la UEM no habían realizado ningún pago en euros con tarjeta y el 96% no lo habían hecho mediante cheque o transferencia. Los únicos países donde había un porcentaje ligeramente significativo eran Luxemburgo y Holanda; en el primero, el 7% había realizado pagos con tarjeta. Todos los grupos sociodemográficos mostraban el mismo rechazo al uso virtual del euro. Entre los pocos que habían pagado con él, la inmensa mayoría lo había hecho en su país y un porcentaje insignificante, en otro⁷⁵. En otoño de 2000, el rechazo a realizar pagos en euros se había incrementado hasta el 98% mediante tarjeta o cheque; por transferencia seguía en el 96%, según el Eurobarómetro 54.0. Hasta en Luxemburgo el pago con tarjeta había disminuido al 4% de la población, si bien el 11% había realizado transferencias. Había aumentado la proporción que había hecho pagos transnacionales, pero siempre dentro de ese 2% ó 4%.

⁷⁵ Eurobarómetro 52.0.

Los Eurobarómetros Flash no preguntan si el encuestado ha realizado pagos, sino si ha tenido alguna experiencia práctica con el euro en el trabajo o en su vida privada. Esta cuestión arroja una evolución desde el 17% en mayo de 2000 hasta el 21% en marzo y mayo de 2001, el 23% en julio de ese año y el 28% en septiembre. Es decir, el 75% de los ciudadanos no tenían ninguna experiencia práctica con el euro a pocos meses de su implantación definitiva. No se puede decir que la estrategia de comunicación haya logrado ese objetivo con el uso de los multiplicadores, y el análisis de EOS Gallup así lo reconoce: “No doubt, we will have to wait for more positive action (on the part of financial or commercial institutions) before the situation progresses significantly”⁷⁶.

Gráfico 11: Did you already have practical experience of the euro, at work or in your private life, and if so, in what circumstances ?



Flash Eurobarometer 98/1 “Euro Attitudes – Euro In”, septiembre 2001, 40

Para comparar con los Eurobarómetros, se puede tomar el porcentaje de ciudadanos que habían tenido experiencia en su vida privada: un 8% en mayo de 2001 y un 10% en julio, una cifra ridícula y un avance mínimo desde el 4% que en 1999 había usado el euro en cheque o transferencia. Claro está, Luxemburgo era donde más gente lo había utilizado (40%), mientras que Grecia, España, Portugal e Italia estaban a la cola⁷⁷.

El estudio cualitativo de julio de 2001 reafirma que no se usó el euro en el período transitorio: “Hardly anyone has used the intervening months of the transition period to familiarise himself with values expressed in the new currency”. Una simulación práctica le permite extraer la consecuencia de este hecho: los ciudadanos necesitaban convertir las cantidades en euros para usar la escala de valores conocida en moneda nacional, es decir, carecían de referencias de valor en euros. Este será, como veremos, el principal problema práctico en 2002. Según el estudio, las mayores dificultades se daban en los países con un tipo de cambio más complicado, Francia, España, Grecia e Irlanda, pero estaban presentes en todos, sobre todo en los grupos de atención prioritaria.

⁷⁶ Tracking Flash Eurobarometer “Euro Attitudes – Euro Zone” (marzo 2000-mayo 2001), junio 2001, 5.

⁷⁷ Eurobarómetros Flash 98/2 y 98/3.

6.2.2.1.2. ¿Por qué no se pagaba en euros?

¿Por qué este rechazo, reconocido por la propia CE en la Comunicación de 2000?⁷⁸ Los encuestados dejaban claro en 1999 que existía una falta de interés total en el euro, según el análisis de INRA, la empresa responsable del Eurobarómetro:

The main barriers to using the euro at the moment are not worries about confusing the national currency and the euro, having to pay extra charges, unwillingness of traders to accept it, refusal by banks to provide instruments for paying in euros or conversion problems, not even lack of information on the current possibilities of the euro. The main reason given by Europeans to explain why they had not yet made payments in euros was essentially lack of interest or necessity. As the euro is not (yet) perceived as inevitable, people simply do not use it.⁷⁹

De las explicaciones ofrecidas en la encuesta, las ganadoras con diferencia eran “hasta la fecha no me ha hecho falta”, con un 77,1% de respuestas afirmativas, y “no veo el porqué de pagar en euros en estos momentos”, con un 72%. La primera opción obtuvo un 90% de “síes” en Alemania, y sólo en Bélgica y Holanda el “no” superó el 30%. En cuanto a la segunda, de nuevo se daba principalmente en Alemania, en este caso seguida por Francia e Italia. Bélgica y Holanda, más España, eran donde menos fuerza tenía esta explicación. El nivel cultural, económico, etc. no era significativo.

Por el contrario, el miedo a confundir los euros con la moneda nacional no suponía un motivo más que para el 25,3% de los ciudadanos, y mucho menos lo era el rechazo de las entidades financieras a facilitar una chequera en euros (2,2%). La posibilidad de sufrir comisiones por operar en euros tampoco era un gran obstáculo (14,1%). Algo más de relevancia tenían la dificultad para pagar en euros si el precio se expresaba en moneda nacional (41%), el hecho de que no todas las tiendas aceptaran el euro (32,5%) y la ignorancia sobre que ya se podía pagar en la nueva moneda (29,6%). Los motivos prácticos más relevantes eran los que dependían del propio ciudadano: no tener una cuenta en euros (51,6%) y no haber solicitado una chequera en euros (49%).⁸⁰

Las principales razones seguían siendo las mismas en 2000. La innecesidad de hacerlo era la fundamental, con un 76% de respuestas afirmativas frente el 77,1% de 1999, seguida por la ausencia de motivo para ello, con el 75%, desde el 72% del año anterior. De nuevo, en Alemania se alcanzaban porcentajes cercanos al 90%. El miedo a confundir la moneda nacional con el euro seguía sin ser muy importante (27%), así como la negativa de las entidades a dar chequeras en euros (2%) o las posibles comisiones (15%). Sí eran relevantes, igual que en 1999, no tener una cuenta en euros (50%), no tener una chequera (49%) y el que no todas las tiendas aceptaran la moneda única (33%). El desconocimiento de que se podían hacer pagos en euros subía al 33%, y la dificultad para hacerlo con precios en moneda nacional llegaba al 45%.⁸¹

⁷⁸ Ver epígrafe 4.4.1.

⁷⁹ Informe del Eurobarómetro 52.0, 32.

⁸⁰ Eurobarómetro 52.0. Evidentemente, podían señalarse varias causas para no usar el euro; de hecho, las preguntas contenían una lista de posibles razones, a las que el encuestado debía responder sí o no.

⁸¹ Eurobarómetro 54.0.

6.2.2.1.3. *Cuándo se pensaba pagar en euros*

En 1999, la ciudadanía tenía muy claro que iba a seguir sin operar en euros hasta 2002: el 33% respondía a la pregunta “¿Cuándo considera que empezará a pagar en euros mediante cheque, transferencia, tarjeta, etc?” que no antes de que circularan los billetes y monedas, un 27%, que no antes de que la moneda nacional desapareciera, y un 11%, que “dentro de dos años”. Sólo un 7% pensaba hacerlo en 2000. Un 17% no lo sabía –más del 20% en España, Italia, Irlanda y Portugal– y un 2% respondía “nunca” (5% en Portugal). Los ancianos, uno de los grupos de atención prioritaria, pensaban esperar mayoritariamente hasta que no hubiera más remedio, lo que evidencia su resistencia al cambio y el escaso fruto de las acciones de comunicación hacia ellos⁸².

La decisión de no usar el euro *virtual* se reforzó más si cabe un año después, cuando los que no pensaban hacerlo antes de disponer de billetes y monedas crecían hasta el 42%, y los que no lo harían hasta que no quedara más remedio llegaban al 35%. En 2001 pensaba pagar en euros sólo el 8%, un 9% no sabía y a un 4% no le importaba.

Resalta que en Portugal y Alemania la respuesta mayoritaria, con un 41%, fuera “no antes de la desaparición de la moneda nacional”. De nuevo, cuanto más nivel educativo, más crecía la respuesta más frecuente. Los ancianos endurecían su resistencia: los que pensaban esperar al último día pasaban del 31% al 40%.

A estos resultados se pueden añadir los de otras preguntas colaterales formuladas en los Eurobarómetros. Así, se sugerían varias opiniones sobre la posibilidad de pagar en euros. En 1999, el 38% escogía que “uno se puede ir acostumbrando al euro” y un 35% pensaba que “no es realmente útil de momento”. Porcentajes significativos contestaron también “es útil para prepararse para el futuro” (24%) y “es más complicado” (19%). De nuevo, los ancianos eran el grupo que menos utilidad encontraba a usar el euro, ya que el 38% daban la segunda respuesta. En 2000, la división entre las dos reacciones opuestas se mantenía, pero la respuesta “no es útil de momento” superaba a “uno puede ir acostumbrándose”: el 37% frente al 36%. Las dos respuestas siguientes obtenían un 26% cada una. Los ancianos seguían siendo los menos interesados.

6.2.2.1.4. *Los abusos, el doble etiquetado y las buenas prácticas*

Los ciudadanos de la zona euro experimentaron en los últimos años del período transitorio un temor creciente a ser engañados y a sufrir abusos por parte de los comerciantes con ocasión del cambio de moneda, como vimos en 4.5.2.5. En un índice de 0 a 100, ese temor se mantuvo en 2000 entre 53 y 56 puntos, pero en marzo de 2001 llegó a 61 y en septiembre alcanzó máximos de 73. Este crecimiento, que se explica por la inminencia del cambio, continuó después de éste: un 67% en enero, 74% en marzo y 83% en mayo de 2002 opinaban que los abusos se habían producido. Las áreas que se citaban con más frecuencia eran restauración y servicios, y las que menos, banca y transporte.

⁸² Eurobarómetro 52.0.

Los métodos elegidos por la Campaña de 2000 y 2001 para dar confianza a estos consumidores que temían ser engañados y para fomentar el uso del euro cuanto antes eran el doble etiquetado de los productos y un código de buenas prácticas que debían adoptar los comercios y que se reconocería mediante un logotipo.

Las sucesivas encuestas han incluido preguntas sobre la efectividad y el éxito de estas acciones. En 1999, el 84% de los ciudadanos se habían dado cuenta del doble etiquetado, pero sólo el 39% miraba alguna vez los precios en euros y un 10,1% lo hacía siempre. Eso sí, los que se fijaban en los euros apenas hacían distinción entre unos productos y otros: un 70,7% se fijaba en todos los productos, frente a un 28,8% que sólo lo hacía en los más básicos. Todavía menos transformaban mentalmente los euros en moneda nacional: un 55% de ese 49,1% nunca lo hacía, un 21% los transformaba algunas veces, un 12% siempre y un 9%, raramente. Peor era el proceso contrario, ya que un 70,4% nunca convertían a euros los precios en moneda nacional (Eurobarómetro 52.0).

En otoño de 2000, la notoriedad del doble etiquetado había crecido, pues sólo el 12% no se había percatado y el 43% lo había notado “muy a menudo”, aunque en los pequeños comercios no era percibido por el 27%⁸³. Pero la gente se fijaba todavía menos en los precios en euros que en 1999: un 33% los miraba algunas veces y no más de un 8% lo hacía siempre. Los que los miraban en todos los productos bajaban al 62%.

En esta encuesta (Eurobarómetro 54.0), no se preguntaba por la transformación mental de las cantidades de una a otra moneda, sino por el precio en euros de varios productos de consumo: un paquete de cigarrillos, 10 litros de gasolina, unos zapatos, seis huevos, un CD, un litro de leche y una pizza a domicilio. Esta experiencia dio como resultado que, en la mayoría de los casos, una proporción superior a la tercera parte daba una cifra bastante aproximada a la real, aunque elevados porcentajes respondían “no lo sé”, que era la principal respuesta para todos los artículos en Irlanda y Portugal. Llama la atención que los ancianos fueran el grupo de edad que más acertaba, pese a ser los menos preparados y los que menos se fijaban en los precios en euros, en general.

Después de la introducción de billetes y monedas, las cosas no mejoraron tanto como cabía esperar: sólo un 11,5% se fijaba sólo en los precios en euros, el 71,5% se fijaba en ambas monedas y el 15,6% todavía miraba sólo la moneda nacional⁸⁴. Los Eurobarómetros Flash mostraron que el 75% de los consumidores utilizaban el doble etiquetado para conocer los precios en euros, especialmente en Irlanda, Grecia, Francia y Bélgica. También preguntaban si les gustaría que continuara más tiempo el doble etiquetado y la doble indicación en cuentas y facturas. Las respuestas arrojaban una gran igualdad entre el “sí” y el “no” con ventaja para este último, con la notable excepción de Francia, donde dos tercios pedían el mantenimiento de las indicaciones en francos. Entre los que querían que continuara, la mayoría (31%) prefería que lo hiciera durante un año y el 26%, durante seis meses (Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002).

En el Eurobarómetro 57.1 de esa misma fecha aparecía que el 72,1% consideraban esencial o muy útil el doble etiquetado; la distribución por países difiere de la encuesta anterior, ya que entre los más apegados a los precios antiguos aparecía España y salía Grecia.

⁸³ Esta pregunta no se formuló en el Eurobarómetro del año anterior.

⁸⁴ Eurobarómetro 57.1, primavera 2002.

El deseo de que se mantuviera la doble indicación era superior en este sondeo y coincidía en la resistencia de los franceses a su desaparición: sólo el 17,3% la pedían. Los que querían que continuara se dividían casi en dos mitades entre los que preferían que se mantuviera entre tres y seis meses, y los que preferían más tiempo.

En cuanto al símbolo de adhesión a las buenas prácticas, el *Eurologo* o *Euroetiqueta*, no había logrado una repercusión significativa y además era cada vez menor. Así, en 1999 sólo el 38% conocía el logotipo, y en 2000 esta proporción bajaba al 36%⁸⁵. Los que no lo habían visto pasaban del 55% al 59%. Sólo en Irlanda en 1999 y en Luxemburgo la mayoría lo conocían en 2000⁸⁶. El conocimiento aumentaba con el nivel educativo y laboral. En 2002 subió, pero no llegaba al 50% (Eurobarómetro 57.1).

Preguntados por el significado del Eurologo, el 41% de los encuestados respondían en 1999 que “se puede pagar también en euros en esa tienda”, cifra que llegaba al 60% en 2000; un 35% en 1999 y un 29% en 2000 decía que “los precios están en euros”; finalmente, la opción “se puede obtener aquí información sobre el euro” llegaba al 10% en 1999 y al 7% en 2000. Había un altísimo porcentaje de “no lo sé”: el 27% en 1999 –con Portugal e Irlanda por encima del 40%–, aunque bajaba al 16% en 2000.

En cualquier caso, lo que importa es si el Eurologo ha conseguido su objetivo de generar confianza. Eso se preguntaba después de explicar su verdadero significado⁸⁷, y las respuestas demuestran claramente la inutilidad de la medida: en 1999, el 79,6% contestaba que el logo no suponía ninguna diferencia en su confianza y sólo en un 13% generaba un efecto positivo. Incluso un 3% tenía menos confianza en los comercios con logo. En Finlandia, Irlanda, Portugal e Italia, los que tenían más confianza en las tiendas con logo superaban el 20%, mientras que los escépticos eran más del 80% en Francia. En 2000, el Eurobarómetro 54 lo preguntaba con otra fórmula y medía las respuestas con un índice del 1 al 3: la media⁸⁸ era de 2,18, entre “no hay diferencia” y “más confianza”⁸⁹. En 2002, la situación se mantenía: para el 74,8%, no aportaba nada.

Los Eurobarómetros Flash preguntaban si el encuestado tendería a confiar en los comerciantes que adoptaran un código de conducta y exhibieran la Euroetiqueta, sin preguntar si la había visto ni qué era, y obtenían un aumento de la receptividad hacia estas medidas, con un 67% de respuestas positivas en marzo y mayo de 2001 y un 69% en julio. Irlanda y España rozaban el 80%, e Italia y Portugal superaban el 70%.

6.2.2.1.5. Memorizar precios en euros

Los Eurobarómetros Flash iniciados en 2000 no preguntan sobre el doble etiquetado y sólo inquieran si el encuestado ha intentado memorizar los precios en euros.

⁸⁵ En 2000, esta pregunta se formuló sólo en siete países de la zona euro: Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Finlandia.

⁸⁶ En la distribución por países de esta pregunta y de las siguientes debe tenerse en cuenta que Alemania, Holanda y Austria decidieron no adoptar ningún logotipo.

⁸⁷ “Este logotipo significa que los precios están expresados en euros y en moneda nacional. También significa que el comerciante aplica el tipo oficial de conversión y utiliza las reglas de redondeo”.

⁸⁸ De nuevo sólo para siete países, no para los 11.

⁸⁹ Eurobarómetros 52.0 y 54.0.

La evolución es muy poco alentadora: de mayo de 2000 a mayo de 2001, el porcentaje que lo había hecho pasó del 21% al 29%, y durante todo el año 2000 no superó el 21%. A partir de marzo de 2001 hay una aceleración: en julio alcanzó por primera vez el 30% y en septiembre llegó al 34%. No hay grandes diferencias por países; los hombres y los que tienen más estudios son los que más memorizan precios en euros.

Según estas encuestas, los ciudadanos prefieren claramente que les den la equivalencia antes que tener que calcularla ellos. Por eso, una gran mayoría encontraba útil que las tiendas tuvieran una registradora en la que apareciera el cambio en euros y en moneda nacional: en mayo de 2001, un 78% lo consideraba útil; en una escala del 0 al 100, daría 57, entre “útil” y “muy útil”. En julio, era un 77% (puntuación de 58).

6.2.2.2. Las pequeñas y medianas empresas

Veamos ahora los resultados de las encuestas realizadas entre las pyme europeas, cuya falta de preparación en 1999 forzó a la Comisión a centrar el grueso de los esfuerzos de la Campaña de comunicación para 2000 y 2001 en este colectivo, con el fin de evitar un colapso de la economía. Como vimos en 4.4.3.2.1., la propia Comunicación de 2000 reconocía que en 1999 sólo el 43% había evaluado el impacto del euro en su actividad y únicamente un inquietante 18% había tomado medidas para adaptarse. El 24% de las pyme no pensaba empezar a prepararse hasta mediados o finales de 2002.

La DG X, a petición de la de Empresas, comenzó a realizar Eurobarómetros Flash sobre grupos objetivo específicos llamados “Las pyme y el euro” a partir de mayo de 2000. Estas encuestas, del tipo de los Eurobarómetros Flash entre la población general, fueron realizadas trimestralmente por EOS Gallup Europe entre unos 2.800 responsables de empresas con menos de 250 empleados de los 12 países de la zona euro⁹⁰.

6.2.2.2.1. Mayor toma de conciencia

Conforme iban avanzando los años 2000 y 2001, las empresas cobraron cada vez mayor conciencia de la necesidad de tomar medidas para prepararse para la llegada de los billetes y monedas de euros. Así, si en septiembre de 2000 un 32% de las empresas consideraba que no era necesario prepararse para el euro, desde ahí descendió hasta el 23% en enero de 2001 y el 15% en abril; aunque en agosto repuntó al 17%, en octubre bajó al 11%. Esta toma de conciencia cabe anotarse como éxito de la Campaña.

Pero, al analizar más en detalle estas cifras, se demuestra que se trataba más de un cambio de actitud que de comportamiento de las empresas, porque el porcentaje de las que ya estaban preparadas no aumentó significativamente hasta verano de 2001: en abril se situaba en el 24% y en agosto, en el 23%; cifras inferiores al 26% de enero y muy cerca del 22% de mayo de 2000. A partir de esa fecha sí se puso en marcha la preparación para muchas empresas, puesto que el 43% decían estar preparadas en octubre.

⁹⁰ Dun & Bradstreet proporcionó los listados de empresas susceptibles de ser entrevistadas mediante un rastreo de sus bases de datos en torno a tres factores: país, tamaño de la empresa y sector económico. Dentro de ellos, la muestra fue elegida de forma aleatoria. La persona entrevistada en cada empresa era la responsable del área financiera, fuera el director general, director administrativo o director financiero.

No obstante, hay que puntualizar que es una respuesta subjetiva, y los gestores que se creían preparados podían darse cuenta después de que no lo estaban. Parece claro que la época vacacional había aplazado esta preocupación. En todo caso, las conclusiones relevantes son que sólo a partir del último trimestre de 2001 las pyme empezaron a culminar su preparación, pero en octubre más de la mitad aún no lo había hecho.

En todos los países se redujo a lo largo de 2001 el porcentaje que pensaba que no era necesario prepararse, con especial intensidad en Finlandia –pasó del 26% en enero al 0% en octubre– y Portugal –del 28% al 6%–. La excepción era Grecia, donde el “no” aumentó del 12% en enero al 13% en octubre. Ese mes, los países donde se creían más preparadas eran Austria, Grecia y Portugal, con cifras en torno al 50%. Por tamaño, todas eran más conscientes de la necesidad de prepararse, pero las más pequeñas fueron las menos convencidas durante todo el período. Eso sí, ellas fueron las que bajaron el porcentaje que no creía necesario prepararse en el último tramo de 2001. Esta aparente contradicción se explica, según la Comisión, porque las empresas más pequeñas pensaban que necesitaban menos tiempo para prepararse que las grandes, pero según se acercaba la fecha tope cobraron conciencia de que tenían que poner manos a la obra.

Por otro lado, en todas las encuestas se aprecia un enorme grado de confianza de los empresarios en su capacidad para realizar con éxito la transición al euro, independientemente de que consideren o no necesario prepararse, y además no decrece con la proximidad de 2002. En un baremo entre 0 y 100, se obtuvo un 87 en junio de 2000, un 85 en septiembre, un 87 en enero de 2001, un 89 en abril de ese año, un 88 en agosto y un 89 en octubre. En esa fecha, un 62% de los empresarios tenían “total confianza” en su capacidad, por debajo del 64% de abril pero por encima del 59% de agosto. Esta seguridad era común a todos los países: los empresarios más prudente estaban en Francia, y aun así el índice llegaba a 88 puntos, e Italia (86). Estos niveles, comparados con el sentimiento de estar preparado que acabamos de ver, de sólo un 43% en octubre, hacen pensar en un eventual exceso de confianza de las pyme.

6.2.2.2.2. *Pero la preparación es insuficiente*

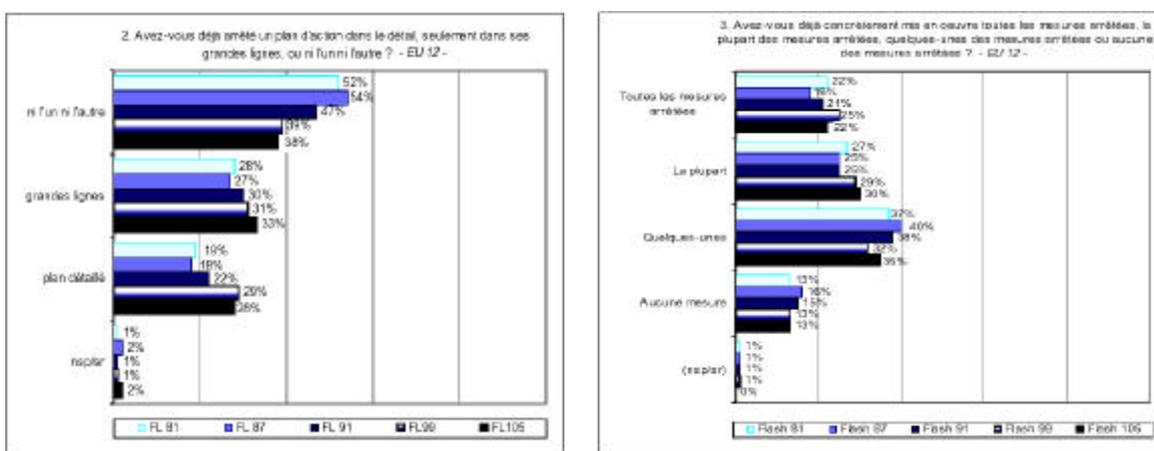
Decía antes que el sentimiento subjetivo de “estar ya preparada” sólo empezó a subir a finales de 2001. Pero hay una forma más objetiva de comprobarlo, que consiste en preguntar a las empresas si tienen o no un plan de acción para adecuarse a la nueva moneda. Las que lo tenían llegaban al 61% en agosto de 2001, levemente por debajo del 63% de abril, aunque por encima del 51% de enero y del 48% de mayo de 2000. Ahora bien, menos de la mitad de esas empresas, el 28%, tenían un plan de acción detallado, mientras que otro 33% solamente habían pensado en las líneas generales. En cualquier caso, se nota un importante aumento de los planes detallados, que sólo habían adoptado el 22% de las empresas en enero de 2001 y el 18% en septiembre de 2000. En octubre de 2001, la sensación de mayor preparación se basaba en la adopción de planes por el 72%, de los que el 39% eran detallados y por primera vez superaban a los generales, el 33%. Grecia, Francia, Portugal y Holanda eran los países con un menor porcentaje de empresas que habían adoptado un plan detallado en agosto de 2001. En octubre, habían crecido en todos, pero Francia era la que menos había avanzado y había sido superada por Grecia, mientras que en Portugal se habían duplicado los planes detallados⁹¹.

⁹¹ Esto es coherente con el enorme aumento de la concienciación en ese país que hemos visto antes.

La mejoría era apreciable en todas las empresas. Aunque las más pequeñas tenían menos avanzada la elaboración de planes detallados, eran las que más habían mejorado, ya que partían de un nivel más bajo. Un dato curioso es que el 31% de las pyme que se consideraban preparadas en agosto no habían adoptado un plan específico.

También se aprecia un notable retraso en la puesta en marcha de las medidas contenidas en estos planes respecto a los deseos de las autoridades. En agosto de 2001, sólo un 22% de las empresas había adoptado todas las medidas, un 30% había empezado con la mayoría, un 35% había tomado “algunas” y un 13% no había afrontado ninguna. De nuevo, era un ligero paso atrás frente a abril. En octubre, el 27% había adoptado todas, un 39% la mayoría, un 27% algunas y un 7% ninguna. Se aprecia un avance pero insuficiente a todas luces a tres meses de la fecha límite. Como reconoce el análisis de la encuesta de abril redactado por EOS Gallup, la traslación de las medidas de preparación a acciones concretas iba más despacio que la elaboración de planes.

Gráfico 12.



Flash Eurobarometer 105 “Les PME face à l’euro/ 5”, agosto 2001, 13 y 17.

Si se cruzan estas respuestas con las del apartado anterior –la sensación subjetiva de los empresarios de estar preparados–, se obtiene que, de las empresas que se sentían ya preparadas y que habían elaborado un plan de acción, sólo un tercio habían llevado a la práctica todas las medidas de dicho plan en agosto y un 7% no había puesto en marcha ninguna. Un 38% había iniciado la mayoría de las previsiones y otro 20%, algunas.

6.2.2.2.3. ¿Qué se ha hecho y qué no se ha hecho?

Los sondeos entre las pyme descienden al terreno concreto y preguntan exactamente qué tipo de medidas han tomado ya todas las empresas, no sólo las que tienen un plan. El resultado es que, en enero de 2001, la media de medidas tomadas era de 4, cifra que se elevó a 4,6 en abril. Las respuestas muestran una gran estabilidad en el tiempo de la “popularidad” de cada medida, aunque todas van aumentando sin excepción.

Así, las medidas adoptadas por más de 7 empresas de cada 10 en abril y agosto de 2001 eran la selección del personal a cargo de la operación de cambio al euro y la definición de las adaptaciones necesarias en el área de tecnología e informática, aunque esta última área caía del 71% al 66% en agosto. Por encima del 60% en abril y con una clara tendencia al alza aparecían informar al personal y establecer los precios en euros.

La primera era ya la segunda respuesta más frecuente en agosto, con un 69% de las empresas. Por detrás aparecían, por este orden, identificar el impacto en cada función de la empresa, informar a los socios, evaluar los requisitos de formación para el personal y evaluar el presupuesto necesario. Todas las medidas subieron en octubre: el 82% había escogido los responsables del cambio, y la información al personal, que pasaba al segundo lugar, llegaba al mismo porcentaje. La definición de las medidas tecnológicas y la fijación de precios alcanzaban el 75%.

La medida menos frecuente, con el 25% en abril y el 22% en agosto, aunque aumentaba al 46% en octubre, era abrir una cuenta bancaria en euros, lo que concuerda con la reticencia a usar el euro virtual de la población general. Los únicos países en que ésta no era la menos popular hasta agosto eran Bélgica, Holanda y Luxemburgo; en octubre se sumaron Grecia, España y Francia, y salió Holanda. En la mayoría de ellos, la medida menos adoptada era evaluar las necesidades de formación. Finlandia dio un salto espectacular en abril de 2001, ya que pasó de una media de 3,3 medidas a 6,7 en sólo tres meses, con lo que se convirtió en el país con las pyme más preparadas. Mantuvo este estatus posteriormente, aunque con menos diferencia frente a Austria y Bélgica.

Una vez más, las empresas más pequeñas eran las que menos medidas habían tomado, aunque la diferencia con las medianas se iba estrechando puesto que aquéllas eran las que más progresaban. Lógicamente, las que se sentían más preparadas habían tomado más medidas que las que se creían menos preparadas, y lo mismo sucedía con las que creían que era necesario prepararse respecto a las que no lo juzgaban así, aunque estas últimas habían tomado, en general, algunas de las medidas más frecuentes.

Si la última medida para adaptarse al euro era abrir una cuenta, no se puede esperar que las pyme estuvieran muy avanzadas en facturar en euros. De hecho, sólo el 16% en octubre y el 11% en agosto de 2001 –por debajo del 16% de abril– habían empezado a hacerlo. Eso sí, el 75% de las pyme en ambas encuestas preveía facturar en euros como mucho el 1-1-2002, frente al 72% de abril y al 64% de enero, pero cada vez eran menos las que estimaban que podrían hacerlo durante 2001, incluidas las que ya lo hacían: un 37% en abril, un 30% en agosto y un ilustrativo 29% en octubre. Como hemos visto que las que ya facturaban habían subido, hay que deducir que se redujeron las que pensaban hacerlo en 2001. Según los informes de las encuestas, la razón era que los gestores no veían por qué cambiar su contabilidad antes de que fuera necesario, muy similar a la de por qué la población general no había empezado a utilizar el euro.

Por países, había grandes diferencias en agosto entre las proporciones de empresas que ya facturaban: 36% en Luxemburgo frente a 3% en Italia y 6% en Francia. Se redujeron un poco en octubre, cuando Luxemburgo bajó al 34%. Las diferencias se ampliaron entre los porcentajes nacionales que aún no facturaban pero esperaban hacerlo antes de 2002: en agosto la banda se reducía a un máximo del 27% en Irlanda y un mínimo del 11% en Grecia; en octubre, siguiendo una tendencia a la baja, el máximo era del 19% en Irlanda, Italia y Finlandia, y el mínimo, del 1% en Grecia. Las empresas más pequeñas eran las menos ansiosas por cambiar su facturación a euros. Si se cruzan estas respuestas con el sentimiento de preparación, se obtiene que sólo un 18% de las que se consideraban preparadas, un ridículo 10% de las que juzgaban necesaria la preparación y un 4% de las que no la veían necesaria facturaban en euros en agosto. La relación no es la misma para la intención de facturar en euros en 2001, respuesta que daban el 37% de las que no se sentían preparadas, por encima del 33% de las que se creían listas.

Hay una lectura negativa bastante más preocupante: en abril de 2001, tres cuartas partes de las empresas que se consideraban preparadas todavía no facturaban en euros y la mitad no pensaba hacerlo hasta el último momento. En agosto, la cosa era aún peor: el 81% de las que creían estar preparadas no facturaba todavía. Esto se puede interpretar de dos formas: o bien, como afirma el análisis de la encuesta, estar preparado no significa necesariamente poner en marcha esa preparación antes de la fecha límite; o bien las pyme no consideraban la facturación en euros como algo que debiera prepararse, lo cual puede implicar que había otras áreas importantes de preparación que no se habían tenido en cuenta y, al final, lleva a la posibilidad de que el sentimiento de preparación fuera engañoso porque las pyme no se habían adaptado tan bien como ellas pensaban y habían ignorado áreas de gran relevancia. Esta interpretación entronca con el eventual exceso de confianza que ponía de manifiesto en el apartado 6.2.2.1.

6.2.2.2.4. *Los llamamientos de la Comisión*

Esta idea de exceso de confianza y sentimiento de preparación engañoso fue asumida por la propia Comisión Europea, que realizó varios llamamientos para que las pyme se tomaran en serio la preparación y acelerasen las medidas necesarias. Hemos visto que el nivel de adaptación en una fecha tan avanzada era a todas luces insuficiente y el ritmo, más en la adopción de medidas concretas que en la elaboración de planes, mucho más lento de lo deseable. Recordemos que la consideración de las pyme como objetivo prioritario de la Campaña obedecía al miedo a un colapso de la economía por los cuellos de botella que podían formarse si todas dejaban la preparación para el final.

Firms have made real advances in their preparations but a sizeable number are still not alive to the need for such preparations, are not clear about the timing and are failing to take the measures that will get them ready in time.

Esta es una declaración conjunta de Pedro Solbes, comisario de Asuntos Monetarios, y Erkki Liikanen, de Empresas, realizada el 23 de febrero de 2001 con motivo del Eurobarómetro Flash de enero, cuando sólo se sentían preparadas el 26% del total. Liikanen, además, advertía sobre la necesidad de no limitar la preparación a los aspectos técnicos, sino de incluir los comerciales y estratégicos: “Companies need to take the steps required to be able to issue and process their invoices solely in euros from 1 January 2002. This means that they must change their accounts systems well before the end of the year”. Cosa que, ya hemos visto, no contemplaban la gran mayoría.

Claro que no se puede echar la culpa de la falta de preparación sólo a las empresas. Solbes incidía en que era necesario que pudieran realizar sus operaciones con la administración en euros con antelación suficiente: impuestos, tasas, cotizaciones a la seguridad social, etc. Y es que la adaptación al euro de estas contribuciones llevaba un retraso enorme en la mayoría de los países (en España, por ejemplo, no pudo hacerse antes del cuarto trimestre de 2001), pese a los planes de preparación de las administraciones elaborados por la Comisión y los gobiernos nacionales. Además, el comisario insistía en que los estados cumplieran su parte de la Campaña: movilizar los multiplicadores hacia las pyme y poner a su disposición todo el material para facilitar el cambio.⁹²

⁹² “Changeover to the euro: European Commission calls on small and medium-sized businesses to act now in order to be ready for 1 January 2002”, (IP/01/248, 23-02-2001).

Como este llamamiento no tuvo, ni mucho menos, el efecto deseado, la Comisión convocó una mesa redonda en mayo de 2001 con 19 de las mayores empresas europeas para que actuaran como catalizadores y obligaran a las pyme proveedores y clientes suyos a prepararse de inmediato. En realidad no se trata de un cambio de estrategia, ya que es la de multiplicadores utilizada durante toda la Campaña, pero este tipo de medidas dan a entender una cierta desesperación por parte de la Comisión ante la falta de preparación de las pyme, su escasa preocupación por el tema y la ignorancia de los llamamientos anteriores. Algunas conclusiones de la mesa redonda fueron que las grandes empresas temían una ruptura de su cadena de suministros, que su principal demanda era la facturación en euros, justo lo que iba más retrasado, y que los mayores problemas de las pyme eran sus sistemas informáticos, su coordinación interna y la relación con sus propios proveedores.⁹³

6.2.2.3. La introducción del euro físico

Quiero terminar el apartado dedicado a la preparación práctica con una ojeada a las encuestas posteriores a la introducción de los billetes y monedas en enero de 2002, que deben indicarnos el nivel de preparación alcanzado y los principales problemas con que se encontraron los ciudadanos. Las incluyo en un epígrafe aparte porque estas preguntas son distintas a las efectuadas hasta 2001, y no se puede establecer una serie histórica. En los casos de los abusos en el cambio y el doble etiquetado sí es posible continuar la serie (6.2.2.1.4.). También utilizaré aquí el estudio cualitativo de OPTEM de mayo de 2002⁹⁴. Me ocuparé primero de la población general y después de las pyme.

6.2.2.3.1. La población en general

Los Eurobarómetros Flash preguntaban si los ciudadanos se sentían preparados para la introducción del euro el 1 de enero. En esa fecha, un 74% se consideraban bien o muy bien preparados; en mayo bajaban al 70% (ver Gráfico 13). EOS Gallup relaciona este alto sentimiento de estar preparado con el de estar informado⁹⁵ que vimos en 4.5.2.1. Esta relación se daba en la distribución por países: los más informados, Holanda, Bélgica y Luxemburgo, eran los que se consideraban más preparados. Y viceversa: España, Portugal y Grecia eran los menos preparados, junto con Italia, que sí era de los más informados. Los grupos sociales mejor informados también eran los que se creían más preparados. Aun así, que fueran muchos más los que se sentían informados –86%– que preparados indica que la información recibida no bastó para la preparación práctica.

Complementando esta pregunta, se inquiría en qué condiciones habían tenido lugar las operaciones de cambio al euro en los niveles nacional y personal del encuestado. En ambos casos, la mayoría –58% y 56%, respectivamente– pensaba que se había producido en buenas condiciones; si se sumaban los que decían que en muy buenas, los porcentajes llegaban al 82% y al 86%.

⁹³ “Solbes calls on big business to urge small suppliers prepare for the euro”, (IP/01/729, 22-05-2001).

Ver también el apartado 4.4.5.

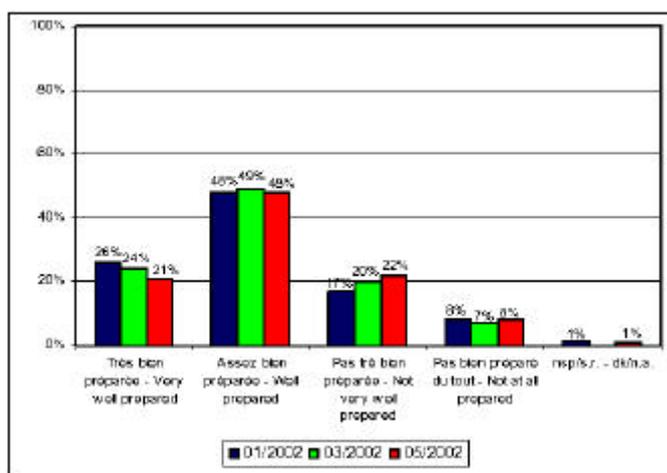
⁹⁴ OPTEM, 2001 y 2002.

⁹⁵ Análisis del Eurobarómetro Flash 121/3, 9.

Por países, Grecia y España eran donde menos gente creía que la transición hubiera ido bien en ambos niveles; los más satisfechos eran Francia, Luxemburgo y Bélgica, algunos de los que se sentían más preparados. Los grupos con menos nivel educativo eran los que menos pensaban que el cambio hubiera ido bien para ellos.

El Eurobarómetro estándar 57.1 de primavera de 2002 hallaba un porcentaje muy similar de aprobación en el ámbito nacional, el 81,6%, pero discrepaba en la distribución por países: los menos convencidos eran España, Portugal y Austria, y los más, Holanda, Luxemburgo e Irlanda. También encontraba que el 84,1% no había tenido dificultades personalmente, o sólo temporales.

Gráfico 13: On 1st January this year, to which extent did you feel prepared for the introduction of the euro ? Do you feel : ...?



Tracking Flash Eurobarometer “Attitudes on the euro (Euro Zone)”, (marzo 2000-mayo 2002), 5.

Aparte del nivel de preparación, estas encuestas preguntaban por los problemas con que se habían encontrado los ciudadanos, que hay que contemplar teniendo en cuenta las expectativas sobre los mismos vistas en el epígrafe 4.5.2.5.⁹⁶ En primer lugar, la población se dividía en dos mitades entre los que pensaban que la introducción del euro todavía era problemática tanto en enero como en marzo y mayo, y los que creían que no. Esto es coherente con la división entre los que esperaban problemas y los que no hasta 2001. Entre los primeros, la mayoría opinaba que las dificultades no eran muchas, aunque el porcentaje bajaba del 28% en enero al 25% en mayo. El 22% en mayo lo veía un poco problemático, y sólo el 5% encontraba muchos problemas. Destacaban Francia por lo negativo, donde el 45% encontraba algunos o muchos problemas en mayo, y Holanda por lo positivo, donde el 91% ya no tenía dificultades.

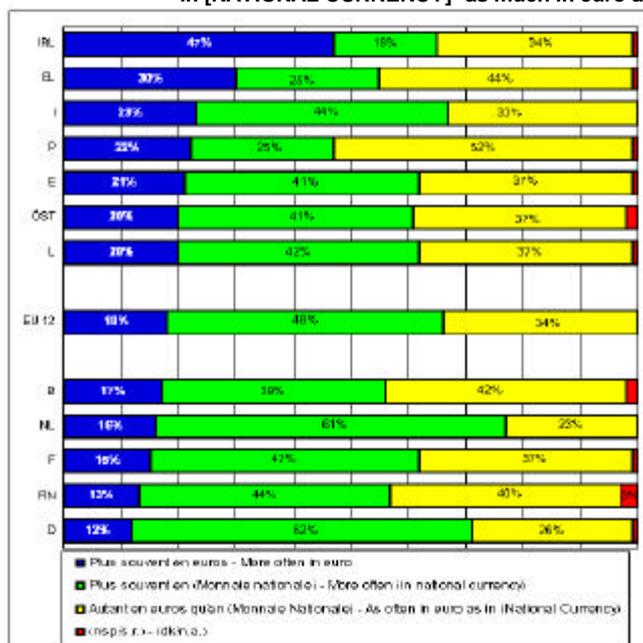
El estudio cualitativo coincidía con esta impresión de ausencia de grandes dificultades en la adaptación, hasta el punto de que encontraba que el fin del período de doble circulación pasó inadvertido en la mayoría de los países. Calificaba de “sorprendente” esta facilidad, especialmente en los países donde había más temores como Italia, España, Irlanda y Francia, y en los grupos “sensibles”: los ancianos y las personas en peor situación socioeconómica. Aun así, constataba que existían algunas “bolsas” residuales de personas con bastantes problemas para acostumbrarse al euro dentro de estos grupos. También admitía la dificultad para ayudarles, pues sus circunstancias les hacían poco receptivos a las acciones clásicas de información y sensibilización.

⁹⁶ He preferido no incluir la pregunta general sobre si el euro supone o no problemas en la serie histórica de ese epígrafe para conservar aquí la unidad del bloque de preguntas sobre las dificultades.

El manejo de los billetes y monedas no supuso grandes problemas y, además, se redujeron entre enero y mayo. Los ciudadanos preferían claramente los billetes: un 31% en mayo consideraba difícil reconocer las monedas y un 25%, su manejo, mientras que para los billetes estas cifras eran del 5% y el 4%. Los países con más problemas eran Irlanda y Holanda, donde más del 50% tenía dificultades para reconocer las monedas; por el contrario, en Grecia, Portugal y España más del 80% las reconocía sin problemas. Los ancianos, como es lógico, eran los que más contratiempos tenían. Así lo señalaba también el estudio cualitativo, que añadía ciertos problemas con los céntimos en los países donde la moneda nacional no los tenía, y que las confusiones se daban sobre todo en las monedas con menor valor por su estética y mala visibilidad. Este estudio realizaba una simulación de compra con vueltas, en la que muchas personas, no sólo de los grupos sensibles, tenían dificultades porque a la identificación de las monedas se sumaba un cálculo de sustracción con decimales poco familiar. La solución demandada por los entrevistados era simplificar la gama de monedas.

El mayor problema, sin duda, de la introducción del euro fue la creación de una nueva escala de valores en la nueva moneda⁹⁷, que hay que relacionar con el escasísimo uso del euro fiduciario en el período transitorio. Cinco meses después de su llegada, sólo el 18% lo tenía como única referencia mental para sus compras; por el contrario, el 48% calculaba mentalmente más a menudo en moneda nacional y un 34% empleaba ambas escalas. En Holanda y Alemania, más de la mitad de la población calculaba sólo en moneda nacional, lo cual es sorprendente en el segundo caso, dada la sencillez del tipo de cambio del marco. Irlanda y Grecia eran donde más gente usaba sólo el euro. Otra sorpresa es que las categorías más frágiles, menos educados, ancianos y parados, eran los que más usaban el euro mentalmente. Como complemento a esta pregunta, los Eurobarómetros Flash encontraban que el 52% utilizaba calculadoras o conversores, aunque sólo el 6% lo hacía siempre y el 11% a menudo. En Francia era donde más se usaban y, curiosamente, holandeses y alemanes estaban entre los que menos lo hacían.

Gráfico 14. Currently, when purchasing, do you count mentally: - more often in euro, - more often in [NATIONAL CURRENCY]- as much in euro as in [NATIONAL CURRENCY] ?



Flash Eurobarometer 121/3 "Attitudes on the euro - Euro In", mayo 2002, 33.

⁹⁷ Recuérdese la cita del epígrafe 5.6.1.3. sobre la similitud entre aprender la nueva escala y un idioma.

El Eurobarómetro estándar 57.1 de primavera de 2002 confirmaba este problema con preguntas más detalladas: el 70% pensaba siempre o a menudo en moneda nacional al calcular precios, un 60,5% lo hacía al pagar por productos básicos y un 68,3% convertía los precios cuando estaban expresados sólo en euros; el 81% debía recurrir a la conversión mental y la principal ayuda era el conversor o calculadora, utilizado siempre o a menudo por un 25,3%. Por países, aparte de Alemania, la mayor necesidad de acudir a la moneda nacional aparecía en Bélgica, Francia, Finlandia y España.

El estudio cualitativo coincidía en la gravedad de este problema, porque la mayoría de los ciudadanos necesitaban convertir los precios a la moneda nacional. Añadía un elemento nuevo: la facilidad para memorizar precios en euros, que era mayor en Italia y Alemania, y menor en Irlanda y Holanda. No obstante, señalaba que el euro no solía utilizarse para evaluar si un producto era caro o barato. Respecto a la facilidad para convertir en moneda nacional, era mayor en los países con un tipo de cambio más sencillo: Alemania, Finlandia, Bélgica, Luxemburgo, Portugal e Italia. Las mayores dificultades aparecían en Austria, Holanda, España y, sobre todo, Grecia y Francia. También reflejaba el aprecio por los convertidores como principal medio de ayuda, cuyo uso pasó de ser generalizado en un principio a limitarse a la verificación de los cálculos después.

Respecto a posibles impactos del euro, un 77% en enero y un 63% en mayo aseguraba no haber variado sus hábitos de compra; el 23% había comprado más en esa fecha y el 14%, menos. Italia, Irlanda y Alemania eran los países donde más habían cambiado los hábitos, y es notable que en el último el 44% dijera que había reducido sus compras, un síntoma claro de la desconfianza de los alemanes en la nueva moneda.

6.2.2.3.2. La subida de precios, el gran efecto negativo

Capítulo aparte merece la cuestión de la subida de precios con motivo de la llegada de billetes y monedas. Aunque no está estrictamente relacionada con la preparación práctica, sí lo está con los problemas generados por el euro. Ninguna encuesta de la Comisión ha preguntado nunca por ella, pero sí ha sido tratada en el estudio cualitativo. He de matizar que ahora hablo de subidas injustificadas aprovechando el cambio de moneda, no de los redondeos al alza al transformar los precios, tratados en 4.5.2.5.

El estudio concluía que éste era el principal “punto negro” que percibían los ciudadanos en la introducción del euro. Era una impresión moderada en Portugal, Bélgica, Finlandia, Francia y Austria, fuerte en España, Irlanda y Luxemburgo –en los dos últimos, sobre todo en los grupos sensibles–, y extremadamente fuerte en todas las categorías en Italia, Grecia, Alemania y Holanda. No obstante, el análisis atribuía esta percepción más a la ausencia de una escala de valor en euros, que da la sensación de no controlar los gastos y de que “el dinero de escapa entre las manos”, que a una subida real. Es llamativa la contradicción entre esta impresión de subida de precios y la aceptación mayoritaria de que el euro contribuirá a su estabilidad, que veremos en 6.2.3.2.3.1.

Los ciudadanos pedían que los poderes públicos tomaran medidas para luchar contra estas subidas. El propio análisis señalaba que estas demandas ignoraban los límites de la acción pública en una economía abierta, y que ello ocurría independientemente de que el país tuviera una tradición liberal o intervencionista. Esto refuerza lo dicho en 6.1.2.1. sobre el contexto poco favorable al liberalismo en que se enmarca la UEM.

6.2.2.3.3. *Las pequeñas y medianas empresas*

Con motivo de la introducción del euro físico, la Comisión encargó un Eurobarómetro Flash “Las pyme y el euro” especial (122) en febrero, con una muestra más amplia que los realizados anteriormente, 4.406 empresas, y con unas preguntas diferentes, que impiden seguir una serie histórica con la mayoría de las realizadas hasta 2002.

Esta encuesta encontraba que la inmensa mayoría de las empresas de menos de 250 empleados fueron capaces de trabajar en euros el 1 de enero de 2002: un 94,9% en la contabilidad, un 95,1% en los precios, un 96,6% en facturación y un 86,7% en los sistemas informáticos. De las que no habían cambiado al euro en esa fecha, la mayoría pensaba hacerlo durante el mes de enero y sólo entre un 12% y un 18%, según las áreas, se adaptaría después de febrero. Todos los sectores mostraban cifras muy parejas, así como los tamaños de empresas, pese al retraso en la preparación de las más pequeñas durante 2001. Por países, el menos preparado fue Alemania, aunque con cifras superiores al 80%; Francia, Irlanda y Portugal lo hicieron peor en informática.

De estos datos podemos extraer varias conclusiones. La primera es que la gran confianza de los empresarios en estar preparados el 1 de enero estaba justificada y que las expectativas de facturar en euros ese día se cumplieron (ver 6.2.2.2.). La segunda es que la preparación fue muy rápida, pues en octubre de 2001 sólo un 27% habían adoptado todas las medidas de su plan de preparación y únicamente un 16% facturaba en euros. Es decir, la mayoría esperó al último minuto, pero eso no fue obstáculo para hacerlo con éxito. La tercera es que el área donde antes había empezado la preparación, la informática, fue la menos adaptada cuando llegó el momento. Una contradicción que EOS Gallup explica porque era la que requería mayores inversiones, lo que provocó que muchas compañías esperasen al último momento para acometerlas⁹⁸. Esto se confirma porque las empresas pequeñas estaban menos preparadas que las grandes en esta área.

De forma coherente con lo anterior, el 84,9% de las pyme no había encontrado dificultades prácticas para adaptarse. Dentro del 15,1% que sí las había tenido, la mayoría, el 35,5%, señalaba problemas informáticos, un 24,6% las sufrió al fijar precios, un 19,3%, al facturar, y un 17,9% recibió respuestas negativas de clientes o socios. Las mayores dificultades se dieron en empresas de distribución e industria; por tamaños, las grandes sufrieron más que las pequeñas, probablemente por tener más áreas afectadas y por su menor flexibilidad, lo que justifica que iniciaran antes su preparación. Alemania, junto a Luxemburgo, fue el país con menos problemas, lo que contrasta con la peor preparación de sus empresas que acabamos de ver. Las mayores dificultades se dieron en Francia y Holanda, donde los que no tuvieron ninguna bajaban del 80%.

Complementando estas respuestas, encontramos que el 60% pensaba que el cambio al euro se había desarrollado como esperaban, el 35% lo había encontrado más fácil y sólo para un 4% había sido más difícil. Esto confirma que dejarlo para el final no había provocado grandes problemas, ni mucho menos el colapso que temía la Comisión. Además, abona la teoría de que la adaptación no era tan difícil como se pensaba. No había diferencias por tamaños y sólo el sector de distribución lo había encontrado más fácil que el resto. Por países, en Irlanda, Portugal, Luxemburgo y Grecia fue donde las empresas más se sorprendieron de la facilidad del cambio; en España, donde menos.

⁹⁸ Análisis del Eurobarómetro Flash 122, 7 y 9.

Finalmente, una pregunta muy interesante se refiere a cómo realizaron el redondeo en la conversión de precios. El 60,3% aseguraba haberlo hecho de forma neutral y sólo un 7,6% admitía haber redondeado al alza: el 6% por unos pocos céntimos y el 1,6% por más de un euro. Sin embargo, un 24,9% adicional decía haberlos convertido en algunos casos al alza y en otros a la baja. Un 6% aseguraba haber redondeado sólo a la baja. No había diferencias por tamaños ni sectores y, por países, en Francia, Holanda y Portugal se daban el mayor número de conversiones al alza, mientras que en Austria y Grecia era donde más se redondeaba a la baja. Estas cifras se oponen a la percepción generalizada entre la población de alzas de precios, tanto debidas al redondeo (4.5.2.5.) como injustificadas (epígrafe anterior). Los países donde más y menos se percibieron las subidas no coinciden tampoco con los que acabo de citar respecto a las pyme.

6.2.3. El apoyo a la UEM y la percepción de ventajas e inconvenientes

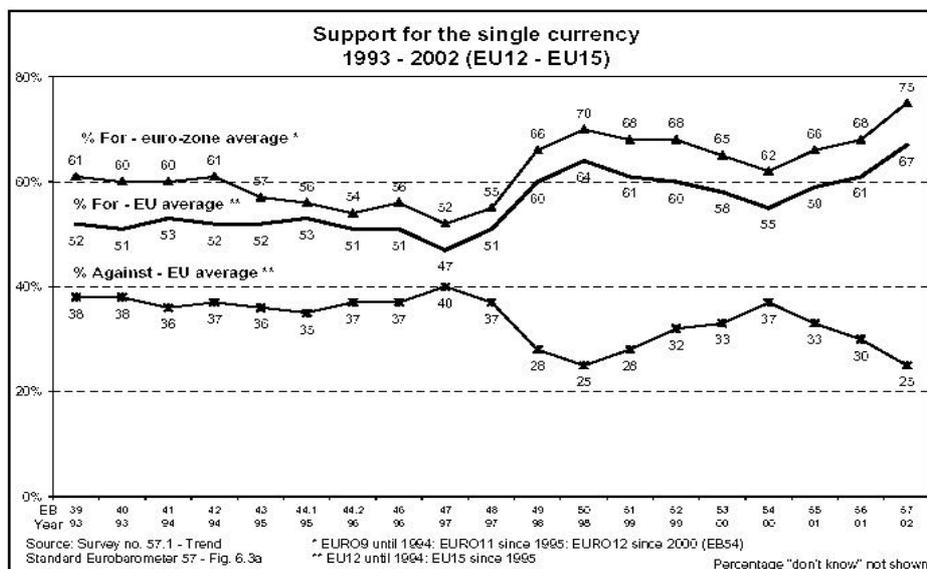
En último lugar, trataré la verdadera prueba de fuego de la Campaña de comunicación y, concretamente, de las acciones de propaganda emprendidas: el apoyo de los ciudadanos a la Unión Monetaria y al euro, y la percepción de sus costes y beneficios.

6.2.3.1. Evolución del apoyo a la UEM

6.2.3.1.1. El apoyo en los Eurobarómetros: moderado y creciente desde 1997

Desde 1993, los Eurobarómetros estándar incluyen una pregunta sobre el apoyo difuso al euro: si se está de acuerdo o no con que “debe haber una moneda única, el euro, que reemplace a su moneda nacional y a todas las de los demás estados de la UE”.

Gráfico 15.



Las respuestas obtenidas permiten algunas conclusiones que quizá puedan tildarse de sorprendentes. El nivel de apoyo a la UEM ha sido enormemente estable a lo largo del tiempo hasta el final del período transitorio y también ha sido bastante moderado. Entre 1993 (Eurobarómetro 39) y 1998 (Eurobarómetro 49), el apoyo a la Unión Monetaria se mantuvo ligeramente por encima del 50% de los ciudadanos de forma casi constante. Hasta 1998, el máximo apoyo registrado, 54%, se produjo en 1994 y el mínimo, 47%, en 1997. Por el contrario, el rechazo al proyecto estuvo todo el tiempo entre el 35% y el 40%, con su nivel máximo justo en esa cifra en 1997⁹⁹.

Estos resultados cuestionan la hipótesis número 12 que planteé en la Introducción: que la estrategia de comunicación se basaba en la ausencia de un rechazo significativo a la UEM. Bien, una oposición del 40% de la población no es precisamente insignificante. Debo buscar, pues, una explicación cuando analice las causas de este apoyo o rechazo. También confirma lo dicho anteriormente sobre el cambio en la opinión pública a raíz del TUE, el fin del apoyo desinteresado y la aparición de controversias.

Otro hecho llamativo es que el mayor nivel de oposición no se dio con los referendos danés y francés de 1992 ni con la crisis del SME de 1995¹⁰⁰, como cabía esperar, sino en 1997, cuando se adoptaron en todos los países las medidas de austeridad necesarias para cumplir los criterios de convergencia y cuando la UEM se percibió como inevitable por los ciudadanos, pero también cuando éstos observaron la división de los estados en dos grupos enfrentados –los partidarios del euro fuerte y del euro amplio– y cuando se aprobó el Pacto de Estabilidad, que provocó que muchos vieran la UEM no como un acuerdo entre iguales sino como una imposición alemana¹⁰¹.

A partir de ese año, precisamente, empezó a crecer el apoyo al euro en los Eurobarómetros. En 1998, por primera vez, llegó al 60% y el rechazo bajó del 30%. El incremento se debió a los grupos más informados sobre el euro, como directivos y autónomos, y a los menos, como amas de casa y ancianos. En 1999 se mantuvo esta cifra del 60% de ciudadanos a favor, pero en abril-mayo de 2000 (Eurobarómetro 53), este nivel bajó al 58%, coincidiendo con la caída del euro frente al dólar. En otoño de ese año, volvió a bajar hasta el 55%, mientras que el rechazo alcanzó el 37% frente al 32% de 1999 y al 33% de la primavera de 2000. Este descenso empezó a invertirse en 2001: en primavera, el apoyo volvió al 59%, en otoño recuperó el 60% y en primavera de 2002, tras la llegada del euro físico, se disparó al 67% (Eurobarómetro 57). Mientras tanto, el rechazo bajó del 37% en otoño de 2000 al 25% en primavera de 2002.

De esta evolución más reciente podemos deducir otras tres conclusiones. La primera es que es muy difícil para las autoridades comunitarias conseguir un apoyo duradero del 60% de la ciudadanía. Sólo se alcanza de forma puntual, y enseguida vuelve a situarse por debajo, salvo al final del proceso.

⁹⁹ Estos datos se refieren a los 15 países de la UE en la fecha de entrada en vigor del euro, que tienen, en general unos niveles más bajos de apoyo y más altos de rechazo que los 11/12 componentes de la UEM.

¹⁰⁰ No obstante, en 1995 sí se produjo una crisis de apoyo a la UEM que no fue detectada por los Eurobarómetros estándar, pero sí por otras encuestas. La Comisión realizó un Eurobarómetro especial “Moneda europea” entre octubre y diciembre de 1995, que mostraba un apoyo de sólo el 47%, frente a un rechazo del 33%. Como se ve, entonces los que no manifestaban su opinión eran muchos, un 20%. Inmediatamente después de la cumbre de Madrid, un Eurobarómetro Flash de urgencia registraba un retorno a cifras más acordes con la tendencia: 54% a favor y 37% en contra. (“European citizens and the euro”, 1995). Por otra parte, esta reacción de la opinión pública abona la teoría, que expondré a continuación, de que los mayores niveles de apoyo coinciden con las fechas clave del proceso de unificación monetaria.

¹⁰¹ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1997, 18.

La segunda es que los mayores niveles de apoyo coinciden con los momentos de mayor énfasis en las acciones de comunicación, que son las fechas claves del período transitorio como estudié en el Capítulo IV. Finales de 1998 y principios de 1999, con el inicio de la UEM, la primavera de 2001, en que se reactiva la Campaña tras casi dos años de reducida actividad, y principios de 2002, con la introducción de billetes y monedas, son los momentos de mayor respaldo. Y la tercera es que la culminación del proceso con la circulación física dio un empujón no sólo al apoyo al euro, sino a la UE en general, como vimos en 6.1.1.1.

Desde 1993, el apoyo en los países que forman parte de la UEM¹⁰² ha sido sistemáticamente más alto que en el conjunto de la UE, con una diferencia que inicialmente estaba en nueve puntos porcentuales, se redujo a tan sólo tres en 1995 y 1996, y volvió a ampliarse hasta ocho puntos en 1999. En primavera de 2001, se situaba en siete puntos, 66% en la zona euro frente a 59% en la UE, y un año después estaba en ocho: 75% frente a 67%. Antes de la llegada de billetes y monedas, el nivel máximo de apoyo al euro en los países que lo han adoptado se dio en 1998, cuando llegó al 70%. El mínimo se produjo en 1997, al igual que para toda la UE, con un 52%. Salvo los dos años entre 1995 y 1997, el apoyo en estos países ha superado siempre el 60%. Ese período de menor respaldo sí coincide claramente en estos países con las consecuencias de la cumbre de Madrid y la crisis monetaria, cosa que no era tan evidente en el conjunto de la UE, donde las diferencias entre 1994 y 1996 eran de sólo dos puntos porcentuales. La culminación de la UEM provocó un sentimiento de euforia que elevó el respaldo en la zona euro a máximos históricos del 75%. Ese sentimiento se refleja claramente en el análisis cualitativo de ese año (OPTTEM, 2002, 28-9).

6.2.3.1.2. *El apoyo en las ESC*

Las Encuestas de Seguimiento Continuo mensuales incluyeron exactamente la misma pregunta que los Eurobarómetros sobre el apoyo a la moneda única desde enero de 1996. Las respuestas indican también una gran estabilidad de los porcentajes de apoyo y rechazo de los ciudadanos, si bien los niveles son más elevados, como media, que en el Eurobarómetro. Así, si en esas encuestas la media hasta 1998 era del 50% de respuestas favorables y el máximo estaba en el 54%, ese porcentaje es precisamente el mínimo alcanzado por los partidarios del euro en las ESC, varias veces a lo largo de 1996 y puntualmente en 1997. Por el contrario, en numerosas ocasiones este nivel se acercó al 60%, al que llegó a finales de 1997. Los porcentajes de rechazo sí son muy similares a los del Eurobarómetro, entre el 35% y el 40% casi todo el tiempo.

Además de la estabilidad en los resultados, las ESC coinciden con los Eurobarómetros en otra característica: a partir de 1998, con la intensificación de las acciones de comunicación, el apoyo a la UEM se disparó y el rechazo disminuyó. Así, el apoyo empezó a aumentar con la cumbre del euro de mayo de 1998, aunque cayó un mes después, tras el espectáculo ofrecido por los líderes europeos. Posteriormente se recuperó y, durante ese año, el 60% de respuestas favorables quedó atrás y se alcanzó un máximo del 69% en noviembre. El rechazo cayó por debajo del 30% y llegó al 25% ese mes.

¹⁰² Hasta 1994, se tomó sólo a nueve países como posibles integrantes de la UEM. Desde el año siguiente, cuando se incorporaron a la UE Austria, Suecia y Finlandia, se incluyeron todos los países que no tenían cláusula de exclusión menos Grecia (11), que se incluyó desde 2000.

6.2.3.1.3. Análisis por países

En cuanto a las respuestas por países, tanto el Eurobarómetro como la ESC sitúan a los italianos como los más entusiastas partidarios del euro, con niveles de apoyo superiores al 80% a finales de 1998. También en los primeros puestos, aunque en diferente orden, aparecen Luxemburgo, Bélgica, España, Francia, Irlanda y Grecia, todos ellos en torno al 80% según la ESC. Austria se sumó a este pelotón a finales de 1998¹⁰³.

Respecto a los menos favorables, la lista es aún más clara en ambos sondeos: Reino Unido y Dinamarca son los más opuestos, con porcentajes de rechazo superiores a los de apoyo: éste se sitúa entre el 30-35%, según el Eurobarómetro, y entre el 40-45%, según la ESC, mientras que la oposición alcanza entre el 50% y el 60% en ambos. Les sigue Suecia, el otro autoexcluido, con un apoyo muy ligeramente superior. Inmediatamente después aparecen Alemania y a Portugal, los más escépticos de que han adoptado la UEM, donde sus partidarios superan por un margen estrecho a sus detractores, especialmente en el país clave para el proyecto, Alemania: en primavera de 1998, la proporción entre unos y otros era 51%-36% (Eurobarómetro) ó 48%-46% (ESC). Incluso el rechazo ganaba por 45% a 40% en otoño de 1997, según el Eurobarómetro 48.

Es curioso que las posiciones de los más y menos entusiastas apenas hayan variado respecto a las que se perfilaron en las encuestas realizadas con motivo de la cumbre de Madrid en 1995. Desde entonces, el mayor cambio es el aumento generalizado de la proporción de partidarios de la UEM en todos los países: en 1995 nadie superaba el 80%, y antes de la cumbre, ni siquiera el 70%. Un aumento que permitió que, en Alemania, Austria y Finlandia, el apoyo al euro superara con el tiempo al rechazo¹⁰⁴.

Después de 1998, asistimos a una caída del apoyo generalizado, como hemos visto en el epígrafe anterior. Según el Eurobarómetro de primavera de 2000, sólo Italia superaba el 80% de apoyo, mientras que en Reino Unido caía al 22%. Estos niveles se mantuvieron aproximadamente en la encuesta de otoño de ese año, donde el apoyo medio bajó ligeramente al 55%, y en primavera de 2001 empezaron a recuperarse: Luxemburgo volvió a superar el 80%, e incluso disminuyó el rechazo en Reino Unido y Suecia. Sin embargo, España no superaba el 68% a favor. En cuanto a Alemania, los partidarios habían descendido al 47% en otoño de 2000, pero seis meses después volvían a superar el 50% (53%). Aun así, los *länder* orientales seguían oponiéndose a la UEM, con un 44% de apoyo y un 47% de rechazo.

Según el Eurobarómetro 55 de primavera de 2001, los países se pueden dividir en cuatro cuartiles respecto a su actitud hacia la UEM. En el primero estarían los países con un apoyo superior al 70%: Italia, Luxemburgo, Bélgica, Irlanda y Grecia. En el segundo, aquellos con un respaldo de entre el 59% (la media) y el 70%: España, Francia, Holanda, Portugal y Austria. En el tercero aparecen los que estaban por debajo de la media pero no rechazaban mayoritariamente la UEM: Alemania y Finlandia. En el cuarto, aquellos donde el rechazo superaba al apoyo: Dinamarca, Suecia y Reino Unido.

¹⁰³ En primavera, la ESC 98.4 (abril-mayo 1998) le otorgaba un nivel de apoyo del 62%, y el Eurobarómetro 49 lo dejaba en un 56%. La proximidad del nacimiento del euro puede ser una causa detrás del incremento del apoyo hasta el 75% detectado en la ESC 98.11 (noviembre-diciembre 1998).

¹⁰⁴ Esta evolución se dio en todos los países salvo Portugal, donde la proporción partidarios / detractores era 46%-21% en otoño de 1995 y 49%-31% en diciembre, y bajó a 45%-29% en otoño de 1997. En primavera de 1998 se situó en 59%-28% ó 52%-22%, según el Eurobarómetro y la ESC, respectivamente.

La subida general del respaldo en 2002 elevó todos los porcentajes pero mantuvo la distribución por países con un par de cambios: España superó a Irlanda y se integró así en el primer cuartil, y en Dinamarca y Suecia los partidarios alcanzaron mayoría.

Según los estudios cualitativos de 2001 y 2002, la mayoría de los países de la zona euro apoyaban la UEM y asumían su bondad. En Italia, Irlanda, Austria, Finlandia y Francia esta postura era casi unánime, aunque en el último existía un grupo que se sentía apartado. En España, Portugal y Grecia el respaldo se sobreponía a la frustración por la permanencia de desigualdades de nivel de vida con los países más ricos. Más relevante es el caso alemán, donde la nostalgia del marco y la desconfianza hacia el euro se disiparon más rápidamente de lo que se pensaba, superadas por el sentimiento europeo. El apoyo era menos acusado en 2001 en Bélgica y Luxemburgo, algo llamativo por su tradicional actitud procomunitaria. El país con un apoyo más débil era Holanda, donde el euro se veía como una moneda impuesta a los ciudadanos y afectada por la “tara” de la participación de países con moneda débil y reputación de falta de seriedad¹⁰⁵.

En este análisis por países no es posible establecer una relación directa entre los niveles de información obtenidos en el epígrafe 6.2.1. y los de apoyo. Es cierto que Luxemburgo, Bélgica y Holanda, en general los más informados, suelen aparecer entre los más favorables, y que Portugal, habitualmente a la cola en conocimiento, presenta un mayor rechazo. Pero también lo es que entre los más partidarios aparecen países poco informados sobre muchos aspectos, como Italia, España, Irlanda o Grecia, y que entre los menos entusiastas hay otros con mayores conocimientos, como Austria y Finlandia.

6.2.3.1.4. *El apoyo por grupos sociodemográficos; los líderes de opinión*

Respecto a la relación entre los grupos sociodemográficos y el apoyo, se obtiene que, por edad, los mayores de 55 años son los más reticentes y los situados entre 25 y 39 años, los más favorables; por nivel educativo, cuanto más se ha estudiado, más favorable se es a la moneda única; y por profesión, los autónomos, directivos y empleados de cuello blanco muestran el mayor apoyo, mientras que el menor corresponde a trabajadores manuales, parados, retirados y amas de casa. Se trata de una relación muy clara y presente también en los niveles de información: cuanto más nivel educativo, cultural, profesional y económico tienen los ciudadanos, más favorables son a la moneda única.

Los jóvenes entre 15 y 24 años son un grupo especialmente entusiasta del euro; tanto es así, que el 48% de los jóvenes creen que la principal contribución de la UE en los últimos 10 años es la moneda única, con holandeses y belgas por encima del 60%¹⁰⁶.

Estos resultados se completan con los obtenidos por una encuesta realizada en 1996 entre líderes de opinión, concepto que englobaba a cargos electos, funcionarios de alto rango, líderes empresariales y sindicales, medios de comunicación y, en general, personas con un papel destacado en la vida académica, cultural o religiosa de su país¹⁰⁷.

¹⁰⁵ OPTEM, 2001, 7, y OPTEM, 2002, 62-3.

¹⁰⁶ Eurobarómetro especial sobre los jóvenes, abril-mayo 2001, nota de prensa IP/01/1548 (8-11-2001).

¹⁰⁷ Las entrevistas fueron realizadas entre febrero y mayo de 1996, después de la cumbre de Madrid y justo al comienzo de la Campaña de comunicación. La encuesta construyó una base de datos para identificar las personas del máximo nivel posible dentro de cada grupo. En total, se entrevistó a 3.778 personas,

En general, el apoyo a la moneda única era significativamente más elevado entre los líderes de opinión que entre la población general. Así, un 51% de los primeros estaban muy a favor de su introducción y un 34% algo a favor, lo que daba un total de 86%. En contra o muy en contra sólo se declaraban el 13%. En 1996, el nivel de apoyo al euro en la población en general era del 53%, el 20% muy a favor y el 33% algo a favor, frente a una oposición del 33%¹⁰⁸. Esta diferencia es otra prueba de que, cuanto mayor es el nivel educativo, profesional, económico y cultural, mayor es el apoyo a la UEM.

Por países, los líderes de opinión se mostraban especialmente partidarios del euro en Luxemburgo, Bélgica y España, con niveles de apoyo totales superiores al 90%. El mayor rechazo aparecía en Reino Unido y Suecia, donde un 18% y un 17%, respectivamente, se manifestaban muy en contra de la UEM. Por grupos, el más favorable era el de empresarios e industriales: el 56% de ellos estaba muy a favor del euro.

6.2.3.1.5. *Los sentimientos que despierta el euro*

Para finalizar este apartado sobre el apoyo difuso de los ciudadanos, creo que tiene interés incluir las respuestas a una pregunta, formulada en las ESC, sobre lo que sienten cuando piensan en el euro. En junio de 1998¹⁰⁹, la principal reacción en la zona euro era sentir interés, con un 71% de respuestas afirmativas y un 27% de negativas. Esto es, la mayoría de la población no se quedaba indiferente ante la UEM. Por detrás aparecía sentirse europeo, con un 68% a favor y un 28% en contra, algo muy relevante porque significa que se identifica sentirse europeo con el euro, o, poniéndolo en pasiva, que el euro se percibe como un paso hacia la integración europea independientemente de sus ventajas o inconvenientes, como anuncié en 2.3.4.2.

Las otras opciones propuestas por las ESC que cosechaban un acuerdo mayoritario eran sentirse preparado e informado, con porcentajes del 56% y del 49%, respectivamente. Los ciudadanos rechazaban por estrecho margen, 46% a 51%, que experimentarían impotencia, y, de forma más rotunda, sentirse entusiastas (26% a 69%), temerosos (24% a 74%) e indiferentes (21% a 77%). La reacción que concitaba mayor rechazo era la de tristeza, con un 19% de personas que se sentían así y un 79% que no. Para el conjunto de la UE, las posiciones eran las mismas aunque con porcentajes de acuerdo menores en los sentimientos positivos –por ejemplo, el sentimiento de estar informado ya no era mayoritario– y mayores en los negativos, como la indiferencia o la impotencia.

La distribución por países coincide en gran medida con la del apoyo al euro que hemos visto. Así, los que más sentimientos positivos experimentaban eran los luxemburgueses, ya que eran los más interesados (82%), europeos (76%), informados (70%) y preparados (74%). Los portugueses venían detrás: eran los más entusiastas, con un 50%, y los menos indiferentes (9%) e impotentes (24%).

con una distribución por países basada en la representación de cada uno en el Parlamento Europeo. Las entrevistas fueron telefónicas, con una duración aproximada de 15 minutos, ya que se asumía que eran personas muy ocupadas. El 89% de los encuestados eran hombres, mientras que las mujeres obtenían la mayor representación en Suecia (22%) y en el grupo de cargos políticos (17%). La edad media fue de 52,5 años; los más mayores se encontraban en Francia, Italia y Alemania, y los más jóvenes, en Luxemburgo. Los primeros aparecían en el grupo cultural y los segundos, en los medios de comunicación (*Top Decision Makers Survey*, 1996).

¹⁰⁸ Eurobarómetro estándar 45.1, abril-mayo 1996.

¹⁰⁹ ESC 98.07.

Los más valientes eran los holandeses, puesto que eran los que sentían menos temor (11%) y menos tristeza (9%). Los países autoexcluidos eran los que menos reacciones positivas y más negativas experimentaban: los británicos eran los que se sentían más impotentes, tristes e indiferentes, y menos europeos y preparados, en este último caso junto a los suecos, que eran también los menos interesados e informados; Los daneses, por último, eran los menos entusiastas. La única anomalía era que el país más temeroso no era ninguno de estos, sino Austria, con un 43%.

6.2.3.2. Las ventajas y repercusiones del euro: el apoyo específico

Terminaré este apartado sobre las actitudes de los ciudadanos europeos hacia el euro con el análisis de la percepción que éstos tienen de las repercusiones positivas y negativas, es decir, de las ventajas e inconvenientes de la moneda única como causa del apoyo, en este caso específico o ligado a la satisfacción de unas demandas concretas. También influye en el difuso basado en la idea de bien común. De este modo, tendré completo el retrato actitudinal hacia la UEM y contaré con una variable muy relevante para investigar las causas del apoyo y rechazo, cosa que haré en el próximo apartado.

Las ESC ofrecían una serie de posibles consecuencias del euro sin agrupar en categorías, aunque se pueden dividir en repercusiones prácticas en la vida diaria y efectos sociales y económicos, cuyo significado es más complejo y sólo se percibe de modo indirecto, es decir, en relación con los efectos imaginados del euro y no con su vertiente de simple moneda. Un tercer grupo se refería a la soberanía y a la identidad nacional.

Los Eurobarómetros Flash sobre el euro iniciados en marzo de 2000 incluyen dos series de preguntas que apuntan a las repercusiones y efectos potenciales que se asocian con el euro en la mente de los ciudadanos. Dividen las repercusiones en prácticas y socioeconómicas, pero no inquieran sobre temas de soberanía o identidad. Lo que sí añaden es una última pregunta que solicita al entrevistado un balance de las ventajas y desventajas que, a su juicio, tendrá el euro para él mismo. Esta última, como es lógico, adquiere una relevancia sustancial para explicar la actitud de cada uno hacia la UEM.

6.2.3.2.1. Las ventajas en las ESC: la importancia de la identidad nacional

La ESC 98.07 de julio de 1998 mostraba que la media de los ciudadanos de la UE consideraba que el euro tendría más ventajas que desventajas, aunque por un margen no muy amplio: 46% a 35%. En la zona euro (entonces de 11 países), la proporción era idéntica. De las opciones que ofrecía a los encuestados, las que obtenían un mayor respaldo, con mucha diferencia, eran las referidas a las consecuencias prácticas de la UEM: un 85% en la UE y en la UEM pensaba que facilitaría los viajes y un 78%, que haría más sencillo comprar en Europa al poder comparar mejor los precios.

Esta mayor aceptación de las ventajas prácticas se mantuvo en el tiempo, como veremos en los próximos epígrafes, pero es importante destacar que, desde un primer momento, la opinión pública ha tenido claro que el euro traería más ventajas prácticas que económicas, algo que acarrea consecuencias importantes para la aceptación o rechazo de los mensajes propagandísticos, que desarrollaré en la última parte del Capítulo.

Respecto a las económicas, la única que los ciudadanos aceptaban en 1998 era que el euro reduciría los costes del comercio entre los países de la Unión Monetaria. A favor estaba un 53% y en contra, un 24% (52% a 25% en la zona euro). Ninguna otra ventaja económica recibía más respuestas favorables que opuestas, esto es, la mayoría de los ciudadanos no se las creía. Un 34% pensaba que favorecería el crecimiento económico –uno de los principales mensajes de la Campaña–, pero un 45% en la UE y un 47% en la UEM no lo creía así. En el caso de la posible reducción de la inflación –otro mensaje capital–, la relación era de un 29% a favor y un 44% en contra en ambas zonas.

Los dos posibles beneficios que eran rechazados de plano eran que reduciría las diferencias entre grupos y países pobres y ricos –10% a favor, y 82% en contra en la UE u 83% en la zona euro– y que el euro crearía más empleo: 28% a 57% en la UE; 27% a 58% en la UEM. Más adelante abundaré en las causas de este rechazo con los datos de los Eurobarómetros Flash, pero parece evidente que los mensajes propagandísticos que prometían estas ventajas han fracasado.

Por último, es muy interesante ver las actitudes sobre los aspectos más políticos del euro, que se pueden relacionar con el apoyo difuso al tratar sobre la identidad, los intereses –políticas– comunes y la legitimidad. En esta encuesta, los ciudadanos rechazaban mayoritariamente que la UEM fuera a provocar que sus países de origen perdieran el control sobre su política económica, aunque por un margen reducido en la UE, 44% a 39%, y más amplio en la zona euro, 48% a 34%. Tal vez el mensaje sobre la soberanía monetaria común (epígrafe 4.1.2.6.) ha tenido más éxito que los anteriores.

La mayoría tampoco pensaba que la UEM fuera a provocar una pérdida de su identidad nacional: un 49% rechazaba esta opción frente a un 41% que la aceptaba en la UE, mientras que en la zona euro el margen se ampliaba a 53%-35%. Esto puede proceder de la ausencia de referencias a los aspectos políticos en la Campaña, o bien de que, aunque la mayoría percibía estos aspectos y la condición de la UEM de avance hacia la Unión Política, no creía que eso supusiera un riesgo para la identidad nacional. En el epígrafe 2.3.4.2. traté la complicada relación entre la identidad nacional, el euro y su influencia en la creación de una identidad europea. Es significativo que los que no creían en la pérdida de identidad fueran más en la zona euro que en el conjunto de la UE, lo que se debía a los temores en este sentido de Reino Unido y Suecia .

Por países, los irlandeses eran los más convencidos de los beneficios del euro, con un 73%, seguidos por los finlandeses (60%), por delante de otros países con mayor respaldo al euro. Por encima del 50% aparecían Grecia, Luxemburgo, Bélgica, Italia, Portugal, España y, aunque sorprenda, Dinamarca. Las ventajas prácticas, aceptadas por casi todos, alcanzaban máximos del 90% –facilitaría las compras– y del 95% –los viajes– en la citada Irlanda. Respecto a las ventajas económicas, es muy estridente que el mayor rechazo a tres de ellas se diera en Alemania, el motor de la UEM: un 65% negaba su contribución al crecimiento, un 72% se oponía a su efecto en el empleo y un 55%, al impacto en la inflación. El mayor rechazo a la facilidad para los negocios se daba en Holanda, del 34%, y la mayor oposición a la reducción de las desigualdades aparecía en España y Bélgica, con sendos 86%. Los que más se creían estas ventajas eran, cómo no, Irlanda y Grecia. En el primero era donde más se aceptaban las referidas a empleo y negocios fáciles, y en el segundo, las de crecimiento, inflación y desigualdades. Finalmente, el mayor acuerdo con la pérdida de soberanía y de identidad nacional se daba en Reino Unido, como era de esperar, con un 64% para ambas opciones. El mayor rechazo estaba en Austria en el primer caso, con un 58%, y en Italia en el segundo, con un 67%.

6.2.3.2.2. Eurobarómetros Flash: las ventajas prácticas, aceptadas

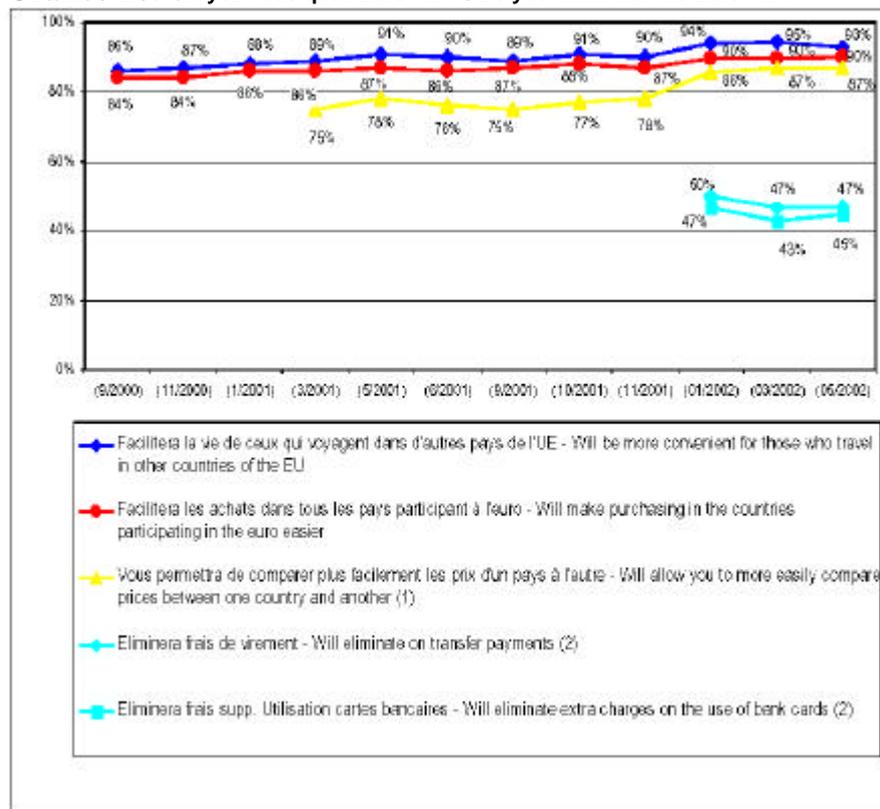
Más de un 60% los ciudadanos estaban de acuerdo con las cuatro posibles repercusiones prácticas propuestas en estas encuestas:

- La que obtenía una mayor aprobación era que el euro “facilitará los viajes”, con un nivel de respuestas positivas de entre el 86% y el 88% en 2000, que llegó al 91% en mayo de 2001, bajó al 90% en julio y al 89% en septiembre, y se recuperó hasta alcanzar el 95% en marzo de 2002
- Por detrás se situaba la “mayor facilidad para realizar compras en la zona euro”, que cosechaba entre un 84% y un 85% en 2000, en 2001 se situaba entre el 86% de mayo y el 88% de octubre, y en 2002 se estabilizó en el 90%
- En tercer lugar aparecía que el euro “hará más fáciles las comparaciones de precios entre países”; así lo creían entre un 67% y un 69% de los ciudadanos en 2000. El nivel de acuerdo subió al año siguiente hasta el 75% en marzo y septiembre, el 78% en mayo y el 76% en julio, y se disparó con la llegada del euro físico hasta el 87%; fue la ventaja que más creció en 2002
- El efecto práctico más débil, según los ciudadanos, era que el euro “eliminará los costes de cambio de divisa”: estaban de acuerdo un 64% en septiembre de 2000, cifra que aumentó hasta el 70% en mayo de 2001, pero que volvió a caer al 67% en julio y al 66% en septiembre¹¹⁰. Era la única que obtenía un nivel de oposición superior al 20%: 21% en mayo de 2001 y 22% en julio. El nivel de respuestas “no lo sé” para las cuatro opciones alcanzó en julio un máximo del 10% en esta última

De esta evolución cabe deducir, en primer lugar, que la actitud de los ciudadanos hacia estas posibles ventajas del euro se mantiene bastante estable en el tiempo, del mismo modo que sucedía con los niveles de apoyo. Ya en 1998 eran las más aceptadas. En segundo lugar, existe una tendencia creciente en la percepción de estas repercusiones dentro de la estabilidad, que se moderó en julio de 2001 y volvió a crecer hasta máximos en 2002. Así, parece que cuanto más cerca estaba la llegada del euro físico, más crecían los temores y menos claras estaban las ventajas, pero cuando por fin se produjo se disiparon las dudas. En tercer lugar, llama la atención que una de las grandes ventajas esgrimidas por los defensores de la UEM como motivo de la misma –la desaparición de los costes asociados al cambio de divisa– sea la menos percibida por la ciudadanía, menos aún que la peligrosa comparación de precios entre países, cuyas consecuencias son bastante imprevisibles¹¹¹ pero que fue aceptada de forma abrumadora en cuanto llegaron los billetes y monedas. Este hecho puede significar que la comunicación de esa ventaja ha fallado y también que muchas personas no entienden qué es eso de los “costes de cambio de divisa”, sobre todo si no viajan frecuentemente.

¹¹⁰ En 2002 estas encuestas sustituyeron esta opción por otras dos: “eliminará los costes de transferencia” y “eliminará las comisiones extra por usar tarjetas bancarias fuera del país de origen”. Pero seguían siendo las menos aceptadas, con niveles inferiores al 50% para las dos, es decir, por debajo de los que cosechaba la eliminación de los costes de cambio de divisa en abstracto. La explicación de este fenómeno es parecida a la que desarrollaré al hablar de las ventajas económicas: en 2002, los ciudadanos ya habían comprobado el efecto del euro en esos costes, y percibían que no habían desaparecido.

¹¹¹ Ver apartado 2.2.1.5.

Gráfico 16: Croyez-vous que l'Euro : ... ? / Do you think that the Euro : ... ?

Tracking Flash Eurobarometer "Attitudes on the euro (Euro Zone)", (marzo 2000-mayo 2002), 17.

En todos los países, todas las respuestas obtenían una aprobación mínima del 58% en 2001. La única excepción era Grecia en la pregunta sobre la eliminación de los costes de cambio de divisa; ahí las respuestas positivas eran sólo de un 50% en mayo y de un 47% en julio. Pero esto no denota desacuerdo, sino un altísimo nivel que no sabía qué responder, el 32% y el 33%, respectivamente, lo que refuerza la última hipótesis planteada en el párrafo anterior. Finalmente, las encuestas no aprecian grandes diferencias en función de las categorías sociodemográficas.

6.2.3.2.3. Las repercusiones sociales y económicas: escepticismo y rechazo

6.2.3.2.3.1. Tres ventajas aceptadas y dos negadas

La mayoría absoluta que cosechan las ventajas prácticas de la Unión Monetaria no se repite en cuanto a sus repercusiones sociales y económicas, sino que los ciudadanos aparecen mucho menos convencidos de que tendrá los efectos benéficos que proponen los Eurobarómetros Flash. Sin embargo, el fuerte rechazo a estas repercusiones detectado en 1998 por las ESC se había reducido notablemente. Entonces, se rechazaban cuatro de cinco opciones; a partir de 2000, ya hay tres que son aceptadas¹¹².

¹¹² No obstante, no son exactamente las mismas cinco repercusiones. Las ESC y los Eurobarómetros Flash coincidían el mayor crecimiento económico, la reducción de la inflación, el menor desempleo y la disminución de las desigualdades. Pero las ESC incluían la mayor facilidad para hacer negocios en la zona euro, mientras que los Eurobarómetros Flash contemplaban el papel de divisa internacional del euro.

- La repercusión que más claramente apreciaban los ciudadanos era que el euro “se convertirá en una divisa internacional, como el dólar”. El nivel de acuerdo con ella subió del 55% en noviembre de 2000, coincidiendo con los mínimos históricos del euro frente al dólar, al 61% de mayo de 2001. En julio retrocedió hasta el 58%, para a partir de ahí escalar hasta un máximo del 71% en enero de 2002. Después bajó ligeramente al 68%¹¹³
- El segundo efecto más percibido durante casi todo el período era que el euro “contribuirá a la estabilidad de precios en los países de la zona euro”. El porcentaje que secundaba esta posibilidad llegó a un mínimo del 42% también en noviembre de 2000 y desde ahí creció hasta el 59% en mayo de 2001 y el 57% en julio y septiembre, casi al mismo nivel que la anterior y superando así la tercera opción. Fue la propuesta cuyo apoyo creció más en el tiempo. Sin embargo, aunque llegó al 63%, en 2002 fue superada por la siguiente
- La opción “el euro potenciará el crecimiento económico en los países de la zona euro” tuvo una aceptación muy estable durante el período transitorio, siempre por encima del 50%: osciló entre el 53% de noviembre de 2000 y el 58% de enero y noviembre de 2001. Pero en 2002 dio un importante salto hasta alcanzar el 66% en enero y superar así a la referida a la inflación

Estas tres son las repercusiones que la población creía que iban a producirse. Pero hay otras dos en las que el porcentaje de desacuerdo superaba al de acuerdo.

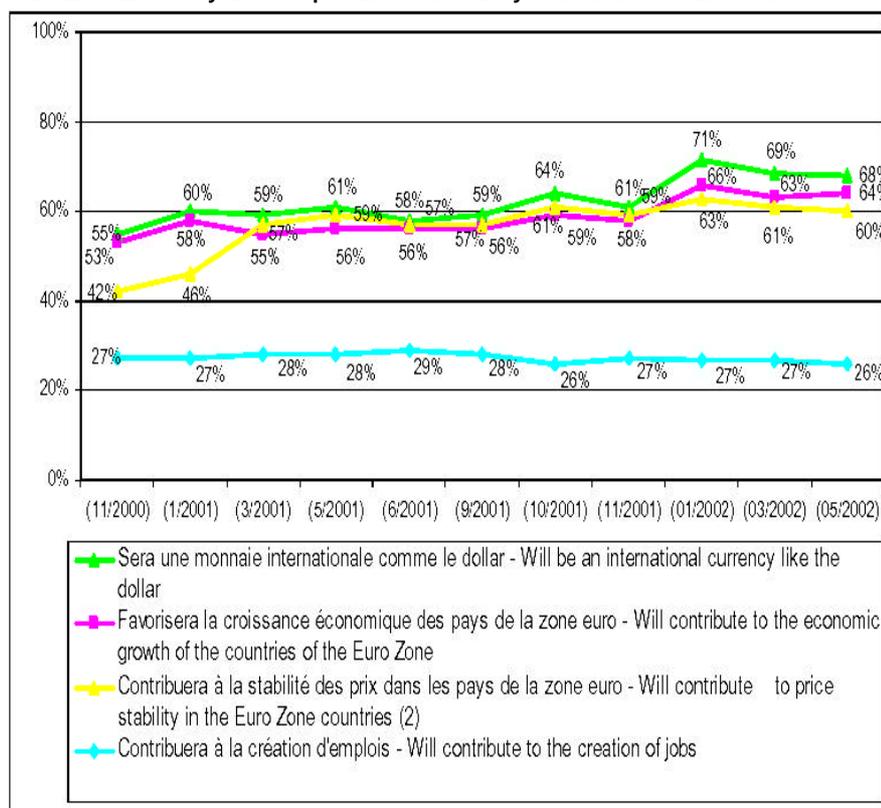
- La primera era que el euro “reducirá las diferencias de desarrollo entre los países” que lo adopten. Esta opción empezó a plantearse en marzo de 2001 y su aceptación estuvo entre el 41% y 42%, superada entre tres y cinco puntos por las respuestas negativas. Como sucedía con las anteriores, la llegada de billetes y monedas elevó su aceptación al 48%, pero después volvió a bajar. No obstante, una diferencia tan pequeña apunta a una fuerte división de la opinión pública más que a una oposición clara

¹¹³ La percepción del euro como una divisa internacional se completa con otra pregunta sobre la actitud del público hacia el tipo de cambio euro/dólar. En ella se mide el nivel de preocupación con un índice entre 0 (ninguna preocupación) y 100 (máxima preocupación). A finales de 2000 se produjo un fuerte incremento de esta inquietud, coincidiendo con los mínimos del euro frente al dólar y las intervenciones del BCE en el mercado a favor de su divisa. El índice llegó a 57 puntos en noviembre. En el año 2001 el interés disminuyó y el índice se estabilizó en 44 puntos (en enero, mayo y julio). En 2002 continuó esta tendencia coincidiendo con la recuperación de la cotización del euro hasta casi alcanzar la paridad con el dólar, pero estas encuestas dejaron de elaborar el índice anterior. Para comparar, se puede tomar el porcentaje de ciudadanos muy preocupados, que llegó a un máximo del 36% en noviembre de 2000, se estabilizó en torno al 20% en la primera mitad de 2001 y cayó por debajo del 10% en 2002; los que estaban un poco preocupados superaron el 40% durante todo 2001 y sólo disminuyeron en mayo de 2002; los que no estaban preocupados pasaron del 22% en noviembre de 2000 al 33% en mayo de 2001, superaron el 40% en noviembre y alcanzaron el 49% en mayo de 2002. España fue el país más inquieto por la marcha del euro durante todo el período (54 puntos en marzo, mayo y julio de 2001, y un máximo de 68 en noviembre de 2000), seguido por Alemania, que fue alcanzado por Italia en julio de 2001; en 2002, Grecia, Alemania y Holanda eran los que se situaban por detrás de España. Por grupos, sólo es destacable una leve mayor preocupación entre los más jóvenes, los hombres y los más educados. En definitiva, la atención a la evolución del tipo de cambio es moderada y decreciente, y sólo se incrementó cuando el euro se desplomó a mínimos. Las causas que propone la Comisión son una creciente madurez, la asunción de que el euro es independiente del dólar y el menor dramatismo en los medios de comunicación.

- Donde no hay dudas es en el quinto posible efecto: el euro “contribuirá a la creación de empleo”. El apoyo nunca superó el 30%, y sólo pasó del 26% en mayo de 2000 al 29% en julio de 2001; en 2002 permaneció por debajo de esa cota. El porcentaje de rechazo rebasaba el 60%, cuando en el resto de las opciones no pasaba nunca del 35%. Por tanto, los ciudadanos estaban claramente convencidos de que la UEM no supondría una reducción del paro

Aunque con más irregularidades, en estas respuestas se aprecia una estabilidad similar a la de las ventajas prácticas y una disminución generalizada de la aceptación en julio de 2001, probablemente derivada de la mayor cercanía de la implantación del euro.

Gráfico 17: Croyez-vous que l'Euro : ... ? / Do you think that the Euro : ... ?



Tracking Flash Eurobarometer “Attitudes on the euro (Euro Zone)”, (marzo 2000-mayo 2002), 19.

6.2.3.2.3.2. Las causas del escepticismo

Analizaré ahora más detenidamente estos datos. Las tres opciones que obtienen el aprobado de la ciudadanía corresponden con algunas virtudes de la UEM defendidas por sus partidarios: un factor de estabilidad internacional (moneda de reserva y de intercambio en pie de igualdad con el dólar, ver 2.2.1.7.); la reducción de la inflación y su efecto benéfico (menores tipos de interés, mayor comparación y homogeneidad de precios, 2.2.1.5.); y un estímulo para el crecimiento económico (círculo virtuoso derivado del entorno de estabilidad creado por el euro y la convergencia, 2.2.1.6. y 2.2.1.8.).

Lo que no parece tan normal y, sin duda, lo más impresionante de estos resultados es el rechazo a las otras dos ventajas, en especial a que el euro incrementará la creación de empleo. ¿Por qué una mayoría más que absoluta de ciudadanos no se lo cree?

Una explicación bastante adecuada es que las opciones aceptadas son, como ya he dicho, ventajas *imaginadas* que los ciudadanos suponían que, en teoría, podían darse en el futuro, mientras que el tema del empleo es algo *real*, que casi todo el mundo conoce muy bien. Y la población de la zona euro ya había experimentado entre 1999 y 2002 las consecuencias de la UEM en el empleo, que habían sido negativas.

El primer efecto del euro está siendo la concentración empresarial (fusiones, adquisiciones, alianzas) en todos los sectores. Es necesario tener tamaño adecuado y economía de escala para poder competir en Europa y el mundo. El segundo efecto, más lento, es la concentración geográfica: se está produciendo un efecto de *clusterización* en casi todos los sectores productivos. En principio, parece que ninguno de estos dos efectos genera empleo.¹¹⁴

Esta comprobación empírica ratifica el escepticismo que los ciudadanos mostraban previamente, en 1998. La gente no se creyó los mensajes de la propaganda en esta materia (4.1.2.3.), que basaban la presumible creación de empleo sólo en el famoso círculo virtuoso y en el mayor crecimiento económico, factores del terreno *imaginario*. Por el contrario, el público vio cómo se utilizaban la mayor competitividad y eficiencia necesarias en el nuevo entorno que creaba la UEM como cabeza de turco para justificar reducciones de plantilla¹¹⁵. Además, hay que contar con la poca confianza de los ciudadanos en la política liberal en la que se fundamenta esta ventaja, que vimos en 6.1.2.1.

El escepticismo sobre la reducción de las desigualdades entre países que traerá la Unión Monetaria puede explicarse de la misma forma: los ciudadanos sí tienen experiencia directa sobre este efecto y, hasta 2002, no habían constatado que los desequilibrios se hubieran reducido significativamente. Cuando se les plantea esta posibilidad, no piensan en la igualación de precios y tasas de inflación fruto de la mayor comparación, que sí admiten como ventaja, sino en la del nivel de renta y de salarios. Y eso no se había producido. Es más, no debemos olvidar que hay críticos que opinan que el efecto será el contrario, esto es, que la UEM provocará una concentración geográfica —la *clusterización* de la cita anterior— que agravará estas desigualdades¹¹⁶.

Esta distinción entre imaginarias y reales se acrecentó en 2002, cuando el respaldo a las tres primeras ventajas creció junto al apoyo a la UEM. Es cierto que el euro había recuperado terreno frente al dólar, pero, a principios de 2002, la inflación subió con fuerza en la zona euro mientras que el PIB se estancó. Y lo que es más, los ciudadanos percibían claramente que la llegada del euro había provocado una subida de precios (ver 6.2.2.3.2.). Eso significa que confiaban en que esas ventajas aún podían darse en el futuro y reafirma su condición de imaginarias, puesto que la realidad las desmentía.

6.2.3.2.3.3. Análisis por países: Alemania, el más crítico

La distribución de las respuestas a estas preguntas por países es muy relevante, porque Alemania es, con diferencia, el más crítico con los posibles impactos socioeconómicos del euro.

¹¹⁴ COHÉN WAHNÓN, 1999, 22.

¹¹⁵ Ver a este respecto los apartados 2.2.1.6. (mayor potencial de crecimiento gracias a la UEM) y 2.2.2.8. (la UEM no significará mejoras en las variables reales de la economía).

¹¹⁶ Esta posibilidad se describe en el epígrafe 2.2.2.6.

Lo fue desde la ESC de 1998. Más de un 50% de los alemanes rechazaban entonces las cuatro ventajas comparables y más del 40% rechazaban las cinco que se proponían desde 2000. En marzo de 2001, la incredulidad sobre la mayor creación de empleo llegaba al 75%, el 49% desestimaba su contribución a la estabilidad de precios y un 44% no admitía su papel de moneda internacional. En mayo, el 56% no confiaba en la reducción de las desigualdades nacionales y los que no creían en el impulso al crecimiento llegaban al 45%. Evidentemente, este rechazo es un factor muy importante para explicar los bajos niveles de apoyo al euro en Alemania, y debe relacionarse con la posición de partida de la opinión pública favorable al marco y contraria al euro (6.1.2.2.).

Finlandia también sobresale de la media en la oposición a dos efectos concretos: el del crecimiento económico, rechazado por un 49% en mayo, y la reducción de las diferencias nacionales, a la que se oponía un 60% hasta julio de 2001. Es, por tanto, el país donde existen las mayores dudas sobre los efectos dinámicos en la economía de la introducción del euro. Después de Alemania y Finlandia, Holanda es el más escéptico sobre las repercusiones socioeconómicas, seguido por Francia. Los países con una economía más débil y con desequilibrios tradicionales son más propensos a aceptarlas, porque comprenden mejor lo que conlleva la cultura de estabilidad que subyace en la UEM.

Por último, el análisis por grupos sociodemográficos muestra que la variable más relevante es el sexo: en las cinco opciones, los hombres son sistemáticamente más positivos que las mujeres. Esta diferencia se explica por el mayor porcentaje de mujeres que no saben qué contestar a estas preguntas.

6.2.3.2.4. Las ventajas y los riesgos según los análisis cualitativos

Los análisis cualitativos realizados en 2001 y 2002 encuentran también una distinción entre ventajas prácticas y económicas, que atribuyen a que el euro se contempla desde dos ángulos: el del consumidor y el del ciudadano. Desde el primero, se acepta el interés del euro para los viajes en Europa, incluso en las categorías sensibles, que viajan poco. Esta tendencia es más acentuada en los países del Norte, donde más se viaja. Sin embargo, están mucho menos claros los efectos positivos de la mayor competencia derivada de la transparencia de precios, lo que concuerda a la perfección con la actitud de partida hacia el neoliberalismo y la escasa percepción de las ventajas de la competencia que vimos en 6.1.2.1. Sólo en Bélgica y Luxemburgo se admite este efecto.

Como ciudadanos, los europeos tienen una imagen muy global del efecto del euro. Los países del Sur son los más optimistas, mientras que existen muchas dudas en los del Norte. Se acepta su contribución al desarrollo económico, al nivel de vida y empleo, a la estabilidad monetaria (en los países donde no había tradición en este sentido), y a la capacidad de competir con EEUU. En el Sur, salvo en Italia, la idea de beneficio está acompañada de esperanzas de armonización al alza de los niveles de vida. Holanda es el único país en el que se piensa que el euro tendrá efectos negativos.

Que los ciudadanos citen la capacidad de competir con EEUU es coherente con que admitan el papel de divisa internacional del euro en las encuestas. Además, relaciona el antiamericanismo presente en muchos países (6.1.1.2.1.) con la UEM, percibida así como un fortalecimiento de Europa frente a EEUU y motivo, por consiguiente, de apoyo difuso basado en la idea de interés común y en el sentimiento de comunidad.

Precisamente, el sentimiento de comunidad interpretado como mayor integración de Europa está presente en las actitudes hacia el euro, pues los ciudadanos perciben la “fuerza simbólica” de la moneda como factor de unificación, con especial incidencia en Italia, Portugal, Francia, Alemania, Finlandia y España, y con la única excepción de Holanda. Esta percepción se relaciona con la importancia de los factores políticos y de identidad que vimos en 2.3.4.2., en 6.1.1. y en el estudio de las ventajas en las ESC, y será muy relevante a la hora de explicar los fundamentos del apoyo a la UEM.

Una gran novedad de estos estudios es que preguntan por los posibles riesgos derivados de la introducción del euro, cosa que no ha hecho ninguna encuesta y que, como sabemos, no aparecía en las Campañas. El análisis de 2001 encontraba que su percepción había disminuido ligeramente respecto a 2000. Los principales riesgos citados por los entrevistados eran: el valor y la estabilidad del euro, muy fuerte en Holanda y presente en Alemania y, en general, en las personas preocupadas por la caída del euro frente al dólar en 2000; la ampliación de la división social, sobre todo en Francia y Luxemburgo; el coste de la solidaridad con los miembros de la UEM más pobres, que aparecía sólo en Holanda; y la nostalgia de la moneda nacional como símbolo de identidad, muy fuerte en Holanda y Alemania, y presente en menor medida en otros países.

De estos estudios cabe extraer algunas conclusiones. Una es que, pese a que las Campañas han ocultado las incertidumbres económicas de la UEM y han evitado un debate sobre ellas, los ciudadanos conocen su existencia. Evidentemente, no enumeran todos los peligros posibles que vimos en el Capítulo II, pero al menos señalan algunos de los más relevantes: el aumento de las desigualdades regionales (ver 2.2.2.6.) y sociales derivadas de que el peso de los ajustes debe recaer en el empleo al renunciarse al tipo de cambio, a la política monetaria y a la fiscal (2.2.2.2. y 2.2.2.3.); la ausencia de un presupuesto comunitario fuerte que actúe como estabilizador (2.2.2.5.), aunque en este caso visto desde la perspectiva liberal y de los países del Norte, que rechazan aumentar su esfuerzo de solidaridad; y la dificultad del euro para alcanzar el estatus de divisa internacional del dólar y su fortaleza (2.2.1.7.1.). Como confirmación de la importancia de los aspectos políticos, simbólicos y de identidad, los ciudadanos señalan la nostalgia de la moneda nacional entre sus miedos.

Este último factor se redujo en 2001 y el análisis lo explica así: “The euro is now an unavoidable fact of life, whether people like it or not” (OPTM, 2001, 10). Una cita que supone reconocer la estrategia funcionalista de propaganda descrita en el Capítulo IV: da lo mismo lo que quiera la opinión pública; el euro se ha impuesto sin contar con ella, sin debates y sin participación, y ahora no tiene más remedio que aceptarlo.

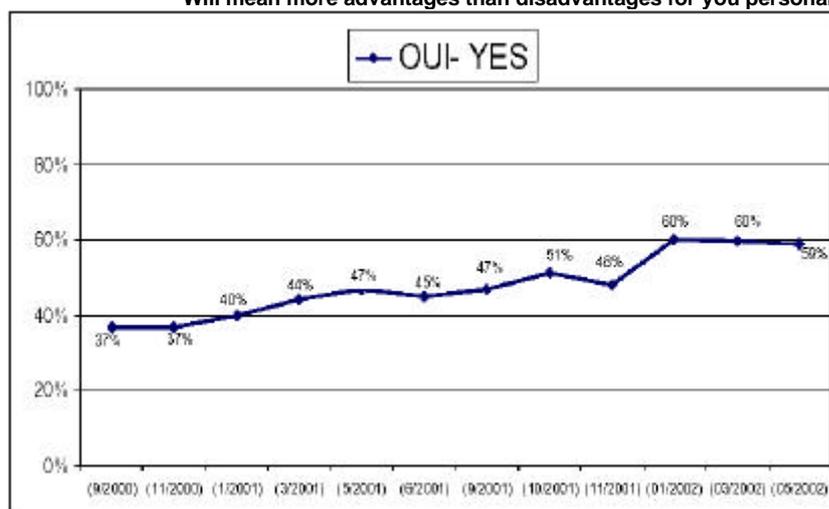
6.2.3.2.5. El impacto en cada persona y en los grupos

6.2.3.2.5.1. Más inconvenientes que ventajas hasta mayo de 2001

Terminaré este análisis de las actitudes hacia las repercusiones del euro, determinantes del apoyo específico, con la última pregunta que se hacía en los Eurobarómetros Flash, que tiene la misma o incluso más relevancia que las anteriores: “¿Cree que el euro significará más ventajas que desventajas para usted personalmente?”.

Los ciudadanos de la zona euro respondieron mayoritariamente que no durante el año 2000 y parte de 2001, es decir, pensaban que la moneda única les iba a traer más perjuicios que beneficios. Las respuestas positivas llegaron a un mínimo del 37% en septiembre y noviembre de 2000. En enero de 2001, todavía un 40% pensaba que sería bueno frente a un 48% que creía que sería malo. En marzo, ambos porcentajes se igualaron en el 44%, y en mayo, por fin, las respuestas optimistas rebasaron a las pesimistas por 47% a 41%. Esta diferencia no duró mucho: en julio se redujo a sólo dos puntos: 45% a 43%. Ése fue el punto de inflexión, pues en octubre los optimistas alcanzaron el 51% frente a un 39% de pesimistas, y llegaron a un máximo del 60% con la llegada del euro físico; las respuestas negativas cayeron al 29%. Según los responsables de las encuestas, esta evolución sigue de cerca la de la cotización del euro frente al dólar¹¹⁷.

Gráfico 18: Now that the euro is introduced, do you think that the euro :
Will mean more advantages than disadvantages for you personally ?



Tracking Flash Eurobarometer “Attitudes on the euro (Euro Zone)”, (marzo 2000-mayo 2002), 23.

Se trata de unos datos extraordinariamente importantes para nuestro análisis, por cuanto las ventajas e inconvenientes personales esperados, determinantes del apoyo específico, son uno de los principales motivos de las decisiones políticas de los individuos, como vimos en 3.1.3.2. Más adelante volveré sobre este asunto, pero es un hecho que hasta bien entrado el año 2001 la mayoría de los ciudadanos pensaban que el euro iba a traerles más inconvenientes que ventajas. Y eso es un gran hándicap para el apoyo.

En 2002 los Eurobarómetros Flash incluyeron una pregunta complementaria a la anterior: “Considerando todos los aspectos, ¿está usted personalmente muy contento, contento, descontento o muy descontento con que el euro se haya convertido en su moneda?”. De forma coherente con el aumento de la sensación de beneficio personal desde julio de 2001, en enero un 67% estaba contento o muy contento, cifra que se redujo, una vez pasada la euforia inicial, al 65% en marzo y al 62% en mayo. El análisis de las encuestas califica de “muy estimulante” este nivel de satisfacción si se compara con las preocupaciones del público en 2001¹¹⁸. El Eurobarómetro 57.1 de primavera de 2002 planteaba una pregunta similar y obtenía que el 60,4% estaba contento o muy contento.

¹¹⁷ Tracking Flash Eurobarometer, “Euro Attitudes – Euro Zone” (marzo 2000-mayo 2001), 11.

¹¹⁸ Análisis del Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002, 60.

6.2.3.2.5.2. Países: Alemania, de nuevo el más pesimista

Los que piensan que el euro será más beneficioso que perjudicial varían desde el 30% hasta el 70%, dependiendo de los países. Los más optimistas, en distinto orden según el momento, son Irlanda, Luxemburgo e Italia. En Bélgica y Francia, el porcentaje de respuestas positivas supera también normalmente el 50%. Por el contrario, el país más pesimista en todas las encuestas es Alemania, y las repuestas negativas también alcanzan niveles elevados en Austria, Finlandia, Holanda y España.

El análisis incluido de los Eurobarómetros Flash se fija en el diferencial entre las respuestas positivas y las negativas, para eliminar la distorsión que introducen los que contestan “no lo sé”. Durante todo 2001, Alemania registró el mayor diferencial negativo: -27 en marzo, -23 en mayo y -29 en julio, lo que abunda en lo dicho al hablar de las ventajas socioeconómicas. Incluso en mayo de 2002, cuando se había impuesto la sensación general de beneficio personal, era el único país con diferencial negativo, de -8.

El resto de países registraron una evolución mucho más positiva. En enero de 2001, también había diferenciales negativos en Holanda, Francia y Finlandia. En marzo, sólo se mantenían en Finlandia (-10), mientras que Francia entró en terreno positivo y los holandeses se dividían prácticamente en dos bloques idénticos. En mayo, el diferencial en Finlandia se redujo a -1, y en Holanda la división continuaba, pero con un saldo negativo de -2. En julio, todos salvo Alemania habían entrado en un diferencial positivo de +5 (en Finlandia y Austria) como mínimo. En Holanda, esta diferencia llegaba a +10. En mayo de 2002, los diferenciales iban de +9 en Holanda a +65 de Luxemburgo.

La pregunta sobre la satisfacción con la llegada del euro muestra una distribución similar: en los Eurobarómetros Flash, Alemania era el país más descontento, y el único donde los insatisfechos eran mayoría: el 54% frente al 42% que estaban contentos en mayo de 2002. Y lo que es peor, la primera cifra había crecido 15 puntos desde enero. Le seguía Austria, donde el diferencial era positivo pero de sólo 14 puntos. Los mayores niveles de satisfacción aparecían en Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Italia y Francia, de entre el 73% y el 86%. Son destacables los casos de Grecia, España y Portugal, donde cerca de una cuarta parte de la población respondía “ni contento ni descontento”.

El Eurobarómetro estándar arrojaba unos resultados distintos: en ningún país eran mayoría los insatisfechos; Francia era el más descontento, con un 46,6%, seguido por Alemania (55,2%) y Finlandia (57,2%); los más satisfechos eran Holanda, Irlanda, Italia y Bélgica, todos ellos por encima del 70%¹¹⁹. En el caso holandés, hay un gran contraste con las conclusiones del estudio cualitativo que vimos en 6.2.3.1.3., en las que aparecía como el país con menos apego al euro en 2002 debido a que se percibía como una moneda impuesta y débil. Esta falta de entusiasmo sí es coherente con la escasa sensación de beneficio personal apreciada en los Eurobarómetros Flash.

¹¹⁹ En parte, las discrepancias pueden explicarse por las distintas opciones ofrecidas: en los Eurobarómetros Flash eran “very happy”, “happy”, “unhappy” y “very unhappy”, y para el análisis se agrupaban en contentos y descontentos; en el estándar, eran “very pleased”, “fairly pleased”, “not very pleased” y “not at all pleased”. La diferencia entre estar descontento y no estar muy complacido puede ser relevante.

6.2.3.2.5.3. Peligro de que el euro aumente la fractura social

Las diferencias entre grupos sociodemográficos son mucho más relevantes en esta pregunta que en las referidas a repercusiones prácticas y económicas. Así, hay claras divisiones en cada categoría: los hombres eran mucho más optimistas, con un diferencial de +20 en julio de 2001, que las mujeres (-15); los menores de 25 años registraban un diferencial de +23 en esa fecha frente a -8 de los mayores de 55 años; los de mayor nivel educativo, con +27, contrastaban con los de menos estudios (-9); y los activos eran más optimistas que los pasivos: diferencial de +21 en directivos, +14 en empleados y ejecutivos, y +29 en estudiantes, frente a -23 en amas de casa y -7 en jubilados.

Entre marzo y mayo de 2001 se apreció una mejoría en todas estas divisiones, ya que los diferenciales positivos aumentaron y los negativos se redujeron. Pero se quebró en julio, lo que es coherente con la evolución de las actitudes hacia las repercusiones del euro señalada en varias ocasiones¹²⁰. Después, los diferenciales se fueron tornando positivos en todas las categorías, pero las distancias entre unas y otras aún eran muy grandes en 2002: +44 en hombres frente a +12 en mujeres; +42 en jóvenes y +19 en ancianos; y +45 en los de más estudios frente a +20 entre los de menos¹²¹. Ese año, la pregunta sobre la satisfacción con el euro abundaba en el problema, ya que los grupos más descontentos, con diferencia, eran mujeres, ancianos, menor educación y población rural.

Estas enormes divisiones entre grupos sociales suponen un serio toque de atención sobre la posibilidad de que el euro profundice las fracturas sociales en Europa. Y es que, en general, los grupos más favorecidos social y económicamente son los que más ventajas encuentran a la moneda única, y por tanto querrán acelerar su uso, se adaptarán más rápidamente y podrán ampliar su distancia respecto a los grupos menos favorecidos, a los que costará mucho más adaptarse y para los que el euro será un nuevo factor de retraso. Aunque esta posibilidad finalmente no se dé en la práctica, sí es muy posible que la opinión pública considere que el euro ha causado una mayor división social.

Así lo había percibido ya el Grupo de Trabajo de la Comisión (4.5.1.3.) y también fue asumido por los autores de las encuestas, que se sintieron obligados a alertar sobre este peligro y a la necesidad de que las acciones de comunicación lo evitaran:

The Euro cannot be accused of promoting social fracture in Europe. (...) Those directing the affairs of the European Union have one hell of a challenge in terms of the communications reacting to this.¹²²

En julio, ante el empeoramiento de los diferenciales, insistían en el llamamiento:

There is a major communication challenge to be taken up if we want to prevent the euro from being accused of fostering the gap between the haves and have-nots in Europe.¹²³

Incluso en 2002, con todos los diferenciales positivos, seguían insistiendo:

Final efforts in terms of communication will therefore be required in order to convince each and every European –and not just a few social and demographic categories– that the operation was carried out for the benefit of all.¹²⁴

¹²⁰ Eurobarómetros Flash 98/2, mayo 2001, y 98/3, junio-julio 2001.

¹²¹ Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002.

¹²² Eurobarómetro Flash 98/1, marzo 2001.

¹²³ Eurobarómetro Flash 98/3, junio-julio 2001.

6.2.3.3. *Las consecuencias del euro para las empresas*

La Campaña ha insistido, desde que consideró a las pyme un destinatario prioritario en la de 1998, en que existen dos tipos de repercusiones de la UEM para ellas:

Tiene una doble vertiente:

Un impacto operativo. En todos los departamentos de la empresa, como consecuencia práctica del proceso de adaptación (contabilidad, informática, catálogos, precios, argumentario de ventas, financiación...) que implica, obviamente, un gasto importante en tiempo y en dinero.

Un impacto estratégico. Se trataría de minimizar ese gasto y de utilizarlo para mejorar el posicionamiento de la empresa y sus posibles ventajas competitivas.¹²⁵

Es decir, las autoridades comunitarias han intentado transmitir que el euro supone para las empresas un engorro al que deben adaptar todos sus procesos de negocio, lo que entra dentro de la preparación práctica analizada en 6.2.2.2, pero a la vez una oportunidad estratégica de mejorar su posición competitiva, por ejemplo, consiguiendo nuevos proveedores y clientes internacionales. También existe un riesgo estratégico, ya que empresas de otros países pueden intentar hacer lo mismo (ver 4.3.5.2.2. y 4.4.3.2.1.).

Sin embargo, este discurso no ha calado prácticamente en las pyme de la zona euro, según se desprende de los Eurobarómetros Flash “Las pyme y el euro” realizados desde mayo de 2000. Estas encuestas evaluaban en un índice las consecuencias en su competitividad previstas por las empresas los grupos sociodemográficos; el valor 100 suponía un impacto totalmente positivo y el valor -100, totalmente negativo. Pues bien, este índice se mantuvo entre -2,1 y 5,8 puntos entre mayo de 2000 y octubre de 2001, lo que significa un nivel neutral de las respuestas: que el euro no tendría ninguna consecuencia en su competitividad. De hecho, la ausencia de consecuencias era la respuesta que daban el 60% de los empresarios en agosto de 2001 y el 63% en octubre. Una vez llegado el euro físico en 2002, esta neutralidad del índice se mantenía¹²⁶ y el porcentaje que no esperaba ninguna repercusión crecía hasta el 69,4%.

Esta neutralidad general oculta algunas diferencias importantes entre países. Las pyme más optimistas sobre el impacto de la UEM estaban en Grecia y Luxemburgo. En el primero, el índice llegó a superar los 30 puntos en 2001, si bien en agosto cayó a 21,6; en octubre estaba en 24,8 y, en 2002, los que esperaban consecuencias positivas superaron en número a los que no preveían ninguna. Luxemburgo dio un salto en abril desde 15,5 a 29,4 puntos, después cayó a 19,9 y en octubre volvió a 26,7. Irlanda llegó a estar entre ellos, con un índice de 23,9 en agosto, pero ese optimismo se acabó bruscamente en octubre (7,1) para resurgir en 2002. En el otro extremo aparece Francia, donde el índice fue negativo en cinco encuestas y llegó a -8,2. En octubre de 2001, era el único país en negativo. También citaré el caso alemán, donde un índice sistemáticamente negativo, que llegó a -7,8, se tornó de +6,2 en abril de 2001 y volvió a -4,1 en agosto; en octubre era casi nulo (1,5) y en 2002 empeoró con un 20,5% de pyme pesimistas¹²⁷.

¹²⁴ Eurobarómetro Flash 121/3, mayo 2002.

¹²⁵ COHÉN WAHNÓN, 1999, 22.

¹²⁶ Eurobarómetro Flash 122. Esta encuesta cambió la escala del índice, que pasó a estar entre 0 y 100 en vez de entre -100 y +100. En febrero de 2002 se situaba en 54, el mismo nivel neutral que antes.

¹²⁷ Índice de 48 en la escala 0-100.

No obstante, en todos los países, salvo en Grecia en 2002, la opinión de que el euro no tendría consecuencias era la mayoritaria, y la fijación del índice dependía del mayor o menor tamaño de las minorías que esperaban consecuencias positivas o negativas. Por talla de las empresas, las expectativas de un impacto positivo eran mayores en las más grandes, pero en todas las categorías la opción “sin consecuencias” ganaba.

En resumen, si bien las Campañas habían conseguido mentalizar a las empresas de la necesidad de prepararse para la llegada del euro y que empezaran a dar pasos decididos para ello, aunque fuera tarde, fracasaron en convencerlas de las oportunidades y riesgos estratégicos que conlleva la UEM. Las pyme no percibieron que el cambio de moneda fuera a afectar a su competitividad, por lo que no consideraron necesario tomar ninguna medida estratégica, ni agresiva ni defensiva. Una segunda derivada es que, si las empresas no creen que la UEM vaya a incrementar su competitividad, ese argumento a favor del euro debe ponerse en cuarentena cuanto menos.

6.3. Las causas del apoyo y del rechazo a la UEM

La psicología política enseña, como vimos en 3.1.3.2, que, en último término, el apoyo de un ciudadano a un proyecto, partido o candidato depende de un cálculo de medios-fines que incluye los costes y beneficios potenciales de cada resultado. Esto sería el apoyo específico. Evidentemente, en este cálculo tienen una gran importancia las repercusiones personales esperadas, factores sociodemográficos cuya importancia hemos comprobado sobradamente en este Capítulo, así como el apoyo difuso, determinado a su vez por la legitimidad del sistema, los intereses comunes y la identificación con la comunidad (3.1.3.3.). En ello influyen las actitudes y creencias sobre el sistema sociopolítico, los estímulos próximos dependientes del nivel de información, del conocimiento del proceso de toma de decisiones, etc., y el clima sociopolítico general.

Aplicando estas enseñanzas a nuestro terreno, el apoyo al euro de cada persona dependerá de cómo perciba que le va a afectar personalmente y a su entorno, pero también de su pertenencia a las distintas categorías sociodemográficas, de sus creencias y actitudes hacia la unificación europea y la UE y hacia el neoliberalismo, de la legitimidad percibida en la UE y de su exposición a los estímulos políticos, entre los que se encuentran la información y la propaganda. No olvidemos tampoco que las actitudes agregadas son mucho más estables que las individuales, que las actitudes políticas generales, como las referidas a la integración europea o a la soberanía compartida, son más coherentes que las referidas a cuestiones particulares y que el nivel de conocimiento desempeña un papel relevante en situarlas en un continuo entre actitudes reales y aleatorias.

Intentar entender los porqués de las actitudes de la ciudadanía expresadas en estas encuestas no es, desde luego, tarea fácil, pero se pueden obtener algunas pistas si se cruzan las respuestas que acabamos de estudiar con factores sociodemográficos y con otras actitudes de la población. Veamos estas relaciones, para lo que tomaré como punto de partida el trabajo de Daphne Ahrendt de 1999, que completaré con análisis propios.

6.3.1. Más apoyo que información

Si se comparan los datos de apoyo a la UEM por grupos sociodemográficos con los niveles de información analizados en el apartado 6.2.1, cosa que no hace Ahrendt, se obtiene claramente que los grupos más informados son los más proclives a la implantación del euro, mientras que la mayor oposición aparece en los grupos con menor información. Por tanto, existe una relación entre información y apoyo en este nivel, y también se da entre el crecimiento de la sensación de estar bien informado¹²⁸ y el del apoyo a partir de enero de 2002, pero esta relación no aparecía en el análisis por países.

¹²⁸ Ver epígrafe 4.5.2.1.

En cualquier caso, si se comparan las cifras de apoyo al euro durante todas las Campañas, casi siempre por encima del 60% en la zona euro, y los bajos niveles de información sobre cosas tan elementales como el calendario, el tipo de cambio, su irrevocabilidad o la utilización del euro en todos los países de la UEM, es evidente que esa mayoría mal informada es en buena medida partidaria de la moneda única.

¿Cómo se explica esta aparente contradicción? En primer lugar, aunque tenga influencia, el nivel de información no parece determinante del nivel de apoyo a la UEM, algo que confirma el análisis de Ahrendt que veremos en el epígrafe 6.3.8. Asimismo, el estudio de Sinnott demostraba que la UEM era el único aspecto de la integración europea en el que las actitudes de los ciudadanos conservaban la coherencia en todos los niveles de conocimiento y en el que éstos correlacionaban preguntas situadas en diferentes partes de las encuestas independientemente de su grado de información. Esto quiere decir que con la UEM no se cumple la premisa de que cuanto más conocimiento, más auténticas son las actitudes, y viceversa. De lo cual se deducen dos cosas:

- Las actitudes de apoyo o rechazo a la UEM son en buena medida independientes del nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre la misma
- Estas actitudes no son aleatorias; al contrario, al mantenerse la coherencia en todos los niveles de conocimiento, se acercan al extremo real del continuo de actitudes propuesto por ese autor: “the structure of attitudes to aspects of European monetary union survives even at the lowest level of knowledge”,¹²⁹

En segundo lugar, estas personas tienen que tener otras motivaciones que estudiaré a continuación, pero no es ingenuo pensar que entre ellas puede estar una predisposición a cualquier paso hacia una mayor integración política europea. Esta predisposición, que existe en los países del *Sur*¹³⁰, explicaría por qué unos ciudadanos que no han recibido o no han asimilado la información sobre la UEM pueden ser favorables a ella.

Por último, es posible que se manifiesten partidarios del euro porque es la opinión que perciben como mayoritaria y como *políticamente correcta*. Estaríamos ante un caso de espiral del silencio, explicado en 3.1.4.2. Esta hipótesis se refuerza con otras relaciones entre variables explicativas del respaldo a la UEM que veré más adelante.

6.3.2. Relación entre apoyo a la UE y apoyo al euro

Es fundamental investigar la relación entre apoyo a la Unión Europea y apoyo al euro. Según los datos de Ahrendt, las personas que creen que la pertenencia de su país a la UE es positiva son más de tres veces más proclives a apoyar el euro que las que la consideran negativa. En el Eurobarómetro 49 (primavera de 1998), el 79% de los que respondieron que pertenecer a la UE era bueno eran favorables al euro y un 14%, opuestos. Entre los que pensaban que la UE no era ni buena ni mala, la proporción era 48%-37%. Y de los que la veían negativa, el 68% se oponía al euro y sólo el 23% lo apoyaba.

¹²⁹ SINNOTT, 2000, 130.

¹³⁰ Ver lo dicho en el análisis cualitativo del apartado 6.1.2.

Las excepciones a esta norma eran dos países autoexcluidos de la UEM, Dinamarca y Reino Unido, donde más de un tercio de los favorables a ser miembros de la UE eran detractores del euro. En el resto sí era válida esta relación, que llegaba al máximo en Italia, Luxemburgo, Holanda e Irlanda. En Austria, Alemania y Finlandia, la gente mostraba un importante apoyo al euro pese a que menos del 40% consideraba positivo pertenece a la UE. No hay grandes variaciones por grupos sociodemográficos.

Existe, pues, una coherencia bastante amplia entre el apoyo a la UE y a la Unión Monetaria, pero vayamos un paso más allá: los niveles de apoyo al euro son sistemáticamente mayores que los de respaldo a la UE, independientemente de los altibajos de ambos porcentajes. En la citada encuesta, un 51% de ciudadanos apoyaban la pertenencia de su país a la UE, mientras que el 60% eran favorables al euro. La UE sólo obtenía más partidarios que la UEM en los excluidos Dinamarca y Reino Unido, en Portugal – donde gran parte de la población carecía de opinión sobre el euro– y en Holanda e Irlanda, en los que el fuerte apoyo al euro era superado por un 80% de respaldo a la UE.

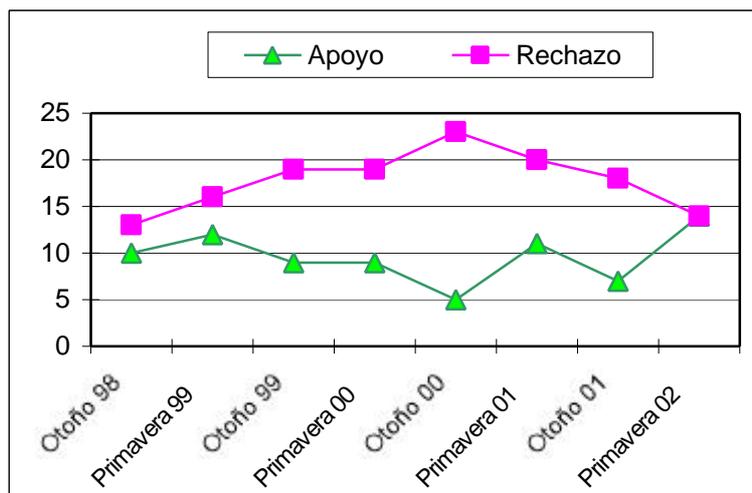
En los Eurobarómetros posteriores a 1998, siguiendo con este análisis, se aprecia la misma relación. En el Eurobarómetro 52 de otoño de 1999, las cifras son las mismas que un año antes: 51%-60%. La primavera siguiente, el apoyo a ambas instituciones decayó, al 49% el de la UE y al 58% el del euro. En otoño de 2000, el respaldo a la UE recuperaba ligeramente hasta el 50%; los partidarios del euro, aunque bajaban, seguían siendo más: el 55%. Ya en 2001, el apoyo a la pertenencia a la UE bajaba de nuevo hasta el 48%, y el del euro recuperaba hasta el 59%, con lo que volvía a ampliarse el diferencial entre ambos. En otoño de 2002, la diferencia era aún mayor: 53%-67%. Así pues, siempre hay un diferencial positivo, que oscila entre 5 y 14 puntos.

Los únicos países donde el apoyo a la UE superaba al euro eran los autoexcluidos, Dinamarca, Reino Unido y Suecia, y en este último la situación cambió en 2002. En Irlanda las dos cifras eran iguales (72% en 2001 y 78% en 2002) y en Portugal y Holanda los partidarios del euro superaban ligeramente a los de la UE¹³¹.

Un hecho paradójico es que, al mismo tiempo que el apoyo al euro es mayor que el dado a la UE, también son mayores los porcentajes de rechazo a la UEM que los de la Unión Europea; es más, el diferencial es mayor que en el caso del apoyo: entre 13 y 23 puntos. En el Gráfico 19 se aprecia que la mayor diferencia entre la oposición a una y a otra coincide con la menor en el caso del apoyo: otoño de 2000, con el euro en mínimos frente al dólar. Entonces, el respaldo a la moneda única atravesaba su mayor crisis. El rechazo a la pertenencia a la UE se mantuvo en 2001 y 2002 entre el 10% y el 15%, mientras que el referido a la moneda única eran muy superiores: entre el 25% y el 40%¹³². En primavera de 2001, el rechazo a la UE estaba en el 13%, mientras que el del euro era del 33%. En 2002, un 11% rechazaba la UE, mientras que la cifra para el euro era 25%. Sin embargo, la euforia sobre la moneda única en esa fecha permitió que los diferenciales de apoyo y de rechazo se igualaran en 14 puntos. Parte del mayor rechazo a la UEM que a la UE se explica porque la pregunta sobre la segunda permite otra opción, “la pertenencia de mi país a la UE no es ni buena ni mala”, en la que se refugiaron en torno al 30% de los entrevistados en 2001 y 2002.

¹³¹ En primavera de 2001, el apoyo al euro en Portugal era del 59% de los ciudadanos, y el de la UE, del 57%; las cifras para Holanda eran 66% frente a 63%. Un año después, en Holanda los porcentajes eran 75%-71%, pero en Portugal la diferencia se había ampliado a 11 puntos: 73% frente a 62%.

¹³² En los 15 países de la UE, no en la zona euro donde el apoyo es mayor y el rechazo es menor (apartado 6.2.3.1.1.). La fuente de estos porcentajes, para que sean comparables, es siempre el Eurobarómetro.

Gráfico 19: Diferencial entre las actitudes hacia la UE y la UEM

Elaboración propia sobre datos de los Eurobarómetros estándar.

Todo esto da a entender que la población percibe el nexo entre ambas instituciones pero también separa claramente las consecuencias de cada una. No deja de ser extraño que, de forma tan generalizada, los ciudadanos tengan mejor opinión sobre el euro que sobre la UE, cuando supone un mayor grado de unión política y de transferencia de soberanía, y cuando sus implicaciones económicas son mucho mayores y, como vimos en el Capítulo II, bastante dudosas. A primera vista, hay tres explicaciones posibles:

- La primera es que población no conozca ni los rasgos más básicos de la UEM, y mucho menos sus posibles implicaciones económicas o políticas. Por tanto, mostraría su apoyo al euro casi a ciegas, sin conocimiento de causa; lo haría porque percibe que es inevitable o que es la opinión mayoritaria, en una actitud propia de la espiral del silencio. Mientras, la UE es muy conocida para valorarla positiva o negativamente. Esto es coherente con el análisis de la propaganda del Capítulo IV y con los bajos niveles de conocimiento encontrados, pero choca con la poca relevancia de la información en las actitudes hacia la UEM que acabamos de ver: las actitudes son sólidas aunque no haya conocimiento, mientras que esta hipótesis supone que son aleatorias
- Es posible que las primeras Campañas de comunicación, las que entraban en las causas de la UEM, hayan tenido éxito en convencer a los ciudadanos de que será la panacea económica, que traerá la estabilidad y la prosperidad a Europa, y que además era inevitable. Por eso, obtiene más apoyo que un mercado único que, sin moneda común, funcionaba mal. Pero, según hemos visto, los ciudadanos se creen que el euro va a potenciar el crecimiento económico, que va a contribuir a la estabilidad de precios y que será una divisa internacional, pero no que va a crear empleo o a reducir las diferencias entre países¹³³. Por tanto, esta segunda explicación puede aplicarse sólo en parte

¹³³ Ver apartado 6.2.3.2.3.

- Complementando a la anterior, puede ser que la estrategia inicial de la Comisión de presentar la UEM como un proyecto puramente económico sin implicaciones políticas haya tenido también gran aceptación entre los ciudadanos, que no son capaces de identificar la dimensión política del euro pero que sí la encuentran en la UE con sus proyectos de defensa y política exterior comunes, desaparición de fronteras, espacio judicial único, etc. En ese caso hay que presumir que rechazan mayoritariamente la unificación política

Las dos últimas posibilidades, hipótesis si se quiere, no parecen probables, porque las principales ventajas económicas atribuidas al euro por la Campaña y sus partidarios no son aceptadas por los ciudadanos, y porque no hay una oposición mayoritaria a la integración política¹³⁴; al contrario, en la zona euro el apoyo a los avances en los tres pilares de Maastricht es mayor que a la UE tal como es, e históricamente se ha respaldado más la unificación europea en abstracto que el modelo concreto comunitario. Además, he demostrado el desconocimiento de las nociones más básicas de la UEM.

Por tanto, parece más aceptable la primera hipótesis, aunque presupone unas actitudes aleatorias que se contradicen con lo visto en el epígrafe anterior. Pero yendo más allá, se puede complementar precisamente con el significado político de la UEM como paso hacia la mayor integración que anhelan la mayoría de los ciudadanos de la zona euro, y con el hecho de que la UE actual carece para muchos de legitimidad al basarse en un modelo construido desde arriba y que no ha tenido en cuenta a la opinión pública. Eso explicaría el apoyo al euro pese a que no se perciban grandes ventajas económicas¹³⁵, así como el hecho de que estas actitudes sean sólidas independientemente de los niveles de conocimiento. Esta hipótesis se compadece también con el hecho de que el rechazo a la UEM sea mayor que el de la UE –aparte de la diferente formulación de las preguntas–, que revela que también existe un grupo de ciudadanos que no se oponen a la UE actual pero sí a una UEM que perciben como paso decisivo hacia la Unión Política.

6.3.3. Relación entre noción de la soberanía monetaria y apoyo al euro

Otra variable importante es si los ciudadanos piensan que la UE debe tener poder de decisión en asuntos monetarios, y la relación de esta respuesta con el apoyo a la UEM. Como era de esperar, los que quieren que la UE tenga competencias monetarias son mucho más partidarios del euro que los que piensan que debe conservarse la soberanía nacional en esta tradicional competencia estatal. El 79% de los que aprueban el poder monetario de la UE apoyan el euro, y el 13% lo rechazan; entre los partidarios de la soberanía nacional, el apoyo es sólo del 25%, frente a un 63% de rechazo¹³⁶.

De nuevo, hay importantes diferencias por países: en nueve de los 15, más del 80% de los partidarios de la soberanía compartida apoyan el euro; en Portugal y Austria, el apoyo es menor pero el rechazo no es superior; en Alemania, Suecia, Reino Unido y Dinamarca, menos del 70% de este grupo apoya el euro y más del 20% lo rechaza.

¹³⁴ Como vimos en la primera parte de este capítulo.

¹³⁵ Trataré este asunto un poco más adelante, en el apartado 6.3.4.

¹³⁶ Eurobarómetro 49

Si se relacionan los proclives a la soberanía monetaria compartida y los partidarios del euro, se obtiene que, al contrario que en el apartado anterior, los primeros son más que los segundos en la media de los Quince: un 60% frente a un 65%. En pura lógica, esta relación es coherente: para apoyar al euro, primero hay que estar de acuerdo con la característica principal de las uniones monetarias: compartir la soberanía monetaria.

Eso sería así si todo el mundo supiera qué es una unión monetaria. Pero hemos visto en el apartado 6.2.1.3.3. que existían importantes lagunas, con porcentajes elevados de errores y desconocimiento. Es cierto que más del 80% sabía en 1998 que los euros serían aceptados en todos los países, el 69% sabía que tendrían el mismo valor en todos y el 66%, que existiría un Banco Central Europeo, pero se trata de cuestiones muy simples que no demuestran si el ciudadano sabe qué eso significa una cesión de soberanía monetaria, con lo que no son datos concluyentes a estos efectos.

Esta situación de mayor apoyo a la cesión de soberanía que al euro se daba en todos los países en 1998, salvo en Portugal, donde un alto porcentaje de ciudadanos no se manifestaban ni a favor ni en contra del euro, Grecia, España y Luxemburgo. En Irlanda y Finlandia, los niveles de apoyo a ambas cuestiones eran similares y mucho más altos en el primero. Resulta muy estridente que en Reino Unido, Dinamarca y Suecia, el apoyo al euro fuera inferior al de compartir la política monetaria, aunque los porcentajes favorables a ambas cuestiones fueran los más bajos de los 15. Esto indica que la cesión de soberanía, el argumento más importante esgrimido por los tres países – sobre todo por Reino Unido–, no es el único para rechazar la moneda única, sino que debe de haber más si es que los que están dispuestos a compartir esta política son más que los que admiten el euro. Volveré sobre este tema, que deriva de las actitudes iniciales¹³⁷.

La correlación entre uno y otro factor, apoyo a la cesión de soberanía y al euro, era mayor en Italia, Holanda, Luxemburgo, Francia, Bélgica y España.

6.3.4. Las ventajas percibidas del euro

Respecto al apoyo específico y al difuso basado en la idea de bien común, las personas que piensan que el euro tendrá más ventajas que desventajas son mucho más proclives a apoyar la moneda única: un 83% de los que daban esta respuesta en julio de 1998 se mostraban partidarios del euro, frente a un 42% de los que pensaban lo contrario. Superior al 80% era en esa fecha el apoyo de los que pensaban que el euro aceleraría el crecimiento económico y que crearía más empleo. Con más del 75% aparecía una ventaja muy relevante, ya que no tiene nada que ver con la economía: “no provocará que mi país pierda mucho de su identidad cultural”. El apoyo de los que pensaban que el euro rebajaría la inflación y que no provocaría una pérdida del control de su país sobre la economía también se situaba en ese porcentaje. El factor menos importante en esta relación era la opinión sobre el efecto del euro en las diferencias entre ricos y pobres, puesto que el nivel de apoyo apenas variaba.¹³⁸

¹³⁷ Ver apartado 6.1.2.4.

¹³⁸ ESC 98.07.

Los Eurobarómetros Flash de 2000, 2001 y 2002¹³⁹, con unas opciones algo distintas, encontraban que las ventajas prácticas de la UEM –la mayor facilidad para viajar, hacer compras y comparar precios, y la eliminación de los costes de cambio– eran aceptadas, pero que los ciudadanos eran mucho más escépticos con los supuestos beneficios económicos, ya que respaldaban los *imaginarios* –estatus de divisa internacional, estabilidad de precios y mayor crecimiento económico– y rechazaban las que habían comprobado ya en la realidad: creación de empleo y reducción de las desigualdades nacionales. Aun así, el rechazo era menor que en 1998, cuando se desestimaban casi todas las económicas. Por último, percibían que el euro les traería más inconvenientes que ventajas personalmente hasta mayo de 2001; después, la sensación de beneficio se imponía en todos los países salvo Alemania, así como la satisfacción con la llegada del euro físico.

El propio análisis de las encuestas utiliza la ventaja económica de la UEM más percibida por los ciudadanos, su capacidad de convertirse en moneda de pago y de reserva internacional en competencia con el dólar, como la principal explicación para la evolución del apoyo al euro. Así, la caída del respaldo entre otoño de 1998 y otoño de 2000 se debe, en su opinión, a la caída del valor del euro frente al dólar y la libra esterlina, y eso puede explicar el rechazo de un tercio de la población a dejar su moneda a cambio del euro¹⁴⁰. No obstante, vimos en el apartado 6.2.3.2.3.1. que la atención a la marcha del euro frente al dólar era baja y que en los momentos de mayor interés sólo llegaba al 57 sobre 100. Los estudios cualitativos apuntaban otra causa, la preocupación por la decisión de tres países de no entrar en la UEM, pero disminuyó después de 2000.

En estos estudios se extraían conclusiones parecidas a las de las encuestas: una percepción generalizada de las ventajas prácticas, aunque no tanto de las derivadas de una mayor competencia gracias a la transparencia de precios; una imagen más difusa de las ventajas económicas, con especial incidencia en el Sur y en la capacidad de Europa para competir con EEUU; y una visión del euro como fuerza simbólica hacia la mayor unificación europea. Constatában también el temor a riesgos como la inestabilidad del euro, el aumento de las desigualdades, los costes de la pertenencia de países débiles, y la pérdida de la moneda nacional como símbolo de identidad.

Relacionando esas respuestas –y la que indicaba que el 46% de los ciudadanos de la UEM pensaban en 1998 que el euro tendría más ventajas que inconvenientes, frente a un 35% que opinaba lo contrario¹⁴¹– con los niveles de apoyo al euro según los Eurobarómetros, entre el 62% y el 75% en la zona euro, obtenemos una clara contradicción: los ciudadanos apoyan mayoritariamente la introducción del euro aunque no tienen nada claro que vaya a ser beneficioso, e incluso piensan que les puede perjudicar personalmente. Es una paradoja similar a la se daba entre el alto desconocimiento de muchos de los aspectos de la UEM y el respaldo a la misma.

¹³⁹ Ver epígrafe 6.2.3.

¹⁴⁰ Esta explicación oficial del descenso del apoyo al euro, que también aparece en el estudio cualitativo de 2001, coincide con la visión alemana de la UEM que he expuesto en numerosas ocasiones; es decir, el rechazo a desprenderse de la moneda nacional (el marco) se justifica por el temor a que su sustituta sea más débil y no sea capaz de mantener la ortodoxia monetaria a la que los alemanes achacan su prosperidad. Sin embargo, he comprobado también que esta explicación no es aplicable prácticamente a ningún otro país de la UE, donde el apoyo o rechazo se explica por causas muy diferentes. En todo caso, es llamativo que, a la hora de dar una justificación, la Comisión solamente adopte el punto de vista alemán.

¹⁴¹ ESC 98.07.

Por consiguiente, podemos deducir que existe un importante porcentaje de la población que no percibe los beneficios de la UEM pero es partidaria de su implantación. ¿Qué explicación puede haber? Sugiero de nuevo tres posibilidades:

- Una entronca con la primera hipótesis sugerida en la relación entre apoyo a la UE y apoyo a la UEM, esto es, que los altos niveles de desconocimiento impiden a la población juzgar sus posibles implicaciones económicas. Entonces, el respaldo al euro se presta casi a ciegas y las respuestas a las preguntas sobre las ventajas en las encuestas se dan también sin conocimiento de causa: serían actitudes aleatorias. El que estas respuestas sean negativas, más que un convencimiento sobre los perjuicios, indica un temor a que estos se produzcan. Todo esto es coherente con las conclusiones sobre la estrategia de comunicación y con las grandes lagunas en el conocimiento de la UEM
- Podemos también suponer que, aunque las Campañas no han logrado convencer a los ciudadanos de las ventajas del euro, sí han conseguido que calen en ellos los mensajes de inevitabilidad y falta de alternativas. Es decir, perciben que la UEM no puede evitarse por la evolución de la unidad europea y la globalización, y que es necesaria para completar el mercado único. Además, el mensaje lanzado por muchos gobiernos de que las reformas emprendidas eran ineludibles con o sin UEM provocó que muchos pensaran que, ya que hay que sufrir esas reformas, que por lo menos fuera a cambio de algo que pudiera traer algún beneficio en el futuro, aunque fuera dudoso
- Una tercera hipótesis, que ya apunté en 6.3.2, es que los ciudadanos tienen una visión mucho más amplia que los responsables de la UEM y de su estrategia de comunicación, y perciben que es mucho más que un proyecto económico. Saben que es un paso hacia la Unión Política, que sí aprueban mayoritariamente salvo en algunos países, lo que elevaría el apoyo difuso por la legitimidad y el sentimiento de comunidad. Por eso apoyan el euro aunque no les convenzan sus ventajas, que determinarían el apoyo específico y el difuso por percepción del bien común. En esta explicación son claves las actitudes hacia la mayor unidad política y hacia sus posibles implicaciones en la soberanía y en la identidad de cada país. También apoya esta hipótesis el que las actitudes hacia la UEM sean sólidas en todos los niveles de conocimiento

Los estudios cualitativos respaldan esta última teoría, ya que los ciudadanos relacionan claramente el euro con la unificación política, en especial en el Sur de Europa, lo que es coherente con las actitudes de partida que hemos visto:

The European *affectio societatis* is higher there and the euro is a major part of Community integration and “being part of it” continues to be seen as something to be proud of.¹⁴²

De los datos de las ESC podemos extraer dos conclusiones que la secundan. La primera es que, para apoyar el euro, la población no se fija sólo en sus aspectos económicos, sino también en otros muy importantes como la identidad cultural, que no aparecían en la Campaña de comunicación: ese 49% (53% en la zona euro) que pensaba que la UEM no provocaría una pérdida de identidad, de los que un 75% apoyaba el euro.

¹⁴² OPTEM, 2001, 7.

Según Ahrendt, es el tercer tipo de efectos percibidos del euro más relevante para explicar las actitudes hacia él, por detrás de si será beneficioso en general y de su impacto en el crecimiento. Además, eso significa que la gente separa el carácter político de la UEM de una homogeneización que sólo los radicales antieuropeístas temen. El estudio cualitativo también relaciona la pérdida de la moneda nacional con la identidad.

La segunda es que el impacto del euro se mira desde una perspectiva absolutamente nacional, es decir, desde el efecto que tendrá en la soberanía y en la identidad de cada país. Esto entronca con el análisis sobre las diferentes actitudes nacionales de partida hacia la UEM (6.1.2.1.) y, más allá, con que la motivación de la UEM se ha interpretado desde antes de Maastricht en términos nacionales (2.3.3.). El caso de Luxemburgo es ilustrativo: el análisis cualitativo de 2002 encontraba un descenso del apoyo al euro en uno de los países más partidarios de la UE debido a la inquietud sobre el efecto en su identidad nacional. Esto demuestra que, si se ve amenazada esta identidad, desciende el apoyo, lo que confirma la relación entre este factor y el apoyo al euro.

Volviendo a las ventajas económicas, el país más escéptico sobre las mismas es Alemania, donde más de un 40% de la población rechaza sistemáticamente cualquiera de ellas. La explicación del apoyo al euro por la percepción de sus ventajas sí se aplica en su caso, puesto que es el país de la zona euro donde menos partidarios tiene la UEM, aunque éstos superan normalmente el 50% y aumentaron gracias precisamente al sentimiento europeo (OPTEM, 2001, 7). En Finlandia también se puede relacionar el rechazo a las ventajas del euro con un nivel de apoyo que era del 49% en primavera de 2001. Pero si tomamos otros países, hallamos la paradoja descrita anteriormente. Es la situación de Francia y Holanda, donde vimos la resistencia a aceptar los supuestos beneficios de la moneda única y donde los niveles de apoyo eran muy altos, del 67% y 66%, respectivamente, en esa fecha¹⁴³. El caso holandés es muy interesante: en primavera de 2002 alcanzaba un respaldo al euro del 75% y una satisfacción con su introducción del 75,5%, pero el estudio cualitativo de esa fecha hallaba que la población tenía una visión mayoritaria del euro como moneda lastrada por la entrada de los países débiles y poco serios del Sur de Europa, que concuerda con su escasa sensación de beneficio personal.

En cualquier caso, parece bastante claro que no se puede establecer una norma general para todos los países, sino que existen distintas relaciones entre el apoyo al euro y la percepción de sus consecuencias en función de cada uno y de las actitudes iniciales de su opinión pública hacia la unificación europea. Pero también es evidente que los ciudadanos no basan su apoyo exclusivamente en las ventajas prácticas y económicas, sino que contemplan la dimensión política del euro, lo que determina el apoyo difuso.

6.3.5. Los beneficios nacionales de la UE y del euro

Esta conclusión se reafirma con la pregunta planteada en la ESC de octubre de 1998 (98.09) sobre si los ciudadanos creían que el balance de ventajas e inconvenientes del euro sería positivo para su país. El 54%, en los 11 países que entonces iban a formar la UEM, pensaba que su país sería beneficiado y el 23% creía que sería perjudicado.

¹⁴³ Eurobarómetro 55.

Estas cifras estaban muy por debajo de los niveles de apoyo al euro registrados entonces, del 72% según la ESC 98.11, lo que obliga a recurrir de nuevo a las hipótesis del epígrafe anterior y a la posibilidad de que los ciudadanos vean en el euro una forma de cambiar el modelo actual de la UE en una dirección más provechosa para su país. Recordemos que el apoyo a la integración en abstracto es superior al de la UE actual.

Más llamativo todavía es que, en la mayoría de los países, existía una enorme proporción de respuestas “no lo sé”. Esto significa que, a dos meses de que la UEM fuera algo irreversible, una gran parte de los ciudadanos de la zona euro no se sentía aún en condiciones de juzgar si su país se beneficiaría o no de ella. Algo que da mucho que pensar sobre la Campaña. La media de estas respuestas en la zona euro era del 23%, y en nueve países superaba el 20%; en España llegaba al 29% y en Portugal, al 40%. Los que más claro lo tenían eran irlandeses y austriacos, con un 16%, aunque los segundos estaban muy divididos: el 48% juzgaba el euro beneficioso y el 36%, perjudicial.

Existe una relación entre considerar que la UE ha sido beneficiosa para el país del que se es natural y pensar que el euro también lo será, lo que influye tanto en el apoyo específico como en el difuso, al actuar en la percepción del bien común y de la legitimidad de la institución. Así, en los dos países más convencidos del provecho de la UE en 1998, Italia e Irlanda, era donde un mayor porcentaje de población creía que sucedería lo mismo con el euro: el 67% y el 66%, respectivamente. Por el contrario, Alemania, donde la sensación de utilidad de la UE era mucho menor, era el único país donde eran mayoría los que creían que el euro le perjudicaría, el 39%, frente a un 37% que pensaba que le beneficiaría. En todos los países excluidos de la UEM, más del 30% pensaba que no entrar en el euro perjudicaría a su país, frente a un 16% que lo consideraba positivo.

En las encuestas posteriores podemos estudiar la relación entre la percepción del beneficio de la pertenencia del país a la UE y el apoyo al euro: la primera era el 46% en el Eurobarómetro 52 de otoño de 1999, frente a un 60% de partidarios del euro; en primavera de 2000, la relación era de un 47% de sensación de beneficio de la UE y un 58% de apoyo a la moneda; el otoño siguiente, la primera respuesta seguía en el 47%, y la segunda se reducía al 55%; en primavera de 2001, la comparación era de 45% frente a 59%; y en primavera de 2002, se situaba en 51%-67%. De esto se desprende la misma conclusión que de la relación entre apoyo a la UE y apoyo al euro: la proporción de personas favorables al euro es mayor que la de las que piensan que su país se beneficia de pertenecer a la UE, o lo que es lo mismo, existe una porción de ciudadanos que no creen que su país gane nada dentro de la UE pero que apoyan la implantación del euro.

El Eurobarómetro 55 mostraba que Irlanda (con un 83%), Grecia (69%), Portugal (68%) y Luxemburgo (66%) eran los países con más ciudadanos que juzgaban beneficiosa su pertenencia a la UE. De ellos, Luxemburgo, Irlanda y Grecia se situaban a la cabeza del apoyo al euro, aunque no Portugal. Sin embargo, también había países con altos índices de respaldo para la moneda única, como Bélgica o Italia, donde la sensación de provecho de ser miembro de la UE no estaba demasiado extendida: 55% y 49%, respectivamente. Esto significa que, aunque algunos de los países donde se considera más beneficiosa la UE muestran altos índices de apoyo a la UEM, esta relación no se da en todos los casos y, por tanto, no puede establecerse una pauta en este sentido.

6.3.6. El sentimiento de europeísmo y el euro

Existen otras dos variables estudiadas en las ESC que se pueden utilizar para determinar cómo los sentimientos que provoca el euro y los efectos que los ciudadanos perciben que va a tener en su identidad se relacionan con los niveles de apoyo difuso.

Como vimos en 6.2.3.1.5, en la ESC de junio de 1998 se preguntó a los entrevistados cómo se sentían cuando pensaban en el euro. Aquellos que experimentaban sentimientos positivos eran mucho más proclives a apoyar la moneda única que los que experimentaban sentimientos negativos: el 89% de los que declaraban sentirse entusiastas con el euro lo apoyaban, así como el 79% de los que se sentían preparados o no impotentes, y el 77% de los que sentían europeos o informados. Esta última relación es interesante, ya que reitera que existe una conexión entre sentirse europeo y ser favorable al euro, lo que apoya al argumento de epígrafes anteriores: el apoyo al euro se da en buena medida porque se percibe como un paso hacia la Unión Política. No en vano, el sentimiento europeísta era la principal reacción que provocaba pensar en el euro por detrás del interés¹⁴⁴. El sentimiento menos importante para el apoyo era el de indiferencia.

Los Eurobarómetros Flash comenzaron a indagar en marzo de 2001 la relación entre el euro y el desarrollo de una identidad europea, con lo que me servirán para ratificar o desmentir esa posibilidad, introducida en 2.3.4.2. y cuya importancia destacaré como premisa para una opinión pública europea en 3.2.2.1. Concretamente, preguntaban si los ciudadanos estaban o no de acuerdo con la frase “cuando utilicemos el euro en vez de la moneda nacional, probablemente nos sentiremos un poco más europeos que ahora”. Las respuestas podían ser muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo, y con ellas se elaboraba un índice entre 0 y 100. El resultado fue una ciudadanía de nuevo dividida, como sucedía con la percepción de que el euro sería positivo o negativo para el encuestado: hasta noviembre de 2001, oscilaba entre 46 y 53.

Esta división no debe ocultar algunos datos interesantes. Así, eran minoría, entre el 16% y el 19%, los que estaban muy de acuerdo con la influencia del euro en la identidad europea. Los superaban los que se mostraban totalmente en desacuerdo, entre el 22% y el 25%. Una mayoría superior al 50% se situaba ligeramente a favor o en contra de este impacto, lo que trasluce escasa confianza en que se produjera. Aun así, eran más los que tendían a creer en él, 30%-31%, que los que tendían a rechazarlo, 23%-25%.

Este escepticismo se contradice con la fuerza con que el euro hacía sentirse europeos a los ciudadanos, según las ESC. Como advierten las propias encuestas, las preguntas de los Eurobarómetros no se refieren al deseo de los ciudadanos de que el euro sirva o no para sentirnos más europeos, sino a si creen que será así o no; no inquietan su actitud hacia este efecto, sino su opinión sobre el mismo. Pese a ello, en la respuesta influyen las creencias hacia el euro y la construcción europea: “Nevertheless, we may think that deep-rooted attitudes on the construction of Europe have some effect on the opinion expressed above”¹⁴⁵. Esto conecta con las opiniones hacia el posible impacto del euro en las identidades nacionales del que he hablado en el apartado 6.3.4.

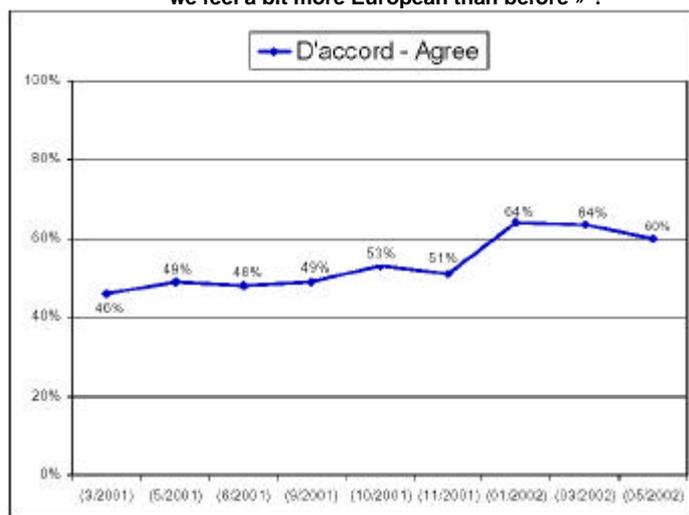
¹⁴⁴ De la relación de estas respuestas con el apoyo al euro podría deducirse también una conexión entre sentirse informado y respaldarlo, puesto que el apoyo caía al 56% entre los que no se sentían informados. En junio de 1998, el porcentaje que se sentía bien informado era del 41%. No obstante, hemos visto en 6.3.1. que esta relación es bastante más complicada y más adelante añadiré nuevos argumentos.

¹⁴⁵ Eurobarómetro Flash 98/2, 51.

Por países, Irlanda e Italia eran donde más gente creía que el euro fomentaría la identidad europea, con índices por encima de 60 puntos. Los más divididos eran Alemania y Portugal, donde el índice se situaba muy cerca de la media pero por debajo, porque la minoría negativa en ambos era más numerosa que la positiva. Tres países eran claramente negativos: Austria, Holanda y Grecia, por debajo de 40 puntos en los tres. En el resto de la zona euro, había una división entre los que no creía en absoluto en este efecto y los que estaban ligeramente de acuerdo, lo que significa que la opinión positiva era menos consistente que la negativa. No se puede realizar un análisis sociodemográfico debido a que la enorme dispersión de las respuestas resta validez a los índices.

A partir de 2002 sí podemos obtener unos datos más precisos puesto que la pregunta era mucho más directa: “¿Al usar el euro en vez de la moneda nacional, nos sentimos un poco más europeos que antes?”¹⁴⁶ Las respuestas son contundentes, puesto que de la división casi al 50% anterior al euro físico se pasó a niveles de 64 en enero y marzo de ese año. Una vez pasada la euforia inicial, el nivel bajó a 60 en mayo¹⁴⁷. Es evidente, pues, que los ciudadanos establecen una relación entre el sentimiento de europeísmo y el euro; como he reiterado, el sentimiento de pertenencia a una comunidad, alimentado en este caso por el euro, es uno de los detonantes del apoyo difuso, que explicaría el elevado respaldo al euro visto que las causas del específico no son suficientes.

Gráfico 20: Could you tell me, for the following sentence, if you strongly agree, quite agree, quite disagree or strongly disagree : « By using euros instead of (NATIONAL CURRENCY), we feel a bit more European than before » ?



Tracking Flash Eurobarometer “Attitudes on the euro (Euro Zone)”, (marzo 2000-mayo 2002), 25.

Esta conclusión se refuerza con las respuestas a otra cuestión introducida en los Eurobarómetros Flash en 2002: si la adopción del euro es uno de los mayores acontecimientos de la historia de la UE. Un 81% de la población en marzo y un 79% en mayo así lo creía, con niveles desde el 63% de Austria hasta el 86% de Italia y Francia. Los estudios cualitativos constataban la fuerza simbólica del euro como factor de unificación de Europa, de nuevo con la excepción de Holanda; relacionaban el apoyo al euro en el Sur con el orgullo de sentirse parte de la UE; y en Alemania detectaban que el sentimiento europeísta se imponía a la desconfianza hacia un euro sospechoso de debilidad. Aparte de lo dicho sobre el europeísmo, esto abunda en la teoría de que los ciudadanos apoyan el euro porque creen que hará avanzar a la UE hacia una mayor integración.

¹⁴⁶ Los análisis de los Eurobarómetros Flash consideran que estas respuestas continúan la serie histórica de las anteriores, premisa que aceptaré también aquí.

¹⁴⁷ En 2002 se mantiene la estructura por países anterior a esa fecha.

6.3.7. El respaldo al BCE y a la ampliación frente a la UEM

El estudio de Ahrendt se fija en dos preguntas relativas al BCE. La primera, planteada en el Eurobarómetro 49 de primavera de 1998, inquiriere si con el euro debe existir un Banco Central Europeo independiente. El 64% de la población de la UE estaba a favor de su existencia, y en ningún país este apoyo bajaba del 50%. En Holanda llegaba al 80% y Portugal, el más escéptico, arrojaba un 53%, aunque de nuevo con un alto porcentaje de “no lo sé”¹⁴⁸. Si se relaciona esta pregunta con el apoyo al euro, se obtiene que las personas proclives al BCE también apoyaban más al euro que los que no lo consideran necesario, el 68% frente al 42%, y que el apoyo al BCE era superior al que recibía la UEM, que era del 60%.

Esa misma encuesta preguntaba si la gente pensaba que el BCE debía ser responsable ante el Parlamento Europeo. Aunque el 20% de los ciudadanos europeos no sabían qué responder, una mayoría clara del 71% era favorable a un control democrático de la política monetaria. En ningún país el “no” era mayoritario.

Ambas respuestas, el mayor apoyo a la única institución federal de la UE que a la Unión Monetaria en sí y el fuerte convencimiento de que debe ser responsable ante la institución comunitaria más democrática, abonan la hipótesis de la motivación política del apoyo al euro. Además, introducen el matiz de que los ciudadanos quieren que la UE avance hacia una estructura más unida, más federal y, sobre todo, más democrática, lo que enlaza con la insatisfacción con su actual configuración que constaté en 6.1.1.2. y con la relación entre el apoyo inicial a la Unión Política y la aspiración de una mayor democracia que establecí en 6.1.1.1.4. Recuérdese también el problema de la legitimidad de la UEM y del BCE: un perfil más democrático de ambos elevaría esta legitimidad y, con ella, el apoyo difuso.

Por último, es interesante otra pregunta planteada en la misma encuesta sobre si debe adoptarse la Unión Monetaria antes de la ampliación de la UE. Como media, el 47% estaba de acuerdo con eso, el 26% en desacuerdo y el 27% no sabía. Francia y Luxemburgo eran los países más favorables (69%), mientras que Suecia, Dinamarca y Finlandia arrojaban mayorías contrarias. Ahora bien, estos resultados no son muy significativos porque los entrevistados podían referirse a sus actitudes hacia el euro, hacia la ampliación o hacia ambos. Si se relacionan con el apoyo al euro, se obtiene una cierta división: el 74% de los que creían que el euro debía ser anterior a la ampliación apoyaban la moneda única, frente al 51% de los que lo dejarían para después de la ampliación. En términos absolutos, ese 47% era muy inferior al 60% que entonces apoyaba el euro.

En los Eurobarómetros posteriores no se incluía esta pregunta, pero sí se puede comparar la actitud hacia la UEM con la referida a la ampliación. Así, en otoño de 1999, el 28% de los europeos creían que la ampliación era una prioridad, frente a un 59% que no la consideraba así, mientras que el apoyo al euro era del 69%. En primavera de 2000, la relación era 27%-58%. En otoño de ese año, con una pregunta diferente –no se preguntaba si la ampliación era una prioridad, sino sólo si se estaba a favor o en contra– el apoyo a la ampliación subía al 44%, pero seguía por debajo del ofrecido al euro, del 55%. En primavera de 2001, la relación era 43%-59% y un año después, 50%-67%.

¹⁴⁸ Este desconocimiento, muy amplio también en esta pregunta, es más explicable que en la anterior, por cuanto el BCE todavía no había empezado a funcionar en el momento de la encuesta y la población no había podido comprobar sus funciones y actividades.

6.3.8. Las atribuciones monetarias y el apoyo a la UE, factores más determinantes

Sobre la base de las variables identificadas en su estudio, Ahrendt realiza un tipo de análisis llamado regresión múltiple gradual (*stepwise multiple regression*) que pretende identificar qué factores explican mejor el apoyo al euro. Identifica primero la variable más influyente en el respaldo. Toma después las demás y prueba hasta dónde explica cada una la variación en las actitudes de la población que no se había cuantificado con la primera.

En la ecuación incluye 12 variables: sexo; edad superior o inferior a 54 años; estudios hasta superar la edad de 20 años –o todavía estudiando–; directivos y autónomos; residentes de Suecia, Reino Unido y Dinamarca; creencia de que es positiva la pertenencia a la UE; creencia de que su país se ha beneficiado de esta pertenencia; creencia de que la soberanía monetaria debe compartirse con la UE; estar muy o bastante informado sobre el euro; haber recibido información sobre el euro; alta puntuación en una escala de liderazgo de opinión; y estar muy o bastante satisfecho con su vida¹⁴⁹.

Concluye que estas cinco variables son las que mejor explican el apoyo al euro:

Factor	Beta
La UE debe decidir en política monetaria	.40
Apoyo a la UE	.19
Residente de Suecia, Reino Unido o Dinamarca	-.13
Mi país se ha beneficiado de la pertenencia a la UE	.08
Sexo	.06
	R² = 34% ¹⁵⁰

La beta indica la importancia de cada variable: cuanto más cerca esté de 1, mejor explica el apoyo al euro. El valor R² que aparece al final muestra qué parte de la variación en los niveles de apoyo al euro se explica por estos cinco factores; cuanto más alto es, una mayor parte de la variación del apoyo se explica por estos factores¹⁵¹.

De todo esto se concluye que el principal factor que predispone al apoyo al euro es la creencia en que la UE debe decidir en materia monetaria, seguido por el apoyo a la UE y ser residente de los tres países autoexcluidos de la Unión Monetaria; en esta última, el signo menos delante de la beta indica que la relación con el apoyo al euro es inversa. La consideración positiva de la pertenencia del país de origen a la UE y ser hombre también importan, aunque menos que los tres anteriores.

Por el contrario, las otras siete variables consideradas apenas tienen influencia en la actitud hacia el euro. Entre ellas, aparecen haber recibido información y considerarse bien informado, por lo que este análisis demuestra que hay otros factores más relevantes para predecir si una persona es partidaria u opuesta a la moneda única.

¹⁴⁹ En todas estas variables, las opciones posibles son sí o no, salvo el sexo (hombre o mujer), la valoración de la pertenencia a la UE (que admite cuatro, buena, ni mala ni buena, mala o no sé) y otras cuatro que admiten la opción “no sé”: su país se ha beneficiado de pertenecer a la UE, debe compartirse la política monetaria, está muy o bastante informado sobre el euro y está muy o bastante satisfecho con su vida.

¹⁵⁰ AHRENDT, 1999, 57.

¹⁵¹ Un 34% para cinco variables puede parecer muy bajo, pero realmente es bastante elevado para lo que es habitual en las ciencias sociales.

No excluye que pueda existir esa relación entre información y apoyo, pero no es la determinante. Esto confirma las conclusiones a las que llegué en el apartado 6.3.1: la información puede tener influencia pero no determina el apoyo a la UEM, y las actitudes hacia ella no son aleatorias ni siquiera en los niveles más bajos de conocimiento.

Finalmente, se puede apreciar que los factores relevantes para el apoyo al euro tienen un claro perfil político. La importancia de la actitud favorable a la cesión de soberanía apoya la teoría expuesta en varias ocasiones de que la mayoría de los ciudadanos son partidarios de lograr avances hacia la Unión Política, aunque eso suponga sacrificar áreas de soberanía nacional, y en ese proceso incluyen la UEM. La relevancia de la actitud hacia la UE confirma lo dicho en este sentido en 6.3.2. y 6.3.5., y el que importe ser natural de los países excluidos para rechazar la UEM reafirma la tesis de la explicación política y la influencia del factor de identidad nacional.

6.3.9. Las razones del apoyo de los líderes de opinión

La encuesta a líderes de opinión de 1996 que describí en 6.2.3.1.4. preguntaba a los entrevistados sobre las razones de su apoyo. Es cierto que se trata de una encuesta realizada en los inicios de la Campaña de comunicación, pero creo que puede considerarse válida para mi análisis por dos razones: porque he comprobado la estabilidad de los niveles de apoyo a la moneda única en la población general no sólo desde 1996, sino desde 1993, lo que hace muy probable que se repita esa estabilidad en los líderes de opinión; y porque la relación entre el mayor apoyo y el mayor nivel cultural, educativo, profesional y económico se mantuvo hasta 2002 por lo que no es presumible que se haya reducido el respaldo al euro entre los líderes, que en 1996 mostraban unos porcentajes favorables a la UEM muy superiores a los de la media. Así pues, las motivaciones halladas entonces muy bien pueden extrapolarse y seguir vigentes posteriormente.

El 41% de los líderes de opinión partidarios del euro citaban motivos económicos, los más aducidos. Entre ellos, aparecían la reducción de desigualdades entre las monedas nacionales, el impulso a la convergencia económica, la estabilidad y el desarrollo de la economía, el aumento de la productividad y la competitividad frente al resto del mundo, y una mayor integración y cohesión económica. Estas motivaciones coinciden en algunos casos con las promocionadas en la propaganda oficial, como la estabilidad y el mayor crecimiento, pero otras, como la mayor convergencia e integración y el aumento de la productividad, no aparecían en ella. Estas razones se refieren tanto al apoyo específico como al difuso, pero con una gran diferencia sobre la población general: mientras allí este tipo de apoyo se basaba en el sentimiento de comunidad y en la legitimidad, en este caso se basa en la percepción de un bien común, el económico.

El segundo grupo de razones más citado eran las políticas, con un 35% de respuestas. Aquí los argumentos eran la necesidad de una unión monetaria para avanzar hacia la unificación europea, el incremento de la cooperación entre los estados miembros, la reducción del nacionalismo y el desarrollo de "l'esprit communautaire", y la reducción del dominio de un estado o una moneda sobre el resto.

La primera de estas razones es la principal motivación encubierta de la UEM (ver 2.3.), lo que demuestra que los líderes de opinión la perciben claramente y que se les puede aplicar la teoría de que el apoyo obedece a las actitudes políticas. Complementan a éste los dos motivos siguientes: mayor cooperación y menos nacionalismos.

La encuesta ampliaba los motivos económicos con otros comerciales y monetarios. Los primeros, que cosechaban un 23% de respuestas, eran la eliminación del riesgo de cambio, la supresión de los innecesarios costes de divisa y la necesidad de una moneda única para completar el mercado único. La última categoría citada era la monetaria, con un 18%, entre ellas la eliminación de la especulación con divisas, la reducción de la inflación y los tipos de interés, mayor disciplina fiscal y monetaria, y mejor control de los movimientos de capital. En ambos casos, casi todas aparecían entre las más citadas por los partidarios académicos de la UEM y por las Campañas de comunicación. Un 19% citó otras razones, como la simplificación de procedimientos como la PAC y la mayor facilidad para los intercambios sociales y culturales.

En cuanto a las razones de los que se oponían a la moneda única, un 27% citaba problemas prácticos, como falta de convergencia entre los estados, falta de preparación de su país y problemas técnicos insuperables. Las dos primeras son propias de la oposición neoliberal. Un 23% aducía motivos políticos: pérdida por los países del control de su propia política económica y fiscal, pérdida de soberanía y la cesión de demasiado poder a Francia y Alemania. Las tres, pero especialmente la última, son las esgrimidas por los británicos, lo que refuerza el argumento de que el principal rechazo a la UEM se debe a factores políticos. Las razones económicas incluían mayores desequilibrios entre las economías nacionales, el daño a las economías individuales y el riesgo de que el euro llevara a una economía centralista y socialista.

Las relaciones que he establecido entre el apoyo al euro y factores como el apoyo a la UE y los beneficios de la pertenencia de cada país se mantienen en los líderes de opinión. Recordemos que su apoyo al euro estaba muy por encima del de la población en general, un 86% frente al 53%, y el apoyo a la pertenencia de cada país a la UE también era superior, del 94% frente al 48%. Llama la atención que este nivel fuera más alto que el cosechado por el euro, lo que es contrario a la tendencia habitual en el público. Además, el respaldo a la UE era mucho más homogéneo por países: entre el máximo y el mínimo había una diferencia de 14 puntos; en el conjunto de la población era de 48.

Por cierto, en Alemania, país donde el apoyo a la UE era de los más bajos, era donde más partidarios tiene entre los líderes de opinión: un 98%. Esto evidencia un claro divorcio entre las elites políticas y el ciudadano de a pie, al que ya aludí al estudiar las actitudes de partida hacia la UE y la UEM en Alemania¹⁵².

El porcentaje de los que creían que su país había sacado provecho llegaba al 90% y era también mucho mayor que entre el conjunto de la población, el 45%¹⁵³. La encuesta a los líderes de opinión preguntaba también si algunas áreas políticas concretas debían decidirse en el ámbito nacional o comunitario. En el caso de la monetaria, existía un fuerte apoyo a la competencia comunitaria, de 7,8 puntos sobre 10, en la media de los 15 países. Los niveles más altos aparecían en Bélgica (8,9), Luxemburgo (8,8), España (8,7), Francia (8,4) y, sorpresa de nuevo, Alemania (8,2).

¹⁵² Apartado 6.1.2.2.

¹⁵³ Datos para la población general del Eurobarómetro 45.1, realizado entre abril y mayo de 1996.

Recuérdese que, según el análisis de Ahrendt, la creencia en que la UE debe ser competente en política monetaria es el factor más determinante del apoyo al euro.

Como conclusión, los líderes de opinión confirman algunas de las hipótesis que he ido desgranando, como la percepción de la UEM como fenómeno político y la relación de la actitud hacia ella con la referida a la UE y a la soberanía monetaria, así como el divorcio en Alemania entre la elite y la población general. Pero también tenemos un dato que debe mover a reflexión: las principales razones de apoyo a la UEM en este grupo son las económicas. La explicación puede ser una de las siguientes:

- Los líderes tienen mayor exposición a la comunicación sobre la UEM, que les ha convencido de sus bondades económicas, aunque este grupo debería ser menos vulnerable a la propaganda que la población general
- Buena parte de ellos se sitúan dentro de los grupos de partidarios del euro que vimos en el Capítulo II, como políticos de las opciones mayoritarias en Europa y economistas defensores de la nueva política económica
- Puede existir aquí también un fenómeno de espiral del silencio que impide que los que no se creen las ventajas económicas de la UEM lo expresen y reconozcan que se trata de un paso eminentemente político

6.4. Relación entre la Campaña y las actitudes, la información y la preparación

Llegamos a la última parte de este Capítulo, después de ver las actitudes y creencias de partida hacia la UE y la UEM, de estudiar la evolución de la opinión pública hacia la Unión Monetaria en su triple nivel de información, preparación y apoyo, y de buscar las principales variables que explican dicho respaldo. De lo que se trata ahora es de poner en relación todo lo descubierto con los aspectos comunicativos, es decir, identificar ventajas, obstáculos y necesidades comunicativas derivadas de cada punto y compararlas con las principales líneas de la Campaña que estudié en el Capítulo IV. Será el análisis estructural propuesto en la Introducción, que lleva el análisis sistémico a sus últimas consecuencias al relacionar todas las variables identificadas en el trabajo.

Para ello, voy a seguir el mismo esquema que en el análisis precedente: primero, trataré las relaciones entre las actitudes de partida hacia la UEM con lo que ha hecho y lo que no la Campaña desde y hacia ellas; en segundo lugar, compararé los objetivos en cuanto a información y preparación de la Campaña con los resultados reflejados efectivamente en las encuestas; y en tercer lugar, relacionaré el apoyo y la percepción de las consecuencias del euro con las que se han presentado en la Campaña y con sus mensajes propagandísticos. Finalmente, extraeré las principales consecuencias del Capítulo.

6.4.1. Las actitudes y creencias de partida

A. La UEM se encuentra con una opinión pública europea partida en dos, aunque con matices nacionales. Por un lado, los países cuyos ciudadanos se sienten europeos y quieren una mayor integración política y un mayor peso para hacer frente a EEUU; de mayor a menor apoyo: los del Sur y el Benelux más Irlanda, después Alemania y Francia, y finalmente los últimos en adherirse a la UE. Por otro, aquellos que temen perder un modelo social que consideran superior, por lo que quieren confinar la UE al ámbito económico: Reino Unido, Suecia y Dinamarca, más Holanda en algunos casos. Esta división tiene raíces muy antiguas y tiende a ensancharse

- Estamos hablando de creencias muy arraigadas, prácticamente imposibles de cambiar mediante estrategias de propaganda y marketing político. Lo único que se puede hacer es aprovechar las que son favorables a la mayor integración europea de la mayoría de los países para presentar a la UEM como un paso en esta dirección, lo que permite una propaganda menos racional y más emocional. En los países contrarios, la única forma de actuar es el convencimiento racional de que la UEM les traerá ventajas, que tienen que presentarse como económicas. Pero en la Campaña esta práctica se ha generalizado a los países del *Sur*, y eso que las acciones dirigidas hacia los países autoexcluidos han sido mínimas

- B. El apoyo a la UE tienen mucho que ver con los grupos sociodemográficos: cuanto más nivel educativo, cultural y económico, más se respalda a la UE y más ventajas se perciben. La edad juega en contra –los ancianos son los más opuestos– y los hombres son mucho más favorables que las mujeres
- Se trata de una prueba de la validez de la teoría de la *gap hypothesis*¹⁵⁴ y de la que relaciona el conocimiento con la solidez de las actitudes¹⁵⁵, ya que se demuestra que los grupos con mayor nivel acceden y comprenden mejor la información sobre la que las elites comunitarias ejercen un férreo control. Esto también apoya las reflexiones del Grupo de Trabajo de la Comisión sobre la necesidad de que los grupos necesitados de ayuda especial se ampliaran de los propuestos por la Comisión a una cuarta parte de los ciudadanos, los de menos renta y menos nivel cultural¹⁵⁶, y de no limitarse a ayudarles a manejar el euro, sino a que entiendan su significado y sus ventajas, al igual que los de la UE
- C. El inicio de la Campaña de comunicación en 1996 coincide con los momentos de menor apoyo a la UE de los últimos 20 años. El tradicional “consenso permisivo” se quebró con el TUE y la opinión pública empezó a funcionar discrepando del método de construcción europea y exigiendo mayor información y participación. Existía un gran escepticismo sobre la consecución de la UEM por el incumplimiento generalizado de los criterios y la difícil comprensión y ratificación del TUE
- Se trata de un claro hándicap para desarrollar una Campaña que se asentara en el apoyo a la UE, si éste estaba en mínimos. Eso puede explicar en parte la decisión inicial de presentar la UEM sólo como un proyecto económico con ventajas propias e independientes de la marcha de la UE. Pero, volviendo la oración por pasiva, constituía una buena oportunidad para realizar una estrategia amplia de comunicación que presentara la mayor integración europea como un proyecto plural con participación de la opinión pública, en el que la UEM sería un paso decisivo y que solucionaría muchos de los problemas que entonces acuciaban a la UE: ausencia de una voz única internacional, turbulencias monetarias o crisis económicas derivadas de los desequilibrios y de la falta de armonización entre países. Desarrollaré una propuesta para esa estrategia, que ayudaría a crear una opinión pública europea, en el Epílogo
- D. Existe una tendencia sistemática por la que el nivel de apoyo a la UE es siempre más alto que la percepción de que es beneficiosa para el país de origen o para el propio individuo; es decir, hay un núcleo relevante de personas que no consideran a la UE especialmente ventajosa pero la apoyan. El apoyo difuso es mayor que el específico, pues. La imagen de la UE también es mejor que esta percepción de sus ventajas

¹⁵⁴ Apartado 3.1.10.

¹⁵⁵ Apartado 3.1.3.2.

¹⁵⁶ Epígrafe 4.5.1.3.

- Esta es la base de otra paradoja: el apoyo al euro es mayor que la percepción de sus ventajas. Lo mismo ocurre con la UE. Para explicarlo, se puede acudir a una mezcla de tres fenómenos: que el desconocimiento del funcionamiento de la UE y su escasa legitimidad democrática impiden percibir sus ventajas mientras que el apoyo se da al ideal de unidad europea; que se considera a la UE como mal menor frente a una Europa fragmentada y débil, y sus defectos se aceptan como un peaje necesario; y que la actitud mayoritaria a favor de la Unión Política hace que se apoye a la única institución capaz de lograrla, aunque de momento no reporte beneficios. Respecto a la comunicación de la UEM, esto lleva de nuevo a la exigencia de presentarla como paso hacia la Unión Política, fin que justificaría los inconvenientes, riesgos e inciertos efectos económicos del medio escogido
- E. La Unión Política, lejos de ser un tema tabú, recibe un respaldo abrumador de la opinión pública europea, con porcentajes muy altos a favor de las políticas comunes de defensa, exterior y monetaria. También hay una opinión muy extendida de que la UE adolece de un plan de futuro, de una estrategia clara hacia la Unión Política
- En la Campaña de la Unión Monetaria, su perfil político quedaba oculto primero tras los argumentos económicos y después tras la preparación práctica. Si el respaldo hacia los pilares de la Unión Política es tan mayoritario, parece bastante absurdo no aprovecharlo para insertar la UEM en este proceso y para explicar claramente su motivación, más allá de sus dudosos beneficios económicos. Esto puede derivarse de que los gobiernos son menos europeístas que los ciudadanos, pero también del descenso de apoyo en cuanto el modelo de integración se plasmó en el TUE, que los gobiernos achacaron al avance político que suponía y no a la forma de imponerse. Hemos visto que cabe achacarlo a ambos factores, pero, a la luz de las encuestas, el segundo se antoja más importante. Por otra parte, es muy llamativo que el apoyo a compartir la política exterior, de defensa y monetaria sea mucho mayor que el de la UE actual. Ello induce a pensar que, si ésta tuviera más competencias y una vocación clara de Unión Política, y si fuera más democrática, contaría con un respaldo mucho mayor y que, a la inversa, son su lentitud, magros avances, elitismo y limitaciones los que lo reducen
- F. Existe un amplísimo desconocimiento de las competencias, actividades y, sobre todo, instituciones que componen la UE. Pero, cuando se hace llegar información suficiente, los ciudadanos se interesan y se muestran más favorables hacia ella
- Esto coincide con la primera explicación para el apoyo a la UE pese a que no se perciben sus ventajas, y con la opinión de los expertos del Grupo de Trabajo de que no basta con poner la información, por buena y abundante que sea, a disposición del ciudadano; hay que hacérsela llegar activamente porque él no va a ir a buscarla (ver 4.5.1.5.). Todo esto es importantísimo para la política de comunicación de la UEM: es básico proporcionar información simple y clara, sin ocultar nada y sin manipulación, y distribuirla activamente al ciudadano
- G. Los ciudadanos se interesan por una información sobre cómo la UE les afecta en su vida cotidiana y sobre cómo funciona. Echan en falta debates sobre Europa y piden una comunicación no sólo racional, sino que apele al sustrato emocional

- El debate sobre la UEM se circunscribió en la mayoría de los países al ámbito académico y parlamentario, sin una participación real de los ciudadanos (apartado 2.1.1.), que habrían querido participar si hubieran contado con información clara y básica sobre la misma. El control de los debates y de la participación para evitar discrepancias era uno de los pilares del nuevo enfoque. Por otro lado, la propaganda antiemocional característica de las organizaciones internacionales queda entredicho si, como hemos visto, existe un sentimiento europeo que podría ser más utilizado en la política comunicativa de la Unión y de la UEM
- H. La UEM es percibida como un exponente del triunfo del neoliberalismo y la nueva política económica de desinflación competitiva. Cuanto más aceptada esté en un país la necesidad de la ortodoxia económica, más proclive será al euro. No obstante, en la mayoría de los países existe bastante decepción con los logros de esta política
- *A sensu contrario*, para conseguir el apoyo de los ciudadanos a la unificación monetaria, debe primero lograrse la aceptación de la política económica que subyace. De ahí que, como hemos visto en el Capítulo IV, una parte importante de la propaganda de la UEM fuera subpropaganda del neoliberalismo y de las ventajas de la baja inflación, de los tipos de cambio estables, de la mayor competencia, de los tipos de interés bajos, de unas finanzas públicas saneadas, etc. No olvidemos que el argumento principal de la Campaña era “la moneda única, factor de estabilidad y prosperidad”. Por otra parte, si hay una mayoría favorable a la UEM y una decepción generalizada con la política económica que la impulsa, debe haber otros motivos para ese respaldo: el avance hacia la Unión Política
- I. Otras cuestiones espinosas con las que debe lidiar la UEM son su legitimidad democrática y su percepción como amenaza para el estado del bienestar. La primera se refiere al propio déficit democrático de la UE, a la ausencia de referéndum en la mayoría de los países y a la irresponsabilidad política del BCE, lo que, unido a la falta de información, refuerza su imagen de hecha desde arriba. La segunda deriva de la utilización masiva por los gobiernos de la técnica propagandística de cabeza de turco referida a la convergencia, para no asumir la impopularidad de los ajustes
- La Campaña no ha hecho ninguna referencia a la cuestión de la legitimidad de la UEM o del BCE, porque sería sembrar la duda sobre la de la propia creación de la UE, y además, el nuevo enfoque lo que pretendía era evitar un debate sobre este asunto; es más, la independencia del BCE se ha presentado como uno de los dos pilares del estímulo del crecimiento y el empleo, ya que podría cumplir su objetivo de mantener la estabilidad de precios y eso posibilitaría unos tipos bajos¹⁵⁷. Más ardua es la imagen de la convergencia como culpable de los recortes sociales, de la que ya alertaba el Comité de las Regiones (4.1.5.3.), porque plantea dos contradicciones difíciles de resolver. La primera es que los gobiernos han utilizado una técnica de propaganda contraria a la UEM para aparecer como inocentes de los ajustes, y después tienen que ensalzar las bondades del euro para que su pueblo lo respalde, lo que reduce su credibilidad. La segunda es que, si los gobernantes temen que los ciudadanos los rechacen por cumplir los criterios de convergencia, eso significa que presuponen que la población no cree en los beneficios de la ortodoxia económica en que se basa la UEM

¹⁵⁷ Ver apartado 4.1.2.3.

- J. En Alemania, la UEM simboliza el choque entre el europeísmo adoptado por las elites y el nacionalismo del marco masivo entre la población en general, lo que ha conducido a un divorcio entre gobernantes y gobernados. En Francia, la UEM se opone a dos de sus señas de identidad: el intergubernamentalismo y el intervencionismo estatal. La aceptación de Europa dentro de su identidad nacional y la necesidad de fortalecerse para hacer frente a EEUU explican el apoyo al euro. En el Reino Unido, el rechazo a la UEM es abrumador porque se concibe como un avance hacia una Europa federal que rechazan por considerarla “el otro” de su identidad nacional
- Los requerimientos de la propaganda de la UEM son muy distintos en cada uno. Las autoridades alemanas no la han basado en las ventajas económicas, sino en demostrar que el euro sería tan fuerte como el marco: las exigencias de ortodoxia económica han sido el principal argumento para tranquilizar a la opinión pública. Por otra parte, necesitaban ofrecer logros concretos hacia la Unión Política que justificaran la renuncia al marco, uno de los pocos símbolos nacionales aceptables, en aras de una integración europea que libre al país de sus fantasmas. Las creencias europeístas francesas deberían haber sido utilizadas en la comunicación de la UEM para vencer las resistencias basadas en el nacionalismo y el intervencionismo. Presentar un plan definido hacia la Unión Política sería muy deseable en un país que echa en falta un rumbo claro para la UE, así como aprovechar el rechazo visceral a EEUU a favor de una moneda que puede poner a Europa a su altura. El caso del Reino Unido es muy difícil, porque la propaganda de la UEM ha de ser obligatoriamente antiemocional y, además, sus partidarios se han visto envueltos en una espiral del silencio en la que no pueden mostrar abiertamente su apoyo. La Campaña se ha limitado desde 1998 a presentar el euro para que lo conocieran empresas y turistas, pero no ha intentado persuadir a los ciudadanos, tal vez por considerarlo una batalla perdida de antemano¹⁵⁸

6.4.2. Los logros en información y preparación

- A. Todo el mundo ha sido consciente de que se iba a implantar el euro en sustitución de las monedas nacionales. Pero eso es lo único en lo que se ha logrado un nivel masivo de conocimiento durante toda la Campaña. En cuestiones muy básicas, sólo en 2001 los porcentajes empezaron a tener cierta relevancia, aunque dentro de un desconocimiento amplísimo. A finales de ese año, menos de una cuarta parte sabía cuándo desaparecería su moneda nacional; el conocimiento de la fecha de llegada del euro físico no había avanzado desde 1998; menos del 20% sabía en 2001 que podía utilizar el euro fiduciario desde 1999; un 20% todavía no conocía entonces el concepto más elemental de unión monetaria; en 2000, casi la mitad no sabía que el tipo de cambio era irrevocable y sólo el 50% conocía la paridad exacta en 2001

¹⁵⁸ Pese a todo, responsables comunitarios como Romano Prodi lanzan mensajes de confianza en un cambio futuro: “La cuestión es política y en parte psicológica y el único instrumento que tenemos para facilitar su decisión es que todo funcione bien, que el euro funcione perfectamente. Entonces, las opiniones públicas de Suecia, Reino Unido o Dinamarca cambiarán definitivamente” (YÁRNOZ, 2001, 26).

- Es evidente que el primer objetivo de las Campañas –lograr que la población tuviera información suficiente sobre el euro– no se ha conseguido. En este sentido, la estrategia puede calificarse de fracaso sin paliativos. El desconocimiento que traslucen estas respuestas significa que los europeos se encuentran en una posición de debilidad extrema ante la propaganda y la manipulación, puesto que no se les han aportado los conocimientos para tener una mínima base de juicio: si casi la mitad no saben siquiera que el tipo de cambio es fijo, pueden creerse cualquier cosa. Y esto sucedía al final de la Campaña, no al principio. A continuación profundizaré en algunos de los motivos del fiasco: la falta de una acción continuada y de una política activa, la restricción de las Campañas especiales, la utilización de canales inadecuados o la supremacía de las cuestiones prácticas
- B. Los niveles de conocimiento subieron mucho en los hitos con una importante cobertura mediática, como la cumbre del euro de mayo de 1998, su nacimiento en 1999 o la llegada de los billetes en 2002, para bajar notablemente en los períodos intermedios
- La estrategia iniciada en la Comunicación de 1998 tuvo éxito en conseguir elevadas cotas de información en los momentos clave del proceso, pero su alarmante disminución en los períodos entre esas fechas, sobre todo entre 1999 y 2002, reconocida por la Comisión, cuestiona tanto esta estrategia como el prolongado período transitorio. Una consecuencia más apunta al papel de los medios de comunicación como fuente principal de información sobre la UEM y a la consiguiente necesidad de centrar los esfuerzos en ellos en vez de en los multiplicadores tan utilizados. La Comunicación de 2000 lo admitía implícitamente¹⁵⁹
- C. Las categorías sociodemográficas son muy relevantes en el nivel de información sobre la UEM; cuanto mayor es el nivel educativo, económico y laboral, más se conoce. Importa el sexo –los hombres saben más– y la edad: el conocimiento crece hasta los 54 años, desde donde cae bruscamente, ya que los ancianos son uno de los grupos peor informados. Por países, existen bastantes fluctuaciones según las preguntas, pero en general Irlanda, Grecia, Italia y España son los que menos saben y el Benelux más Austria, Francia y Alemania, los que más
- Esto reafirma la conclusión extraída en el apartado anterior según la que la atención especial debía haberse extendido a grupos mucho más amplios de la población, de acuerdo con el grupo de expertos. En cuanto a los países, es lógico que los más desarrollados vayan por delante de los más atrasados también en nivel de conocimiento, y en el caso francés hubo un extra de información por la campaña de su referéndum de 1992, cosa que no sucedió en Irlanda. Pero esta distancia denota que las Campañas en los peor informados no han realizado el esfuerzo necesario para igualarse. Por otro lado, éstos están entre los más proclives a la UE y a la Unión Política, por lo que su descuido es imperdonable. O no, si lo que se pretende es mantener a los ciudadanos en la ignorancia para evitar una oposición basada en argumentos económicos
- D. Se puede establecer una relación entre haber recibido información procedente de la Campaña y los niveles de conocimiento de casi todos los aspectos básicos del euro, así como entre el nivel de información y el de preparación

¹⁵⁹ Ver apartado 4.4.1.

- En primer lugar, cabe deducir dos consecuencias, una positiva y otra negativa: la primera es que la Campaña ha sido efectiva, al menos, en transmitir las nociones básicas sobre el euro a sus receptores; la segunda es que, si ha existido un desconocimiento tan amplio de muchas características de la UEM, significa que la Campaña sólo ha llegado a una minoría de los ciudadanos, lo que se relaciona con que no basta con poner información a disposición de la población, sino que es preciso hacérsela llegar activamente de forma clara y comprensible. La subida del sentimiento de estar informado en 2002 se debió a que entonces los ciudadanos empezaron a buscar información, amén de una relajación de su concepto de estar bien informado (4.5.2.1.). En cuanto a la relación con la preparación, el que muchos más se sintieran informados que preparados en 2002 significa que esta información no ha tenido calidad suficiente o no ha sido adecuada para su única función según las Campañas: la preparación práctica
- E. Durante todo el período transitorio 1999-2002, menos del 10% de la población de la zona euro realizó algún pago en euros y más del 75% no tuvo ningún tipo de experiencia práctica con él. Las cuentas y chequeras en euros también fueron mínimas. La causa para este abrumador rechazo a utilizarlo, especialmente fuerte entre los ancianos y los alemanes, aparte del desconocimiento de que podía hacerse, era que los ciudadanos no percibían la necesidad para ello: ¿Por qué voy a usar el euro si no me hace falta? La dificultad para entender los precios, las posibles comisiones o el temor a las confusiones apenas eran relevantes
- Si las Campañas pretendían ocultar las motivaciones y objetivos de la UEM desviando la atención hacia los aspectos prácticos, éstos no atrajeron el más mínimo interés. El objetivo esencial de la Campaña para 2000 y 2001, y de la de 1998 también aunque apareciera en segundo lugar, de familiarizar a los ciudadanos con el uso del euro durante el período transitorio ni siquiera consiguió que se concienciaran de la necesidad de ello. La resistencia a usarlo no se derivaba de la identidad nacional o del miedo a perder soberanía, sino de que se contemplaba el cambio al euro como un engorro sin compensaciones, porque no se persuadió a los ciudadanos, sobre todo a los ancianos, de que el euro era algo bueno. En el caso alemán, se añadía una opinión pública reacia a la que no se explicó que el euro pretendía avanzar hacia la Unión Política. Todo esto cuestiona de nuevo la utilidad del largo período transitorio y echa por tierra el principio básico de la estrategia para la preparación práctica: lo que hacía falta no era explicar el valor del euro, normas o fechas, sino que la gente percibiera que el euro iba a ser su moneda, que el cambio era irreversible y que se tenía que acostumbrar a usarla cuanto antes. Esta premisa se daba por sentada en la Campaña, pero los ciudadanos no la tenían asumida. Una vez que circularon billetes y monedas, sí se asumió esa irreversibilidad, y el éxito de su introducción cuestiona la necesidad de una preparación tan intensa y anticipada como la prevista por la Campaña
- F. Los ciudadanos han expresado siempre su temor a los abusos en la transformación de precios, abusos que constataron en 2002. La doble indicación de precios fue percibida por la mayoría de la población, pero sólo una minoría se fijaba en los precios en euros, y muy pocos hacían la conversión mental. Los intentos de memorizarlos en euros aumentaron conforme se acercaba 2002, pero menos de un tercio de los ciudadanos lo hacía. Llegado ese año, el doble etiquetado se demostró muy útil para los consumidores, aunque pocos fijaban sólo en la cantidad en euros. La *Euroetiqueta* no consiguió apenas notoriedad y, desde luego, no sirvió para generar confianza

- La poca eficacia del doble etiquetado como método para aprender la nueva escala de valores durante el período transitorio ya fue anticipada por el grupo de expertos (ver 4.5.1.6.). Su utilidad a partir de 2002 se limitó a que los consumidores vieran los precios en moneda nacional, pero no sirvió –es más, lo entorpeció– para acostumbrarse a pensar en euros. De hecho, el alto porcentaje que pedía la continuidad del doble etiquetado y que necesitaba mirar los precios en las dos monedas evidencia la ausencia de una escala mental en euros y el miedo a perder la referencia conocida. Es evidente que el código de buenas prácticas y el *Eurologo* no han sido acertados. La exagerada duración del período transitorio ha influido, ya que la gente sólo empezó a concienciarse de los precios en euros al final, cuando ya no quedaba más remedio. Pero lo más grave es que, pese a los reiterados temores expresados en las encuestas, ni la Comisión ni los estados han conseguido evitar los redondeos al alza y otros abusos
- G. La culminación de la UEM en 2002 se realizó con bastante éxito, con una población que se sentía bastante preparada y que pensaba que el cambio al euro se había efectuado en buenas condiciones. Sin embargo, la mitad de los ciudadanos todavía tenía problemas en mayo de 2002, en especial los grupos más vulnerables. La gran dificultad fue crear una nueva escala de valores, mientras que el manejo del euro sólo dio algunos problemas con las monedas. Además, los ciudadanos percibieron de forma general una subida de precios injustificada aprovechando el cambio al euro
- El éxito de la introducción del euro físico tiene una innegable relación con la buena preparación de la población, pero no es automática: muchos la esperaban más difícil de lo que realmente fue, y el buen hacer de administraciones, empresas y comercios les facilitó las cosas. Y cuestiona la necesidad de una Campaña tan larga para la preparación práctica. La persistencia de problemas y, sobre todo, la dificultad para pensar en euros son consecuencia directa del fracaso de la Campaña en promover el uso del euro fiduciario en el período transitorio. Además, demuestran que sus prioridades no fueron las correctas y que las medidas de preparación no fueron ni adecuadas –sobre todo el doble etiquetado– ni suficientes (ver 4.3.5.3. y 4.4.3.2.). También demuestran la insuficiencia de la Campaña para grupos necesitados de ayuda especial. Por último, la percepción de la subida de precios echa por tierra los numerosos mensajes de confianza en que los comercios y las autoridades garantizarían una transición sin abusos
- H. La pequeñas y medianas empresas dejaron para el último minuto su preparación para adaptarse al euro. Hasta 2001 no se concienciaron de la necesidad de hacerlo y, aun así, un 39% no tenía siquiera un plan de acción en agosto, y en octubre sólo un 27% había puesto en marcha todas las medidas contenidas en él. La apertura de cuentas bancarias y la facturación en euros fueron las más retrasadas: sólo un 16% facturaba en octubre, y tres cuartas partes de las que se creían preparadas no lo hacían. Sin embargo, el exceso de confianza y el retraso no impidieron que la inmensa mayoría lograra adaptarse rápidamente y cambiar al euro sin grandes problemas el 1 de enero de 2002 –sólo se dieron algunos en el área informática–, cambio que además fue tal como lo esperaban o incluso más fácil

- Esta falta de preparación durante el período transitorio no fue evitada por la consideración de las pyme como el destinatario prioritario de las acciones de comunicación desde la Campaña de 1998 debido a su importancia para la economía y a la posibilidad de utilizarlo como multiplicador de la información hacia el público general. La situación llegó a ser tan negativa que hasta la propia Comisión tuvo que hacer reiterados llamamientos por temor a un colapso en 2002. No se las concienció de que no bastaba con saber que había que adaptarse o pensar las medidas necesarias, sino que se debían llevarlas a la práctica lo antes posible. Los empresarios no utilizaron el euro por la misma razón que el resto de los ciudadanos, porque no hacía falta. Y eso significa que la Campaña no cumplió su objetivo de que las pyme se fueran acostumbrando a la nueva moneda. Para eso no hacía falta gastar las enormes cantidades de dinero presupuestadas, con lo que la relación coste/beneficio no pudo ser peor, como dije en 4.4.2. A ello contribuyeron las administraciones nacionales al no permitir el pago de impuestos y cotizaciones en euros hasta el final del período, y eso que debían ser un pilar fundamental de la estrategia. No obstante, el éxito de la adaptación pese a realizarse de prisa y corriendo demuestra que la Comisión pecó de alarmista y que no era tan complicada como para requerir una Campaña tan larga y costosa
- I. Las empresas más grandes dentro de las pyme fueron las que antes se prepararon, aunque tuvieron más problemas que las más pequeñas, las últimas en hacerlo. Grecia, Holanda, Italia y Francia fueron los países más atrasados durante el período transitorio, pero Alemania fue el que llegó a 2002 en peores condiciones
- La cuestión del tamaño es lógica, ya que en las grandes la adaptación era más complicada pero contaban con más recursos para ello. Pero las Campañas se centraban específicamente en las más pequeñas, con lo que hay que anotar el fracaso de los objetivos que se habían fijado, aunque la transición fuera un éxito. En cuanto a los países, algunos se encontraban entre los menos informados, lo que evidencia que sus Campañas nacionales no hicieron el esfuerzo adicional requerido. Además, otros sí registraban altos niveles de información: por tanto, se dio en las pyme el mismo desfase entre información y preparación que en la población general. La conclusión es la misma: o la información no tuvo suficiente calidad, o no era adecuada para la preparación, o no llegó a sus destinatarios

6.4.3. La influencia sobre las actitudes hacia la UEM

- A. La UEM se convirtió en realidad en 1999 y la tercera fase se completó en 2002 con un respaldo masivo y sin una actitud beligerante en su contra por parte de sectores relevantes de la población y sin un debate amplio y plural en toda Europa. Eso no significa que no haya un rechazo a la Unión Monetaria, ya que entre el 30% y el 40% de los ciudadanos están en contra, ni que el apoyo sea abrumador: entre el 50% y el 60%, que fue un techo claro hasta 2001. Pero sí es significativo que este relativo escepticismo no alcanzara proporciones que hicieran peligrar el proyecto

- En el Capítulo IV llegué a la conclusión de que la estrategia funcionalista en la que se basa la política de comunicación de la UEM tenía como fin principal lograr la implantación del euro sin problemas provocados por un rechazo de la población, para lo cual se la intentaba mantener en el desconocimiento, se ponía todo el énfasis en los aspectos prácticos, se repetían sólo tres ideas muy simples –eslóganes– sobre los motivos de la UEM y se empleaban técnicas de propaganda, desinformación y manipulación para dejar a los ciudadanos indefensos. Esta conclusión se ve refrendada por el logro del objetivo fundamental, pese a que el apoyo masivo sólo se consiguió en 2002 con la euforia por la llegada del euro físico. Además, el tamaño de la oposición echa por tierra la hipótesis de que la Campaña ha tenido un perfil bajo porque no tenía que vencer grandes resistencias. Al contrario, la estrategia de centrarse en las cuestiones prácticas es una forma de superar la oposición, ignorándola (que es un rasgo de la propaganda), más sencilla que intentar vencerla con argumentos. Así, ante la crisis de apoyo de 1997, la respuesta no fue intensificar las acciones de persuasión, sino la Comunicación de 1998, que reducía la Campaña exclusivamente a los aspectos prácticos
- B. Los momentos de mayor apoyo, al igual que sucedía con el nivel de información, coincidieron con los hitos del proceso con más atención mediática y con las acciones de comunicación más intensas: finales de 1998, 1999, primavera de 2001 y principios de 2002. Sin embargo, en los períodos intermedios el apoyo se redujo
- Esto reafirma lo dicho en el punto B del epígrafe anterior: los problemas para mantener los niveles de apoyo en el tiempo derivados de esta estrategia y del largo período transitorio, así como la enorme relevancia de los medios de comunicación para informar a la población y conseguir su apoyo
- C. El apoyo es siempre más alto en los países que han entrado en la UEM que en el conjunto de la UE. Italia es el más entusiasta, seguido por el resto del *Sur*, con Portugal a la cola. Los más reacios son los autoexcluidos más Holanda y Alemania. En éste es donde hay más rechazo a las ventajas económicas del euro
- La primera conclusión es lógica, puesto que la Campaña se ha centrado en la zona euro y se ha limitado a la divulgación en el resto. Recordemos¹⁶⁰ además la necesidad de utilizar la propaganda antiemocional en ellos, mientras que en los de la UEM podía haber empleado el sustrato favorable a una Europa unida. Los países más partidarios están entre los menos informados, y eso puede llevar a una idea un tanto perversa pero coherente con lo dicho en el punto A de este epígrafe y en el B del 6.4.2: se les ha mantenido sin información para que no les diera por pensar y se replantearan su apoyo. No sorprende el caso de Alemania, donde la Campaña partía con un rechazo mayoritario a la UEM. Por eso, es un éxito que los partidarios sean mayoría. Y lo son por sentimiento de europeidad
- D. El respaldo a la UEM y la percepción de sus ventajas es directamente proporcional al nivel social, cultural y económico. Esto se daba ya con la información, pero aquí es aún más fuerte. Una encuesta entre líderes de opinión muestra que el apoyo de las élites es mucho mayor que el de la población general. Las propias encuestas señalan el riesgo de fractura social por el euro entre los grupos más y menos favorecidos

¹⁶⁰ Punto A del epígrafe 6.4.1.

- De todo lo que hemos analizado hasta ahora resulta evidente que los individuos más preparados no necesitan que se les explique la UEM ni que se les persuada de sus bondades, porque ya lo estaban desde antes del inicio de la Campaña. Además, los principales motivos de su apoyo son económicos, por delante de los políticos. Por tanto, la comunicación debería haberse centrado en los grupos con menos capacidad, mucho más amplios que los calificados por la Comisión como merecedores de ayuda especial. El riesgo de fractura social era muy serio. La base para conseguir su apoyo debería haber sido una información suficiente, sencilla y de calidad. Además, estos grupos no son los más aptos para recibir propaganda antiemocional, sino que son mucho más propensos a los mensajes irracionales basados en sentimientos y prejuicios. Dado que no rechazan la UEM salvo en algunos países, que tienen una conciencia europea –base del apoyo difuso– y que son proclives a la Unión Política, la Campaña debería haberlo aprovechado
- E. Los ciudadanos admiten mayoritariamente que el euro va a tener una serie de ventajas prácticas, sobre todo, viajar y comprar en otros países. Pero no ocurre lo mismo con las ventajas sociales y económicas: admiten el papel de divisa internacional del euro, su contribución a la estabilidad de precios y que potenciará el crecimiento económico, pero rechazan que reduzca las diferencias entre países y, sobre todo, que sirva para crear empleo: nunca se han creído esto más del 30% de los ciudadanos. Conocen algunos riesgos, como el aumento de desigualdades o su inestabilidad
- La Campaña ha tenido éxito en persuadir a la población de unas consecuencias prácticas del euro bastante obvias, aunque no de forma abrumadora, y de tres de las económicas que los ciudadanos rechazaban en 1998 y que coinciden con mensajes lanzados en el Libro Verde y en el Programa de información, así como con el argumento del miedo a una disminución del poder adquisitivo sin la UEM. El mensaje sobre el efecto en el empleo estaba presente en las Campañas, directamente complementando al del crecimiento –“el euro, estímulo para el crecimiento y el empleo” (4.1.2.3.)– e indirectamente, pues eran constantes las apelaciones al miedo al paro. Su falta de credibilidad puede explicarse porque la población ya había experimentado una evolución negativa del empleo desde 1999, que asociaba en parte a la UEM; es más, el euro fue usado por muchas empresas como excusa para despedir, en una técnica de cabeza de turco que contradice a la Campaña. Mientras tanto, las ventajas que se aceptan todavía no habían podido comprobarse. La comprobación empírica también explica el escepticismo sobre la reducción de las desigualdades nacionales. Este fracaso se relaciona con las críticas del grupo de expertos, algunos los cuales aconsejaban diferenciar los efectos a corto y a largo plazo (4.5.1.2.). En este caso, habría que distinguir entre el aumento del paro coyuntural que puede traer la implantación del euro y su descenso estructural una vez que lleguen sus efectos benéficos. El conocimiento de algunos peligros evidencia el fracaso de la Campaña por ocultarlos y la consiguiente inutilidad de la estrategia de control informativo
- F. Hasta mediados de 2001, los ciudadanos consideraron que el euro iba a ser más perjudicial que beneficioso para ellos mismos, después las dos visiones prácticamente se igualaron y en 2002 la sensación de beneficio y la satisfacción con el euro se impusieron. Las pyme creían en general que el euro no iba a tener ninguna repercusión para ellas. Los que piensan que el euro es beneficioso lo apoyan más, pero existe un importante porcentaje que no tiene claras las ventajas y aun así respalda la UEM

- Parece lógico que, si la estrategia de comunicación no persuadió a los ciudadanos de las bondades económicas del euro, éstos no se creyeran que fuera bueno para ellos, lo que reduce el apoyo específico. Por el contrario, identificaban la insistencia en la adaptación práctica con complicaciones en la vida cotidiana más importantes que las ventajas prácticas admitidas. El hecho de que el apoyo al euro sea superior a la percepción de sus ventajas se puede explicar por la falta de información, que impediría a los ciudadanos juzgar unas repercusiones de las que desconfían, mientras que el apoyo al euro sería aleatorio y se daría porque es la opinión mayoritaria, en un caso de espiral del silencio. También puede ser que hayan calado las ideas de la Campaña de inevitabilidad y falta de alternativas. Pero las conclusiones obtenidas hasta ahora y la coherencia de las actitudes hacia la UEM hacen más probable la explicación de un apoyo difuso debido a la dimensión política de comunidad y de interés común del euro, pese a las dudas sobre sus ventajas y sus posibles inconvenientes. Los ciudadanos lo apoyan porque abre la puerta a una mayor integración política, que perciben claramente según el estudio cualitativo. Respecto a las pyme, la Campaña no consiguió que vieran la UEM como una oportunidad o un riesgo para su competitividad
- G. Existe una clara relación del apoyo a la UEM con el de la UE y con la propensión a compartir la soberanía monetaria. Estas son las variables más importantes, según Ahrendt, de las actitudes hacia el euro. El apoyo a la UEM es sistemáticamente mayor que el de la UE. Esto se puede explicar, al igual que en el punto anterior, porque los ciudadanos no conocen el euro, pero lo apoyan por un fenómeno de espiral del silencio y/o por su dimensión política, mientras que sí conocen la UE y no les gusta tal como es. Es mayor el apoyo a compartir la soberanía monetaria que el del euro
- El que la UE tal como es no colme las aspiraciones de muchos ciudadanos no se debe a que se perciba como una entidad más política que la UEM, sino precisamente por su falta de un impulso político (ver 6.4.1.), legitimidad democrática y objetivos claros, cosas en las que creen que puede avanzar con la UEM. Un nuevo argumento que apunta a que, si la Campaña hubiera difundido el carácter político de la UEM, que era una de las principales críticas del grupo de expertos recogida en 4.5.1.2, y hubiera utilizado el apoyo inicial a la Unión Política, probablemente habría logrado más respaldo para el euro y la UE
- H. El análisis por grupos demográficos prueba que el apoyo es mayor cuanto más información se ha recibido, pero el análisis por países lo desmiente. En 2002 el sentimiento de información y el apoyo subieron a la vez, pero el segundo es mucho mayor que la información recibida, y ésta no es una de las variables más determinantes del apoyo, que se mantiene coherente en todos los niveles de conocimiento
- Las dos últimas circunstancias reafirman que existía un sustrato favorable al euro por motivos políticos, mientras que la Campaña sólo hablaba de consecuencias económicas y prácticas. El posible fenómeno de espiral del silencio tiene a favor que el apoyo supere al conocimiento, pero no la coherencia de las actitudes incluso en los individuos con menos conocimiento. La poca importancia de la información para el apoyo no se contradice con que la estrategia de comunicación haya mantenido en el desconocimiento a la población; al contrario, de esta forma aprovechaba el sustrato favorable a la UEM e ignoraba las críticas, mientras que, si hubiera ofrecido una información amplia y no manipuladora, habría podido originar un debate imprevisible

- I. Desde la perspectiva nacional, hay un vínculo entre considerar que la UE es beneficiosa para el país de origen y que la UEM también lo será: apoyo específico y difuso basado en la percepción de bien común. De nuevo, el apoyo es mayor que la sensación de beneficio. También aparecía una clara conexión entre el euro y el sentimiento europeísta en 2002 –apoyo difuso por el sentimiento de comunidad–, y se percibe como un hito histórico de la integración europea. El respaldo al BCE también influye, y la mayoría piensa que debe estar sometido a un control democrático
 - La relación con la Campaña del hecho de que el respaldo a la UEM sea superior a la percepción de su beneficio nacional es la misma que he establecido con el mayor apoyo al euro que a la UE. El hecho de que sentirse europeo influya en la actitud hacia la UEM abona la teoría de una opinión pública mayoritariamente proclive a la integración política, que debería haberse considerado en la Campaña. El escepticismo inicial sobre que el euro fuera a reforzar la identidad europea puede explicarse porque los ciudadanos percibían que la situación de la UE y la falta de avances impedirían que tuviera ese efecto. La oleada de europeísmo que acompañó los billetes y monedas, y su consideración de hito histórico, apoyan esta interpretación y la teoría de que los ciudadanos piensan que el euro puede lograr mayores avances en la integración. Por último, el respaldo al control democrático del BCE es otro dato a favor de unas instituciones comunes más poderosas y democráticas que la actual UE, y de la relación que establecen los ciudadanos entre Unión Política y más democracia (6.1.1.1.4.)

6.5. Conclusiones

El análisis realizado en este Capítulo partía de las condiciones previas para las actitudes de los ciudadanos europeos hacia la UEM: actitud hacia la UE, conocimiento de la misma, creencias sobre Europa y posiciones iniciales ante el euro. Después, constataba las respuestas de los ciudadanos sobre información, preparación y actitud hacia la UEM planteadas en las encuestas. Posteriormente, relacionaba el apoyo a la UEM con una serie de variables para encontrar las causas del apoyo y de que éste sea mayor que el que recibe la UE o que la percepción de las ventajas del euro. Finalmente, realizaba una comparación de lo encontrado en todos estos apartados con lo que se ha hecho y no se ha hecho en la Campaña de comunicación estudiada en la Parte Segunda. Todo esto conduce a una serie de conclusiones. Son las siguientes:

1. Los ciudadanos europeos han estado divididos desde hace 20 años sobre su apoyo y su concepción de la integración europea, aunque hasta el TUE no se rompió el “consenso permisivo”. De hecho, el inicio de la Campaña de comunicación de la UEM coincide con el nivel de apoyo más bajo. No obstante, existe un apoyo mayoritario a la UE y, sobre todo, una actitud muy favorable a avanzar hacia la Unión Política y una crítica extendida a la falta de un plan claro para llegar a ella en los países que comparten cierta identidad europea, el *Sur* en sentido amplio. Este sustrato no se ha aprovechado para una estrategia de propaganda más pura, no antiemocional, que admitiera abiertamente la justificación política de la UEM
2. La actitud favorable hacia la Unión Política y la percepción de la UEM como un paso importante hacia ella están detrás del apoyo mayoritario al euro, hasta máximos del 67% en los Quince y del 75% en la zona euro. Esta actitud eleva el apoyo difuso, sobre todo el basado en el sentimiento de comunidad. Esta hipótesis se confirma porque es la única explicación posible para una serie muy larga de fenómenos: por qué el respaldo a la UEM supera al apoyo a la UE actual; por qué se aprueba la UEM pese al rechazo extendido a la política neoliberal, que hicieron propio varios gobiernos al culpar a Maastricht de los recortes del estado del bienestar; por qué se apoya el BCE más que la UEM y se solicita que esté sometido a un control democrático; por qué sentirse europeo es un factor que explica el apoyo al euro y por qué los ciudadanos relacionan el euro, el europeísmo y la Unión Política; por qué los alemanes aceptan, aunque sea a regañadientes, prescindir de su único símbolo nacional aceptable; por qué los británicos lo rechazan mayoritariamente pese a que están más dispuestos a compartir la soberanía monetaria; por qué los franceses lo apoyan aunque se opone a su intergubernamentalismo e intervencionismo; por qué una mayoría de la población, que no tiene información suficiente sobre el euro, lo respalda; por qué las actitudes hacia el euro son reales y coherentes independientemente del grado de conocimiento; y por qué este apoyo es muy superior a la percepción de las ventajas económicas del euro y de sus posibles beneficios personales. Algunas de estas circunstancias se pueden explicar secundariamente por un fenómeno de espiral del silencio, según el cual se apoyaría la UEM porque es la opinión mayoritaria

3. Cuanto mayor es el nivel educativo, cultural, económico, social y laboral, más información se tiene, más preparado se está y más se apoya la UEM. Igualmente importa el sexo –los hombres saben más y son más positivos– y la edad –la información y el apoyo crecen hasta los 54 años, donde caen bruscamente–. Esta situación conlleva un riesgo muy serio de fractura social en Europa por culpa del euro, reconocido por las propias encuestas y el grupo de expertos de la Comisión, y que cuestiona el carácter restrictivo de las Campañas dirigidas a grupos necesitados de ayuda especial. Además, éstos son favorables a la Unión Política y propensos a la propaganda emocional, pero la Campaña no lo tuvo en cuenta
4. Los países más informados son el Benelux, Francia y Finlandia, y los menos, algunos de los menos desarrollados, como Italia, Irlanda, Portugal y Grecia, más Alemania. Sin embargo, en las actitudes hacia la UEM la relación se invierte y son los países del Sur encabezados por Italia los más partidarios. También tienen un mayor sentimiento europeo y una actitud más favorable a la Unión Política
5. La estrategia de concentrar las acciones de comunicación en los hitos clave del proceso y con mayor cobertura en los medios ha provocado que esas fechas – finales de 1998, principios de 1999, segunda mitad de 2001 y principios de 2002– registraran los mayores niveles de conocimiento y apoyo al euro, pero en el período transitorio se produjo un descenso extraordinario. Este hecho cuestiona también la excesiva duración de dicho período, así como la utilización de multiplicadores en la técnica de contagio, cuando los medios de comunicación han sido la principal fuente de información y opinión sobre el euro
6. La Campaña ha fracasado en su vertiente informativa: hasta 2001, las cifras de conocimiento de las cuestiones más básicas de la UEM fueron ridículas. A partir de entonces empezaron a mejorar, pero eran minoría los ciudadanos que conocían cosas tan elementales como qué es una unión monetaria, cuáles son las fechas del proceso, cuál es el tipo de cambio con su moneda nacional o que éste es irrevocable. Esto confirma las críticas que pedían una estrategia más activa que no se limitara a poner la información a disposición del público, y significa que la población quedó indefensa ante la propaganda. Si se relaciona esto con el hecho de que el respaldo al euro es en gran medida independiente del grado de conocimiento, se explica que la Campaña no quisiera ofrecer más información para evitar un posible aumento de la oposición
7. La llegada del euro físico se produjo sin grandes dificultades y con un alto sentimiento de preparación. Pero eso no debe ocultar que la Campaña tampoco logró sus objetivos de preparación práctica en el período transitorio, en el que más del 75% no tuvo ninguna experiencia con su nueva moneda y el número de cuentas en euros fue ínfimo. En 2002 persistían los problemas, sobre todo para crear una escala mental de valores en euros, y se percibió una subida injustificada de los precios con el cambio de moneda. El fallo estuvo en centrarse en explicar el valor del euro, las fechas o las normas de redondeo, y en acciones tan ineficaces como la *Euroetiqueta* o contraproducentes como el doble etiquetado, dando por sentado que la gente sabía que tenía que prepararse cuando no era así. Porque la principal causa de la falta de preparación, aparte del desconocimiento, era que los ciudadanos pensaban que no tenía sentido operar en euros mientras no fuera imprescindible

8. Las pyme, pese a ser el objetivo prioritario de la Campaña desde 1998, no se concienciaron de la necesidad de prepararse hasta 2001, y no llevaron a cabo la adaptación hasta el último minuto. El exceso de confianza y la preparación tardía no impidió una adaptación rápida y casi sin problemas en 2002, que además fue más fácil de lo esperado para muchas, lo que hace dudar de la necesidad real de una preparación tan concienzuda y con tanta antelación, y del alarmismo de la Comisión sobre un posible colapso de la economía
9. Los ciudadanos admiten que la UEM va a tener una serie de ventajas prácticas muy evidentes, sobre todo facilitar los viajes y las compras en otros países, y se creen tres ventajas económicas: el papel de divisa internacional del euro, su contribución a la estabilidad de precios y que potenciará el crecimiento económico. Pero no confían en que reduzca las desigualdades entre países y rechazan de plano que incremente el empleo. Esto se explica porque las ventajas aceptadas son imaginarias y futuribles, mientras que el incumplimiento de las rechazadas ya había podido comprobarse desde 1999. En el caso del empleo, la población había visto cómo aumentaba el paro desde entonces y cómo muchos despidos se justificaban por la exigencia de competitividad de la moneda única. Además, la gente expresa sus miedos a peligros como la inestabilidad del euro, el aumento de desigualdades o el coste de los ajustes. En el plano personal, existía hasta 2001 un sentimiento de que el euro sería más perjudicial que beneficioso, especialmente entre los ancianos, que se dio la vuelta en 2002. Pero, a priori, redujo el apoyo específico y el difuso basado en su legitimidad como bien común
10. Lo más relevante es que el objetivo último de la estrategia de comunicación se ha cumplido: aunque no ha acabado con el rechazo, superior al 25%, ha logrado que la UEM se haya creado y haya culminado con la circulación del euro sin un debate amplio que la cuestionara y sin una actitud beligerante en su contra por parte de ningún grupo social o político significativo ni de ningún país miembro de la misma, como incluso reconocen los análisis cualitativos. Es más, la culminación del proyecto disparó los niveles de apoyo en todos los países. Ese era el fin de la estrategia funcionalista de equiparar la información y la persuasión con la preparación práctica, del uso de técnicas propagandísticas, de centrar las ventajas y las explicaciones en el plano económico, de utilizar la desinformación y la manipulación al ignorar la oposición al proyecto en vez de rebatirla con unos argumentos sólidos, que, como sabemos, no podrían haber sido únicamente económicos, sino políticos. Se ha conseguido, pero a costa de dejar al margen a una población poco informada y preparada, y engañada sobre los motivos. Cosa que se podía haber evitado con una Campaña que reconociera la naturaleza política de la UEM y aprovechara el sustrato favorable a la Unión Política

CAPÍTULO VII

LA UEM Y LA OPINIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

En el último Capítulo de esta tesis, antes de pasar a las conclusiones, voy a añadir un apéndice al Capítulo anterior en el que pretendo estudiar con un poco de detalle la evolución de la opinión pública española respecto a la Unión Monetaria, como ya anticipé al estudiar la europea en su conjunto. Se trata de la misma fórmula empleada en el Capítulo V, que examinaba con más detenimiento la Campaña de comunicación de la UEM en España después de haber abordado la Campaña europea.

En el Capítulo VI he estudiado bastante profusamente la información, la preparación y, sobre todo, las actitudes hacia la unificación monetaria, partiendo de las creencias y actitudes preexistentes hacia la unidad europea. En las próximas páginas me propongo detallar esos tres elementos en el caso particular español, que, como veremos, se acerca a la media comunitaria en algunas cuestiones pero se aleja mucho en otras.

Para este examen, voy a seguir la misma fórmula que empleé en el estudio europeo. En primer lugar, examinaré el escenario sociológico español en el que se implanta la UEM y que conforma las precondiciones estructurales de la receptividad de los mensajes sobre la misma y la base de las actitudes y creencias hacia ella. Después, examinaré el nivel de información, la marcha de la preparación y la evolución de las actitudes, a la luz de los resultados de diferentes encuestas. Acto seguido, indagaré si en nuestro país se pueden aplicar las mismas variables causales del apoyo al euro que en el resto. Por último, estableceré las conexiones entre todo lo descubierto hasta entonces y la Campaña española descrita en el Capítulo V.

Las fuentes del análisis serán, por una parte, los resultados concretos para España de las encuestas y sondeos utilizados en el Capítulo anterior, los Eurobarómetros estándar y Flash y las Encuestas de Seguimiento Continuo, y por otra, diversas encuestas realizadas exclusivamente en nuestro país por parte de los responsables de la Campaña, la Sociedad Estatal de Transición al Euro, así como por otras instituciones y medios de comunicación. Al igual que entonces, asumo que las encuestas no pueden medir la opinión pública en sentido estricto, pero sí los niveles de apoyo difuso y específico a la integración europea, al modelo comunitario, a su sistema político y a la UEM.

7.1. Las creencias y actitudes de partida

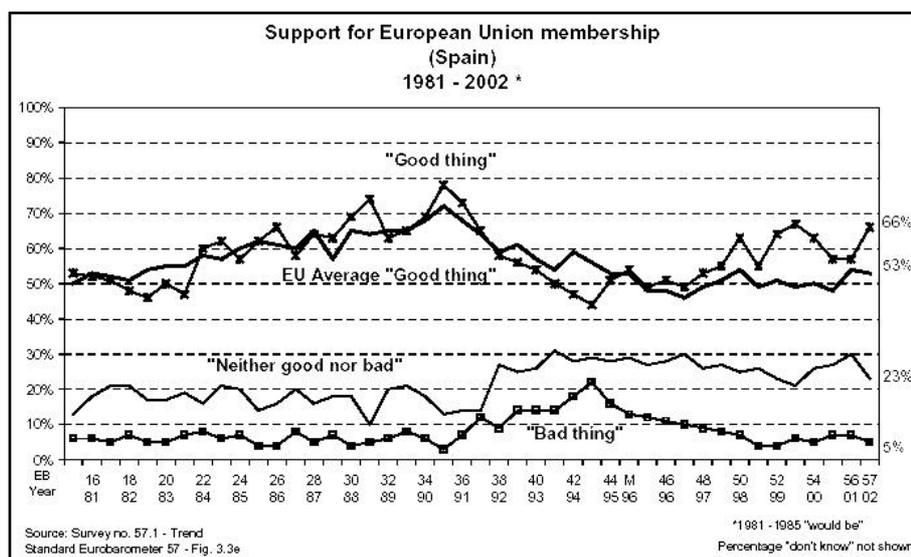
Empezaré, pues, el análisis del caso español identificando las posiciones iniciales hacia la UEM y, por tanto, las principales necesidades de comunicación y propaganda que debería haber satisfecho la Campaña. Esto es, echaré un vistazo a cuáles son nuestras principales creencias y actitudes respecto a Europa, a nuestro papel en el continente, al proceso de unificación europea y a lo que representa en este contexto la UEM.

Como ya he dicho, voy a atenerme en este Capítulo a la misma estructura del anterior. Siguiendo con el principio de ir de lo general a lo particular, empezaré por la ubicación de España dentro de las concepciones políticas de los diversos países hacia Europa y la UE. Para ello, emplearé los mismos Eurobarómetros y análisis cualitativos utilizados en el Capítulo VI. Con esa base, analizaré los factores que explican nuestras posiciones de partida hacia la UEM, como hice con Alemania, Francia y Gran Bretaña.

7.1.1. Entre los más entusiastas partidarios de la UE

Según el Eurobarómetro 57, de primavera de 2002, en España un 66% de los ciudadanos eran partidarios de la Unión Europea, lo que nos situaba como el quinto país más proclive, sólo superado por Luxemburgo, Irlanda, Holanda e Italia. Portugal y Grecia eran los inmediatamente posteriores. En España, el 5% rechazaba la pertenencia a la UE y un 23% era indiferente. La cifra de apoyo suponía una fuerte subida de 9 puntos porcentuales desde el 57% de otoño y primavera de 2001. En otoño de 2000, el respaldo era del 63%; en esa fecha, la percepción negativa de la pertenencia de España a la UE era también de un 5%. En primavera de 2000, el respaldo alcanzó su máximo histórico, el 67%, tres puntos más que en otoño de 1999. La oposición también era reducida, del 6%, aunque el porcentaje mínimo de rechazo se dio seis meses antes en el 4%.

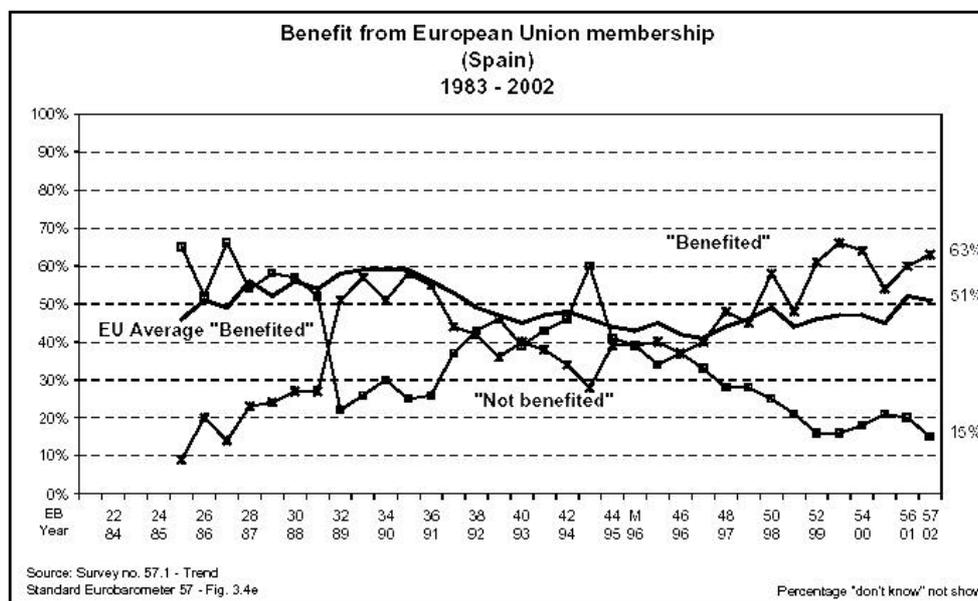
Gráfico 21.



Si miramos más atrás, encontramos una evolución del apoyo a la UE similar a la media, es decir, niveles récord a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990, importante descenso posterior al TUE por su causa, por la crisis económica y por los adversos acontecimientos internacionales, y una recuperación a finales de la década que se atemperó en los años 2000 y 2001, para volver a resurgir con la llegada del euro físico (ver 6.1.1.1.1.). En el caso español, estas variaciones fueron más exageradas que en el resto de países debido a nuestra tardía incorporación a la CEE y a nuestras creencias tradicionales sobre Europa, que provocaron un exceso de euforia en los primeros años de pertenencia y una decepción también exagerada posteriormente. Más adelante abundaré en estas dos etapas de las actitudes españolas hacia la UE.

Los españoles no tenemos tan claro que la UE haya sido tan beneficiosa para nuestros intereses nacionales, como sucedía en la media comunitaria: siempre son más los que apoyan la UE que los que consideran que ha sido beneficiosa para su país, lo que indica que el apoyo difuso es más elevado que el específico. Así, el 54% pensaba en primavera de 2001 que España se había beneficiado de su integración en Europa. Este porcentaje era ligeramente inferior al del apoyo a la UE (57% en esa fecha), pero bastaba para que España pasase al octavo puesto y, además, el número de respuestas negativas era muy superior, del 21%. Es preciso hacer notar el fuerte descenso de la sensación de beneficio de la UE para España respecto a otoño de 2000, de 10 puntos en las respuestas positivas, aunque con un incremento de sólo tres en las negativas. Este descenso venía desde la primavera de 2000, cuando la sensación de beneficio llegaba al 66% y la de perjuicio era del 16%, y concluyó en primavera de 2002, cuando la percepción de la UE como beneficiosa se recuperó hasta el 63% y los que la juzgaban perjudicial bajaron al 15%¹. Es un movimiento parejo al del apoyo a la pertenencia, como se observa.

Gráfico 22.



Donde España destaca mucho es en la sensación de beneficio personal de la pertenencia a la UE, capítulo en que nos situábamos en segunda posición en 2001, sólo por detrás de Irlanda. Así, el 44% de los españoles pensábamos que pertenecer a la UE nos había traído más ventajas que inconvenientes, un 37% que tantas ventajas como desventajas y sólo un 9% creíamos que nos había perjudicado personalmente.

¹ Eurobarómetro 57, primavera 2002.

Respecto a los sentimientos hacia la UE, que afectan también al apoyo difuso, España perdía de nuevo posiciones en 2001 hasta el séptimo lugar, aunque seguía por encima de la media comunitaria. El 47% de los españoles tenían una imagen positiva de la UE frente al 42% de la media, un 37% la contemplaban de manera neutral y un 8%, negativa. Sin embargo, este amor por la UE se contradice con las respuestas a la pregunta sobre los sentimientos si desapareciera, que revelaban en esa fecha una enorme indiferencia, del 59%, ante tal posibilidad, mientras que sólo un 20% lo lamentaría y un 5% se sentiría aliviado. Estas cifras sólo eran peores en Reino Unido y Suecia, y estaban muy lejos de la media comunitaria: 28% de personas que lo sentirían y 45% de indiferentes. Eso sí, el porcentaje que se sentiría aliviado era muy inferior al de la mayoría².

No obstante, un Eurobarómetro *Mágnam* de 1996 más detallado sobre las actitudes hacia la UE obtenía que el 65% de los españoles votarían a favor de permanecer en la UE en un hipotético referéndum, lo que se situaba en la media europea. También inquiría por los principales temores que causaba Europa: un aumento de impuestos, del tráfico de drogas y del crimen organizado, y la desaparición de pyme.

En cambio, no había un temor significativo a que “España deje de existir realmente”, ni se consideraban amenazados el idioma, la cultura o la identidad nacional. Este dato es muy relevante, como veremos, para explicar las actitudes hacia la UEM. Por último, otra cifra muy significativa para el objeto de este trabajo es que un 66% se sentían mal informados sobre la UE. La contradicción entre conocimiento y apoyo, que también se da respecto a la UEM, es algo que muchos estudiosos no logran explicarse:

Las razones del asombroso contraste entre la satisfacción de los españoles por ser miembros de la Unión y su despreocupación por conocerla y configurarla son tan fácilmente discernibles como escasamente halagüeñas. El único y pobre consuelo es que, aunque algo mejor informada y frecuentemente más crítica, tampoco en el resto de los países de la Unión juega la opinión pública un papel muy activo en la construcción de la nueva Europa.³

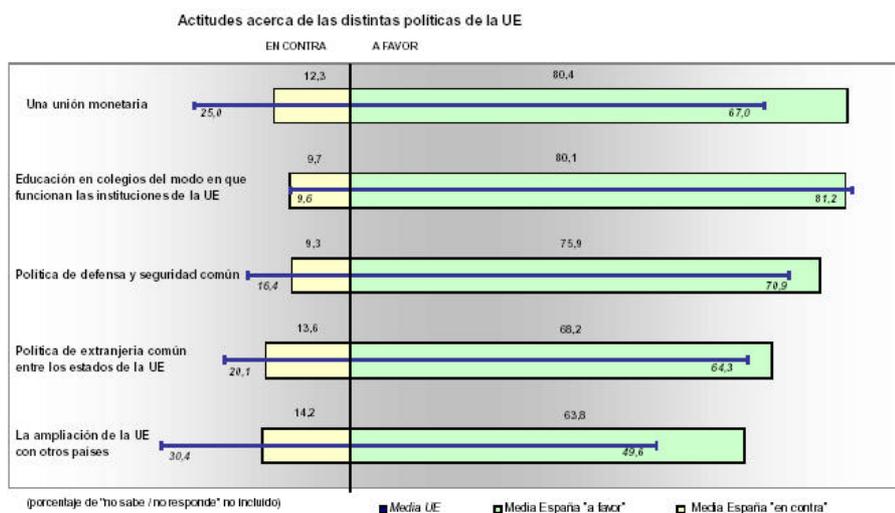
España vuelve a situarse en los primeros puestos cuando se habla de la confianza en la UE, ya que el 57% de nuestros ciudadanos tendrían a confiar en 2002, frente a la media del 46%, lo que nos situaba en cuarta posición. Nuestro país también está por encima de la media en el apoyo a las siete tareas claves de la UE que apuntan directamente a la Unión Política propuestas por los Eurobarómetros desde 1993: enseñar el funcionamiento de la UE en los colegios, política de defensa y seguridad común, poder para el PE para destituir a la Comisión, política exterior común, moneda única, principio de subsidiariedad y ampliación. Así, el respaldo medio a estas siete misiones en España era del 68% en 2001 –la media era del 64%–, lo que nos colocaba en séptima posición.

De estas tareas, los españoles somos particularmente partidarios del segundo pilar del TUE, la PESC: la política exterior común obtenía un respaldo del 72% en 2001 frente a una media del 65% (68% frente a una media de 64% en 2002), y la de defensa y seguridad cosechaba un 75% en 2001 y un 76% en 2002, también por encima de la media. El apoyo a la primera ha experimentado un crecimiento constante en los últimos años desde unas posiciones más moderadas. Donde somos mucho más tibios es en la ampliación, con un respaldo que era del 27% en otoño de 1999. Pese a ello, ha estado siempre por encima de la media comunitaria y llegó al 57% en otoño de 2000, cuando la media era del 44%, y al 64% en primavera de 2002 (media del 50%).

² Tomo los datos de 2001 para evitar la distorsión que introdujo en 2002 la llegada del euro físico, que elevó en la zona euro y en España los sentimientos positivos y redujo los negativos.

³ RUBIO LLORENTE, 2002, 13.

Gráfico 23.



Eurobarómetro 57.1 – Informe español, 19.

El Eurobarómetro 55 mostraba que España era el sexto país donde más respaldo obtenía la UEM, con un 68% de partidarios y un 22% de detractores. Como es lógico, me ocuparé con detenimiento de esta variable. Al igual que en toda la Unión, damos un mayor apoyo a la unificación europea en abstracto que al modelo concreto que propone la UE, aunque aquí la diferencia entre ambos es menor que en la mayoría de estados.

En el citado Eurobarómetro *Mágnam* de 1996, un 64% de los encuestados estaban a favor de la formación de un gobierno europeo, muy por encima del 57% de la media comunitaria. Lo mismo ocurría con el principio de subsidiariedad⁴: 65% en España frente al 58% de media. Sin embargo, el proceso de federalización de Europa tenía menos apoyo aquí (41%) que en el conjunto de la UE (45%). Este dato es coherente con que los españoles hemos sido menos partidarios que la media de la UE de una constitución europea a partir de 2001: 58% en España frente a 63% de media en primavera de 2002. En cualquier caso, eso no empaña una actitud muy favorable a la Unión Política. Las tareas prioritarias de la UE –no las que conducen a la mayor integración–, eran para los españoles la lucha contra el desempleo, la resolución de problemas de agricultura y pesca, y el mantenimiento de la paz. Para la media, sólo esta última era relevante, precedida por la lucha contra el crimen, las drogas, el cáncer y el SIDA.

En resumen, se puede decir que, según las encuestas, España es uno de los países más partidarios de la UE y, sobre todo, de su papel como catalizador de la Unión Política, con niveles que nos sitúan entre el segundo y el octavo puesto. No obstante, somos más escépticos sobre los beneficios de nuestra pertenencia y bastante indiferentes acerca de la suerte que pueda correr la UE. Abundaré ahora en esta aparente contradicción.

7.1.2. España forma parte del *Sur*, pero con matices

Siguiendo el esquema propuesto más arriba, me remito ahora al análisis cualitativo empleado en el Capítulo VI para completar los datos de las encuestas y ofrecer una visión global de las creencias y actitudes hacia la UE en España.

⁴ La pregunta concreta era: “¿La UE debería ser responsable en asuntos que no pueden ser tratados eficazmente por los Gobiernos nacionales, regionales y locales?”.

Entonces dividí Europa en dos grandes bloques de países según su concepción del Continente y de su futuro político. Por un lado, los que lo contemplan como una entidad histórica con raíces comunes, con un modelo propio opuesto al de EEUU y partidarios de una mayor unificación política precisamente para oponerse a la gran potencia; países que han pertenecido a imperios, son de tradición católica u ortodoxa y tienen un tipo de estructura familiar tradicional, lo que se denominó como *Sur*. Por otro lado, un *Norte* pequeño formado por países con un sentimiento mucho menor de proximidad cultural y que defienden la especificidad de su modelo social nacional que no quieren compartir, por lo que rechazan una mayor integración política; países históricamente independientes, de tradición protestante y con una estructura familiar más abierta.

Pues bien, España, se encuadra claramente dentro de ese *Sur* que no sólo abarca el Sur geográfico, sino también buena parte del Centro y Este del continente. Es decir, cumple todas las características culturales a las que he aludido y la población tiene unas creencias arraigadas sobre la entidad de Europa como lugar de intercambio cultural y sobre la existencia de raíces y lazos comunes entre los pueblos, y de un sustrato comparado que hace a los europeos parecidos entre sí y distintos del resto del mundo.

Europa es el principal elemento de la idiosincrasia española actual, por encima de la dimensión iberoamericana. Los españoles compartimos el sentimiento de empatía hacia los otros pueblos europeos, pese a que somos conscientes de nuestras peculiaridades. Además, no nos gusta el modelo del *Norte*, que nos había fascinado como a otros países del Sur antes de la entrada en la CE como sinónimo de modernidad y de progreso, pero que nos decepcionó posteriormente. En lo que los españoles nos situamos a la cabeza del Sur es en nuestro antiamericanismo, comparable incluso al de Francia, hecho que sorprende a los encargados por la Comisión de elaborar estos estudios cualitativos.

También cumplimos dos de los requisitos del apoyo difuso a la UE: la identificación con la comunidad y la noción de interés común. Compartimos asimismo la decepción respecto a que la realidad actual de la Unión no colma las aspiraciones de unificación europea: “Se puede apreciar una cierta falta de una idea de Europa. No es algo único de España, pues ocurre en otros países (...). Sólo que para este país es más grave”⁵. Esa mayor gravedad es exponente de ciertas particularidades españolas que nos diferencian del resto del *Sur*. En este caso, la frustración se debe a la persistencia de una amplia distancia entre nuestra economía y la de los países más desarrollados de la UE, y a la sensación de que España no cuenta apenas en el proceso de toma de decisiones, que no se le da el reconocimiento que merece y que sus intereses no son escuchados⁶.

Otra importante particularidad española relacionada con ésta no fue detectada en el estudio cualitativo, pero sí en algunas encuestas. Los Eurobarómetros alertan de una cierta contradicción entre el entusiasta apoyo español a la UE y el escepticismo hacia los beneficios que nos ha reportado o la indiferencia ante su futuro. Esto se explica por ese fracaso de la convergencia real y por la sensación de que no contamos en Europa, pero también porque los españoles tememos “hacer el tonto”, es decir, asumir todos los sacrificios necesarios, sobre todo en economía, sin recibir casi nada a cambio, ya que creemos que los beneficios van a parar a los países más poderosos. En 7.1.3.2. analizaré este fenómeno, que en teoría debe reducir nuestro apoyo específico a la UE. A continuación abundaré en estas contradicciones entre apoyo, por un lado, y recelos y temores, por otro, que constituyen el fundamento de las actitudes de los españoles hacia la UE y su moneda única.

⁵ ORTEGA, 1998, 193.

⁶ DEBOMY, 2001, 7.

Añadiré antes algunos datos más sobre nuestro país que se desprenden del análisis cualitativo. España es uno de los países con más conocimiento sobre las actividades de la UE, sobre todo la población de las principales capitales; en el estudio realizado en una ciudad de provincias, el nivel bajaba bastante. Respecto a las expectativas de la UE, España comparte con el *Sur* las esperanzas de que supla la incapacidad del gobierno nacional en ciertos asuntos y, sobre todo, las de continuar recibiendo los fondos comunitarios durante el tiempo que sea necesario hasta que nuestra renta se iguale con la media, sin reducciones por culpa de la ampliación.

7.1.3. Europa en la identidad y las actitudes españolas

España y Portugal van por detrás de los grandes estados europeos: debido a su tardía incorporación a la CEE, no participaron en el largo proceso hacia la Unión Monetaria, entraron muy tarde en el SME y su diseño en el TUE no partió de ellos, sino de los grandes países, que les pusieron en la disyuntiva de aceptarla o rechazarla.

Las actitudes de partida hacia la misma dependen, como establecí en el Capítulo VI, de las creencias y actitudes hacia la UE, que a su vez se derivan de la inserción del concepto de Europa en la identidad nacional. Veamos ahora esas variables en el caso español, como lo hice entonces con Alemania, Francia y Gran Bretaña; algunos de los puntos que trataré ya han sido esbozados en el estudio cualitativo del epígrafe anterior.

7.1.3.1. Europa, solución al “otro” español. Los dos tipos de europeísmo

Desde el Siglo XIX existe en nuestro país una conciencia de la peculiaridad española respecto a Europa, muchas veces alimentada por una valoración ideologizada de las relaciones entre España y Europa:

En la conciencia colectiva de los españoles, los rangos europeos se han visto históricamente sujetos a una dialéctica que ha impedido –o entorpecido– el desarrollo de otras opciones complementarias (...). Tendencias como la de polarizar en el Sur –en la periferia– el concepto de frontera, o nociones como la grandeza pretérita, perdida en una larga decadencia respecto a Europa –centro–, hicieron que se desarrollase una visión de la Península como un mundo aparte, marginado por la naturaleza y la historia de las pautas continentales.⁷

Según algunos autores, esta dicotomía se ha acentuado por nuestra noción geográfica de Europa como un área compuesta por los países mediterráneos más una parte de la Europa Atlántica y otra muy limitada de la germánica, básicamente Alemania. Asimismo, Europa se ha definido como un espacio homogéneo formado por los cinco o seis estados con los que hemos mantenido las principales relaciones y conflictos a lo largo de la Historia, que se consideran el marco de referencia para superar el complejo de inferioridad de lo español ante lo europeo. Este complejo se manifiesta en que España ha necesitado reafirmar históricamente su condición europea frente a otras sociedades que simbolizaban esa condición, y tiene su origen en factores como la percepción de una larga decadencia política y económica respecto a Europa, que, sumada a nuestro propio conflicto interno, dio lugar a fenómenos de aislamiento, recogimiento y ensi-

⁷ MORENO JUSTE (ed.), 1998, 11.

mismamiento, o en el carácter de España como frontera de Europa, que se relaciona con que estamos en el límite del concepto de Europa que tienen los países del Norte⁸.

Esta dialéctica entre sentimiento de pertenencia a Europa y preocupación por ser diferentes se configura mediante procesos que inciden en la memoria histórica, representaciones, estereotipos e imágenes. Dentro de ella, Europa aparece como un estímulo para España que ha producido diferentes respuestas que han afectado a la identidad española, en un proceso en el que se identifican tres tendencias: aculturación y dependencia, en el primer tercio del siglo XX; enfrentamiento y rechazo, durante el franquismo; y simbiosis e interdependencia desde la democracia y la integración en la CEE⁹.

Un elemento muy importante es que la idea de Europa, durante este proceso, se identifica con la de modernización política, social y económica. Así, Europa ha sido un catalizador fundamental de la cultura democrática española, y ha dado lugar a dos tipos de actitudes básicas, que incluso cabría considerar creencias: identificación y alienación.

La identificación se plasmó en el término “europeización”, que durante el franquismo daría paso al más amplio de “europeísmo”, que a la idea de modernización unía la de democratización y la lucha contra la dictadura. La aspiración europeísta servía para camuflar la aspiración de democracia de los sectores más progresistas del país, pero también es cierto que los 40 años de aislamiento crearon un sentimiento de incertidumbre y desconfianza hacia Europa en la opinión pública.

El europeísmo configura la idea de una Europa unida en torno a valores democráticos y altos niveles de desarrollo económico y social de la que España debía formar parte¹⁰. Aldecoa distingue dos tipos de europeísmo en España que no tienen nada que ver pero que se confunden habitualmente en la opinión pública: un europeísmo real y el objetivo de Europa como meta política a alcanzar: “Entendemos por tendencia europeísta real el deseo de participar en la construcción de la Unión Europea. Entendemos Europa como objetivo el deseo de participar en organizaciones europeas en las que España había sido vetada”¹¹. La primera estaba presente en España desde su aparición en Europa antes de la Segunda Guerra Mundial y la segunda, desde la década de 1960, cuando Europa pasó de ser el referente de la conciencia democrática y de la valoración del estado de España para la oposición a un objetivo compartido por el régimen, lo que aumentó la frustración y la confusión sobre Europa. Tras la muerte de Franco, el anhelo europeo fue, según muchos expertos, el gran motor del gran cambio operado en los órdenes político, económico, social, moral, cultural, etc, al igual que en Portugal y Grecia.

El europeísmo que se heredó del franquismo, a juicio de Aldecoa, es el de la participación en organizaciones, no la colaboración en la construcción de la UE. Pruebas de ello son que, una vez conseguida la entrada en la CEE, no se profundizó en el debate sobre la construcción europea, que ésta tendía a verse como un fenómeno exclusivamente económico –se decía siempre “Mercado Común” en vez de “Comunidad Europea”– que no se cuestionaran las decisiones tomadas por los demás miembros en las que España no aportó casi nada, la más importante de las cuales fue el TUE, y que incluso mantuvo una postura inicial opuesta a una mayor integración.

⁸ Ver PEREIRA Juan Carlos y MORENO Antonio, “España en el proceso de integración europeo desde una perspectiva histórica”, *Studia Historica* IX, Universidad de Salamanca (1998) 130, y MESA, 1988.

⁹ MORENO JUSTE (ed.), 1998, 15.

¹⁰ *Ibíd.*, 18.

¹¹ ALDECOA, 1985, 113.

Tampoco sería cierto decir que España no tiene una posición sobre cómo debe ser la integración europea: defiende un mayor federalismo, la supresión de fronteras, la ciudadanía europea¹² y el principio de subsidiariedad, y sus principales intereses son la PESC, Justicia e Interior y la cohesión económica y social como eje de la Unión Política. Pero la falta de tradición federalista y los insuficientes recursos dedicados a Europa debilitan esta postura¹³.

Esta forma de europeísmo como objetivo y no como proceso ayuda a explicar la actitud de los españoles hacia la UEM, que no nos había preocupado y en cuyo diseño no habíamos participado, pero que era una nueva institución en la que había que integrarse para estar a la altura de los demás países.

Desde la perspectiva de la identidad nacional, la evolución descrita de la visión de Europa fraguó, con la llegada de la democracia, en una imagen idealizada: Europa era la meta, el espejo en que mirarse, la encarnación de la modernidad, de la liberalidad en las costumbres, del *glamour*, de la eficacia, del poder económico. Enfrente, una realidad española heredada de la dictadura, atrasada, cerrada al exterior, rígida, moralista, chapucera, oscurantista y miserable.

Tanto es así que, siguiendo el modelo de Risse expuesto en el Capítulo VI, me permito sugerir que “el otro” de la identidad española contemporánea no es Europa como lo fue durante siglos y entre la Guerra Civil y la década de 1960, ya que queremos ponernos a su altura como sea, sino un elemento similar al que cumple esta función en Alemania: nuestro propio pasado de atraso y aislamiento, cuya repetición deseamos evitar a toda costa. Europa es el antídoto: “La incorporación a Europa y la participación en la construcción europea se aceptarán como un hecho necesario y positivo para enterrar definitivamente nuestro más inmediato pasado” (MORENO JUSTE (ed.), 1998, 20).

En este apartado de la identidad nacional, no sólo se incluye este cambio cultural derivado de nuestra reincorporación al devenir europeo, más allá de la modernización política y económica. Según Morata, la combinación de la integración europea con la configuración de un estado plurinacional en España ha supuesto la adopción de una “especie de nueva identidad común”¹⁴, que explica nuestra actitud hacia la ciudadanía europea y se relaciona con la preferencia de los nacionalistas por el reforzamiento de las instituciones de la UE, en la medida en que eso erosiona el poder del estado. Uno de los mensajes propagandísticos de la Campaña española combatía esta postura (5.2.1.3.)

La frustración por el rechazo sistemático a nuestra entrada en la CEE se explica, por tanto, porque los españoles, más que pensar en ella en términos de beneficios económicos, pensábamos en el reconocimiento de que España estaba a la altura de unas sociedades idealizadas que nos consideraban poco menos que tercermundistas. Ello también explica el apoyo unánime a la adhesión y la consiguiente ausencia de debate en la opinión pública sobre sus implicaciones. Ese anhelo se vio satisfecho con nuestra incorporación en 1986, pero el elemento europeo no desapareció ni mucho menos de la identidad nacional española, sino que evolucionó como veremos a continuación: “Europa sigue siendo el espacio que suscita el máximo interés y en él nos miramos constantemente”¹⁵. De hecho, uno de los principales ejes de la estrategia política española hacia Europa ha sido la exigencia de un trato comparable con los grandes estados miembros.

¹² Un importante logro fue la inclusión en el TUE de la propuesta de Felipe González sobre ella.

¹³ MORATA, 1998, 380-6, y SÁNCHEZ-BRAVO, 1993, 179.

¹⁴ MORATA, 1998, 379.

¹⁵ DEL CAMPO, 1998, 14.

7.1.3.2. *De la euforia a la decepción y de ahí al realismo. Las tres frustraciones*

“La pasión sólo duró ocho años (...) ¡Tanto desear e Europa para dejar de amarla tan pronto!”¹⁶. Así resume Inmaculada de la Fuente la rápida evolución de las actitudes de los españoles tras la incorporación a la CEE. Las encuestas del CIS de los años posteriores indican que el porcentaje de ciudadanos que pensaban que era positivo estar en Europa se mantuvo entre el 50% y el 60% hasta 1992¹⁷, pero en 1993 bajó al 39%. Los que lo consideraban negativo, que antes no pasaban del 10%, llegaron al 21%. Esta caída en el optimismo coincidió con la del resto de países que comenté en 7.1.1. Aparte de las causas aducidas entonces, comunes al conjunto de la UE, existen motivos específicamente españoles para este descenso del respaldo. Básicamente, se trata de la decepción con la realidad comunitaria, al darnos cuenta de que no era tan maravillosa como la habíamos idealizado.

Y es que el europeísmo descrito en el epígrafe anterior se había interpretado demasiado mecánicamente:

En múltiples ocasiones, y bajo diversas formas, ha sido considerado como el “ungüento milagroso” de la “modernización”, que permitiría a los españoles, dentro de un marco de convivencia democrática, abandonar el “limex” entre el centro y la periferia (...) con esa mezcla algo ingenua de romanticismo y modernidad que conservará hasta los años noventa la palabra “Europa” para los oídos españoles.¹⁸

En los primeros años de pertenencia a la CEE, la favorable coyuntura económica de la segunda mitad del decenio de 1980, que favoreció la adaptación de España, junto con la mayoría absoluta del PSOE y la pervivencia del consenso político hacia Europa evitaron que la construcción europea fuera cuestionada por las fuerzas políticas, salvo el PCE. Pero la recesión internacional de comienzos de los noventa, las devaluaciones de la peseta con la tormenta de 1992-93, las incertidumbres generadas por el TUE y la erosión de los socialistas aceleraron el cambio de actitud de los españoles. Además, sufrimos grandes sacrificios en distintos sectores (agricultura, pesca, industria...) y un fuerte aumento del paro desde la incorporación, amén de la maquinaria burocrática de Bruselas y la insuficiencia de los fondos europeos para la modernización necesaria del país. Todo eso quebró la visión idealizada y el consenso político y social sobre Europa.

A partir de 1992 se quiebra la tendencia favorable en relación con los beneficios obtenidos de Europa y se llega a un punto de inflexión en el que empiezan a ser mayoritarias las opiniones negativas sobre estos beneficios y aparecen dudas razonables acerca de las concesiones realizadas para conseguir nuestra incorporación, aumentando considerablemente la percepción de los perjuicios que se nos han causado. Se tiende a recelar de las ventajas e insistir en los inconvenientes.¹⁹

¹⁶ DE LA FUENTE Inmaculada, 1998, 188-9.

¹⁷ El perfil típico del optimista durante el decenio de 1980, según las encuestas del CIS, era de una persona entre 18 y 40 años, con estudios medios o superiores y votante del PSOE. Los españoles admirábamos sobre todos a los holandeses, por su laboriosidad, a los alemanes, por su potencia económica, y a los italianos, con los que encontrábamos muchas similitudes. Por el contrario, los países que peor nos caían eran Francia y, sobre todo, Gran Bretaña, lo que tiene unos claros motivos históricos y también es consecuencia de la actitud de esos países, de rechazo velado o abierto, hacia nuestra integración.

¹⁸ MORENO JUSTE (ed.), 1998, 20-1.

¹⁹ DEL CAMPO, 1995, 10.

Al abrir los ojos a la realidad, los españoles también nos dimos cuenta que, aunque habíamos entrado en el club, estábamos muy lejos del nivel de vida y bienestar de los países centrales. La CEE no nos había proporcionado la ansiada igualación con ellos, y no sólo eso, sino que nos exigía unos sacrificios con los que no habíamos contado. Cobramos conciencia de que éramos una especie de parientes pobres que formábamos una segunda división europea junto con Portugal, Grecia e Irlanda, idea que se reforzó con la creación de los Fondos de Cohesión que nos metían dentro del saco de los *países de la cohesión*. “Entrar en Europa, el sueño imposible (...) cuando la dictadura franquista nos impedía alcanzar el cielo democrático, nos había dado un lugar en el mundo, pero no nos había dado pedigrí de ricos”²⁰. Esta decepción está en el origen de las grandes frustraciones, relacionadas entre sí, de los españoles con Europa a las que he aludido en el epígrafe 7.1.2. y que, como veremos, están presentes durante todo el proceso hacia la Unión Monetaria:

- Por un lado, el fiasco de la igualación con los países más ricos, un objetivo muy antiguo –Europa era la modernidad, el progreso, el estado del bienestar– que cada vez estaba más lejos de cumplirse pese a los años transcurridos desde el ingreso, porque las distancias se mantenían. Esta desilusión se ponía de manifiesto en el porcentaje que pensaba que Europa nos proporcionaría más bienestar económico en las encuestas del CIS, que bajó del 59% en 1991 al 31% en 1994
- Por otro lado, la creciente sensación de que Europa no satisface nuestras necesidades y anhelos pero sí exige grandes esfuerzos, es decir, que pide mucho y da muy poco a cambio. Este temor aparece claramente cuando se cruzan las respuestas a varias preguntas de las encuestas: “Los españoles apoyan sin demasiadas reservas la plena integración en la Unión Europea, aunque sospechan que España será el país más perjudicado por el nuevo orden político y económico europeo”, era el resumen publicado por *La Vanguardia* de una encuesta encargada al Instituto Opina en 1997²¹. Esta conclusión proviene de que, en casi todas las encuestas, existe un altísimo nivel de apoyo a las iniciativas de integración europea, incluida la UEM, pero el porcentaje baja de forma radical al preguntar por los beneficios de dicha integración. Los españoles consideramos sistemáticamente a nuestro país como el más perjudicado y a Alemania como el más beneficiado.

De ello se deriva que, o bien no merece la pena hacer esos sacrificios, o bien hay que reformar la Comunidad para que nos compense. La reforma del TUE, lejos de ir en esa dirección, consagraba la creación formal de dos divisiones –los del euro y los de fuera, donde se suponía que iba a estar España–, lo que acentuaba la primera frustración, y además exigía unos esfuerzos mayores que los realizados hasta entonces para cumplir los criterios de convergencia. Y no ofrecía tampoco nada maravilloso a cambio, con la salvedad de los Fondos de Cohesión que no tenían relación directa con la UEM. Pero estoy adelantando acontecimientos que trataré más tarde

²⁰ DE LA FUENTE Inmaculada, 1998, 189.

²¹ AYUSO, 1997, 253-4.

- La tercera frustración a la que aludía en 7.1.2. es que no tenemos el peso que merecemos en Europa, que nuestra voz cuenta poco y que nuestro papel se limita a aceptar (casi siempre), rechazar (casi nunca) o poner alguna pega (a veces) a lo que otros más poderosos han decidido sin tener en cuenta nuestros intereses. Esto tiene mucha relación con la percepción de la actuación de los gobernantes españoles en Europa: según el Barómetro del CIS de enero de 1996, el 60,4% de los españoles consideraban que España defendía mal o regular sus intereses en los órganos de gobierno de la UE y el 60% se mostraba escéptico respecto a nuestra influencia en las decisiones comunitarias²²

Las frustraciones de los españoles hacia Europa que surgieron a partir de 1993 redujeron, como he dicho, los niveles de apoyo y optimismo hacia la UE. Sin embargo, en 1995 se inició una recuperación de esas actitudes hasta asentarse en unos niveles bastante elevados, aunque por debajo de los alcanzados durante la euforia inicial. Esta mejora no respondía a una visión idealizada de Europa como antes, sino a que comprendimos que, pese a sus limitaciones, sacrificios y desplantes, no había más futuro para España que la UE, ya que no podía avanzar en solitario en un mundo globalizado. “Tras la euforia inicial, el pragmatismo se ha impuesto”, sentencia Morata. “Dejar Europa era volver al laberinto”, constata De la Fuente. Francisco González lo resume así:

Para España, esta nueva Europa que está surgiendo –y en cuyo diseño participamos plenamente– plantea retos y oportunidades. No sólo para el Estado, sino para la sociedad en su conjunto. A España le conviene una mayor integración de Europa y en particular de la Unión europea, en cuyo corazón debe situarse no en términos geográficos –que son los que son– sino funcionales y políticos. Cabe considerar dos escenarios alternativos. Uno en el que áreas importantes de la integración europea se configuran ya sin la plena participación española. Otro en el que Europa diera marcha atrás. Ambos serían desastrosos para España. Por eso nos esforzamos en avanzar hacia el destino aquí esbozado. Porque, como españoles, no tenemos elección.²³

Además, la reactivación económica que facilitaron los ajustes requeridos por la convergencia, y la estabilidad laboral, monetaria y social tuvieron bastante que ver en este resurgir del europeísmo. La llegada del euro físico, que impulsó el respaldo en toda la zona euro, le dio también un fuerte empujón en España.

Este proceso ha provocado que la anterior posición monolítica de *euroentusiasmo* –si bien siempre habían existido algunos nacionalistas opuestos a la CEE y euroescépticos que desconfiaban de los ritmos y condiciones para convertir a Europa en algo más que un mercado común– haya dado paso a varias posiciones denominadas *eurooptimismo*, *euroescepticismo* y *europesimismo*: estos últimos consideran que la UE provocará graves perjuicios a España, mientras que los segundos creen que nos daría lo mismo estar dentro que fuera. En 7.2.3.1.3. desarrollaré más ampliamente estas categorías en relación con la UEM. En cualquier caso, esta pluralidad no ha implicado un cuestionamiento importante de la participación española en Europa, ni ésta ha sido objeto de confrontación política, pese a la aparición de tesis regeneracionistas frente a las modernizadoras predominantes desde finales de los años setenta. Tampoco ha desaparecido el significado tradicional del referente Europa para nuestra cultura política, imbricado en nuestra propia identidad:

²² AYUSO, 1997, 258. Hay que matizar que es difícil deslindar qué parte de ese 60% correspondía a una opinión sobre la actuación efectiva del gobierno socialista en Europa y qué parte correspondía a la crítica de su gestión global, puesto que entonces estaban en su apogeo los escándalos de corrupción. En encuestas anteriores del CIS, en el primer lustro de la década de 1990, este porcentaje estaba en torno al 50%.

²³ GONZÁLEZ Francisco, 1996, 21.

“Se ha logrado la inserción de España desde un punto de vista político e ideológico, la homologación de nuestras instituciones y de nuestras políticas económicas, pero no la de algunos de nuestros hábitos de pensamiento y conducta”²⁴.

En resumen, la actitud de los españoles hacia la CEE/UE empezó con la euforia por la incorporación, resultado de la visión idealizada creada durante el franquismo y la transición. Luego llegó una amarga decepción a partir de 1993, cuando nos dimos cuenta que no era tan maravillosa, no servía para solucionar todos nuestros problemas y además exigía importantes sacrificios, decepción que dio lugar a tres frustraciones presentes desde entonces en nuestra actitud hacia Europa: no es capaz de igualar nuestro nivel de vida con el de los países más ricos, España realiza unos esfuerzos mucho mayores que los beneficios que obtiene y no tiene el peso que merece en las decisiones comunitarias. Cuando pasó lo peor de la crisis, la decepción dio paso a un realismo pragmático que aceptaba la UE con sus limitaciones como el único futuro posible para España. En cuanto a nuestra percepción, nos hemos liberado en buena medida del complejo de inferioridad, aunque aún persiste el anhelo de aceptación en el fondo de nuestras creencias e interacciona con las contradicciones y paradojas surgidas en este proceso.

7.1.4. Actitudes propias hacia la UEM: coger el tren 100 años después

7.1.4.1. El atractivo de la UEM: examen, 1998 y fin de la peseta

En esta integración de Europa dentro de la identidad española hay que inscribir la UEM, cuyas características son enormemente atractivas para nuestras creencias, en especial para nuestro europeísmo tradicional, el que entiende Europa como meta. Teníamos la posibilidad de incorporarnos a tiempo al instrumento de la mayor integración alcanzada entre los pueblos europeos, y no 30 años tarde como a la CEE. Además, el ingreso exigía un examen objetivo en el que los españoles podríamos demostrar, sin que influyeran los prejuicios hacia nosotros, que estábamos a la altura de los demás. Daba igual que fuera un examen económico, social o institucional; hasta daría lo mismo que fuera deportivo. Toda una catarsis para nuestro secular complejo de inferioridad.

Para colmo, ese examen tendría lugar en 1998, una fecha que para nuestro país tiene un simbolismo innegable, ya que se cumplía el centenario del desastre de 1898, considerado el símbolo de la decadencia, el aislamiento y el atraso (“el otro”) de España. Ahora, 1998 podía significar la integración, la modernidad y la integración europea del país, es decir, la exorcización definitiva de todos esos demonios.

Mirando la UEM desde este punto de vista, no sorprende que tanto la clase política como la opinión pública españolas se volcaran casi unánimemente con ella desde el principio y con un entusiasmo muy poco habitual. La UEM superó la evolución euforia-decepción-realismo hacia Europa que he descrito, porque significaba mucho más que un conjunto de ventajas y riesgos económicos, que una cesión de soberanía, que un equilibrio de fuerzas entre los grandes países del continente o que un paso decisivo hacia la Unión Política. Significaba nuestra aceptación definitiva en el club europeo, un triunfo histórico para un pueblo que podría dejar atrás para siempre un pasado odioso.

²⁴ MORENO JUSTE (ed.), 1998, 134.

Desde un punto de vista político, no estar desde el principio en la Unión Económica y Monetaria frustraría las aspiraciones de muchas generaciones de nuestro país, que han tenido en la plena integración a Europa (sic) el norte de todas sus actuaciones. El peso político que España se ha ganado a pulso en los últimos años, sobre todo desde la entrada en la Comunidad Europea, se vería seguramente diluido de forma significativa, caso de no acceder a la Unión Económica y Monetaria.²⁵

Esta concepción de la Unión Monetaria, en la que importa mucho más el término “unión” que el de “monetaria”, explica también por qué las tres variables comunes en las actitudes de todos los europeos hacia la UEM que identifiqué en 6.1.2. –la aceptación o rechazo del neoliberalismo, su legitimidad democrática y su impacto en el estado del bienestar– tienen mucha menos importancia en España que en otros países. Según la teoría expuesta, serían cuestiones menores, relegadas por el cumplimiento del gran objetivo de la integración plena en Europa. Solamente la última, la amenaza para el estado del bienestar, tuvo un cierto predicamento en los sectores de izquierdas, pero no sirvió para anular esa predisposición positiva mayoritaria hacia la UEM.

A esto se añade el escaso simbolismo político que para los españoles tiene la peseta; únicamente lo tiene para los nacionalistas vascos y catalanes, que prefieren un euro que los ligue directamente con Europa a una peseta que los haga depender monetariamente de España.

Esto influye en el apoyo difuso, pero, además, la peseta tiene una imagen negativa desde el punto de vista económico, de moneda débil, sometida a las tempestades provocadas por las más fuertes, que fue devaluada en los momentos más inoportunos, como la crisis económica de 1993-95, y generadora de inflación, o lo que es lo mismo, incapaz de preservar el poder adquisitivo de los españoles. Justo lo contrario de la imagen del marco como garante de la estabilidad y de la fortaleza económica germanas. La posibilidad de que el euro acabe con estos problemas es un estímulo para el apoyo específico y el difuso basado en el interés común y en la legitimidad por su bondad.

Esta mala imagen económica y la ausencia de simbolismo político son las últimas razones por las que acogimos con tanto entusiasmo la UEM: compartir moneda con Alemania y Francia significaba poner fin a esa historia de debilidad, devaluaciones e inflación para entrar en el club de la estabilidad y de las monedas fuertes. Ya dije en 6.2.3.2.3.3. que los países con una economía más débil y con desequilibrios tradicionales eran más propensos a aceptar la bondad económica del euro, porque comprendían mejor la diferencia que suponía a cultura de estabilidad de la UEM:

Si para Alemania ha supuesto europeizar el marco –su estandarte nacional hasta ayer–, para España significa lograr una estabilidad monetaria sin precedentes. Atrás queda una peseta sometida a frecuentes devaluaciones ante vecinos más potentes.²⁶

7.1.4.2. El debate en España

Así pues, una gran mayoría de la población y de las elites políticas, económicas y académicas españolas aceptó con alborozo el TUE y la UEM. Pero tampoco puedo presentar un panorama de balsa de aceite, porque no sería verdadero. Ha habido una oposición política al TUE desde dos vertientes totalmente opuestas, como en la mayoría de los países europeos (ver 2.1.1.3.).

²⁵ SOLBES, 1996, 211.

²⁶ “Euroeuforia”, editorial, *El País* (02.01.2002) 22.

Por un lado, los grupos ultranacionalistas de extrema derecha, que en nuestro país apenas cuentan con apoyo por ser los representantes de ese pasado que se quiere olvidar. Por otro, la izquierda radical agrupada en Izquierda Unida, cuya oposición al TUE fue la única que se escuchó en el Parlamento, con motivo del debate sobre el primer Programa de Convergencia del gobierno socialista en marzo de 1992 y la única que solicitó un referéndum como los de Francia o Dinamarca.

Su oposición se basaba totalmente en argumentos económicos. Maastricht significaba, para esta formación, ahondar en la política de desinflación competitiva adoptada en España desde la entrada en la CEE y agravar sus consecuencias negativas: política antisocial para remediar la falta de competitividad, flexibilización “aberrante” del mercado de trabajo, oleada especulativa en los sectores inmobiliario y financiero, reconversiones industriales y agrícolas, dominio del capital extranjero, falta de una política industrial activa y, por encima de todo, la transformación de “la estabilidad monetaria en un objetivo prioritario en detrimento del empleo y el avance social.”²⁷

Respecto a la UEM en sí, IU consideraba que “no trata de integrar económica y socialmente Europa, sino de crear las condiciones que el liberalismo considera idóneas para el funcionamiento del capitalismo”²⁸. A su juicio, se mantendrían o aumentarían las desigualdades entre países, se renunciaba a la integración social de Europa y la insuficiencia del presupuesto comunitario impedía una verdadera política de cohesión.

Para colmo, tampoco se habían logrado avances sustantivos hacia la Unión Política que justificaran el sacrificio, salvo la creación del BCE²⁹.

IU criticó a los sectores de izquierda que aceptaban el TUE con algunos reparos: “No es coherente rechazar el Plan de Convergencia y al mismo tiempo dar un sí crítico a Maastricht como hace algún sector de la izquierda. Aceptar Maastricht significa admitir un modelo social ultraliberal y, en lo inmediato, reconocer la necesidad de un ajuste brutal”³⁰. Finalmente, planteaba su modelo alternativo, fundamentado en un keynesianismo radical y algo trasnochado: medidas expansivas contra la crisis, intervención creciente de los estados en economía, fortalecimiento del estado del bienestar, preservación del tipo de cambio para evitar los ajustes sobre el empleo y proteccionismo en los países más débiles. Es curioso que IU mezclara argumentos de la izquierda socialdemócrata con otros de marcado acento nacionalista, como la entrada sin freno del capital extranjero, la supeditación de la política económica a los dictados de la UE o el proteccionismo. ¡Incluso se alineó con los liberales radicales al pedir la conservación del tipo de cambio!

Quizá pretendía ganarse la simpatía de los sectores europesimistas surgidos en 1992 que no eran votantes de izquierda. A favor de esta interpretación actúan otros elementos, como la utilización de las frustraciones españolas por el mantenimiento de las desigualdades y por la insuficiencia de las compensaciones que recibimos de Europa. En cualquier caso, no encontró apenas eco en una ciudadanía que no se interesaba por esos argumentos. Es más, esta postura contraria a las urgencias históricas que los españoles queríamos satisfacer con la UEM le costó a IU buena parte de su descenso electoral posterior y la acusación de “estar fuera de la realidad”.

La crisis del europeísmo de 1993 se reflejó en las actitudes hacia la UEM:

²⁷ ALBARRACÍN y MONTES, 160.

²⁸ *Ibíd.*, 161.

²⁹ Todos estos riesgos económicos son reales y no se han podido refutar completamente, como vimos en el Capítulo II, de lo que se deducía que la principal motivación de la UEM ha de ser política.

³⁰ *Ibíd.*, 162.

La realidad denunció, a partir de la convulsión que registró el SME (...) algunas de las inconsistencias de esa ciega fe europeísta, históricamente comprensible, pero portadora de una pedagogía simplista: la homologación como fin en sí misma, sin propiciar discusión alguna en la que se pusieran de manifiesto las verdaderas ventajas y costes, y su distribución en el tiempo, que, para una economía como la española, tenía la participación en el más ambicioso de los proyectos comunitarios.³¹

La dosis de realismo hizo surgir unas tardías dudas sobre la conveniencia para España de integrarse en la UEM. Este debate tuvo dos características: llegó mucho más tarde que en el resto de la UE, en 1996, y fue protagonizado por antiguos entusiastas del euro que viraron radical y sorprendentemente hacia el euroescéptico. Entre ellos destacó Miguel Boyer, ex ministro de Economía socialista y miembro del Comité Delors, quien en 1996 declaró que “nunca tan pocos iluminados hicieron tanto daño a tantos”³².

La tardanza se explica porque, hasta entonces, era impensable que España pudiera entrar en la tercera fase en 1999; cuando se vio que era posible, llegaron las dudas. Como hacía años que “en la mayoría de los países europeos y, aunque en escasa medida, también en el nuestro, la discusión estrictamente económica sobre la viabilidad del proyecto quedó supeditada a la explícita voluntad política de proseguir en su aplicación”³³ por la imposibilidad de demostrar sus beneficios económicos, la discusión no cuestionó tanto el objetivo final como la forma alcanzarlo: los criterios y el calendario.

Pero los citados euroescépticos iban más allá y consideraban que no merecía la pena participar en la UEM porque no ofrecía contrapartidas suficientes para la renuncia al tipo de cambio y a la política monetaria autónoma³⁴. Lo que nadie cuestionaba desde este grupo era la necesidad de sanear las finanzas públicas españolas con o sin UEM, que se convirtió, como vimos, en uno de los mensajes propagandísticos a favor del euro.

7.1.4.3. UEM sí, pero sin sacrificios

La evolución del sentimiento europeísta en la identidad española y el debate que he descrito ha hecho surgir una importante actitud euroescéptica en la población. He dicho antes que el anhelo de igualdad con Europa no desapareció con la entrada en la CEE, pero evolucionó en los años posteriores hacia la decepción, primero, y el realismo, después, y surgieron unas frustraciones en nuestra relación con la UE. Esto no ha acabado con nuestro europeísmo, pero lo ha convertido en una idea que se puede resumir en la frase “Europa sí, pero no a cualquier precio”: ya no queremos ser europeos cueste lo que cueste, sino que lo supeditamos a no ser los *paganos* de una integración cuyos beneficios van principalmente, según la opinión mayoritaria, a los países del Norte.

Este recelo hacia los costes que supone la integración en Europa se transforma en una demanda a la UE de un mayor equilibrio entre la aportación y los beneficios de cada país, que se resume en una exigencia de mayores contribuciones por parte de los países grandes y de menores subvenciones a nuestros competidores por ellas, el resto de los países de la Cohesión. Y por supuesto, de no perder lo que ahora recibimos con la ampliación a países más pobres.

³¹ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 96.

³² *Ibíd.*, 100.

³³ *Ibíd.*, 96-7.

³⁴ Esta posición implica que es posible, en un mundo globalizado, llevar a cabo una política monetaria y cambiaria discrecional, algo muy dudoso y rechazado de plano por las tesis oficialistas, como vimos en 2.2.2.2. y 2.2.2.3. Además, supone que la integración europea se puede hacer *a la carta* y que la decisión debe basarse en consideraciones de racionalidad económica, cuando la motivación de la UEM es política.

Además, en los últimos años crece una actitud, sobre todo entre los líderes de opinión, que propugna que España debe encontrar una identidad propia dentro de Europa, crearse una imagen con suficiente credibilidad para abandonar nuestra débil posición en la UE y nuestra sumisión a las decisiones tomadas por otros. Esto entronca con los resultados del análisis cualitativo comentado antes. Debemos hacer aportaciones, afirman, como lograr que Europa se interese por Iberoamérica o servir de ejemplo de comunidad integradora de varias lenguas y culturas³⁵.

Todas estas demandas no tienen relación directa con la UEM, pero expresan lo que los españoles deseamos a cambio de los esfuerzos requeridos por ella. Es más, existe la sensación de que, dentro del club del euro, será más fácil lograr estas demandas:

Además de la defensa de los instrumentos institucionales, una manera de compensar esta pérdida es para España estar en el núcleo director. Estar en la UEO; estar plenamente integrados en la OTAN; ser país líder en materia de Justicia e Interior son temas importantes. Pero el verdadero centro de poder se va a situar en torno al euro. Por eso estar en él es doblemente importante. España lograría así compensar la posición geográficamente periférica en Europa que inevitablemente tiene y que se puede acentuar con la ampliación de la Unión Europea hacia el Este. No significa sólo tener más o menos votos, sino hacer apuestas más allá. (...) Pues aportando más a Europa, ésta acabará aportando a su vez más a España. (...) Apostar por un mayor europeísmo es una forma de aumentar las bazas españolas para defender su interés nacional. (...) Ello requiere pasar a formar parte del grupo en el que se forjan los compromisos europeos y realzar este papel a la hora de configurar las coaliciones de Estados en el seno de la UE.³⁶

“Hay que intentar que España esté en condiciones de incorporarse a la UEM en 1999, pero siempre y cuando ello no exija importantes sacrificios económicos”. Esta sería el resumen del significado de la moneda única para el europeísmo de la identidad española y para los recelos despertados desde la incorporación a la CEE.

³⁵ Esta posición española se adoptó, en gran medida, ante la CIG de 1996. Las prioridades de nuestro gobierno eran el rechazo a la “Europa de dos velocidades” (aunque, como vimos en 5.2.1., el gobierno adoptó esta tesis una vez que estuvo claro que entraríamos en la UEM), la aplicación del “principio de prosperidad relativa” para modificar el presupuesto comunitario, el mantenimiento de la PAC y de las ayudas regionales ante la ampliación –admitíamos su reforma, pero “no de manera discriminatoria”–, la consideración del Mediterráneo e Iberoamérica como objetivos permanentes de la PESC, la reserva de la unanimidad en las decisiones sobre los fondos estructurales, la nueva ponderación del voto de los países con más población y la supeditación de los avances en Justicia e Interior a la resolución del problema de Gibraltar (“La reforma del Tratado de Maastricht”, *Europa 15* (marzo 1996)).

³⁶ ORTEGA, 1998, 196-7.

7.2. Evolución de la opinión pública española hacia la UEM

De acuerdo con el esquema propuesto, paso ahora a la segunda parte de este Capítulo dedicada al análisis de las encuestas realizadas en España sobre los distintos aspectos de la UEM, con el objetivo de estudiar su evolución diacrónica hasta 2002.

Las fuentes de este análisis serán las descritas al principio del Capítulo: los resultados en España de las encuestas europeas estudiadas en el Capítulo VI y las realizadas exclusivamente en nuestro, fundamentalmente por la SETE, aunque también aludiré a otras responsabilidades del INCIPE o de algunos medios de comunicación.

Como hice en el Capítulo VI en el ámbito europeo, las encuestas realizadas en 2002 tras la llegada del euro físico serán objeto de un epígrafe (7.2.2.3.) dentro del apartado dedicado a la preparación, debido a que las preguntas que plantean son distintas a las efectuadas hasta 2001, y no se puede establecer una serie histórica; en los casos en que sí se puede seguir la serie, he preferido hacerlo así: son el sentimiento de estar informado y las fuentes de ayuda e información (Capítulo V), el conocimiento básico de la UEM (7.2.1.3.3.) y las actitudes hacia la misma (los epígrafes del apartado 7.2.3.).

De nuevo, abordaré la evolución de la opinión pública –con las limitaciones que ya he reiterado sobre el uso de este concepto referido a la UE y la UEM– desde las tres perspectivas fundamentales de la Unión Monetaria que se recogen en estas encuestas: el nivel de conocimiento de sus distintos aspectos; el grado de preparación y adaptación práctica de ciudadanos y empresas al euro; y el apoyo de los españoles a la UEM y su percepción de las ventajas, inconvenientes y riesgos que conllevará. Esta última perspectiva es la que se relaciona con las actitudes de partida del apartado anterior y en la que profundizaré posteriormente para averiguar si se pueden aplicar en el caso español las mismas relaciones causales identificadas en el caso europeo general.

7.2.1. El conocimiento de la moneda única

7.2.1.1. Conocimiento de la existencia del euro

En España se han dado, al igual que en el resto de Europa, porcentajes abrumadores de conocimiento de que iba a existir una moneda única. Según las ESC, en 1997 un 93% de los españoles lo sabían, cifra que llegaba al 98% un año después³⁷.

Las encuestas realizadas por la SETE en años posteriores demuestran que se han mantenido estos niveles de conocimiento generalizado: 96% en 1999 y 98% en 2000 y 2001. Estos porcentajes suponen una práctica unanimidad, ya que el 2% de respuestas negativas queda anulado por el propio margen de error de la encuesta.

³⁷ ESC 97.2 y 98.4.

7.2.1.2. *España estará en la UEM*

El incremento del conocimiento en las fechas de mayor atención mediática y de más acciones de comunicación también se ha dado en España, aunque con menor intensidad. Por ejemplo, un 68% había oído algo de la cumbre del euro de mayo de 1998 un mes después, por debajo del 74% de la media de la UE. Recuérdese que el Plan nacional de transición al euro no se aprobó hasta finales de 1998 y que, hasta entonces sólo se había iniciado una pequeña Campaña previa. Aun así, la notoriedad debería haber sido mayor que en otros países donde estaba más clara su incorporación desde el principio.

La generación de confianza en nuestras posibilidades de entrar en la UEM era, por tanto, una de las prioridades de la primera fase de la Campaña española. Ello es especialmente relevante, por cuanto hasta bien entrado 1997 no quedó claro que nuestro país y el resto del *Club Med* podrían aprobar el examen y vencer así la resistencia de sus vecinos del Norte, gracias a las dificultades de Alemania para cumplir los criterios³⁸.

Pese a no conocer excesivamente la cumbre del euro, ese mismo mes el 84% de los españoles ya sabían que nuestro país entraría en la UEM en 1999. Este porcentaje llegó a un máximo del 86% en junio pero descendió al 80% en julio³⁹, lo que confirma una vez más la hipótesis de que los niveles de información bajan conforme se apagan los ecos de las acciones de comunicación coincidentes con las fechas clave del proceso. La media de conocimiento en los 11 países fue del 80%, 76% y 75%, respectivamente. Ninguno de los países del Sur superaba a España en esta respuesta, ya que sólo se alcanzaban porcentajes mayores en Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca y Alemania.

Antes de que se tomara la decisión sobre los participantes, los españoles eran los más optimistas entre los ciudadanos de los países *dudosos*: un 74% pensaba que España cumpliría los criterios en febrero de 1998, mientras que este porcentaje era de sólo un 62% en Portugal, un 56% en Italia y un pequeño pero realista 32% en Grecia. Esta pauta se repetía en una pregunta sobre las posibilidades que los ciudadanos otorgaban a su país de entrar en la tercera fase de la UEM. En abril de ese año, otorgábamos a España 77 probabilidades entre 100, casi en la media de los 11, del 78%. La probabilidad era del 71% en Portugal, del 70% en Italia y del 45% en Grecia (ESC 98.2 y 98.4).

7.2.1.3. *Conocimiento concreto de la UEM*

Por tanto, tenemos que la práctica totalidad de los españoles ha sabido desde 1997 que el euro iba a existir y un porcentaje muy alto ha sido consciente después del examen de convergencia de que nuestro país se incorporaría a la UEM en 1999.

Pero las cifras abultadas de conocimiento se acaban con estos dos conceptos tan básicos. De las respuestas de los ciudadanos se deduce que durante casi todo el proceso ha existido un bajísimo nivel de conocimiento, menor aún que en el resto de Europa, de los detalles de la introducción del euro, incluso de los más básicos: las fechas, el tipo de cambio o qué es una Unión Monetaria. Únicamente en el tramo final se empezaron a ver porcentajes mediocres. En 6.2.1.3.5. señalé que España aparecía en el segundo escalón por desconocimiento, a la altura de Italia y por delante de Grecia e Irlanda, según las respuestas sobre los aspectos concretos del euro en las encuestas. No obstante, el estudio cualitativo de 2001 nos otorgaba un nivel alto de conocimiento en esa fecha.

Veamos en detalle estos puntos.

³⁸ Ver A.3.3.4.

³⁹ ESC 98.5, 98.6 y 98.7.

7.2.1.3.1. El nombre del euro

España se encuentra en el grupo de cabeza en cuanto a conocimiento del nombre. En primavera de 1998, dos años después de la adopción de la denominación “euro”, el 87% de los españoles respondían correctamente a la pregunta “¿Sabe usted el nombre de la moneda única?”. Ese porcentaje era la media de los 11 países de la zona euro y sólo era superado por Francia, Alemania, Austria y Luxemburgo (Eurobarómetro 49).

7.2.1.3.2. Las fechas de la transición

El calendario de introducción ha sido un gran desconocido en España, más aún que en el resto de la zona euro, salvo la fecha del comienzo de circulación de billetes y monedas. No obstante, todavía un 20% de la población ignoraba en enero de 2001 que eso sucedería unos pocos meses después, según las encuestas de la SETE. Según los Eurobarómetros Flash, esta ignorancia se elevaba al 34% en mayo de 2001 y bajaba al 22% en julio, en ambas fechas cifras ligeramente mejores que la media de la zona euro.

Este nivel de conocimiento desciende de forma notable cuando se pregunta por el resto de fechas en las que se estructura la transición de la peseta al euro, que no eran conocidas por más de un 25% de la población en el último año del período transitorio. Aquí se incluye también una fecha de tanta importancia histórica como la de la desaparición de la peseta el 1 de marzo de 2002; sólo la conocía un 23%. El desconocimiento llegaba a superar el 70% de respuestas “no sabe o no contesta” para algunas preguntas.

El conocimiento del calendario apenas avanzó desde el inicio de la tercera fase de la UEM. En otoño de 1999, cuando todavía no se había acertado el período de coexistencia de seis meses, sólo el 15% de los españoles, por debajo de la media, respondían que la peseta desaparecería seis meses después del 1 de enero de 2002. La mayoría (35,1%) pensaba que la peseta desaparecería el mismo 1 de enero, y lo que es más llamativo, el 8,2% creía que esa fecha sería el 1 de enero de 2001. Un porcentaje muy elevado –el 21%– no sabía qué contestar (Eurobarómetro 52).

Gráfico 24: Conocimiento del calendario de implantación

	<i>Acierta</i>	<i>No Acierta</i>	<i>NS/NC</i>
Entrada en circulación de billetes y monedas en Euros (1 Enero 2002)	80	11	9
Período de coexistencia de las dos monedas (curso legal de Pesetas y Euros) (1 Enero/28 Febrero 2002)	22	36	42
Fecha a partir de la cual la Peseta dejará de tener curso legal y sólo quedará el Euro (A partir del 1 Marzo 2002)	23	36	41
Período en el cual las Ptas se podrán canjear por Euros en instituciones crédito y Banco de España (Entre 1 Enero y 30 de junio)	14	32	54
Fecha a partir de la cual las Pesetas sólo podrán canjearse por Euros en el Banco de España (A partir del 1 Julio 2002)	11	29	60
Fecha partir de la cual se empezará a distribuir pequeños juegos de monedas en Euros (A partir del 15 Diciembre 2001)	6	23	72

SETE, 2001, 26.

Los datos del Eurobarómetro Flash arrojaban que ese 15% de respuestas correctas había descendido al 10% en marzo de 2001, pero en mayo ya alcanzaba el 25% y en julio llegaba al 27%; en enero la SETE lo cifraba en un 23%.

Pese al incremento, eran cifras tremendamente bajas cuando faltaba tan poco para la introducción del euro físico y, aun así, superaban la media de la zona euro, que era del 10%, el 14% y el 17% en marzo, mayo y julio, respectivamente. Recuérdese que el final del período de doble circulación era la fecha menos conocida en todos los países.

Es curioso que la fecha menos conocida, según la SETE, fuera la más cercana, es decir, el 15 de diciembre de 2001, día en que se podrán obtener juegos de monedas en euros por valor de 2.000 pesetas. Tan sólo un 6% estaba al tanto de ello.

Si nos remontamos más atrás en el tiempo, descubrimos que esta ignorancia supina sobre el calendario viene de lejos, puesto que los españoles tampoco conocíamos la importancia del 1 de enero de 1999 con posterioridad a esa fecha. En otoño de ese año, sólo un 17,2%, frente al 37,6% de media en la zona euro, sabía que ya era posible pagar en euros en España mediante cheque o tarjeta de crédito. La respuesta ganadora era el 1 de enero de 2002, con un 29%, lo que significa que muchos españoles identificaban la circulación del euro físico con su uso escritural, y otra respuesta, el 1 de enero de 2000, superaba a la correcta con un 17,7%. Los que no lo sabían llegaban al 23,8%.

La cosa era peor aún si se preguntaba por la posibilidad de hacer pagos virtuales en otros países, ya que el acierto bajaba al 12,7%, lo que nos situaba como el segundo país más ignorante de la UE, por delante de Holanda. El “no lo sé” llegaba al 48,7%. Por encima de la respuesta correcta volvían a estar el 1 de enero de 2002 y de 2000.

El Eurobarómetro 54 mostraba que, en otoño de 2000, había aumentado al 36% el porcentaje de los que elegían el 1 de enero de 2002 como respuesta a la pregunta sobre los pagos dentro de España con cheque o tarjeta.

7.2.1.3.3. Los españoles no sabemos qué es una unión monetaria

Ante la pregunta “¿Qué sabe o qué ha oído acerca del euro?”, La mayoría de los ciudadanos, un 34%, respondieron en 2001 (SETE) que se trata de una moneda común europea, es decir, el concepto básico del euro. Pero niveles tan bajos como el 20% dijeron que sustituiría a la peseta. Esta cifra, tan contundente, puede interpretarse como que el 80% de los españoles, nada menos, no sabían que el euro iba a ser su nueva moneda en sustitución de la peseta, sino que pensaban que era la moneda común de otros países europeos; esto es, que España no participaría en ella. Sin embargo, hemos visto que sí había un conocimiento mayoritario de la fecha de la introducción de billetes y monedas, y que los españoles sabían que se iba a introducir una nueva moneda. ¿De dónde proviene esta contradicción? De que, en esta pregunta, se pedía una respuesta espontánea sobre lo que cada persona había oído acerca del euro, con lo que a muchos encuestados no les vino a la cabeza la sustitución de la peseta⁴⁰. Pero más allá de esta cuestión técnica, se vislumbra que los españoles no tenían nada claro a menos de un año para el fin del período transitorio en qué consistía una unión monetaria.

Esta hipótesis se confirma con otros datos. Para empezar, como sucedía en el conjunto de la zona euro, la cifra de los que sabían que podían utilizar desde 1999 el euro en España era muy superior a la que aparecía cuando se preguntaba sobre esta posibilidad en el resto de países de la UEM, lo que implica que había un porcentaje importante de personas que sabían que el euro se implantaría en nuestro país pero no eran conscientes de que lo compartirían con otros, es decir, de lo que es una unión monetaria.

⁴⁰ Por detrás de su carácter europeo, lo que más nos sonaba del euro era su novedad (lo cual era falso, puesto que existía desde 1999) y que servía para facilitar los viajes. Todo conocimientos muy simples.

No obstante, en las preguntas sobre distintos atributos de una unión monetaria que introducía el Eurobarómetro 49, los españoles éramos más conscientes que la media de que el euro se usaría para pagar bienes y servicios en todos los países participantes: 87% frente a 84%. Ahora bien, el porcentaje de los que pensaban que la mayoría de los países de la UE entrarían en el euro era inferior en España, 68% frente a 74%, y lo mismo ocurría con los que sabían que el euro tendría el mismo valor en todos los países: 63% en España, 69% en la media de la zona euro. La mayor diferencia aparecía en la existencia del BCE, que sólo conocían el 55% de los españoles frente al 66% de media.

España volvía a superar el nivel de acierto medio en la pregunta de los Eurobarómetros Flash que inquiría si era “verdadero” o “falso” que los billetes y monedas emitidos en España serían aceptados inmediatamente en todos los países que adoptaran el euro. En julio de 2001, el 87% de los españoles respondieron correctamente, lo que coincide con la cifra del Eurobarómetro de 1998, frente al 80% de la media de la zona euro. Aun así, sigue siendo grave que, a sólo siete meses de la llegada de billetes y monedas, un 8% de los españoles pensaran que el euro no sería aceptado en otros países y que otro 5% no lo supieran, como reconocía el propio informe de la encuesta⁴¹. En 2002, la cifra llegó al 93%, con un 5% de desconocimiento y un 2% de errores.

7.2.1.3.4. El tipo de cambio euro-peseta y su irrevocabilidad

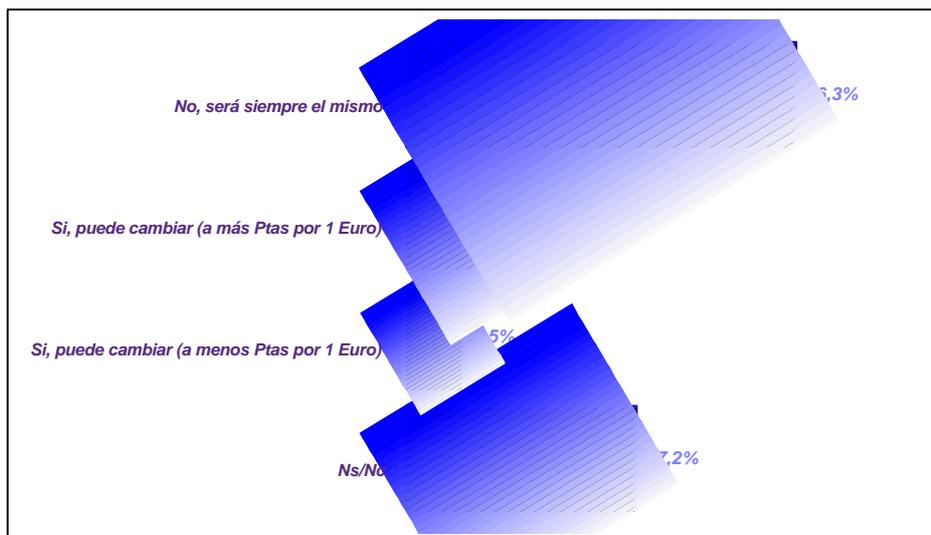
En 1999, sólo un 53% de los españoles conocían el tipo de cambio fijo e irrevocable de la peseta frente al euro, según cifras de la SETE. Esto se puede explicar porque no había dado tiempo a que los ciudadanos se aprendieran una cifra tan complicada (166,386), pero un año después el porcentaje estaba estancado en el 55% y, en 2001, pese a la intensificación de la campaña y al exitoso mensaje “6 euros = 1.000 pesetas”, esta proporción sólo alcanzaba al 70% de la población.

Las encuestas europeas no pintan un panorama más alentador para España, pero sí nos sitúan en mejor posición que la mayoría de los países que comparten el euro. Los Eurobarómetros Flash indican que España era en 2001 el segundo país con mayor conocimiento del tipo de cambio exacto: 68% en marzo, 65% en mayo y 74% en julio. La media de la zona euro era del 54% ese mes, y sólo nos superaba Portugal, con un 80%.

El Eurobarómetro 52.0 de otoño de 1999 indicaba sólo el 50% de los españoles sabían entonces que el tipo de cambio irrevocable euro-peseta había sido ya fijado, mientras que un 9,7% pensaba que no lo había sido y un 40,3% no lo sabía. La media de aciertos en la zona euro era del 68%. Más preocupante todavía es que menos del 50% de los españoles eran conscientes en 2001 de que el tipo de cambio entre el euro y la peseta no puede variar, según la SETE. Es decir, más de la mitad, bien no lo sabían, bien creían que la peseta puede fluctuar frente al euro. En 2001, el estudio cualitativo de OPTEM encontraba que la población necesitada de ayuda especial en España todavía no tenía claro que el tipo de cambio fuera irrevocable.

Esto, junto con las cifras de los dos epígrafes anteriores, deja muy claro que existía un gran desconocimiento de los rasgos básicos de una unión monetaria: que comporta la sustitución de la moneda por otra con carácter oficial, que la antigua debe desaparecer y que el tipo de cambio es fijo, con las consecuencias que eso acarrea.

⁴¹ Ver apartado 6.2.1.3.3.

Gráfico 25: ¿Podría cambiar en algún momento la paridad de la peseta con el euro?

SETE, 2001, 26.

7.2.2. La preparación para el cambio al euro

Si en el conjunto de Europa la preparación práctica era el principal objetivo de la Campaña de comunicación, en el caso particular español ésta era la única meta, como vimos en el Capítulo V. En los próximos epígrafes comprobaré si, según las encuestas, la concentración de esfuerzos y recursos en ella ha merecido la pena, tanto en el conjunto de la población como en las pequeñas y medianas empresas; si, a pesar de saber muy poco de qué es la UEM y cómo se articula, estábamos preparados para vivir con el euro.

7.2.2.1. La población en general

7.2.2.1.1. No hicimos pagos en euros en el período transitorio

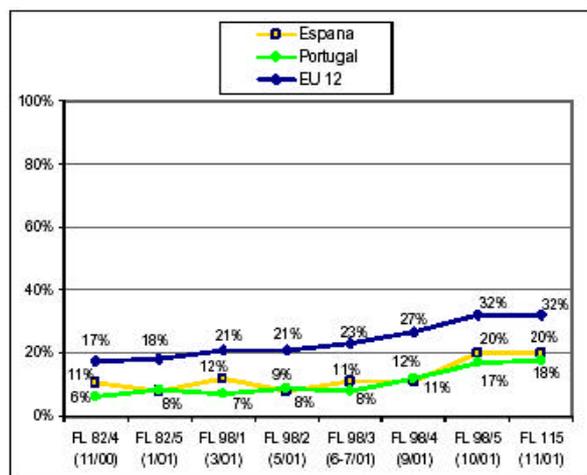
España presentaba unas cifras ligeramente menos catastróficas que el resto de la zona euro en cuanto al uso escritural del euro en otoño de 1999: un 93,6% no había realizado ningún pago con tarjeta, transferencia o cheque, frente al 97% y al 96%, respectivamente, de la media. Sin embargo, esto no deben llamar a engaño, ya que no había un porcentaje mayor de españoles que hubieran realizado pagos en euros, sino todo lo contrario; eran menos que la media. La explicación son los altos porcentajes de “no lo sé” en nuestro país, del 5,6% y el 5,7% en función del medio de pago. Es imposible que la gente no supiera si había hecho pagos en euros o no, por lo que hay que estimar que lo que no sabían era que se podían hacer: sólo el 17,2% era consciente de ello (7.2.1.3.2.).

Un dato positivo es que, aunque más de la mitad de los pocos españoles que hicieron algún pago en euros lo realizaron dentro del país, un 25,6% efectuó operaciones transfronterizas, muy por encima del 19,1% de media en la eurozona.

A partir del año siguiente, 2000, los Eurobarómetros Flash miden si los ciudadanos han tenido algún tipo de experiencia práctica con la moneda única.

En España, ésta se situó muy por debajo de la media de la UEM durante más de un año: creció del 8% en julio de 2000 al 11% un año después y al 20% en noviembre de 2001, mientras que la media aumentó del 15% al 32% en ese período. Del 11% de julio, el 6% tenía experiencia en el trabajo, el 4% en la vida privada y el 1% en ambos.

Gráfico 26: Did you already have practical experience of the euro, at work or in your private life, and if so, in what circumstances ?



Flash Eurobarometer 115 “Attitudes on the euro(6) – Euro In”, noviembre 2001, 42.

Por consiguiente, a cinco meses de la llegada de los billetes y monedas, casi el 80% de los españoles jamás habían hecho una operación en euros, con lo que su nivel de preparación para utilizarlo y para adaptarse a la nueva escala de valores era muy reducido. Así lo constataba el análisis cualitativo de julio de 2001, que señalaba a España como uno de los países con más dificultades para crear una escala de valores, debido a la complejidad del tipo de cambio de la peseta y a que “se ha enseñado peor”⁴².

La razón principal para este rechazo masivo al uso del euro antes de 2002 es la misma en España que en el resto de países: el desinterés. En otoño de 1999, sólo un 29,1% declaraba que temía confundir el euro con la peseta, un 41,4% no tenía una cuenta en euros y un 33% no tenía chequera. No obstante, estas dos circunstancias, más que causas para no usar el euro, son parte del fenómeno, esto es, formas de usar o no usar el euro. Un mínimo 3,4% había pedido una chequera pero no se la habían facilitado y un 7,9% temía las posibles comisiones bancarias, lo que evidencia de nuevo el desconocimiento de que éstas no podían imponerse que vimos en 5.6.1.3. Algo más de importancia tenía que muchas tiendas no aceptaran pagos en euros, respuesta que daban el 21,3% de los españoles, frente a la media de la zona euro del 32,5%, o la creencia de que era difícil operar con la nueva moneda, razón para un 37,7%, frente a la media del 40,5%.

Las causas verdaderamente relevantes empezaban por la ignorancia de la posibilidad de pagar en la nueva moneda: 34,7%, por encima de la media del 29,6%. En otoño de 2000, el Eurobarómetro 54.0 llevaba nuestro porcentaje al 39%, con lo que se confirma la menor información de los españoles respecto a la media, 33%. La respuesta “no veo la razón para pagar en euros ahora” llegaba al 54,1%, en este caso muy por debajo de la media de la UEM del 72. La clave estaba en la falta de necesidad para hacerlo, aunque España seguía por debajo de la media: el 67% frente al 77,1%⁴³.

⁴² OPTEM, 2001, 12.

⁴³ Eurobarómetro 52.0. Evidentemente, podían decirse varias causas para no usar el euro; de hecho, las preguntas eran una enumeración de las posibles razones, a las que el encuestado debía responder sí o no.

7.2.2.1.3. *No pensábamos usarlo hasta 2002*

La conclusión del apartado anterior –los españoles usamos el euro *virtual* todavía menos que la media de la zona euro, ya muy baja de por sí, debido a la ignorancia de esta posibilidad, a las dificultades esperadas y, sobre todo, a la inutilidad de hacerlo– se complementa con las respuestas sobre cuándo pensábamos empezar a utilizarlo.

Aquí fiábamos más largo todavía que la media de la UEM el uso del euro: a finales de 1999, el 26% no pensaba utilizarlo antes de que la peseta desapareciera del todo, mientras que el 18,1% tenía intención de hacerlo cuando circularan los billetes y monedas. La media de los ciudadanos de la UEM se decantaba mayoritariamente por esta segunda opción, el 32,6%, frente al 27,2% que no pretendía usarlo hasta que desapareciera su moneda nacional. La diferencia entre la suma de los porcentajes en España y en la zona euro se explica por el altísimo número de españoles que no sabían qué contestar: 31,2%, el mayor de todos los países. Recordemos que muy pocos sabían cuándo desaparecería la peseta, el 15% en 1999 y entre el 23% y el 27% en 2001.

Pese a que retrasamos más que la media el uso del euro, los españoles encontramos bastantes ventajas a empezar a hacerlo: un 45,7%, cifra sólo superada por Italia y Luxemburgo, pensaba en 1999 que era útil para irse acostumbrando, y sólo un 21,4%, frente a una media del 34,9%, creía que no era útil de momento⁴⁴. ¿Cómo se puede explicar esta contradicción? Una hipótesis bastante razonable es achacarlo a la falta de información y de preparación de los españoles que se trasluce en todas las respuestas. Si no sabíamos en 1999 que ya se podía usar el euro ni cuándo desaparecería la peseta, ni sabíamos mayoritariamente el tipo de cambio, es lógico que no pensáramos usar el euro hasta que no fuera inevitable. Ante la posibilidad teórica de empezar a utilizarlo, contestábamos que sería útil, pero eso no significa que tuviéramos intención de hacerlo.

7.2.2.1.4. *La Euroetiqueta, desconocida; el doble etiquetado, sólo útil en 2002*

Los españoles hemos compartido con el resto de la zona euro el temor a ser engañados y a sufrir abusos con motivo de la transformación de los precios. Así, durante 2000 y 2001 nuestro país fue uno de los más convencidos de la picaresca, con índices sistemáticamente superiores a la media, situación que se mantuvo una vez introducidos los billetes; entonces, los niveles se dispararon en la UEM y en España, donde llegaron al 86% (ver 5.6.1.3.). Las subidas fueron percibidas en todas las áreas, con especial incidencia en bares, restaurantes, servicios y ocio; sólo se calificaba de reducida en banca.

La efectividad ha sido totalmente nula en dar a conocer la *Euroetiqueta* y el código de buenas prácticas, uno de los objetivos prioritarios de la Campaña para 2001 y 2002 para paliar este temor al engaño (5.4.1.). En el primero de esos años, menos del 10% de la población había oído hablar la *Euroetiqueta*, según la SETE; el resto no tenía ni idea de qué era. Y con una agravante: cuando a los encuestados se les explicaba qué era, menos del 50% consideraba que servía para darles mayor confianza en la transición.

En las encuestas europeas, el conocimiento de la *Euroetiqueta* se sitúa en cotas bastante más elevadas, probablemente por la distinta metodología empleada⁴⁵.

⁴⁴ Eurobarómetro 52.0.

⁴⁵ En las encuestas de la SETE, la pregunta era “¿Conoce o ha oído hablar sobre la etiqueta euro?”. En los Eurobarómetros se pone al encuestado en antecedentes al preguntarle “Algunas tiendas exhiben este logotipo. ¿Lo ha notado alguna vez?”, lo predispone a una respuesta más positiva.

En 1999, el Eurobarómetro 52.0 indicaba que el 39,5% de los españoles habían percibido este distintivo, por encima de la media del 38% en la zona euro, y el 54% respondía que no. En otoño de 2000 empeoró su percepción, ya que el “no” llegaba al 61%. En 2002, sin embargo, el “sí” subió bastante, aunque sin exagerar: al 61,3%.

Otra cosa es si los españoles conocíamos el significado de la *Euroetiqueta*, pregunta en la que volvíamos a exhibir un altísimo porcentaje de desconocimiento: 35,4% en 1999 (sólo superado por Portugal e Irlanda), que se redujo al 19% en 2000. De las posibles opciones, la más contestada era “los precios se muestran también en euros”, con el 35,3% en 1999 y el 34% en 2000, seguida por “se puede pagar también en euros en la tienda”, con el 30,1%, y por “se puede obtener aquí información sobre el euro”, con el 7,6%. En la media de la zona euro la respuesta más popular era “se puede pagar también en euros”: 41% en 1999 y 60% en 2000⁴⁶.

Respecto a la confianza en los comerciantes que exhibieran el logotipo⁴⁷, en esa fecha era superior a la media en España, del 16,4%, pero la inmensa mayoría, el 72,1%, no sentía más confianza por comprar en un comercio con la *Euroetiqueta*. Esa cifra está por encima de la que arrojaban las encuestas de la SETE, si bien éstas se refieren a 2001. En otoño de 2000, el Eurobarómetro 54.0 medía esta confianza en una escala del 1 al 3, en la que España se situaba en el 2,23. En 2002, se mantenía la situación: la confianza era algo superior a la media, pero para el 64,5%, el logotipo no cambiaba nada.

Según los Eurobarómetros Flash, que preguntaban si el encuestado tendería a confiar en los comerciantes que adoptaran un código de conducta y exhibieran la *Euroetiqueta* sin preguntar si la habían visto ni qué era, en España se produjo un fuerte crecimiento de la confianza en 2001, ya que respondían “sí” a esta pregunta un 78% en marzo, un 80% en mayo y un 79% en julio. Estas cifras nos colocaban como el segundo país con mayor confianza potencial en estas prácticas, por detrás de Irlanda.

En cuanto a la doble indicación de precios, en 1999 los españoles nos habíamos percatado menos de ella que la media comunitaria: el 81,2% frente al 84%. Pero el 50,3% miraba sólo los precios en pesetas, el 38,6% algunas veces los miraba en euros y sólo un 10,6% lo hacía siempre, muy cerca de la media. En otoño de 2000, la atención había bajado y sólo un 36% se fijaba algunas veces, probablemente porque los ciudadanos se habían olvidado de la novedad de 1999. Los que miraban los euros lo hacían en todos los productos: 75,7% en 1999, frente al 24,3% que sólo se fijaba en los básicos, lo que nos situaba en tercera posición por países. En 2000, la primera cifra bajó al 66%.

Ahora bien, una cosa era fijarse en el precio en euros y otra convertirlo en pesetas, cosa que sólo hacía siempre el 9,3% del 49,2% que se fijaba; algunas veces lo convertía el 18,7%, y raramente, el 4,9%. Nunca convertía los precios el 65,4%, 10 puntos por encima de la media. El proceso contrario, transformar de pesetas a euros, sólo era realizado siempre por un 3% en 1999, algunas veces por un 13,5% y raramente por un 5,1%. Estas cifras son peores que las de la media de la zona euro⁴⁸.

⁴⁶ El Eurobarómetro 54.0 sólo planteó esta pregunta en Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal y Finlandia.

⁴⁷ Una vez que se explicaba a los encuestados que “este logotipo significa que los precios están expresados en euros y en moneda nacional. También significa que el comerciante aplica el tipo oficial de conversión y utiliza las reglas de redondeo”.

⁴⁸ Eurobarómetros 52.0 y 54.0. En este último se preguntaba por el precio en euros de varios artículos de consumo habitual, como se recordará de 6.2.2.1.4. Sin embargo, los resultados no son relevantes para medir el nivel de preparación en nuestro país: sistemáticamente, los españoles daban una cantidad inferior a la de la mayoría de los países de la zona euro, especialmente de los más desarrollados; pero esto no debe

En primavera de 2002, sólo el 11,5% se fijaba sólo en los precios en euros, el 73,8% los miraba en las dos monedas y un 14,1% sólo los miraba en pesetas (Eurobarómetro 57.1). Eso sí, los españoles nos dimos cuenta de la utilidad del doble etiquetado, y así lo reconocía el 81,7% según el Eurobarómetro estándar y un 81% según el Flash de esa fecha, en ambos casos por encima de la media. Es más, éramos mayoritariamente partidarios de mantener la doble indicación de precios, de cuentas bancarias y facturas según las dos encuestas. Eso corrobora nuestras mayores dificultades para adaptarnos a los precios que indicaban las cifras anteriores.

7.2.2.1.5. Memorizar precios en euros

Las preguntas sobre si los ciudadanos intentaban memorizar los precios en euros constatan que los españoles teníamos una preparación similar al resto de los europeos. Según el Eurobarómetros Flash de julio de 2001, el porcentaje que lo había intentado era del 31% frente a la media del 30%. Aun así, no debe ocultar que un 69% de los españoles no habían hecho ese esfuerzo a cinco meses de la llegada de billetes y monedas.

La idea de que a los españoles nos costó mucho, más que a la mayoría de los europeos, empezar a hacer las conversiones mentales entre euros y pesetas se confirma porque encontrábamos extremadamente útil que las tiendas dispusieran de una registradora en la que apareciera el cambio de sus compras en las dos monedas. En julio de 2001, el 84% de los españoles lo apoyaban, porcentaje que sólo superaba Italia con el 91%. La media de la zona euro era del 77%. En mayo la cifra en España era del 87%.

7.2.2.1.6. Preparación para el período de coexistencia

Completaré este apartado dedicado a la preparación de la población en general con algunas preguntas referidas a los conocimientos y expectativas para el período de coexistencia entre pesetas y euros, del 31 de diciembre de 2001 al 28 de febrero de 2002, fechas que, recordemos, sólo conocían entre el 23% y el 25%, según la fuente.

Los niveles de desconocimiento práctico eran elevados también cuando se trataba de saber dónde se podrían cambiar los billetes y monedas de pesetas por los de euros. El 70% en 1999, el 69% en 2000 y el 68% en 2001 (SETE) sabía que podría hacerlo en bancos y entidades financieras. En 2001, sólo un 26% sabía que podrá canjearlos también en el Banco de España, y eso que la cifra había crecido bastante respecto a los años anteriores. Llama la atención que un 6% citara en 2001 las oficinas de la Seguridad Social como lugar de canje, probablemente influidos por la publicidad de este organismo sobre la posibilidad de cotizar en euros.

La SETE incluía en sus encuestas una pregunta sobre cuándo pensaban los ciudadanos empezar a utilizar el euro físico. En enero de 2001, el 52,9% pretendía empezar poco a poco y el 23,8%, usarlo desde el principio. Pero, de nuevo, había un enorme porcentaje que no sabía qué iba a hacer, el 19,2%. Esto confirma esa sensación de que la gente no quería complicarse la vida con el euro hasta que no fuera imprescindible⁴⁹.

interpretarse como una muestra de mayor desconocimiento, sino como un indicativo de que los precios de estos productos eran más bajos, también en pesetas, en nuestro país.

⁴⁹ No obstante, la avalancha de demanda de billetes y monedas de euro en los primeros días de 2002, aun que no existen cifras oficiales en el momento de escribir este capítulo, indican que el porcentaje de españoles que comenzaron a usar el euro desde el primer día fue finalmente muy superior a ese 23,8%.

Respecto a las preocupaciones con vistas al período de coexistencia entre la peseta y el euro, la mayor era la adaptación a los nuevos precios, como señalé en 5.6.1.3. Allí ya analicé en detalle este punto, pero me gustaría destacar que existía en España un alto porcentaje de personas convencidas de que se iba a aprovechar la llegada de los billetes y monedas para subir los precios de forma generalizada –como así fue finalmente–, aunque no eran mayoría: un 32% frente a un 39% que rechazaba esta posibilidad.

7.2.2.2. Las pequeñas y medianas empresas

Echaré ahora un vistazo al nivel de preparación de las pequeñas y medianas empresas españolas, al igual que hice en el Capítulo VI con las del conjunto de la zona euro. Me permito reiterar que las Campañas para 2000 y 2001 situaron a este colectivo como objetivo principal debido al peligro de un colapso en el sistema productivo por su falta de adaptación. Para el estudio del caso español utilizaré los mismos Eurobarómetros Flash “Las pyme y el euro” que empleé en el análisis europeo, que completaré con tres oleadas de encuestas realizadas por la SETE entre las pyme en 1999, 2000 y 2001⁵⁰.

7.2.2.2.1. Más información que la población en general

De las encuestas realizadas en los tres años posteriores al nacimiento del euro se deduce que las pyme estaban bastante mejor informadas que la población general⁵¹. La proporción que conocía el tipo de cambio correcto entre la peseta y el euro estuvo siempre por encima la existente en el conjunto de los ciudadanos, hasta un máximo del 87% en 2001. Asimismo, los empresarios tenían mucho más claro qué es una unión monetaria, puesto que el 69,1% sabía entonces que el tipo de cambio era irrevocable; un 17,2% lo desconocía, pero eran muy pocos los que pensaban que podía variar la paridad.

Gráfico 27: Calendario de implantación del euro

	Respuestas acertadas	Otras Fechas	Ns/Nc
Entrada a circulación de billetes y monedas Euro (1 Enero 2002)	71,6	22,8	5,6
Período de convivencia física del Euro y la Peseta (1 Enero/28 Febrero 2002)	30,8	51,7	17,5
Fecha, a partir de la cual, la peseta dejará de tener curso legal y sólo quedará el Euro (1 Marzo 2002)	32	46,7	21,3
Período de canje, en las entidades financieras y Banco de España (1 Enero/30 Junio 2002)	24,4	44	31,6
Fecha a partir de la cual sólo se podrá canjear en el Banco de España (1 Julio 2002)	20,5	40,6	38,9

SETE, Informe pyme, 2001, 26.

⁵⁰ Estudio de opinión sobre el euro, pymes, SETE, febrero 2001. Esta encuesta fue realizada entre 1.500 empresas de entre uno y 250 empleados entre el 22 de diciembre de 2000 y el 12 de enero de 2001. Los entrevistados ocupaban los cargos de director general o financiero.

⁵¹ En 5.6.2.1. expliqué que el sentimiento de estar bien informados de los empresarios era superior al de la población general –lo que concuerda con lo visto en este epígrafe–, pero disminuyó de 2000 a 2001.

Sin embargo, cuando se descendía a cuestiones de más detalle sobre la transición, los niveles bajaban extraordinariamente, incluso por debajo de los de la población general. La fecha del 1 de enero de 2002, por ejemplo, sólo era conocida por el 71,6% de las pyme en 2001, frente al 80% del conjunto de los ciudadanos. Y el resto de las fechas relevantes eran conocidas por porcentajes sensiblemente inferiores. Pero lo más preocupante es que los empresarios daban generalmente fechas incorrectas para la mayoría de los acontecimientos, algo muy peligroso para una preparación para la que sólo faltaban unos meses. Esta confusión llegaba a su extremo con el período de convivencia física del euro y la peseta, que un 51,7% de las empresas situaba en unas fechas irreales.

Otras cuestiones prácticas a las que la Campaña concedía gran importancia tampoco eran conocidas por un número satisfactorio de pyme españolas. Es el caso de la *Euroetiqueta*, de la que habían oído hablar poco más del 10% de los empresarios en 2001, pese a que se supone que se hizo un importante esfuerzo para difundirla. Peor todavía: un 35,9% no tenía ninguna intención de adoptar la *Euroetiqueta*, aproximadamente la misma proporción de los interesados en hacerlo. Más proclives se mostraban al doble etiquetado: un 81,4% de las pyme juzgaba conveniente exponer los precios en euros y pesetas antes del 31 de diciembre de 2001, y un 59,5% ya lo hacía o pensaba hacerlo. No obstante, un 35,5% era reacio a ello.

7.2.2.2.2. Alto nivel de preparación

Pese a estas confusiones, pese al desconocimiento de la *Euroetiqueta* y pese a que se sentían peor informadas y demandaban más y mejor información práctica como vimos en 5.6.2., la Campaña sí tuvo éxito en fomentar la preparación de las pyme. En el año 2000, un 63,8% de las empresas estaban ya preparadas o habían iniciado el proceso para ello (SETE). En 2001, esta cifra llegaba ya al 79,1%, de las que el 29,7% ya habían concluido los preparativos, 4,1 puntos más que en 2000. Menos del 5% pensaban adaptarse cuando el euro ya circulara físicamente; en 2000, ese porcentaje era del 14%.

Según los Eurobarómetros Flash, las empresas españolas ocupaban un sorprendente primer puesto en Europa por preparación en abril de 2001: un 35% afirmaban estar ya preparadas y sólo un 3% consideraban innecesario prepararse, frente a medias de la zona euro del 24% y del 15%, respectivamente. Tras un bache en agosto, debido probablemente a las vacaciones, en octubre el 48% se sentían preparadas, frente a una media del 43%, y el 7% pensaban que no hacía falta (media del 11%). La confianza de los empresarios españoles en su capacidad también superaba la media: índice de 92 puntos en agosto de 2001, frente al 88 de media; un 68% afirmaban tener “total confianza” en España frente al 59% medio. En octubre la diferencia con la media se redujo.

De todos estos datos se puede deducir que no ha existido en España el riesgo de colapso económico por falta de preparación de las pyme, cuya contención era la prioridad de la estrategia de comunicación de la Comisión (4.4.3.2.1.). La situación española permitía confiar en que se iban a evitar los cuellos de botella, la confusión entre los consumidores y los perjuicios económicos derivados de la falta de preparación.

Al igual que en el conjunto de Europa, existe una relación directa entre el tamaño de las empresas y el grado de preparación: cuanto más grande, más avanzada: un 36% de las empresas de más de 100 trabajadores ya estaba adaptada a principios de 2001, frente a un 24% de las de menos de cinco trabajadores (SETE). Algo que tiene su lógica, porque las más pequeñas no podían dedicar suficientes recursos materiales y humanos a un plan de paso al euro, ya que desatenderían su negocio.

7.2.2.2.3. Preparación por áreas similar a Europa

La medida objetiva de la preparación, consistente en preguntar si las pyme tenían un plan de acción y si lo habían ejecutado, mantenía a España en el pelotón de cabeza europeo. En agosto de 2001, un 65% de las empresas tenían su plan, frente a la media del 63%; en octubre, eran el 79% en España y el 72% en la zona euro. En agosto, un 40% tenía el plan detallado y un 25%, las líneas generales; en octubre, la proporción aumentaba: 52% detallado y 27% general. Respecto a la adopción de las medidas contenidas en los planes, nuestro país era el segundo donde más empresas respondían que las habían puesto en marcha todas, un 37% en agosto y un 47% en octubre, sólo superado por Austria y muy por encima de la media, del 22% en agosto y del 27% en octubre. Esta anticipación cuestiona nuestra tradicional imagen de improvisación y chapuza.

En cuanto a la preparación por áreas, la informática fue la más adelantada: el 65% aseguraba haberla adaptado ya en 2001 (SETE). En este nivel tan avanzado tenía bastante que ver que muchas empresas aprovecharan el *efecto 2000* para adaptarse al euro. Por el contrario, eran muy pocas las que presentaban sus declaraciones de impuestos en euros (13,4%) y las que habían abierto cuentas (17,4%) pese a que podía hacerse desde 1999, en línea con el conjunto de la zona euro. La contabilidad y la fiscalidad eran donde encontraban mayores dificultades, según el 38,5% de los encuestados. Sólo un 24,5% llevaba la contabilidad en euros en 2001. Para superarlas, el 16,75% solicitaba información adaptada a sus necesidades y el 14%, cursos prácticos de formación.

En los Eurobarómetros Flash, con unas opciones distintas a las encuestas de la SETE, se obtenían unos resultados muy similares. En agosto de 2001, el 84% de las pyme españolas aseguraban haber definido las adaptaciones informáticas, muy por encima del 66% de la media de la zona euro, y en segundo lugar aparecía la medida más tomada en Europa, la selección de personal a cargo de la adaptación, con un 75%. En información al personal también íbamos por delante –73% frente a 69%–, pero donde las españolas sobresalían claramente era en fijar precios en euros, algo que había hecho el 74% frente al 63% de las europeas. La medida menos frecuente era abrir una cuenta en euros, aunque aquí las españolas también superaban la media: un 34% frente a un 22%. En octubre, seguían por encima de la media en todas las áreas salvo informar a los socios, aunque en algunas medidas se había reducido la distancia: notablemente, en la fijación de precios en euros. Destacaba también el aumento de las cuentas en euros hasta el 67% frente a una media del 46%, con lo que dejaba de ser la menos frecuente.

La facturación en euros plantea una discrepancia entre ambas series de encuestas. Mientras las de la SETE indican que el 47,7% de las pyme la habían adaptado en 2000 y el 62,7% lo habían hecho en febrero de 2001, los Eurobarómetros Flash dejan este porcentaje en el 17% en agosto y el 20% en octubre de 2001; aun así, por encima de la media de la UEM, del 11% en agosto y del 16% en octubre. La discrepancia se explica porque la encuesta europea planteaba la pregunta de forma mucho más precisa: “¿Desde qué fecha piensa facturar sistemáticamente en euros?”. El 17% y el 20% corresponden a los que contestaron que ya lo hacían. Las de la SETE no preguntaban si ya facturaba en euros, sino que ofrecían una serie de áreas para que el empresario dijera si estaba ya preparado o no, y entre ellas estaba la “emisión de recibos y facturas en euros”. Por tanto, la sensación de tener la facturación preparada no es lo mismo que facturar ya. Recuérdese lo dicho sobre este tema y el posible exceso de confianza en 6.2.2.3. En todo caso, las encuestas europeas indicaban que el 71% (agosto) o el 69% (octubre) de las pyme españolas pensaban facturar en euros el 1 de enero de 2002.

Es interesante constatar que, pese a tener en marcha mayoritariamente el proceso de adaptación, las empresas no habían evaluado cuánto les iba a costar, ni en términos absolutos ni con relación a sus ingresos: así lo reconocían un 63,7% y un 70,1%, respectivamente, en la encuesta de la SETE de 2001. Un 62,8% no había hecho ninguna inversión y un 47,1% no pensaba hacerla. Entre las que sí habían calculado el coste, la mayoría no lo encontraba muy caro: un 13,8% lo cifraba en menos de 250.000 pesetas (1.502,53 euros) y la cuarta parte –el 24,1%–, en menos del 2,5% de su facturación.

7.2.2.2.4. La subida de precios, anticipada

Vimos en 5.6.2.3. cuáles eran las mayores preocupaciones los empresarios para el período de coexistencia: confundirse al usar a la vez pesetas y euros, y los cálculos para la conversión de los precios. Quisiera recalcar aquí que los empresarios también estaban convencidos de que habría una subida de precios como efecto de la introducción del euro –así lo pensaban el 48,1% en 2001–, especialmente en los servicios. Así ocurrió finalmente a partir de marzo de 2002 y así lo percibió la población (ver 7.2.2.3.1.).

Por otra parte, los empresarios han sido bastante conscientes de las oportunidades y peligros que supone la plena implantación del euro en España. En 2001, dos eran las principales consecuencias que preveían: que el euro facilitaría las relaciones exteriores de sus empresas (para el 84,4%), y la necesidad de adaptar sus precios a la nueva divisa (82,3%). También aludían al cambio de sus operaciones bancarias y financieras (68,4%), y al incremento de la competencia gracias a la mayor comparabilidad de los precios entre países de la zona euro, respuesta que daba el 53,8%. Lo veremos con más detalle en el apartado dedicado a las ventajas y repercusiones del euro, 7.2.3.3.2.

7.2.2.3. La introducción del euro físico

Como en el Capítulo VI, me ocuparé ahora de las conclusiones de las encuestas realizadas tras la introducción de los billetes y monedas, en enero de 2002, acerca del nivel de preparación alcanzado y los principales problemas con que se encontraron los ciudadanos. Las incluyo en un epígrafe aparte porque estas preguntas son distintas a las efectuadas hasta 2001 y no se puede establecer una serie histórica, salvo en el caso de los abusos en la conversión y la utilidad del doble etiquetado (7.2.2.1.4.). También aludiré a las conclusiones para España del estudio cualitativo de mayo de 2002⁵².

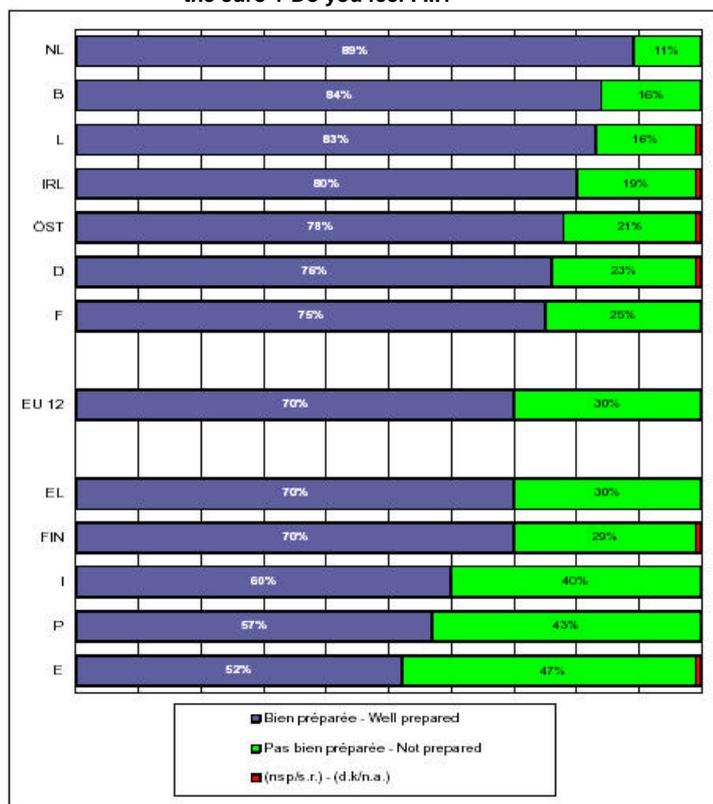
7.2.2.3.1. La población en general

España era el país donde los ciudadanos se sentían peor preparados en el momento de la llegada de billetes y monedas, según los Eurobarómetros Flash: sólo un 52% se consideraba bien o muy bien preparado, frente a un 47% que pensaba que no lo estaba (Gráfico 28). Este bajo nivel –la media era del 70%– confirma lo dicho sobre la escasa preparación práctica de los españoles hasta 2001, y puede relacionarse con el sentimiento de estar informado, también inferior a la media y sólo superior al de alemanes y portugueses. No obstante, el 82% se creía informado en esa fecha, de lo que se deduce que un alto porcentaje de los que tenían información no se consideraban bien preparados. De forma coherente con lo anterior, España era el país donde menos personas pensaban que la transición al euro se hubiera realizado en buenas condiciones.

⁵² OPTEM, 2002.

Un 65% en mayo creía que así había sido si se preguntaba por el país y un 74% si se preguntaba por él mismo, frente a medias de 82% y 86%, respectivamente, según el Eurobarómetro Flash. Según el estándar 57.1, el 74,7%, el nivel más bajo de la eurozona, creía que la introducción del euro había ido bien en España. El 85,6%, en este caso por encima de la media, afirmaba no haber tenido dificultades, o sólo temporales.

Gráfico 28: On 1st January this year, to which extent did you feel prepared for the introduction of the euro ? Do you feel : ...?



Flash Eurobarometer 121/3 "Attitudes on the euro - Euro In", mayo 2002, 33.

Los problemas causados por la introducción del euro físico deben verse a la luz de las expectativas estudiadas en 5.6.1.3⁵³. En mayo de 2002, los españoles estábamos mejor que la media, según el Eurobarómetro Flash: un 61% pensaban que ya no tenían problemas, mientras que la cifra media era del 48%. Esto sorprende porque hasta 2001 la mitad de los españoles esperaban tener dificultades, y parece contradictorio con nuestro menor sentimiento de preparación y las mayores dificultades esperadas. Puede obedecer a que el manejo del euro resultó ser menos complicado de lo que parecía; así, pese a no sentirnos muy preparados, habríamos solventado los problemas rápidamente.

El estudio cualitativo apoya esta interpretación, pues los entrevistados reconocían que la adaptación había resultado más fácil de lo que esperaban; la dificultad esperada se traducía en unos temores por encima de la media hasta 2001 (ver 5.6.1.3.). Sólo las personas con menor nivel educativo y una pequeña parte de los ancianos lo pasaron mal, según este análisis (OPTEM, 2002, 9).

Lo que se nos daba especialmente bien a los españoles era manejar las monedas, cuestión más problemática para la media. Un 80% consideraba fácil o muy fácil reconocerlas y un 82%, usarlas.

⁵³ En este caso, he preferido no incluir la pregunta general sobre si el euro supone o no problemas en la serie histórica de dicho epígrafe para conservar aquí la unidad del bloque de preguntas sobre las dificultades de los ciudadanos.

Respecto al gran problema, los cálculos mentales en euros, España estaba un poco mejor que la media: el 21% –frente al 18%– usaba exclusivamente el euro para ello, aunque la mayoría usaba también sólo la moneda nacional: 41%. El 37% utilizaba ambas referencias (ver Gráfico 14 del Capítulo VI). Eso sí, los españoles usábamos más conversores y calculadoras: el 32% no lo hacía nunca, frente a la media del 48%, pero la mayoría de los que lo usaban lo hacían sólo a veces.

El Eurobarómetro 57.1 confirmaba esta dificultad: el 71,5% recurría a la peseta siempre o con frecuencia al mirar precios, un 62,8% lo hacía al pagarlos y un 69,9% convertía siempre las cantidades expresadas en euros. En todos los casos, estábamos entre los países con menor utilización mental del euro. El 79,6% recurría a la conversión mental, mientras que el uso de calculadoras y de tablas estaba mucho más extendido que en la media de la zona euro: un 35,6% frente al 25,3% para las primeras y un 15,6% (media del 7,4%) para las segundas. Esta dificultad ya había sido detectada en el período transitorio y es consecuencia del nulo uso del euro escritural que estudié en 7.2.2.1.1.

El estudio cualitativo situaba a España entre los países con más problemas para convertir cantidades y culpaba en parte al truco mnemotécnico “6 euros=1.000 pesetas”, el mensaje más eficaz de la Campaña española (5.6.1.4.), pues permitía una conversión directa y correcta en magnitud, pero sus resultados eran aproximativos y no reales.

La subida de precios injustificada y encubierta por el cambio de moneda, que habían anticipado las pyme, fue muy percibida aquí, al mismo nivel que Irlanda y Luxemburgo, pero por debajo de Italia, Grecia, Alemania y Holanda, según el estudio de OPTEM. Aun así, los españoles la ligábamos con la subida que siempre se produce en enero, que el euro no hizo sino acentuar. Recordemos que también se había detectado una subida generaliza de precios debido a los abusos en el redondeo (ver 7.2.2.1.4).

Esta percepción tardó en reflejarse en las estadísticas oficiales, debido al cambio de metodología de elaboración del IPC en 2002. Pero en marzo, este efecto ya no pudo ocultar unas claras tensiones inflacionistas. El propio Secretario de Estado de Economía, José Folgado, reconoció que la fuerte subida de los precios en marzo y abril de 2002, hasta el 3,6% interanual, se debió en parte a la entrada del euro⁵⁴. Un estudio realizado por la Unión de Consumidores encontró que, entre septiembre de 2001 y marzo de 2002, los precios privados subieron un 3,6% y los públicos, un 3,7%. Las mayores alzas aparecían en bares y cafeterías, juegos de azar, aparcamientos, panaderías y Correos, lo que coincide con las impresiones de los ciudadanos vistas en 7.2.2.1.4⁵⁵.

Los españoles apenas variamos nuestro comportamiento comprador con la llegada del euro: un 74%, frente a la media del 63%, aseguraba no haberlo hecho. El 11% había comprado más y el 15%, menos.

7.2.2.3.2. *Las pequeñas y medianas empresas*

El 1 de enero de 2002, el 97,9% de las pyme españolas llevaban la contabilidad en euros, el 96,9% habían cambiado sus precios, el 97,7% facturaban y el 94,4% habían adaptado sus equipos informáticos, según el Eurobarómetro Flash 122. En todos los casos estaban por encima de la zona euro, con una diferencia notable en el campo informático, lo que demuestra la mejor preparación en España señalada en 7.2.2.2.

⁵⁴ “El gobierno detecta cierto efecto ‘redondeo’”, *ExpansiónDirecto* (15.05.2002), <http://www.expansiondirecto.com/edicion/noticia/0,2458,145740,00.html>.

⁵⁵ CARDENAL Juan Pablo, “Euforia por el euro”, *La Clave Especial aniversario* (17-23.05.2002) 44.

De las que no lo estaban a 1 de enero, la mayoría pensaba adaptarse ese mes, como en el resto de países, y el 0% lo haría después de febrero en informática y precios.

Las conclusiones aquí son similares a las obtenidas en el conjunto de la zona euro: la confianza de los empresarios, de 90 puntos en octubre, fue acertada y se cumplieron las promesas de facturar en euros el 1 de enero; la preparación fue también muy rápida, pues aunque durante 2001 las españolas iban por delante de la media, la mayoría lo dejó para el último momento; por último, la mejor adaptación en informática en España no sorprende, ya que era el país más adelantado en esta área en agosto de 2001.

Donde estábamos peor que la media era en los problemas encontrados, pues un 18,7% de nuestras empresas había tenido dificultades, frente al 15% de media. Al contrario que la mayoría de países, éstos no eran aquí mayoritariamente informáticos –reconfirma lo dicho sobre la mayor preparación en España–, sino derivados de las reacciones de clientes y socios: el 42,8%. Las empresas españolas también se situaban por debajo de la media en la percepción de la facilidad para adaptarse. Si un 35% de las pyme en la zona euro encontraban la adaptación más fácil de lo esperado, aquí sólo llegaban al 28,4%, mientras que el 66,6% vivió la transición como lo había planeado. Aun así, la percepción general era que fue una adaptación fácil.

Así pues, tenemos que las empresas españolas llegaron al 1 de enero de 2002 muy bien preparadas, pero sufrieron más problemas que las demás y, por eso, no encontraron tan fácil la adaptación al euro. Estos problemas se derivaron en su mayor parte de los clientes, lo que significa que la población general estaba mucho peor preparada que las pyme, cosa que ya había señalado al analizar la preparación de ambos grupos.

Por último, España era el país, junto a Italia, donde menos empresarios reconocieron haber subido los precios con su transformación a euros, tan sólo un 3,1%, y sólo el 0,1% confesaban superiores a un euro. Por el contrario, un 30% admitía haber redondeado unas veces al alza y otras a la baja, mientras que el 59,6%, en la media, aseguraba haberlo hecho de manera neutral. Si se cruza esta respuesta con la percepción generalizada de abusos en la conversión que hemos visto en 7.2.2.1.4. y 5.6.1.3., con la sensación de subida de precios encubierta aprovechando el cambio de moneda señalada en el epígrafe precedente, con la anticipación del aumento por las propias pyme antes de 2002 (5.6.2.3. y 7.2.2.2.4.) y con la subida que efectivamente se produjo en el IPC desde marzo, cabe pensar que ese 30% redondeó bastantes más veces al alza que a la baja.

7.2.3. El apoyo a la UEM y sus ventajas e inconvenientes para España

Tras el nivel de información y de preparación para el euro, me resta analizar las actitudes de los españoles hacia la UEM, entendidas de dos maneras, como en el estudio general europeo: como el apoyo de los ciudadanos a la Unión Monetaria y a lo que significa, y como la percepción de sus ventajas, inconvenientes y riesgos. He repetido que estas actitudes están directamente relacionadas con las creencias y actitudes de partida descritas en la primera parte del Capítulo, conexión que trataré más a fondo en 7.3.

7.2.3.1. Evolución del apoyo a la UEM

7.2.3.1.1. Entre los más entusiastas y con una evolución distinta

Ya dije en 6.2.3.1.3. que España era uno de los países más favorables a la UEM y el euro. Es algo coherente con las actitudes de partida hacia la UE, la unificación monetaria y la Unión Política, que nos encuadraban dentro de los países del *Sur*, los más entusiastas. Veamos ahora las peculiaridades y evolución histórica del caso español.

Según el Eurobarómetro 55 de primavera de 2001, el 68% de los españoles estaban a favor de la moneda única y el 22%, en contra. Nuestro país se situaba así en sexto lugar, por detrás de Italia, Grecia, Bélgica, Luxemburgo e Irlanda, por encima de una media de apoyo que era del 66% en la zona euro y del 59% en la UE, y por debajo de un rechazo medio del 27% y el 33%, respectivamente. De esta forma, aparecía a la cabeza del segundo cuartil de apoyo a la UEM, según la división que establecí en 6.2.3.1.3.

El apoyo en España, según estas encuestas, ha seguido una evolución parecida a la del conjunto de la UE –siempre con unos niveles superiores, claro– con dos particularidades: unos altibajos más exagerados y un distanciamiento del resto a partir de 1998.

En las fechas de la cumbre de Madrid de 1995, el porcentaje de partidarios era del 58%. El Eurobarómetro Flash inmediatamente posterior disparaba ese nivel hasta el 66%, mientras que el rechazo se reducía ligeramente, del 18% al 17%. En otoño de 1997, el año en que se registró el mínimo del apoyo en la UE, en España sólo se redujo al 61%, exactamente la misma cifra que en julio de 1996, con una oposición del 23%. Medio año después, en primavera de 1998, los partidarios se recuperaron de forma portentosa hasta el 72%, mientras que el rechazo volvió al 17%⁵⁶. Las ESC, que siempre dan una cifra de apoyo superior a los Eurobarómetros, indican que el apoyo en primavera de 1998, que situaban en el 77%, volvió a aumentar en otoño hasta superar el 80% (81%), con lo que España era el segundo país más partidario del euro tras Italia; el respaldo era el mismo que en Bélgica, Francia e Irlanda, pero el rechazo era menor: 16%.

A partir de ahí, España se separó de la evolución del resto de países, ya que no sólo no se redujo el respaldo, sino que se mantuvo en el 72% en otoño de 1999 (Eurobarómetro 52) y se incrementó hasta el 75% en primavera de 2000. Esto, unido al descenso del apoyo en los demás, situó a España como el cuarto país más entusiasta del euro en esa fecha, sólo por detrás de Italia, Bélgica y Luxemburgo. La oposición, mientras tanto, se mantuvo estable en el 18%. Nuestro país sí acusó la caída general posterior, ya que en otoño de 2000 el apoyo se redujo al 68% y el rechazo aumentó hasta el 24%. En primavera de 2001, como ya he dicho, se mantenía estable el respaldo y la oposición bajaba al 22%. La llegada del euro físico también disparó el apoyo, como el resto de la zona euro, hasta el 80% en primavera de 2002, lo que nos mantenía en cuarta posición junto a Grecia y nos colocaba en el primer cuartil. El rechazo se redujo al 12%.

En el Capítulo anterior expliqué que la reducción del apoyo en 2000 se debía en parte a la disminución de las acciones comunicativas en el período transitorio entre el nacimiento del euro y la llegada de billetes y monedas. Esta circunstancia es aplicable hasta cierto punto a España, como vemos. Sin embargo, es destacable el fuerte respaldo que se registró aquí en 1999 y 2000, frente al retroceso general.

⁵⁶ El hecho de que el apoyo en 1998 fuera muy superior al de 1995 mientras que el rechazo era prácticamente idéntico se explica por la reducción del porcentaje que respondía “no lo sé”. Conforme pasaba el tiempo, más gente se había formado una opinión sobre el euro y, en general, ésta era positiva.

Como explicación, se puede aducir que en esas fechas entró en vigor el Plan nacional de transición al euro, que por primera vez introdujo mensajes propagandísticos a favor de la UEM. Recuérdese que en España las Campañas de comunicación empezaron con retraso, en 1997, y que fue a raíz del Plan cuando se realizaron acciones de verdadero calado y con difusión masiva. El efecto en el apoyo de la culminación de la UEM es más exagerado aquí: subió 11 puntos entre otoño de 2001 y primavera de 2002.

7.2.3.1.2. Los sentimientos hacia el euro

Completaré las conclusiones anteriores sobre las actitudes de los españoles hacia la UEM con la pregunta de las ESC de 1998 que indagaba sobre los sentimientos que provocaba el euro en los ciudadanos. En España, el que despertaba mayoritariamente era el de europeísmo –sentirse europeo–, cosa que reconocía el 75%, frente a un 23% que lo negaba. Un dato muy significativo sobre las posibles causas de la actitud positiva mayoritaria, ya que apunta claramente hacia la condición de la UEM de paso hacia una mayor integración europea. En la tercera parte del Capítulo ampliaré esta hipótesis.

Por detrás de esta reacción aparecía sentirse interesado, con un 65% de acuerdo (se podía dar más de una respuesta), y, a bastante distancia, venían los de estar preparado, con un 46%, e informado, con un 44%. No es de extrañar que éstos no fueran los sentimientos principales y que fueran más los que no se sentían preparados (49%) ni informados (55%), pero es curioso que alcanzaran porcentajes tan elevados pese a la falta de preparación e información que se detectaba en todas las encuestas. Sólo un 32% se sentía entusiasmado frente a un 64% que no lo estaba, lo que confirma lo dicho más arriba al respecto de nuestro escepticismo. Un 30% se sentía indiferente, pero la mayoría, un 68%, no se quedaba frío ante el euro. Otra minoría, del 26%, se encontraba impotente y aún menos personas experimentaban temor, un 17%. El sentimiento menos experimentado era el de tristeza, con sólo un 15% de acuerdo y un 84% de oposición.

En España era bastante más alto el sentimiento europeísta generado por la UEM que en la media de la zona euro, donde alcanzaba al 68% de los ciudadanos y era superado por el de interés (71%). También estábamos por encima de la media en entusiasmo e indiferencia. Al contrario, aquí eran muy inferiores los sentimientos de estar informado y preparado, cosa lógica como ya he comentado. Pese a la falta de preparación e información, la mayor diferencia respecto a la media se daba en el sentimiento de impotencia, que aquí era 20 puntos inferior, 26% frente a 46%. Debe de ser cosa de nuestra idiosincrasia. Asimismo, teníamos menos miedo y tristeza que la media⁵⁷.

7.2.3.1.3. Apoyo específico: cinco actitudes hacia el euro

Estos resultados de las encuestas europeas deben contrastarse con los obtenidos en las formuladas únicamente en España. Antes de pasar a las de la SETE, por coherencia temática, debo aludir al estudio realizado en 1998 por la empresa Alef-Millward Brown al que he hecho referencia en varias ocasiones. Este sondeo revelaba que en España no había una actitud de rechazo radical al euro, que calificaba de “discurso casi imposible (fuera del euro, ¿qué?)”, pero eso no significaba una actitud favorable unánime a pesar de los altos porcentajes de apoyo difuso que acabamos de ver. Antes bien al contrario, al considerar variables determinantes del apoyo específico, el estudio distinguía cinco grupos de ciudadanos con cinco tipos de actitudes distintas hacia el euro:

⁵⁷ ESC 98.06, junio 1998.

- Euroentusiastas: un 11,5% de la población que estaba a favor de la UEM sin ningún tipo de reserva y convencido totalmente de su bondad. Por grupos sociodemográficos, en esta categoría predominaban los hombres, los jóvenes, los que tenían un nivel socioeconómico medio-alto y estudios elevados
- Europeístas moderados (34,6%): partidarios del euro, pero con matices y cierta dosis de escepticismo, ya que no esperaban que fuera la solución para todos los problemas de la economía ni que impulsara la creación de empleo. Actitud presente en todos los grupos sociodemográficos
- Europeístas ambiguos (17,7%): en su visión de la UEM pesaban tanto los aspectos positivos como los negativos. En general, esta posición era resultado, más que de una reflexión seria, de la falta de información y de una actitud real hacia el tema. Por eso predominaban aquí las personas mayores y las de estudios más bajos, las menos informadas
- Eurotemerosos (24,5%): su escepticismo anulaba cualquier viso de entusiasmo hacia el euro. No esperaban ninguna consecuencia positiva en el empleo, ni en el nivel de vida, ni en la economía en general, pero tampoco temían que causara perjuicios. El grupo predominante era el de las mujeres
- Eurocatastrofistas (11,7%): iban un paso más allá de los anteriores y opinaban que el euro no sólo no traería beneficios sino que sería enormemente perjudicial porque elevaría el paro, provocaría el cierre de muchas empresas, etc. Aquí predominaban los mayores de 45 años, las personas de nivel económico bajo y las que no tenían muchos estudios⁵⁸

De estos resultados se pueden extraer varias conclusiones muy interesantes. La primera es que las actitudes favorables a la UEM son mayoritarias, pero existe un porcentaje muy relevante de la población muy poco optimista o que tiene reticencias y temores hacia la moneda única: ambiguos y temerosos sumaban un 42%; si se agregan temerosos y catastrofistas, eran el 36,2%. Este grupo quedaba enmascarado en las encuestas europeas, que a finales de 1998 arrojaban sólo un 16%-17% de rechazo, probablemente porque la mayoría de los *eurotemerosos* no se manifestaban abiertamente en contra del euro, cosa que sólo hacían unánimemente los *eurocatastrofistas*.

La segunda conclusión es que las posturas matizadas están más extendidas que el apoyo y rechazo sin reservas, lo que es lógico y, sobre todo, congruente con la evolución de las actitudes hacia Europa que vimos al principio del Capítulo. En tercer lugar, hay también un importante sector de la población que carece de una actitud sólida y coherente sobre este tema. Esto puede derivarse de la falta de información, ya que los grupos con actitudes menos claras coinciden con los menos informados. Volveré sobre este asunto al estudiar las causas del apoyo y el rechazo, pero recuérdese lo dicho en los Capítulos III y VI sobre la influencia del conocimiento en la formación de actitudes reales.

No obstante esta falta de solidez, se aprecia una conexión entre las actitudes de los españoles y su percepción de las ventajas e inconvenientes que el euro tendrá para el país y que estudiaré con más detalle. Finalmente, parece existir también una relación entre nivel económico y educativo, por un lado, y apoyo a la UEM, por otro. Esta relación, así como el mayor optimismo de los hombres frente a las mujeres, se daba en toda Europa. A favor de esta tesis veremos las actitudes de empresarios y líderes de opinión.

⁵⁸ LÓPEZ, 1998 y 1999.

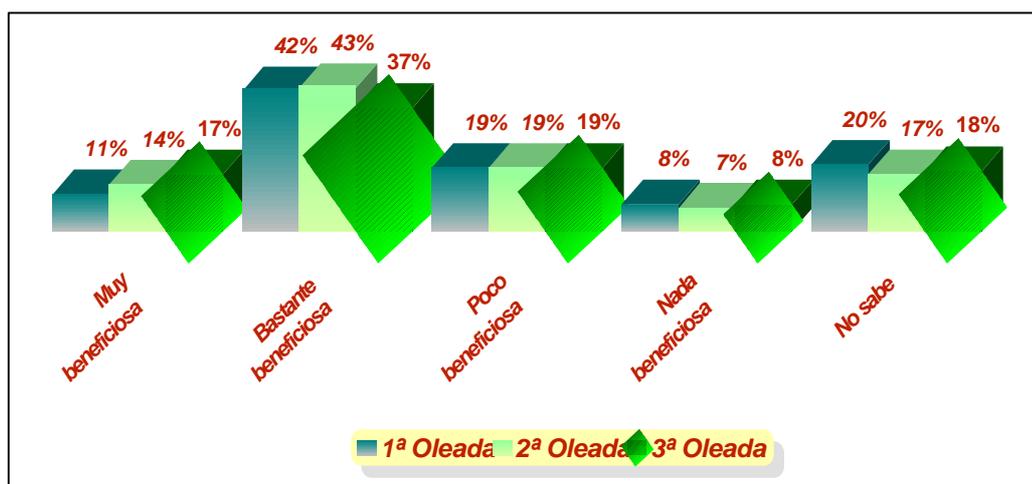
7.2.3.1.4. El euro, bastante beneficioso para España

Siguiendo con el apoyo específico, la SETE preguntaba en las tres oleadas (1999, 2000 y 2001) si la implantación del euro sería o no beneficiosa para nuestro país, lo que puede tomarse como un índice del apoyo específico de los españoles a la UEM.

El 54% de la población pensaba en 2001 que sería muy o bastante beneficiosa, lo que supone una disminución frente al 57% alcanzado en 2000 y repetir el nivel alcanzado en 1999. El porcentaje de los que calificaban al euro de muy beneficioso sí se elevaba al 17% en 2001 respecto al 14% del año 2000 y al 11% de 1999. El porcentaje que opinaba que el euro no sería nada beneficioso para España era muy reducido, el 8% en 2001, aunque aumentaba levemente desde el 7% de 2000; en 1999, era también del 8%.

En una perspectiva histórica, por tanto, las posiciones de apoyo y oposición a la moneda única se han mantenido bastante estables desde el nacimiento del euro en 1999, sin que influyeran circunstancias como su depreciación frente al dólar, y eso que España era el país más preocupado por la cotización del euro⁵⁹. La actitud media de los españoles puede calificarse de moderadamente optimista, pero los porcentajes que consideran beneficioso al euro son claramente inferiores a los que muestran su apoyo a la nueva moneda en los Eurobarómetros, salvando las diferencias metodológicas entre ambas encuestas. Esto alude a la relación entre percepción de los beneficios del euro y apoyo, que ya estudié en el caso europeo y a la que me referiré más en detalle para el español.

Gráfico 29: Cómo será la implantación del euro para España



SETE, 2001, 13.

La SETE estratifica las respuestas por comunidades autónomas, aunque no por grupos sociodemográficos. De ello se desprende que, en general, las comunidades con economías más abiertas son más positivas hacia el euro, con las notables excepciones del País Vasco y Baleares, y sucede lo contrario con las de economía más cerrada:

- La comunidad donde el mayor porcentaje pensaba en 2001 que el euro sería muy beneficioso para España era Canarias, con un 36%; se puede explicar por la importancia de las exportaciones e importaciones y del turismo para su economía, magnitudes que se supone serían favorecidas por el euro

⁵⁹ Recuérdese que la Comisión Europea achacaba las fluctuaciones del apoyo a la UEM a la evolución del euro frente al dólar (apartado 6.3.4.) y que España era el país más preocupado por el mismo (6.2.3.2.3.1.)

- Es llamativo que Baleares, muy dependiente también del turismo, se situara entre las menos optimistas, ya que sólo un 7% de la población consideraba al euro muy beneficioso. En este caso, se produjo un hecho externo en el momento de realizar esta encuesta: el debate sobre la *Ecotasa*, en el que se ligó este impuesto con sanciones en euros, lo que le dio una imagen negativa
- Otras comunidades con gran apertura al exterior de su economía eran optimistas acerca del euro: Cataluña, Cantabria, Madrid, Valencia, Asturias o La Rioja. Las grandes excepciones eran el País Vasco, donde sólo un 7% de la población creía que el euro sería muy beneficioso, y Murcia, con un 8%
- En el otro extremo, las comunidades con un grado más reducido de apertura eran las menos positivas, con las dos Castillas a la cabeza –sólo el 6% de su población considera al euro muy beneficioso–, seguidas por Galicia (8%)

7.2.3.1.5. El escepticismo matiza el optimismo

Las encuestas de la SETE complementaban esta pregunta sobre si el euro sería beneficioso para España con algunas opciones ofrecidas sobre las consecuencias del euro, con las que el entrevistado debía manifestarse de acuerdo o en desacuerdo. Estas opciones marcaban una graduación en las actitudes hacia la UEM, que tiene un claro paralelismo con la establecida en el estudio de Alef-Millward Brown.

Gráfico 30: Consecuencias de la implantación del euro

	De acuerdo	Indiferente	Desacuerdo	NS/NC
Cuando se haya producido completamente la implantación del EURO, subirán el precio de todas las cosas, (bienes de consumo, viviendas, etc.)	32	17	39	12
El EURO incorporará definitivamente a España al grupo de países más ricos del mundo y aportará mucho progreso	31	25	33	11
El EURO traerá muchas cosas positivas pero no resolverá los grandes problemas de nuestra economía (p. e. el desempleo)	55	21	17	7
El EURO es una moneda nueva y desconocida que no sabemos muy bien lo que nos va a aportar a los españoles	49	20	25	6
Yo no espero nada del EURO; no va a cambiar la situación en el empleo, ni en el nivel de vida de los españoles; en realidad, todo seguirá igual que con nuestras Pesetas de siempre	46	19	28	7
Nada bueno podemos esperar del EURO; hará crecer el paro y las crisis en empresas	14	18	57	11
Personalmente el EURO me va a complicar el cálculo de los precios y tardaré años en saber si una cosa es cara o barata cuando me digan el precio sólo en EUROS	33	21	40	6

SETE, 2001, 13.

La opción que recibía un mayor nivel de acuerdo, el 55% en 2001, era “El euro traerá muchas cosas positivas pero no resolverá los grandes problemas de nuestra economía (p. e. el desempleo)”. Sólo estaba en desacuerdo el 17%. Es una prueba evidente del escepticismo que preside las actitudes españolas hacia la UEM, aunque éstas sean mayoritariamente positivas. Una opción más optimista, de la que hablaré más adelante, era “El euro incorporará definitivamente a España al grupo de países más ricos del mundo y aportará mucho progreso”. Sólo la aprobaba el 31%, y la rechazaba un 33%.

La encuesta ofrecía otras dos opciones que, sin llegar a los porcentajes de la primera, cosechaban bastante apoyo.

La primera mantenía el tono escéptico de aquélla pero con una connotación pesimista: “Yo no espero nada del euro; no va a cambiar la situación en el empleo, ni en el nivel de vida de los españoles; en realidad, todo seguirá igual que con nuestras pesetas de siempre”. Así pensaban el 46% de los encuestados, frente a un 28% que se mostraban contrarios y un 19%, indiferentes. La otra era toda una confesión de desconocimiento: “El euro es una moneda nueva y desconocida que no sabemos muy bien lo que nos va a aportar a los españoles”. El 49% estaba de acuerdo, sólo un 25% lo rechazaba y un 20% era indiferente. Un ejemplo clarísimo de la enorme ignorancia sobre la UEM que padecían los españoles y sobre la que tanto he insistido.

La última opción era la más pesimista, pero el nivel de acuerdo con ella era muy inferior a las anteriores: sólo un 14% pensaba que “nada bueno podemos esperar del euro; hará crecer el paro y las crisis en las empresas”, mientras que un 57% lo negaba.

De esta pregunta podemos, por consiguiente, deducir algunas consecuencias:

- A pesar de que los españoles somos mayoritariamente optimistas sobre el euro y pensamos que será beneficioso para nuestro país, este sentimiento está muy lejos de la euforia. Tenemos muchas dudas sobre sus consecuencias y, por eso, somos bastante escépticos. Ese escepticismo entronca con la decepción sufrida por nuestro europeísmo por los excesivos sacrificios exigidos por la UE y la persistencia de la distancia con los países más ricos (7.1.3.2.)
- La gradación de las actitudes hacia el euro que establecía Alef-Millward Brown queda bastante confirmada: un grupo reducido de entusiastas, un grupo mayoritario de optimistas moderados, otro colectivo bastante amplio de indecisos (normalmente por culpa del desconocimiento), un grupo también notable de escépticos absolutos que no espera ningún cambio con el euro y que no encuentra motivos para su creación, y una minoría reducida de opositores claros que esperan consecuencias muy negativas de la UEM
- El desconocimiento y la falta de información están muy extendidos y son determinantes para la incapacidad de muchas personas para formarse una opinión coherente sobre el euro y para juzgar sus posibles repercusiones

7.2.3.1.6. Las pyme son mucho más optimistas

Es interesante añadir aquí la opinión de las pyme españolas, porque son mucho más optimistas que la media de los ciudadanos. Así, un 72,8% consideraba en 2001 (SETE) la implantación del euro muy o bastante beneficiosa para España, y ese optimismo había llegado al 74,9% el año anterior. Entonces, las que la calificaban de muy beneficiosa llegaron a un sorprendente 22,57%. En 2001 se redujeron al 10,9%, quizá por la mayor conciencia de los esfuerzos necesarios para la adaptación que constaté más arriba. Aun así, eran niveles muy altos y muy superiores a los de la población general. Más significativo si cabe era que el porcentaje que pensaba que el euro no sería nada beneficioso fue únicamente del 3,24% en 2000 y del 3,1% en 2001.

La encuesta de la SETE también diferenciaba por comunidades y encontraba las mismas pautas que en la población general, aunque con algunas diferencias que subrayan el mayor optimismo de los empresarios. Así, en el País Vasco y Castilla-La Mancha la opinión de los ciudadanos era muy negativa, mientras que sus pyme eran muy optimistas sobre el euro.

El porcentaje que consideraba que el euro sería muy o bastante beneficioso alcanzaba un máximo del 83% en La Rioja y Castilla-La Mancha, seguido por el 81% de Madrid. Por encima de la media del 73% se situaban Cataluña, Cantabria, Canarias, País Vasco, Valencia y Extremadura. La menor percepción de beneficio se daba en Castilla y León (64%), Baleares y Galicia (65%), y Murcia (66%).

7.2.3.1.7. Grandes empresarios y líderes de opinión, más partidarios que la media

El mayor apoyo de los empresarios al euro respecto del concedido por la población general se ha puesto de manifiesto en numerosas encuestas a lo largo de todo el proceso hacia la UEM. Javier Ayuso cita una realizada por *El País* en marzo de 1997 en la que ni un solo encuestado se mostraba contrario a la integración de España en la UEM y un 44% la calificaba como una prioridad de la política económica. Ahora bien, un 56% opinaba que, aunque el objetivo era bueno, no había que realizar más esfuerzos que lo razonable, en línea con la actitud de evitar sacrificios que vimos al principio⁶⁰.

En este sentido, es pertinente hablar de los resultados para España de la encuesta entre líderes de opinión de 1996 que utilicé en el Capítulo VI. En esa fecha, el 75% de los líderes españoles se manifestaban “muy a favor” de la moneda única, y un 20% adicional estaba “algo a favor”. Es decir, un 95% nada menos de los altos cargos, empresarios, profesionales e intelectuales españoles apoyaban entonces la UEM, frente a un ridículo 3% que se oponía. Este abrumador respaldo estaba por encima de la media de la UE (85% muy o algo a favor), y sólo Luxemburgo y Bélgica lo superaban por poco.

7.2.3.2. Las ventajas y repercusiones del euro

Con el nivel de desconocimiento que he detectado, es muy difícil que la gente entienda qué ventajas o peligros puede conllevar una unión monetaria. No obstante, en las encuestas se aprecia la percepción que tienen los españoles de ellos, que aplicaré al estudiar las causas del apoyo y rechazo específicos que acabo de ver. Como de costumbre, empezaré por las encuestas europeas y seguiré con las realizadas sólo en España.

7.2.3.2.1. Las ventajas en las ESC: defensa de la identidad española

Las actitudes de los españoles sobre el carácter beneficioso del euro eran más positivas que las de la media de la UE y de la zona euro en 1998: en la ESC 98.07, un 53% de los españoles pensaban que sería beneficioso, frente a un 46% de ambas medias, aunque muy lejos del 73% que se registraba en Irlanda.

Esta encuesta preguntaba por tres tipos de repercusiones: prácticas, socioeconómicas y políticas. Las primeras eran las más claramente aceptadas por los ciudadanos de todos los países, y España no era la excepción: tanto la mayor comparabilidad de los precios como la facilidad para viajar cosechaban un acuerdo del 80%, en el primer caso por encima de la media y en el de los viajes, por debajo, lo cual tiene cierta importancia si se relaciona con la actitud hacia el impacto del euro en los costes de cambio de divisa que veré más abajo; puede derivarse del mayor desconocimiento de los españoles.

⁶⁰ AYUSO, 1997, 261-2.

Respecto a las ventajas económicas, en la media comunitaria sólo se aceptaba una, que el euro reduciría los costes de comerciar dentro de la UEM. Por el contrario, el rechazo era mayoritario para el posible impacto sobre el crecimiento, el empleo, la inflación y las desigualdades. Aquí es donde los españoles nos separábamos más del resto de los europeos. Por un lado, éramos menos duros con la mayoría de las repercusiones: la relación sobre los costes del comercio era más positiva que la media –56% de acuerdo y 19% en desacuerdo– y había mucha mayor igualdad entre las dos actitudes sobre el posible mayor crecimiento económico –35% a favor y 36% en contra– y sobre la reducción de la inflación –empate a 32%–. Hasta en el impacto en el empleo éramos más benignos que el resto, con un 31% de aceptación y un 48% de rechazo, frente al 28%-57% medio. Pero, por otro lado, éramos muchísimo más críticos con la última repercusión, la reducción de las desigualdades; un 86% no se la creía, el mayor porcentaje de la UE, y sólo un 7% la aceptaba. Más adelante ahondaré en esta especificidad española.

Por lo que respecta a las repercusiones políticas, relacionadas en este caso con el apoyo difuso causado por la legitimidad, la identidad y los intereses comunes, las ESC se referían al efecto de la UEM en la soberanía económica y en la identidad nacionales. España también arrojaba un desacuerdo mayoritario con ambas opciones, es decir, los españoles no creían que el euro fuera a afectar a estas variables. Un 48% rechazaba la pérdida de control sobre la política económica y un 56% una pérdida de identidad, en ambos casos por encima de la media comunitaria. Las dos circunstancias merecen un pequeño comentario. Respecto a la primera, dije en el Capítulo VI que parecía que el mensaje propagandístico de la soberanía monetaria común había tenido éxito; en España la Campaña no recogía ese mensaje, así que hay que buscar otros motivos, cosa que haré en 7.4.3. En cuanto a la identidad nacional, la contundencia con la que pensábamos preservarla puede provenir de la ausencia de explicaciones de las causas de la UEM en la Campaña, aunque el Plan nacional afirmaba claramente su carácter político, o, más probablemente, de que los ciudadanos separaban claramente el carácter político de la UEM, que apoyan, de una posible homogeneización cultural que nadie se planteaba aquí. Al principio del Capítulo dije que rechazamos el modelo cultural del *Norte* y que nuestro europeísmo se basa en una percepción de prestigio, no de uniformización.

7.2.3.2.2. *Las ventajas prácticas: mayor desconocimiento*

La aceptación en España de las ventajas prácticas del euro propuestas por los Eurobarómetros Flash está muy cerca de la media de la zona euro, si bien un poco por debajo en dos de ellas: “facilitará las comparaciones de precios entre países” y “eliminará los costes de cambio de divisas”. Esta última lograba un nivel de acuerdo del 58% en julio de 2001⁶¹, frente a una media del 67%. Sólo era más bajo en Grecia, con un 47%, debido al gran porcentaje de respuestas “no lo sé” en ese país. Respecto a la mayor facilidad para comparar precios, cosechaba un 70% de respuestas afirmativas en esa fecha, frente a la media del 76%. De nuevo, sólo Grecia estaba por debajo. En mayo de 2002 se apreció una subida general de la percepción de todas las ventajas prácticas, como en toda la zona euro, pero seguíamos por debajo de la media en la opción de la facilidad para comparar precios: 83% frente a 87%. Grecia estaba a nuestro nivel en este caso. Al igual que en el conjunto de Europa, las ventajas más claramente percibidas por los españoles eran “facilitará los viajes” con la que estaba de acuerdo el 92% en julio de 2001 –frente a una media del 90%– y el 93% en mayo de 2002 (en la media), y “mayor facilidad para las compras en otros países”, que admitía el 86% en 2001 y el 93% en 2002.

⁶¹ Eurobarómetro Flash 98/3.

El mayor rechazo era para la posible eliminación de los costes de cambio de divisa, del 19%, aunque estaba por debajo de la oposición media a esa ventaja, del 22%⁶². Más relevante que la negación de las ventajas era el número de personas que respondían “no lo sé”, que alcanzaban el 24% en esa opción, cuando la media era del 10%.

Por tanto, se puede aplicar a nuestro país la conclusión que obtuve en el Capítulo VI sobre la ineficacia de la transmisión de una de las principales ventajas de la UEM según sus defensores académicos: la eliminación de los costes de cambio de divisa. Entonces dije que esto puede achacarse al diseño de la Campaña, pero también a que, si los individuos no viajan a menudo al extranjero, desconocen que hay costes de cambiar de divisa. Asimismo, se puede decir que España es de los países menos convencidos de las bondades del euro para la vida diaria, aunque eso no se debe al escepticismo sino al desconocimiento, lógico con nuestros bajos niveles de información.

7.2.3.2.3. *Las repercusiones socioeconómicas: negamos la igualdad de países*

Recordemos que, en el conjunto de la UEM, los ciudadanos se creían, aunque sin entusiasmo, tres posibles ventajas socioeconómicas: el papel de divisa internacional del euro, su contribución a la estabilidad de precios y un impulso al crecimiento económico. Por el contrario, rechazaban ligeramente que sirviera para reducir las diferencias económicas entre países y de forma abrumadora que pudiera reducir el paro. En el Capítulo VI señalé como causa de esta situación que las ventajas aceptadas eran *imaginadas*, es decir, los ciudadanos no habían podido comprobarlas todavía, mientras que ya habían verificado que las rechazadas no se cumplían.

En el caso español, las respuestas se sitúan muy cerca de la media con una excepción muy relevante. En julio de 2001 un 58% creían que el euro sería una moneda internacional competidora del dólar, exactamente igual que la media de la zona euro⁶³; la cifra llegaba al 70% en mayo de 2002 frente a una media del 68%. El 58% en 2001 también pensaba que favorecería el crecimiento frente a una media del 56% (60% frente a 64% en 2002). Y un 56% admitía su efecto en los precios contra una media del 57% en 2001 (57% y 60% en 2002). El porcentaje que estaba de acuerdo en España con el impacto en la creación de empleo era del 29% en 2001 y del 26% en 2002, igual que la media en ambos casos. La excepción estaba en la reducción de las diferencias de desarrollo entre países, que admitía un 42% en la zona euro y sólo un 36% en España en 2001. La diferencia se redujo un poco en 2002: 46% en la UEM y 43% en España.

La relevancia de esta diferencia, que ya había detectado la ESC en 1998, estriba en que deriva del sentimiento de frustración de los españoles porque nuestra integración en Europa no ha servido para ponernos a la altura de los países más ricos pese a los sacrificios que nos ha exigido (7.1.2. y 7.1.3.3.). Además, uno de los riesgos señalados por los opositores a la UEM era el de aumento de las desigualdades regionales (2.2.2.6.).

⁶² Cuando los Eurobarómetros Flash cambiaron en 2002 esta ventaja por la eliminación de los costes de transferencia y de las comisiones de las tarjetas al usarlas en el extranjero, no sólo siguió siendo la menos aceptada entre los españoles, sino que el acuerdo con las mismas bajó del 50%: al 45% en el primer caso y al 35% en el segundo, ambos por debajo de la media. Como dije en 6.2.3.2.2., se puede achacar a que los ciudadanos habían comprobado efectivamente que el euro no había reducido esas comisiones.

⁶³ En 6.2.3.2.3.1. vimos que España, por sorprendente que parezca, ha sido el país más preocupado por la evolución del tipo de cambio del euro frente al dólar durante todo el período transitorio.

Como en el caso de las ventajas prácticas, los españoles no éramos especialmente escépticos sobre las económicas; de hecho, el nivel de respuestas que negaban estas ventajas era más bajo que la media europea para todas las opciones. Recordemos que los países de economía más débil, como el nuestro, son en general más proclives a aceptar las ventajas económicas de la UEM pues aprecian mejor la cultura de estabilidad que conlleva. La diferencia, cómo no, aparece en las contestaciones “no lo sé”, que en España superaban siempre la media y alcanzaban el 26% en el efecto sobre el crecimiento.

De nuevo, aparece la misma excepción: en la opción sobre si el euro reduciría las diferencias entre países, el nivel de respuestas negativas prácticamente alcanzaba la media comunitaria en julio de 2001: 43% frente a 45%. De esto se deriva que el rechazo español a esta ventaja de la UEM no es fruto del desconocimiento, sino que es una actitud real y coherente; esto es, no es que no sepamos si el euro va a servir para acercarnos a la renta media europea, es que estamos convencidos de que no lo hará.

7.2.3.2.4. *Las ventajas según la SETE: ni empleo, ni tipos bajos*

Las encuestas de la SETE, que proponían unas opciones distintas y no distinguían entre repercusiones prácticas y socioeconómicas, confirman algunas de las conclusiones extraídas de las encuestas europeas. La ventaja del euro que más claramente se percibía aquí era que facilitaría los viajes por los distintos países de la UE. Un 77% de los encuestados estaban de acuerdo en 2001 con este argumento en una pregunta que les pedía su apoyo o rechazo a una serie de posibles ventajas de la UEM para nuestro país.

La diferencia entre la facilidad para viajar y las siguientes era de más de 40 puntos porcentuales. Por detrás aparecían tres ventajas económicas: el mayor crecimiento de la economía española, con un 31% de aceptación; la estabilidad y seguridad de la divisa, comparable a la del dólar, con un 30%; y la mayor estabilidad económica (29%).

La población también percibía claramente dos aspectos negativos en la Unión Monetaria. El primero, que no aparecía en los Eurobarómetros, era que la mayoría de los encuestados (un 28%) no estaba de acuerdo con que el euro mantendría estables los tipos de interés, frente a un 20% que sí lo creía. La razón parece evidente y es la misma que he citado en el apartado anterior: la comprobación empírica; en la zona euro, los tipos de interés oficiales subieron desde el 2,50% hasta el 4,75% una vez creado el euro. El segundo aspecto negativo era el rechazo de un 43% a que el euro reportaría una mayor creación de empleo en España, es decir, un porcentaje mayor que el que pensaba que el euro aceleraría el crecimiento económico. Sólo un 16% creía que habría más empleo con el euro. Esto confirma lo dicho sobre esta ventaja en el apartado anterior.

La opción que más nos diferenciaba de la media y en la que los españoles manifestábamos nuestros recelos nacionales, la de si el euro serviría para reducir las diferencias entre países, no estaba incluida en esta pregunta de las encuestas de la SETE, pero sí en otra titulada “Consecuencias de la entrada en vigor del euro” (ver Gráfico 30 en 7.2.3.1.5.) . Allí, una de las opciones era “El euro incorporará definitivamente a España al grupo de países más ricos del mundo y aportará mucho progreso”. En la oleada de 2001, la mayoría rechazaba esta posibilidad, pero la diferencia con los que la aceptaban era mínima: 33% frente a 31%. Los que daban la respuesta “indiferente” –que se ofrecía aquí, a diferencia de los Eurobarómetros– eran el 25%, y los que no sabían, el 11%.

La confianza respecto al euro que traslucen estas respuestas es más moderada que la manifestada en oleadas anteriores de la encuesta. Es decir, los españoles perdimos parte de la ilusión y el optimismo que generó el nacimiento del euro en 1999.

7.2.3.2.5. *Las ventajas según el análisis cualitativo*

Una última fuente para el análisis de la percepción de las ventajas de la UEM es el análisis cualitativo de mayo de 2002. Para el conjunto de la zona euro, recordemos, este estudio encontraba una aceptación generalizada del efecto positivo en los viajes, más dudas sobre la repercusión de la mayor transparencia de precios y una idea muy difusa de las ventajas económicas, entre las que sobresalía la capacidad de competir con EEUU. También hallaba una percepción masiva de la fuerza simbólica del euro como avance hacia la mayor unificación de Europa.

En España, las ideas de la población eran más difusas sobre las repercusiones del euro. Eran admitidas las prácticas, desde el punto de vista del consumidor que viaja o susceptible de viajar, pero con más distancia y de manera más abstracta que en otros países del Sur, como Italia, especialmente en las categorías sensibles de la población. Respecto a las socioeconómicas, los entrevistados no eran capaces de encontrar grandes beneficios espontáneamente, aunque tampoco inconvenientes. Además, señalaba que la frustración por la falta de igualación de nuestro nivel de vida con la media comunitaria se acentuaba con el euro: “Vient plus crûment mettre en lumière”⁶⁴. Ahora bien, el euro también se entendía como un símbolo de la evolución del país para alcanzar progresivamente el nivel de desarrollo y prosperidad de los países del Norte. No se citaba aquí ningún riesgo económico del euro ni miedo a perder la peseta como símbolo de identidad. Precisamente, España era uno de los países donde más se percibía la fuerza simbólica del euro como avance en la integración europea.

Estas conclusiones son coherentes con algunas de las que se desprenden de las encuestas: el mayor desconocimiento de las consecuencias prácticas del euro y la intensidad con que se relaciona el euro con la unificación política. Sin embargo, existen dos discrepancias. La primera es que, mientras las encuestas indican que los españoles admitimos las ventajas económicas con más facilidad que la media, salvo la igualación de los países y la reducción del paro y los tipos de interés, el estudio cualitativo presenta un panorama de mayor escepticismo y menor preocupación por estos efectos. Esto puede obedecer en parte al desconocimiento, como he señalado antes. La segunda es que en este estudio aceptamos la relación del euro con la igualación del nivel de vida, rechazada sistemáticamente en las encuestas; ahora bien, se trata de una relación simbólica –el euro como símbolo del éxito de España en la convergencia, que nos acerca a Europa–, no de una relación causa-efecto. En todo caso, está claro que la percepción de estas ventajas no es suficiente para estimular un apoyo específico que justifique las cifras de respaldo alcanzadas en España. La explicación más aceptable, como veremos, es el fuerte apoyo difuso derivado del perfil político del euro, que es ampliamente aceptado y deriva de nuestro acusado europeísmo entendido como ansia de integración.

7.2.3.2.6. *El impacto personal del euro*

Como en el Capítulo anterior, terminaré este análisis de las actitudes y opiniones de los ciudadanos sobre el impacto del euro con las expectativas de beneficio o perjuicio personal, determinante clave del apoyo específico. España se situaba entre los países con menos confianza en los beneficios personales de la UEM: en el Eurobarómetro Flash de julio de 2001, era el tercer país donde menos respuestas positivas registraba la pregunta “¿Cree que el euro significará más ventajas que desventajas para usted personalmente?”, con un 43%, aunque muy cerca de la media de la zona euro, del 45%.

⁶⁴ OPTTEM, 2002, 62.

Sólo Austria y Alemania, con un 42% y un 31% respectivamente, mostraban niveles inferiores. No obstante, en España este porcentaje superaba al 35% que los que esperaba más perjuicios. El único país donde sucedía lo contrario era Alemania. Una vez más, el nivel de respuestas “no lo sé” era muy alto: 22% frente al 12% de la media.

Recordemos que, hasta mayo de 2001, las respuestas negativas a esta pregunta fueron superiores a las positivas en el conjunto de la zona euro y que, tras un ligero empeoramiento en julio, después el optimismo se impuso (6.2.3.2.3.). España siguió esta tendencia, aunque de una forma más exagerada: en mayo de 2001, el optimismo era más alto que en julio, con un 47% de respuestas positivas y un 33% de negativas, frente a unas medias del 47% y del 41%, respectivamente. Entonces, España no era el tercero por la cola, sino el sexto, por delante de Austria, Portugal, Finlandia, Holanda y Alemania. En mayo de 2002 nuestro país volvió a ese lugar, pero el diferencial entre optimistas y pesimistas se había ampliado, como en el resto de países salvo Alemania, hasta 39 puntos porcentuales; el optimismo llegaba al 62% y el pesimismo bajaba al 23%.

La actitud habitual de optimismo matizado por el desconocimiento o la indiferencia también aparecía en la pregunta sobre la satisfacción general con la llegada del euro: en mayo de 2002 la diferencia entre contentos y descontentos era de 45 puntos en España, muy por encima de la media de 33; pero el nivel de satisfacción era inferior a la media, del 61%. Eso se explica porque un 23% eran indiferentes a la llegada del euro, fenómeno que sólo tenía parangón en Grecia y Portugal.

En las encuestas de la SETE se incluía una opción en la pregunta sobre las consecuencias de la entrada en vigor del euro que podemos utilizar aquí. Su enunciado era “Personalmente el euro me va a complicar el cálculo de los precios y tardaré años en saber si una cosa es cara o barata cuando me digan el precio sólo en euros”. Se trata de una opinión sobre el impacto personal, aunque sólo en los aspectos prácticos, por lo que tiene menos alcance que las encuestas europeas. En 2001, el 33% de los españoles estaban de acuerdo con este planteamiento, pero el 40% se mostraba en contra, es decir, pensaba que no tendría tantos perjuicios. Un 21% era indiferente (ver Gráfico 30). En todo caso, los resultados son perfectamente congruentes con los Eurobarómetros Flash.

7.2.3.3. Las consecuencias del euro para las empresas

7.2.3.3.1. Las pyme españolas, más positivas sobre el impacto en su competitividad

Después de estudiar las actitudes de los ciudadanos hacia el euro y la percepción de sus repercusiones me resta añadir brevemente las consecuencias que las empresas esperan para su propia actividad. Recordemos que las Campañas, tanto europeas como españolas, han insistido en que las pyme no sólo deben prepararse para su adaptación práctica, sino para los riesgos y oportunidades del nuevo mercado que crea la UEM.

Las empresas españolas fueron durante bastante tiempo más positivas que la media de la zona euro. Los Eurobarómetros Flash “Las pyme y el euro” elaboraban un índice, entre -100 y 100, del impacto que los empresarios esperaban en su competitividad. La media de la zona euro mantuvo un índice muy cercano a cero en 2000 y 2001, que significaba que las empresas no esperaban consecuencias ni positivas ni negativas; un 60% en agosto y un 63% en octubre de 2001 lo reconocía así. En España, el índice fue positivo y superior al de la media hasta la recta final: 12,2 en mayo de 2000, 6,7 en agosto, 9,0 en enero de 2001, recuperación hasta 13,4 en abril y 14,5 en agosto.

Sin embargo, en octubre, el índice cayó al 5,4, por debajo de la media del 5,8, lo que se explica no por el aumento de los que esperaban malas o muy malas consecuencias –el 8% en ambos sondeos–, sino por la fuerte caída de los que las suponían buenas o muy buenas, del 30% al 18%. En febrero de 2002, se situaba casi en la media⁶⁵.

El índice nos colocaba en cuarto lugar en optimismo hasta agosto, por detrás de Irlanda, Grecia y Luxemburgo. En octubre, caíamos al décimo. El 53% de las empresas españolas de menos de 250 trabajadores no esperaban en agosto ninguna consecuencia, la respuesta mayoritaria en todos los países; en octubre eran el 64% y en 2002, el 67%.

De estos datos podemos concluir que la Campaña española ha tenido un poco más de éxito que las de la mayoría de los países en hacer ver a los empresarios que la UEM va a afectar a su competitividad. No obstante, tampoco hay grandes diferencias y la mayoría piensa aquí también que el euro no le va a afectar en absoluto.

La SETE también preguntaba a las pyme sobre el impacto esperado del euro en su propio negocio. En 2001, eran mayoría las que creían que la moneda común les traería más ventajas que inconvenientes, un 42%, en este caso por encima de los que pensaban que no habría un gran impacto (33,5%). Pese a ello, los optimistas bajaban en porcentaje desde el 56,5% registrado en 2000; los que opinaban que el euro acarrearía más inconvenientes subían del 12% del año 2000 al 19,4% de 2001.

7.2.3.3.2. *La salida al exterior y el mercado único, las principales ventajas*

Como adelanté en 7.2.2.2.4, las encuestas de la SETE incluían otra cuestión en la que los entrevistados debían mostrarse de acuerdo o en desacuerdo con una serie de posibles consecuencias del euro. Los empresarios estaban abrumadoramente a favor de dos: las relaciones internacionales de las empresas europeas serían más sencillas, al desaparecer el riesgo de cambio, y tendrían que habituarse a calcular el precio de sus productos en la nueva moneda. Así lo creían el 84,4% y el 82,3%, respectivamente.

La mayoría también opinaba que el euro conllevaría una transformación importante de sus operaciones bancarias y financieras (un 68,4%) y que tendrían que prepararse para una mayor competencia, debido a la comparabilidad de los precios y a su tendencia a la igualación (53,8%). Es decir, las pyme españolas eran conscientes de que podían obtener un beneficio del euro, salir al exterior, pero también del riesgo de la mayor competencia, y del esfuerzo necesario para adaptar sus precios y finanzas.

Finalmente, la SETE indagaba sobre las ventajas que las pyme encontraban al euro. Los resultados de 2001 refrendaban los de la pregunta anterior, ya que un 25% consideraba que la principal iba a ser la mayor facilidad para el comercio internacional⁶⁶. Sin embargo, es muy llamativo que la ventaja más admitida fuera que “es una moneda única, a nivel europeo”. Pese a la ambigüedad de esta opción, se puede pensar que su planteamiento remite a la fortaleza, estabilidad y armonización de las economías pregonadas por la Campaña europea y la primera fase de la española. Se trata de la idea de la moneda única como culminación imprescindible de un verdadero mercado único.

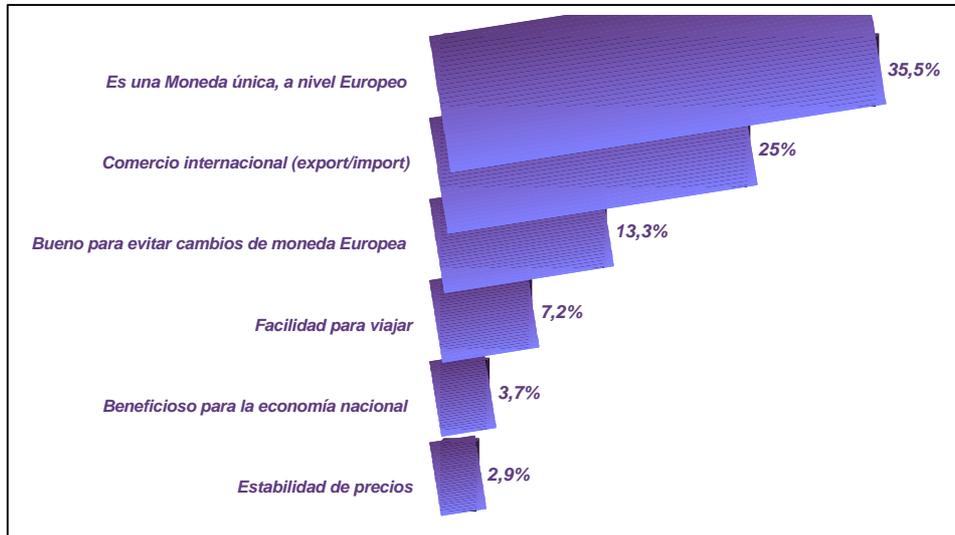
Por encima del 10% opinaba que el euro evitaría cambios de moneda en Europa, muy relacionado con el impacto en el comercio exterior. Por el contrario, la facilidad para viajar, tan importante para los consumidores, sólo lo era para el 7,2% de las pyme.

⁶⁵ Eurobarómetro 122. En esta encuesta el índice se estableció entre 0 y 100, no entre -100 y 100. Para España era 56, es decir, neutral. La media estaba en 54.

⁶⁶ En este caso sólo se podía escoger una opción.

Asimismo, los teóricos beneficios del euro para la economía española y para la estabilidad de precios recibían porcentajes muy reducidos de respuestas, 3,7% y 2,9% respectivamente, pese al optimismo de los empresarios sobre el impacto del euro en nuestra economía.

Gráfico 31: Consecuencias de la implantación del euro



SETE, Informe pyme, 2001, 17.

7.3. Las causas del apoyo y del rechazo a la UEM

El esquema propuesto para el Capítulo VI y que estoy siguiendo en el análisis del caso español me lleva ahora a una tercera parte en la que trataré de buscar explicaciones a las actitudes de apoyo y rechazo a la UEM y la moneda única que he examinado en el apartado anterior, poniéndolas en relación con otras actitudes reveladas en las encuestas o analizadas en la situación de partida de la opinión pública (7.1.).

En esta tarea parto de las mismas premisas que utilicé en el estudio europeo y que expliqué con detalle en el Capítulo III. En la formación de estas actitudes influyen una serie de factores como las repercusiones personales, sociales, económicas y políticas esperadas, que determinan el apoyo específico. Pero también hay que contar con otros que determinan el apoyo difuso, como las creencias sobre la unificación europea y sobre el sistema económico –aceptación o rechazo del neoliberalismo–, los estímulos políticos próximos, el nivel de información, la exposición y el impacto de la propaganda, el clima sociopolítico general –muy importante, pues en el Capítulo VI vimos varios casos de espiral del silencio– o la categoría sociodemográfica a la que pertenece cada ciudadano. Estas variables influyen en la legitimidad del sistema, la percepción de intereses comunes y el sentimiento comunitario, y algunas de ellas también actúan sobre el apoyo específico.

Además, asumo las tesis de Sinnott de la mayor estabilidad de las actitudes colectivas que de las individuales, de la mayor coherencia de las actitudes hacia cuestiones generales, como la unidad europea, que de las referidas a las particulares, como el euro, y de la importancia de la información y el conocimiento en el grado de coherencia o aleatoriedad de las actitudes.

7.3.1. Las causas en Europa son aplicables a España

Lo primero que debo exponer es que, en general y salvo algunas excepciones a las que me referiré seguidamente, las motivaciones de las actitudes hacia la UEM que identifiqué en el caso europeo general son aplicables al particular de España. Eso sí, hay algunas importantes diferencias de grado y de relevancia en la influencia de cada factor que es necesario destacar en nuestro país.

Recordaré brevemente las principales conclusiones obtenidas en el apartado 6.3. Allí crucé los niveles de apoyo y rechazo a la UEM y su evolución en el tiempo con la información recibida por los ciudadanos, los niveles de apoyo a la UE, las actitudes hacia la soberanía monetaria, las ventajas percibidas del euro, los beneficios para el país de origen que se perciben y esperan de la UE y del euro, los sentimientos hacia la moneda única, en especial el de europeísmo, y el respaldo al BCE y a la ampliación.

Veamos ahora brevemente cada uno y su aplicación concreta en España.

7.3.1.1. *Relación apoyo-información: más desconexión en España*

En el Capítulo VI vimos que se puede definir una relación según la cual los grupos sociodemográficos con mayor nivel de información son también los más partidarios del euro, y viceversa. Sin embargo, esta relación no puede establecerse por países, puesto que no hay una pauta definida en ese nivel. Por otro lado, encontré que las cotas de apoyo son muy superiores al grado de conocimiento de cualquier aspecto significativo de la UEM. Como comprobaba el análisis de Ahrendt, la información no es uno de los aspectos más relevantes a la hora de explicar las actitudes hacia la UEM y, como demostraba Sinnott, estas actitudes son las únicas de las referidas a la UE que se mantienen coherentes en todos los niveles de conocimiento. Esto es, las actitudes a la UEM son en gran medida independientes de la información pero no por ello son incoherentes o aleatorias. Esta contradicción sólo se resuelve si existe otro factor que determine un respaldo mayoritario al euro. Entonces sugerí dos: el apoyo a la unificación europea, en la que los ciudadanos encuadran la UEM, y el clima de opinión general, que impide manifestarse abiertamente a los opositores al euro, en un caso de espiral del silencio.

Este análisis es aplicable a la situación concreta de España, pero con rasgos más exagerados que en la media de la zona euro. He comprobado que el grado de conocimiento de materias como el calendario de introducción del euro, el concepto de unión monetaria, la igualdad del valor del euro en todos los países, la irrevocabilidad del tipo de cambio o la existencia del BCE ha sido más reducido en España que en la mayoría de los países durante todo el período transitorio, y que las preguntas sobre las actitudes hacia el euro y sus ventajas registraban altísimos porcentajes de respuestas “no lo sé”.

Por el contrario, nuestro respaldo al euro ha estado siempre por encima del de la media, lo que nos ha situado entre los países más entusiastas, concretamente en el segundo de los cuartiles que establecí en el Capítulo VI, e incluso se incrementó en 1999 y 2000, cuando se registró un descenso en el resto.

De esto se deduce que aquí la desconexión entre niveles de información y apoyo es más fuerte que en la media de la zona euro, o lo que es lo mismo, que en España el conocimiento es todavía menos relevante como causa de las actitudes hacia la UEM. Eso no significa que dichas actitudes sean incoherentes, como he dicho más arriba, sino que hay otros factores que las explican. De los dos factores propuestos en el caso europeo, cabe anticipar que el primero –la actitud favorable a la Unión Política– es más relevante que un posible fenómeno de espiral del silencio. Hay dos motivos para ello:

- Nuestras creencias y actitudes de partida nos sitúan claramente dentro del *Sur*, percibimos Europa como remedio al “otro” de nuestra identidad y es un hecho comprobado el respaldo a los avances hacia la Unión Política (7.1.1.). Más tarde abordaré la relación entre apoyo a la UE y a la UEM
- No ha habido necesidad de ocultar la oposición a la UEM en nuestro país; de hecho, prestigiosos economistas y conocidos políticos se han manifestado abiertamente en su contra o, por lo menos, en contra de algunos de sus aspectos, como vimos en el epígrafe 7.1.4.2. Esto tiene que ver con el diseño de la Campaña española, que ha eludido entrar en las causas de la UEM para centrarse en las cuestiones prácticas y que ha admitido desde el principio su naturaleza política junto con sus supuestas ventajas económicas. Aunque con los años ha crecido el euroescepticismo, aquí no se ha creado una connotación de que sólo es buen europeo y buen ciudadano el que apoya el euro, cosa que sí ha sucedido en Alemania o Francia, donde había que vencer una oposición más sólida y donde se han explicado mejor las causas de la UEM

A pesar de la menor conexión entre información y apoyo que se da en España, ésta sí existe en lo que a grupos sociodemográficos se refiere. El estudio de Alef-Millward Brown constataba que las categorías más proclives al euro eran las mejor informadas de la población (7.2.3.1.2.). Las menos informadas coincidían con las más opuestas y, sobre todo, con las que carecían de opinión. Esto indica que el grado de información, aunque no sea determinante, sí tiene alguna influencia en las actitudes.

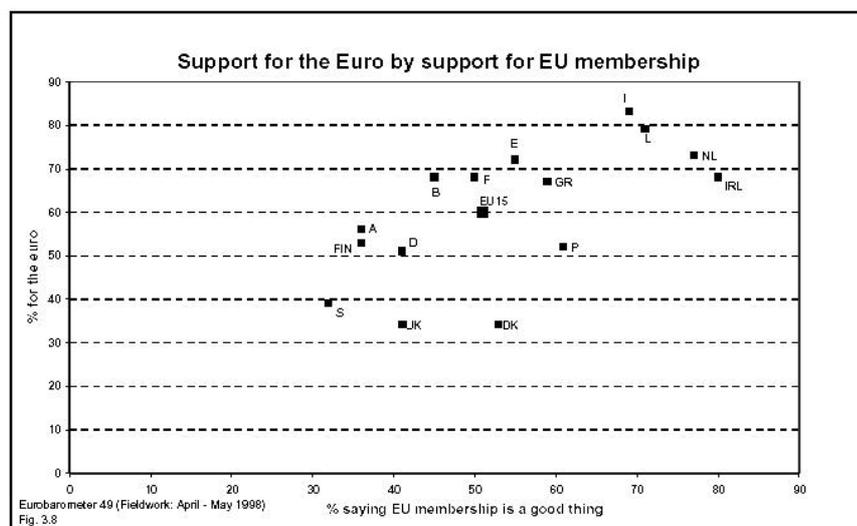
7.3.1.2. Relación apoyo a la UE – apoyo al euro: mayor motivación política

En el Capítulo anterior determiné que los ciudadanos europeos que creen que la pertenencia de su país a la UE es positiva son tres veces más proclives a apoyar el euro que los que la juzgan negativa. Pero el quid de la cuestión está en que los niveles de apoyo al euro son sistemáticamente más altos que los de la UE. Propuse tres explicaciones: que el desconocimiento lleva a la población a dar su apoyo al euro casi a ciegas porque percibe que es lo más correcto (espiral del silencio y actitudes aleatorias), que las Campañas iniciales tuvieron éxito en persuadirla de las ventajas económicas del euro o que se apoya más a la UEM porque no se percibe su dimensión política como sí ocurre con la UE. Rechacé las dos últimas porque los ciudadanos niegan algunas ventajas económicas y porque la mayoría no se opone a la integración política, y expresé dudas sobre la primera, ya que las actitudes hacia la UEM son sólidas independientemente del conocimiento. Por eso, la hipótesis más probable es que precisamente ese significado de la UEM como paso hacia la Unión Política determina el mayor apoyo.

En España nos encontramos con una situación similar y, de nuevo, la tendencia es más exagerada que en el resto de países: en 1998 el 86% de los españoles favorables a la pertenencia a la UE respaldaban el euro, cuando la media de la UE era del 79%.

Si se cruzan los porcentajes de apoyo a la UE –57%– y al euro –71%–, se obtiene que España era uno de los países con un mayor diferencial entre ambas. O dicho de otra forma, el respaldo al euro era tan alto o más que en países con niveles de apoyo a la UE mucho más elevados, como Holanda, Irlanda, Grecia o Portugal; esto es, en España no nos hace falta demasiado entusiasmo sobre la UE para apoyar el euro⁶⁷.

Gráfico 32.



⁶⁷ Eurobarómetro 49.

En 7.1.1. constaté que España seguía siendo uno de los países más partidarios de su pertenencia a la UE, concretamente el quinto, con un 57% de apoyo en primavera de 2001. En ese Eurobarómetro (55), el respaldo a la moneda única era del 68%, por lo que el diferencial, aunque se había reducido un poco, seguía siendo muy alto. No obstante, el aumento del apoyo al euro en los países más partidarios de la UE, como Irlanda, Bélgica o Grecia, había estrechado ese diferencial también a 11 puntos para la media. En 2002 se mantenía esta situación con porcentajes más altos: en España había un 66% de apoyo a la UE y un 80% al euro; el diferencial de 14 puntos era el mismo de la media.

La afirmación de que en España el apoyo al euro es más independiente del que recibe la UE se confirma si se toman en cuenta algunos aspectos en los que los españoles no nos mostramos tan entusiastas. Por ejemplo, el Eurobarómetro 55 arrojaba que sólo un 47% tenían una imagen positiva de la UE, por encima de la media pero en séptima posición por países, y que un 59% sentirían indiferencia si la UE desapareciera, porcentaje que sólo superaban Reino Unido y Suecia. Unos datos negativos que contrastan con el elevado número de partidarios de la UEM.

Debo descartar, como en el caso europeo, las hipótesis del desconocimiento, vista en el epígrafe anterior, del éxito de la Campaña en persuadir de las bondades económicas –mucho menos probable en España, donde apenas se han explicado las causas y consecuencias de la UEM– y del rechazo por motivos políticos: este debate no se ha dado aquí (ver 7.1.4.2.) y, además, el Plan nacional admitía desde el principio la naturaleza política de la UEM. Entonces, aparece con más fuerza la motivación del apoyo a la UEM por su carácter de avance hacia la integración política. El mayor escepticismo o indiferencia hacia la UE que aparece en España se explicaría porque no nos gusta tal como es, ya que no colma nuestras expectativas de igualdad con los países centrales y mayor peso específico, y supone sacrificios que consideramos excesivos. Muchos ven la UEM como un paso para mejorar esta situación (7.1.4.3.), pero el hecho de que la mayoría no opine que sirva para colmar nuestras expectativas desvía el peso causal, otra vez, a nuestro europeísmo como anhelo de integración. En ese caso, no es muy relevante si el euro servirá o no para transformar a la UE.

A favor de esta hipótesis está el hecho de que España apoya más que la media las tareas de la UE que conducen a la Unión Política, como las políticas exterior y de defensa comunes, los mayores poderes para el PE o principio de subsidiariedad (7.1.1.).

7.3.1.3. La soberanía monetaria y el apoyo al euro: alta correlación

En tercer lugar, voy a ocuparme de otro de la noción de soberanía monetaria nacional o compartida. En el estudio europeo vimos cómo ésta era la variable más determinante, junto con el apoyo a la UE, de las actitudes hacia la moneda única.

En toda Europa existe una relación clara entre estar a favor de que la UE tenga competencias monetarias y apoyar el euro, con porcentajes más elevados a favor de la primera opción –al contrario de lo que sucedía con el apoyo a la UE–, lo cual es lógico porque difícilmente se puede respaldar una unión monetaria si se piensa que la soberanía monetaria debe ser nacional. Ahora bien, dado el enorme desconocimiento del concepto de unión monetaria, hay que dudar de la aplicación de este razonamiento. Sea como fuere, es innegable que esta actitud mayoritaria proclive a compartir la soberanía monetaria tiene un marcado perfil político, de lo que se infiere que, si es el factor más relevante en el apoyo a la UEM, éste se fundamenta sobre todo en motivos políticos.

En España también se da esta relación. Ahrendt encontraba que, según el Eurobarómetro 49 de 1998, el 87% de los que pensaban que la UE debía tener competencias monetarias apoyaban el euro y sólo un 9% se oponían a él. Este porcentaje sólo era superado por Italia y Grecia, y estaba muy por encima de la media comunitaria, del 79%. España era también uno de los países con más partidarios de la soberanía compartida, el 70%. Así pues, aquí existía una correlación muy alta entre ambas actitudes⁶⁸.

Sin embargo, como se observa, en España se invertía la tendencia general y el euro lograba más apoyos que la cesión de soberanía monetaria, aunque fuera por sólo un punto porcentual (71% frente a 70%), lo que resulta incongruente e ilógico, como hemos visto, y que puede derivar del mayor desconocimiento de los españoles del concepto de unión monetaria. Eso significa que muchos de los que apoyan el euro por el motivo que sea –económico, político, porque es lo correcto, etc.– no saben que comporta una cesión de la soberanía monetaria, y probablemente ni siquiera saben qué es eso⁶⁹.

7.3.1.4. Las ventajas del euro: un escepticismo que no justifica el apoyo

El cuarto factor relevante para las actitudes hacia el euro que analicé en el Capítulo VI fue la percepción de las ventajas que traerá para los países y para los ciudadanos individualmente, actuante sobre el apoyo específico y el difuso⁷⁰. Entonces, una vez más, se demostraba que los que piensan que el euro será más beneficioso que perjudicial son más proclives a apoyarlo, en especial los que confían en su efecto benéfico sobre el crecimiento y el empleo. Más allá de esta relación lógica, hay una contradicción entre el rechazo mayoritario a dos ventajas económicas –creación de empleo y reducción de desigualdades nacionales–, el relativo escepticismo sobre las demás y la sensación de escaso beneficio personal, por un lado, y el elevado apoyo al euro, por otro.

Ofrecí allí tres posibles explicaciones: el desconocimiento (actitudes aleatorias y rechazo de las ventajas por temor), el éxito de los mensajes propagandísticos de inevitabilidad y falta de alternativas, y el significado político de la UEM. Esta última, aparte de lo dicho en 7.3.1.2. y 7.3.1.3., está apoyada por la importancia de las opiniones sobre el efecto de la UEM en la soberanía y en las identidades culturales nacionales, relevantes para el apoyo difuso: la mayoría piensa que no se reducirán con la UEM y los que así opinan son mucho más partidarios del euro. En cualquier caso, existen distintas relaciones entre percepción de las ventajas y apoyo al euro en función de las creencias y actitudes iniciales de cada país.

Por eso, debo mirar con detalle el caso español. Aquí nos encontramos una situación de partida propensa tanto a la UEM como a la mayor integración política, aunque con matices, porque percibimos que la UE no ha servido para reducir las desigualdades con los países más ricos, porque no creemos que se cuente con nosotros para las grandes decisiones y porque pensamos que pagamos mucho más de lo que recibimos (ver 7.1.2. y 7.1.3.3.). En todas las encuestas analizadas en este Capítulo –ESC, Eurobarómetros y SETE– y en el estudio cualitativo se ponen de manifiesto unas pautas muy claras en la aceptación o rechazo de las ventajas de la UEM por los españoles:

⁶⁸ AHRENDT, 1999, 55-6.

⁶⁹ A este respecto, ver el epígrafe 7.2.1.3.3. sobre el conocimiento de los rasgos de una unión monetaria.

⁷⁰ Entendiendo en este caso como desencadenante del apoyo difuso la percepción de que el euro contribuirá al bien común de los europeos.

- Somos más positivos que la media sobre las repercusiones del euro, y una gran mayoría cree que será más beneficioso que perjudicial en general, pero somos mucho más escépticos sobre cómo nos afectará personalmente
- Las ventajas prácticas se aceptan, al igual que en el resto de Europa, pero existe un menor entusiasmo sobre las referidas a los viajes y al ahorro de costes de cambio. El desconocimiento, no la oposición, es la causa de este fenómeno, lo que es congruente con los bajos niveles de información
- Somos menos desconfiados que el resto sobre las repercusiones económicas y las aceptamos más fácilmente, aunque no nos creemos que reducirá el paro ni que rebajará los tipos de interés. El análisis cualitativo indica que no encontramos espontáneamente muchas ventajas de este tipo
- La que rechazamos de forma abrumadora es la posible reducción de las desigualdades entre países. Esto enlaza con la frustración con la UE porque no ha proporcionado ese acercamiento pese a los sacrificios realizados
- Respecto a los efectos políticos, rechazamos que reduzca nuestra soberanía económica, descartamos radicalmente una pérdida de identidad nacional y percibimos claramente su simbolismo de avance hacia la unificación europea

De todo esto cabe inferir que, al igual que en el conjunto de Europa, no existe una percepción de las ventajas y beneficios del euro lo suficientemente clara para justificar los niveles de apoyo a la UEM registrados en nuestro país, e incluso el rechazo a su efecto en lo que más nos importa, la convergencia real, debería reducir más el apoyo específico. Los estudios cualitativos de 2001 y 2002 encontraban que el fuerte respaldo en España no eliminaba la frustración por la permanencia de las diferencias de nivel de vida; es más, ésta se acentuaba al compartir moneda. Sin embargo, el de 2002 indicaba que, para muchos españoles, el euro es un símbolo del progreso hacia la igualdad con los países del Norte, pese al rechazo de esta ventaja en las encuestas (ver 7.2.3.2.5.).

Acudiendo a las hipótesis del Capítulo VI, debo quedarme con el desconocimiento, que efectivamente ha sido muy alto en este tipo de preguntas y que ha evitado que los españoles fueran plenamente conscientes de lo que puede traer el euro. También es posible el éxito del mensaje de inevitabilidad de la UEM –que sí aparecía en nuestra Campaña– y, desde luego, hay que reconocer el elemento político como motivación de un apoyo difuso mucho más alto que el específico.

Ahí aparece el anhelo de integrarse en la UEM como culminación del europeísmo entendido como meta (ver 7.1.3.1.) aunque no vaya a suponer grandes beneficios. Durante el período transitorio, creció el convencimiento de que no iba a exigir demasiados esfuerzos, lo que nos preocupaba mucho, gracias al ciclo económico favorable y a los propios efectos positivos de la convergencia. Esta teoría se refuerza por la actitud de partida favorable a la Unión Política, por la percepción del euro como factor de unificación en el estudio cualitativo y por el enorme porcentaje que no cree en la pérdida de identidad, uno de los factores más importantes, según Ahrendt, para apoyar el euro⁷¹.

⁷¹ AHRENDT, 1999, 59.

7.3.1.5. Los beneficios de la UE y del euro para España

En el análisis europeo incluí también como posible variable influyente en el apoyo específico a la UEM, y en el difuso basado en la idea de bien común, la percepción de los beneficios que ha tenido la UE y que puede tener el euro para cada país.

Existe una relación entre pensar que la UE ha sido beneficiosa en términos nacionales y que el euro también lo será, y viceversa. La segunda relación se establece entre el apoyo a la UEM y la percepción de su beneficio nacional: el primero, de nuevo, es muy superior a la segunda. Mucho menos clara es la tercera conexión, entre pensar que la UE ha sido positiva para el país de origen y apoyar el euro; aunque el apoyo es mayor que dicha percepción –es decir, una parte importante de los que respaldan la UEM no creen que su país se esté beneficiando de pertenecer a la UE–, el análisis por países revela una gran heterogeneidad sin que se pueda establecer una pauta al respecto.

Es importante, pues, estudiar las particularidades españolas. En otoño de 1998, el 57% pensaba que España se beneficiaría de la introducción del euro y sólo un 13% opinaba lo contrario. Eso nos situaba por encima de la media de la zona euro (54% y 23%, respectivamente) y en quinto lugar en optimismo, por detrás de Italia, Irlanda, Bélgica y Francia. Era llamativo, aunque coherente con lo visto hasta ahora, que las respuestas “no lo sé” llegaran al 29%, nivel sólo superado por el 40% de Portugal. Eso significa que muchos españoles no tenían suficientes elementos de juicio para opinar si el euro sería positivo o negativo a tres meses de su nacimiento⁷². Las encuestas de la SETE demuestran la estabilidad en el tiempo de las opiniones sobre el carácter beneficioso del euro: 54% en 1999, 57% en 2000 y 54% en 2001. En 7.2.3.1.3. y 7.2.3.1.5. vimos que la mayoría era moderadamente optimista sobre las consecuencias del euro –traerá cosas positivas pero no resolverá los grandes problemas– y que había un importante grupo de escépticos que pensaba que no iba a cambiar nada, ni para bien ni para mal.

En 1998, las ESC mostraban que España era uno de los países más entusiastas del euro, con un 81% de partidarios y un 16% de detractores⁷³, lo que supone que el apoyo al euro era muy superior a la creencia de que nos beneficiaría como país, al igual que en la media de la zona euro. Aunque los datos de la SETE no son comparables con las encuestas europeas, muestran que esta tendencia se mantuvo en los años siguientes. Por tanto, hay que recurrir a las explicaciones del epígrafe anterior: el desconocimiento, el éxito de ciertos mensajes propagandísticos y la motivación política.

En 7.1.1. constaté que España no es uno de los países con una mayor sensación de beneficio nacional de la UE, por lo que, en nuestro caso, seríamos ligeramente más optimistas sobre el euro que sobre ella. Esto tiene su relevancia porque puede interpretarse de dos formas: que los españoles confiamos más en el euro que en la actual UE⁷⁴, ya que pensamos que estando en la UEM tendremos más capacidad para cambiarla en una dirección más favorable para nuestros intereses (ver 7.1.4.3.); o a la luz de nuestra ansia de integración europea, como expliqué en 7.3.1.2.

⁷² ESC 98.09, septiembre-octubre 1998.

⁷³ ESC 98.11, noviembre-diciembre 1998.

⁷⁴ Dije en el Capítulo anterior que el apoyo a la integración europea en abstracto es superior en todos los países y momentos al que recibe el modelo concreto de la UE, conclusión que se deriva del fuerte apoyo a los elementos de la Unión Política y a los esfuerzos generales de integración, de la percepción de que la UE está construida desde arriba, de su dudosa legitimidad y de las críticas a su falta de rumbo.

Respecto a la relación entre sensación de beneficio de la UE y apoyo al euro, en otoño de 1999 (Eurobarómetro 52) un 61% pensaba que nuestra pertenencia a la UE había sido provechosa y el respaldo a la UEM estaba en el 72%; la diferencia era de 11 puntos. En primavera de 2000, la relación era 66%-75%; la diferencia se había reducido a 9 puntos. En otoño de ese año, la sensación de beneficio se mantenía en el 64% mientras que el apoyo al euro se redujo al 68%; diferencia de 4 puntos. En primavera de 2001 se produjo una fuerte caída de 10 puntos en la primera variable, hasta el 54%, lo que amplió la diferencia a 14 puntos con la segunda, que se mantuvo en el 68%. Con la llegada del euro físico se recuperaron ambas cifras: la sensación de beneficio subió al 63% en 2002 y el apoyo al euro, al 80%; diferencia de 17 puntos.

Esto situaba a España entre el grupo de países con mayor diferencial entre ambas variables, junto a Bélgica o Italia. En las encuestas anteriores, no obstante, aparecíamos en el grupo contrario, el de Irlanda, Grecia o Luxemburgo. Independientemente de eso, en España se demuestra la misma pauta que en la media de mayor apoyo al euro que sensación de beneficio de la pertenencia a la UE, por lo que existe un grupo importante de personas favorables a la moneda única que no piensan que España saque provecho de la UE, o lo que es lo mismo, que el apoyo difuso es mucho más alto que el específico.

7.3.1.6. Los sentimientos hacia el euro: más europeísmo

Otras dos variables consideradas en el análisis de las causas del apoyo difuso a la UEM eran los sentimientos que despertaba el euro y la percepción de un efecto de refuerzo de la identidad europea. En el Capítulo anterior concluí que los ciudadanos que experimentan sentimientos positivos –se sienten entusiastas, preparados, no impotentes, informados o europeos– son más proclives a respaldarla. Sin embargo, no se esperaba en 2001 que el sentimiento europeísta fuera a incrementarse con la llegada del euro físico, sino que había una división al 50% sobre este tema. Hilando más fino, la gran mayoría se mostraba ligeramente de acuerdo o en desacuerdo, lo que indicaba una escasa confianza en este efecto, en el que se proyectaban las creencias sobre la construcción europea. Pero en 2002 se despejaron las dudas y una ola de europeísmo acompañó la llegada del euro físico, que además fue considerado un acontecimiento histórico por la gran mayoría. Esto supuso un gran detonante de apoyo difuso por el sentimiento de comunidad y ratifica el respaldo a la Unión Política como causa principal de ese apoyo.

En España, he estudiado en 7.2.3.1.2. que los principales sentimientos hacia el euro en 1998 eran los de europeísmo e interés, que el sentimiento de entusiasmo era superior a la media y que los de estar informado y preparado eran inferiores y no llegaban a ser mayoritarios. Asimismo, nos sentíamos mucho menos impotentes que en el grueso de los países. De lo cual se deduce que estos sentimientos determinan una mayor propensión de los españoles a apoyar el euro respecto a la media de la zona euro, como así es en realidad. Y más allá, que en buena medida ese apoyo tiene detrás el anhelo de integración y de una Europa más fuerte y unida. Ahora bien, ese sentimiento de europeísmo probablemente se refiere, a la luz de los epígrafes anteriores, a la segunda acepción de Aldecoa (7.1.3.1.), que entiende Europa como meta y no como punto de partida.

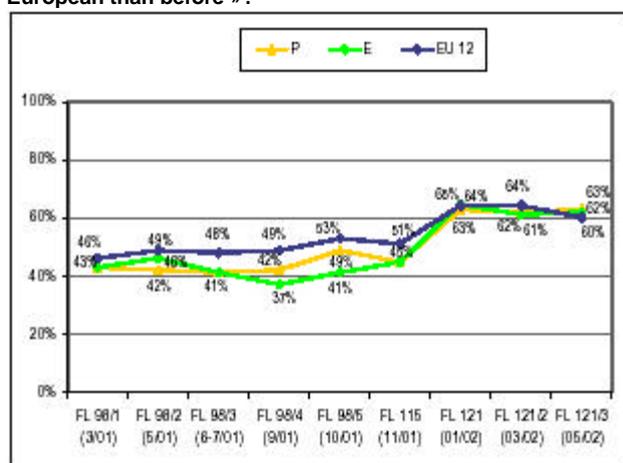
Respecto a si pensamos que la moneda única nos hará sentirnos más europeos, los Eurobarómetros Flash de mayo y marzo de 2001 indicaban que los españoles éramos de los que menos confiaban en ello, con un índice de 43 en ambas encuestas⁷⁵.

⁷⁵ Las repuestas a esta pregunta podían ser “creo que sí”, “tiendo a creer que sí”, “tiendo a creer que no” y “creo que no”. El baremo iba de cero (totalmente en desacuerdo) a 100 (totalmente de acuerdo).

Por detrás de nosotros sólo aparecían Grecia, Austria y Holanda. La media comunitaria, no obstante, estaba bastante cerca: 46 en marzo y 49 en mayo. La diferencia llegó a máximos en septiembre: 37 en España y 49 de media. Esta desconfianza contrasta con el fuerte sentimiento europeísta que, como acabamos de ver, despierta el euro en España. Eso se puede explicar, bien porque la UEM ya provocaba esos sentimientos sin necesidad de la llegada del euro físico, bien porque, como dije en 6.3.6., esta pregunta se refiere a la opinión sobre si el euro tendrá este efecto y no sobre el deseo (actitud) de que lo tenga. Además, alude a todos los países de la UEM, no sólo a España.

Clarificado este punto con la formulación de una pregunta directa en 2002, los españoles dejamos atrás esa desconfianza con una fuerte subida de los que se sentían más europeos gracias a la introducción del euro físico, que llegaron a 64 puntos en enero y que en mayo estaban por encima de la media: 62 frente a 60.

Gráfico 33. Could you tell me, for the following sentence, if you strongly agree, quite agree, quit disagree or strongly disagree: « By using euros instead of (NATIONAL CURRENCY), we feel a bit more European than before »?



Flash Eurobarometer 121/3 “Attitudes on the euro - Euro In”, mayo 2002, 55.

Respecto a la consideración de acontecimiento histórico, estábamos en el 74% en mayo, un poco por debajo de la media del 79%. Según el análisis cualitativo de 2002, los españoles considerábamos el euro un factor evidente de avance hacia la unificación de Europa. Así, queda ratificada aquí también la relación entre euro y europeísmo, y el impulso que eso supone para el apoyo difuso, aparte de que añade otro argumento más a favor de la teoría simbólico-política.

7.3.1.7. El respaldo al BCE y la relación con la ampliación

Los dos últimos factores propuestos como posibles motivos de las actitudes hacia la UEM son la actitud hacia el BCE y su independencia, y el contraste de la UEM con el otro gran proyecto europeo, la ampliación. En el Capítulo VI vimos que el respaldo al BCE es mayoritario y superior al 50% en todos los países, que rebasa al apoyo al euro y que los partidarios del BCE son más favorables a la UEM. Más fuerte aún es la actitud hacia la responsabilidad política del BCE ante el PE. Interpreté estos datos como nuevos argumentos a favor de la explicación del apoyo a la UEM por motivos políticos y por la mayor legitimidad de la misma si el BCE tuviera un perfil más democrático.

En España, el respaldo a la existencia del BCE era, en 1998, muy inferior a la media comunitaria: un 56% frente a un 64%. Pero la causa no era una mayor oposición, ya que ésta se situaba en el 11%, por debajo del 15% de la media, sino un altísimo porcentaje del 33% que no sabía que responder, que sólo era mayor, del 36%, en Portugal. De nuevo nos encontramos con la falta de actitudes definidas entre los españoles por culpa del desconocimiento que hemos visto en numerosas preguntas. Recordemos que, en esa fecha, sólo un 55% de los españoles conocían la existencia del BCE (7.2.1.3.3.), una cifra que casi coincide milimétricamente con el apoyo que recibía.

Esta situación se repetía, aunque con menos virulencia, en la pregunta sobre si la autoridad monetaria debería ser responsable ante el PE. Ahí el nivel de desconocimiento bajaba al 29% y el “sí” subía al 66%, mientras que sólo un 5% respondía “no”. La distancia con la media de la UE bajaba a 5 puntos, pero España era el penúltimo país por apoyo a esta responsabilidad política empatado con Alemania. Eso se debía a que, en el resto de países, esta convicción registraba porcentajes extraordinariamente elevados⁷⁶.

Lo más relevante es que en España no se cumplía la pauta comunitaria de mayor apoyo al BCE que a la UEM en sí, ya que en el Eurobarómetro de primavera de 1998 los partidarios del euro llegaban al 72%. Una excepción que puede explicarse tanto por ese elevado apoyo a la moneda única, que situaba a España como el cuarto país más partidario del euro, como por el bajo nivel de respaldo al BCE que, insisto, no se debía a una oposición al mismo sino al desconocimiento de su existencia. Esta circunstancia está directamente relacionada con el apoyo a la cesión de soberanía monetaria, también menor que el del euro, como vimos en 7.3.1.3.

Finalmente, en España era claro también el convencimiento de que la UEM debía entrar en vigor antes de la ampliación de la UE, como pensaba un 42% frente a un 20% que opinaba lo contrario. Ambas cifras eran inferiores a la media comunitaria (47% y 26%, respectivamente), por la misma causa de siempre: un nivel de “no lo sé” del 38%, 10 puntos por encima de la media. Ese 42% estaba 30 puntos por debajo del 72% de apoyo al euro, una distancia muy superior a la media, que era de 13 puntos.

En las encuestas posteriores, la diferencia entre el apoyo al euro y a la ampliación también ha sido mayor en España que en la media europea. En otoño de 1999, el 27% consideraba prioritaria la ampliación contra un respaldo a la UEM del 72%; en primavera de 2000, las cifras eran 31% y 75%; en otoño de 2000, con un cambio en la pregunta sobre la ampliación (se inquiría si se estaba a favor o en contra, no si era prioritaria), ésta obtenía un respaldo del 58% frente al 68% para la UEM; en primavera de 2001, la relación era 55%-68%, y un año después, 64%-80%. Esta distancia puede responder a nuestro temor a perder las ayudas de la UE por culpa de la ampliación, que se relaciona con la frustración porque recibimos menos de lo que aportamos, situación que pensamos será más fácil alterar dentro del club del euro, como expliqué en 7.1.4.3.

7.3.2. Causas específicamente españolas

Hemos visto hasta ahora la aplicación al caso particular español de los factores causales de las actitudes hacia la UEM estudiados para el conjunto de Europa. Del análisis precedente se puede concluir que en España se pueden aplicar casi todos, aunque con las siguientes diferencias y casos específicos respecto a la media comunitaria:

⁷⁶ Eurobarómetro 49, primavera 1998.

- Hay mayor desconexión entre los niveles de información y de apoyo al euro, porque el grado de conocimiento es inferior a la media y el de apoyo, superior. La información, por tanto, es un factor menos relevante en España
- El apoyo al euro por nuestro anhelo de integración europea y nuestra actitud favorable a la Unión Política es más probable que un caso de espiral del silencio, por las creencias de partida y porque aquí no ha habido una connotación negativa ligada al rechazo a la UEM pese al aumento del escepticismo
- Esta motivación simbólico-política se reafirma con los argumentos del amplio diferencial entre respaldo a la UE y al euro, nuestra escasa vehemencia en la imagen y sentimientos hacia la UE, y nuestro apoyo masivo a las tareas que llevan a la Unión Política. Además, se descartan las explicaciones basadas en el desconocimiento, el éxito de la Campaña en persuadir de las ventajas económicas o el rechazo a la UEM por motivos políticos
- Existe una mayor correlación entre acuerdo con la soberanía monetaria compartida y respaldo al euro, aunque aquí es más alto el último que el primero, en contra de la tendencia europea, probablemente por el desconocimiento
- Nuestra opinión / actitud hacia las repercusiones del euro –menor aceptación de las ventajas prácticas por desconocimiento, rechazo de la disminución del paro y de los tipos de interés, y oposición abrumadora a la reducción de las desigualdades entre países– no basta para justificar el fuerte respaldo a la UEM. El desconocimiento influye en este fenómeno, así como los mensajes de inevitabilidad, pero el motivo simbólico parece la clave de un apoyo difuso muy superior al específico, habida cuenta que no creemos mayoritariamente que el euro conlleve una pérdida de identidad nacional
- El relativo escepticismo hacia los beneficios nacionales del euro también hace insuficiente este factor para explicar el apoyo específico y el difuso por percepción de bien común y, además, abona la teoría de que no nos gusta la actual UE y que pensamos que estar en el euro puede ayudarnos a cambiarla en una dirección más favorable
- Que el europeísmo sea el principal sentimiento que despierta el euro, por encima del interés, y que seamos más entusiastas y menos temerosos e impotentes hacia él son factores relevantes para explicar el apoyo difuso; el primero abunda en la hipótesis de la motivación simbólico-política
- Los españoles también apoyamos la existencia del BCE y, especialmente, su responsabilidad ante el PE, aunque con porcentajes inferiores a la media debido al desconocimiento de estas instituciones, que explican que aquí el apoyo al BCE no sea superior al que recibe la UEM.

A continuación voy a completar este análisis con los resultados del estudio de Alef-Millward Brown al que me he referido en varias ocasiones, que sondeó las causas de las actitudes hacia la UEM en su análisis cualitativo. Encontró tres tipos de variables relevantes que impulsan a las actitudes a favor y otros dos que determinan la oposición:

1. A favor: Juegan elementos simbólicos y económicos⁷⁷; veamos los dos:
 - 1.1. La UEM supone un certificado de nuestra europeidad como superación del pasado de aislamiento que permanece en la memoria de muchas personas. Y no es sólo una europeidad abstracta, sino que tendemos a creer que el euro nos procurará un nivel de vida similar al de los demás países de la UEM, una igualdad. El estudio advierte que este último es un pensamiento no demasiado consciente
 - 1.2. Poseer una moneda fuerte, algo absolutamente novedoso para los españoles, es muy relevante por dos motivos: por un lado, se supone que tiene unos beneficios económicos de mayor estabilidad y mejor posición en los mercados internacionales, lo que aporta tranquilidad y expectativas de mejora del nivel de vida; por otro, tiene el valor simbólico de conferir una sensación de poderío y un sentimiento de importancia porque nos podemos codear con el dólar
 - 1.3. El último elemento es económico y coyuntural: la buena marcha de la economía en el momento en que se realizó este trabajo (mayo-junio 1998), con una inflación controlada, tipos de interés a la baja y subidas de las bolsas. Esta situación refuerza la idea de estabilidad y las expectativas de mejora del punto anterior, y los mensajes propagandísticos se encargaron de machacar esta relación al atribuir todos los avances económicos al proceso de convergencia
2. En contra: hay dos tipos de posturas y de argumentos que se entremezclan:
 - 2.1. “No podemos esperar nada de la UEM”: no supone estar necesariamente en contra, sino que se trata de una decepción de las expectativas generadas por la UEM y su propaganda. Se espera inicialmente que todo vaya mejor y que nuestro nivel de vida se iguale con el de los países más ricos, pero después se cae en la cuenta de que las cosas no van a cambiar mucho –no se van a solucionar ni el paro, ni las pensiones, ni las desigualdades–, por lo menos de momento, y se produce una cierta frustración que conduce al escepticismo tan extendido que vimos en 7.2.3.1.
 - 2.2. “Lo que podemos esperar no es nada bueno”: el principal argumento de las actitudes opuestas a la UEM es que las empresas españolas están menos preparadas que las de otros países y por eso no van a poder hacer frente a la competencia que va a traer la moneda única. Se teme el cierre de muchas y el consiguiente aumento del paro

Estos argumentos y motivaciones actitudinales reafirman en gran parte las conclusiones derivadas del análisis anterior, pero también se aprecian algunas discrepancias. Así, que la principal causa simbólica del apoyo a la UEM sea el europeísmo –entendido como meta, insisto– coincide con el principal sentimiento que despierta el euro en nuestro país y con el argumento de un apoyo derivado de motivos simbólicos y políticos basados en nuestras creencias de partida.

⁷⁷ El estudio califica estos últimos elementos como “prácticos”. Ahora bien, en este trabajo he adoptado la terminología de las encuestas europeas, según la que los efectos prácticos del euro son los referidos a la vida diaria de los ciudadanos, como la facilidad para viajar o comparar precios. Por tanto, juzgo más coherente calificar de económicos los argumentos que Alef-Millward Brown califica de prácticos.

En cuanto a las expectativas de igualación con los países más ricos, hemos visto que es la principal aspiración de los españoles respecto a la UE, por lo que es lógico que sea la mayor ilusión generada por la UEM. Pero el rechazo categórico de este impacto del euro demuestra que somos conscientes de que no se va a producir, de ahí que la frustración se convierta en la principal causa del escepticismo. Asimismo, demuestra que ha de haber otras motivaciones aparte de las económicas: el reiterado europeísmo⁷⁸.

El argumento de la moneda fuerte aparece en las encuestas europeas, ya que es la ventaja económica del euro que cosecha mayor aceptación, aunque no indagan sobre sus implicaciones simbólicas o económicas. En las de la SETE sí se incluye como opción la estabilidad y seguridad de la divisa, comparables a las del dólar, y es la tercera ventaja más admitida. No debe minusvalorarse la importancia del componente simbólico de la moneda fuerte, habida cuenta de los múltiples argumentos que apuntan a que el apoyo al euro se fundamenta su simbolismo de una Europa más poderosa que pueda hacer frente a EEUU, y la imagen de la peseta de moneda débil e inflacionista (7.1.4.1.).

La coyuntura económica es un factor que aparecía brevemente en mi análisis anterior al hablar de las ventajas del euro como causa del apoyo específico (7.3.1.4.), y es perfectamente congruente con las teorías sobre la formación de las actitudes que expliqué en 3.1.3.2., donde se destacaba la importancia del contexto sociopolítico, en este caso socioeconómico, próximo de los sujetos.

Otra discrepancia está en el principal argumento que Alef-Millward Brown encuentra para la oposición a la UEM: la debilidad de las empresas españolas y el posible aumento del paro. Si bien hemos visto que, en todas las encuestas, los españoles rechazamos que el euro vaya a significar una disminución del paro, tampoco se ha manifestado claramente un temor a que aumente; es más, los españoles presentamos un temor al euro muy inferior al de la media comunitaria. Además, los empresarios manifiestan un optimismo muy superior acerca del impacto esperado del euro en su competitividad y, según la SETE, son mayoría los que confían en que la UEM traiga más ventajas que inconvenientes a su negocio. Esto se puede explicar porque la población general no comparte este optimismo de los empresarios, en parte por desconocimiento de la situación real de las empresas y en parte porque no se fía de ellos y tiene la experiencia de otras integraciones y reconversiones anteriores, que se saldaron con miles de despidos.

“La población española está lo suficientemente castigada por el desempleo (...) como para seguir pensando que el proceso de integración europea aumentará el ejército de miserables en nuestro país”, asegura Javier Ayuso. ¿Por qué, entonces, es tan favorable a la UEM? “El sentimiento europeísta puede más que los demonios del paro”⁷⁹.

Una última conclusión de este análisis: de las tres causas del apoyo a la UEM, la primera afecta al apoyo difuso, la segunda se refiere a los dos tipos de apoyo –la moneda fuerte tiene un componente simbólico y otro de utilidad– y la tercera al específico; sin embargo, las dos causas de la oposición aluden claramente al específico.

Con esto y con el análisis precedente, no cabe sino concluir que el apoyo al euro es fundamentalmente difuso y que se deriva necesariamente de nuestro europeísmo y del deseo de superar nuestras frustraciones. Así lo recoge también el estudio cualitativo de 2002: “L’adoption de l’Euro est très clairement perçue comme un élément logique de la participation pleine et entière de l’Espagne à l’Union Européenne, un symbole de cette appartenance, et aussi un symbole de l’évolution du pays” (OPTTEM, 2000, 9).

⁷⁸ Ver lo argumentado en este sentido en el epígrafe 7.3.1.2.

⁷⁹ AYUSO, 1997, 256 y 257.

7.4. Relación entre la Campaña y las actitudes, la información y la preparación

La última parte del Capítulo, siguiendo el esquema del análisis europeo del anterior, está dedicada a relacionar las conclusiones obtenidas del estudio particular español con las principales pautas de la Campaña de comunicación del euro realizada en nuestro país y que examiné en el Capítulo V. Una vez deducidas las necesidades comunicativas de los españoles respecto a la UEM, se trata de comprobar si la Campaña ha bastado para satisfacerlas, y si ha sabido aprovechar las ventajas y vencer los obstáculos con los que se enfrentaba descritos también en este Capítulo. Por tanto, será el complemento del análisis estructural realizado en el Capítulo VI, en el que, mediante el método comparativo, interrelacionaré todas las variables relevantes identificadas en el caso español.

Para no perder la coherencia, este apartado se dividirá en tres epígrafes, correspondientes a las tres partes anteriores del Capítulo: la situación de partida de la opinión pública, la información y preparación para la llegada del euro y sus actitudes hacia la moneda única con las causas de las mismas. En los tres se compararán los datos de las diferentes encuestas y estudios cualitativos con los objetivos y acciones de la Campaña.

7.4.1. Las actitudes y creencias de partida

- A. España es uno de los países más entusiastas de la UE y donde más ciudadanos creen que les beneficia personalmente, aunque los porcentajes de población que piensan que ha sido positiva para el país son inferiores a la media comunitaria. Los españoles tampoco tenemos una imagen demasiado positiva de la Unión y no lamentaríamos demasiado que desapareciera. En lo que sí estamos claramente por encima de la media es en el respaldo a las tareas que conducen a la Unión Política, como la PESC, la política de justicia e interior o los mayores poderes para el PE
- Que el apoyo a la UE sea superior a la sensación de que es provechosa –apoyo difuso superior al específico– es algo común a todos los países y las posibles causas fueron explicadas en 6.4.1. La Campaña de comunicación se encontraba con una situación de partida muy favorable hacia Europa, a diferencia de otros países donde existían grandes recelos que aquí no había que vencer. Es muy importante el elevado apoyo a una mayor integración política, y es en ese contexto donde hay que situar a la UEM ante la opinión pública, cosa que nuestra Campaña asumía desde el principio, a diferencia de la europea. Uno de los mensajes propagandísticos del Plan nacional de transición era que la UEM era “el último paso, de momento”, hacia la integración política y económica, lo que dejaba clara la consideración del euro como medio hacia un fin superior y no sólo económico (5.2.1.2.). Esta idea también aparecía en las ideas “España llega a tiempo” –recalcaba que el euro es un avance crucial en la integración política– y “España está en condiciones”, donde se favorecía la cooperación reforzada

- B. España forma parte de lo que definí como *Sur* en el Capítulo VI: la población cree firmemente en unas raíces comunes a los pueblos europeos y en su destino e identidad colectivos. Además, existe un profundo antiamericanismo que busca una Europa fuerte como contrapeso de la gran potencia. Ahora bien, compartimos con otros países una decepción con la realidad de una UE que no colma las aspiraciones de unidad y tenemos tres frustraciones propias resultado de la evolución de nuestra imagen de Europa desde la euforia a la decepción y al realismo: la UE no ha servido para igualar el nivel de vida de España con los países más desarrollados; tenemos menos peso del que merecemos en el proceso de decisión; y hacemos demasiados sacrificios por Europa que no se compensan con los beneficios que obtenemos
- La pertenencia al *Sur* refuerza la falta de obstáculos de la Campaña y las creencias de partida favorables a la UEM. Pero estas tres grandes frustraciones, que aparecen sistemáticamente en todas las encuestas, deberían haber sido atacadas en la Campaña porque son la raíz de una oposición que sí existe y, sobre todo, de un profundo escepticismo. Pero no ha sido así, y eso que el diseño de la UEM ofrece numerosos argumentos aprovechables que veré en el punto B de 7.4.3.
- C. Más profundamente, la idea de Europa ha sido la de redención del “otro” de España, que he identificado como nuestro pasado de atraso, oscurantismo y aislamiento. Sumada a un secular complejo de inferioridad y a una visión idealizada de Europa como encarnación de la modernidad, explica las ansias frustradas durante décadas por entrar en la CEE. En España es más antiguo un europeísmo entendido como participación en la construcción europea, pero fue superado por otro limitado a lograr integrarse en organizaciones para que los demás países nos aceptaran como iguales, por culpa del complejo de inferioridad. Esta forma de entender el europeísmo, que pervivió pese al desencanto con la realidad europea, explica en gran medida la escasa preocupación por el rumbo de la UE, así como una percepción de la UEM como algo en lo que hay que participar independientemente de que sea bueno o malo
- Esta concepción es muy importante, ya que la aspiración a integrarse en la UEM sólo para estar a la altura de los demás evita tener que dar explicaciones y entrar en profundidades porque el apoyo está garantizado, circunstancia que aprovechó claramente la Campaña española. Pero eso no era muy democrático y ni siquiera útil porque, cuando llegara la UEM, los ciudadanos iban a experimentar sus ventajas e inconvenientes, para los que no se les preparaba. Por eso, representaba una gran oportunidad para haber resucitado el europeísmo *sano*, de participación en la construcción europea, mediante una estrategia que utilizara las aspiraciones de los españoles para implicarles en el diseño de Europa, que diera menos importancia al hecho de llegar y más a lo que iba a representar para Europa política y económicamente, y al papel que España podía jugar dentro de ella. Eso, además, habría servido para reducir la frustración por nuestro escaso peso en las decisiones y habría enlazado con la idea de que dentro de la UEM tendremos más capacidad para cambiar lo que no nos gusta de la UE
- D. La UEM, además, tiene unos rasgos que refuerzan el tipo de europeísmo dominante. España puede incorporarse a la vez que los demás países, exige un examen objetivo en el que no influyen los prejuicios contra nosotros y la fecha de 1998 tiene un enorme simbolismo por contraste con 1898. Esta circunstancia reduce la importancia de la aceptación del neoliberalismo, la legitimidad de la UEM o su efecto en el estado del bienestar. Además, la mala imagen de la peseta como moneda débil, devaluada e inflacionista, y su falta de significado político, favorecen el apoyo al euro

- Todo esto abunda en lo dicho en los puntos anteriores: la UEM tiene rasgos muy atractivos para los españoles y carece de elementos que obstaculicen significativamente su aceptación. Y los que podrían serlo quedan anulados por la preeminencia del anhelo de entrar en ella a toda costa. La Campaña, por tanto, no tenía necesidad de explicar las causas y consecuencias de la UEM para conseguir apoyo, y ni siquiera le hacía falta utilizar la actitud favorable a la Unión Política. Sólo se constata cierta reacción negativa en cuanto a los recortes en el gasto social. La Campaña evitó en buena medida esta cuestión, aunque aparecía en la de 1997 (5.1.1.): los miembros del gobierno lanzaron repetidamente el conocido mensaje de que los ajustes eran necesarios con o sin UEM –2.2.1.8.–, compartido por casi todos los sectores políticos y económicos –7.1.4.2.–, y el de que el equilibrio era necesario para un crecimiento duradero y creador de empleo (5.2.1.4.), el principal mensaje de la Campaña europea. Con el primero, además, se evitaba el efecto de cabeza de turco sobre la UEM que se dio en otros países⁸⁰
- E. El anhelo de culminar la integración en Europa elimina la mayoría de las causas de oposición a la UEM que aparecen en otros países y predispone positivamente a la población española en su favor, pero sí existe un importante punto de rechazo y escepticismo, el último que he mencionado en el punto B al referirme a la UE: la oposición a realizar grandes sacrificios sin una recompensa cierta
- Aparte de reiterar lo dicho en ese punto, que la Campaña debería haber actuado contra esta oposición derivada del contraste entre la Europa idealizada y los costes e insuficiencias de la UE real, debo añadir que la idea de que no hay que pagar cualquier precio por estar en la UEM es más poderosa de lo que parece. Así lo demuestran las respuestas a numerosas preguntas de las encuestas: las actitudes favorables al euro resultan sorprendentemente frágiles en cuanto se toca el tema de los costes y sacrificios necesarios. Igual de sorprendente es que, siendo así de frágiles, la oposición no haya sido mayor. Una explicación bastante coherente es que estos sacrificios no fueron tan importantes durante la etapa de convergencia gracias a la *contabilidad creativa* y a que coincidió con un ciclo económico alcista provocado en parte por los beneficios del propio proceso, como la caída de los tipos de interés. Es muy probable que, si el ciclo hubiera sido bajista con aumentos del paro, de los precios y de los intereses, el rechazo habría sido muy superior

7.4.2. Los logros en información y preparación

- A. La Campaña española sólo consiguió, según las encuestas, que los ciudadanos tuvieran un conocimiento muy elemental del euro durante el período transitorio, que se redujo a su nombre, al tipo de cambio con la peseta (hasta cierto punto) y a la fecha de llegada de los billetes y monedas. Del resto de los aspectos de la UEM, el conocimiento fue incluso menor que la media comunitaria, con porcentajes de “no sabe / no contesta” de hasta el 70%. Los españoles no eran conscientes de que el tipo de cambio es irrevocable –la esencia de una unión monetaria–, ni del resto de fechas importantes como la desaparición de la peseta, ni de la posibilidad de usar el euro virtual, etc. Como en los demás países, en 2001 aumentó el conocimiento, pero siguió siendo insuficiente

⁸⁰ Ver apartados 2.2.2.4.1. y 6.1.2.3.

- El desconocimiento que traslucen estas respuestas significa que los españoles han sido privados de una base mínima para valorar la relevancia, ventajas y riesgos de la UEM. Y eso ocurría tanto en 1997 como en 2001, y de forma más exagerada que en el resto de Europa. De lo cual cabe sacar dos consecuencias: este desconocimiento ha facilitado la propaganda sobre la UEM (más adelante volveré sobre esto); y los objetivos de las Campañas de alcanzar un conocimiento básico no se han cumplido, bien por un mal diseño y ejecución, bien porque no interesaba cumplirlos. En el punto A de 6.4.1. señalé algunas causas de este fracaso que son aplicables a España: la falta de una acción continuada y de una política activa de información, la utilización de canales inadecuados e insuficientes, y la supremacía de las cuestiones prácticas, que nuestro país llevó al extremo
- B. Como en el caso europeo, los niveles de conocimiento aumentan en las fechas de acontecimientos relevantes de la UEM con amplia cobertura mediática, para volver a bajar después. No obstante, en España este fenómeno ha sido menos acusado. A mediados de 1998, el aprobado de España para incorporarse a la tercera fase alcanzó una notoriedad superior al 80%, por encima de los demás países *dudosos*
- En el punto B del apartado 6.4.2. expliqué que este hecho es consecuencia de la estrategia de centrar las acciones de comunicación en las fechas clave y que resalta la importancia de los medios como fuente principal de información de los ciudadanos sobre la UEM. En España hay que añadir que el tardío inicio de las Campañas impidió elaborar una estrategia basada en las primeras fechas clave de 1997 y 1998, demasiado cercanas, lo que explica que el nivel de conocimiento sufriera aquí menos altibajos en el tiempo. La notoriedad del examen prueba el éxito de la primera Campaña iniciada en 1997 y de las primeras actuaciones propagandísticas del Plan nacional en 1998; uno de los dos objetivos de la primera y uno de los principales mensajes del segundo era generar confianza en que España estaría en condiciones de entrar en la UEM (ver 5.1.1.y 5.2.1.3.). Además, lograron que este aprobado tuviera un gran eco en la opinión pública, algo que, inevitablemente, aprovechó el gobierno para apuntarse el éxito
- C. El menor nivel de conocimiento puede relacionarse con que los españoles se han sentido menos informados sobre la UEM que la media a pesar de haber recibido bastante información: en 5.6.1.1. vimos que era el país con mayor diferencial entre estas dos variables. No obstante el mayor desconocimiento, no han sentido la necesidad de saber más. Han demandado una información más didáctica y útil, más general y con referencias a las consecuencias económicas de la UEM. En 2002 se disparó el sentimiento de estar informado, pero el de preparación quedó muy por detrás
- En el Capítulo V señalé como causas del sentimiento de falta de información una estrategia de comunicación poco acertada que no dio a conocer el euro con sencillez y amenidad y no creó un sentimiento de cercanía, pese al intento de “Los García”, así como el rechazo del público a acercarse al euro por las molestias que conllevaba; así, era el país con menos interés por saber más. Por tanto, influye, como en el caso europeo, la falta de una acción activa de comunicación que hiciera llegar la información en vez de ponerla a disposición de unos ciudadanos que no la buscaban. Las demandas de éstos reafirman que no han acogido bien una Campaña con contenidos poco atractivos y que no fue más allá de la enumeración de datos y fechas. En 2002 aumentó el interés por saber más, y eso disparó el sentimiento de estar informado. Que el de preparación fuera inferior cuestiona la calidad de la información recibida y su adecuación a su objetivo

- D. El uso escritural del euro y las experiencias prácticas en el período transitorio fueron todavía más escasos en España que en la media de la zona euro. La razón era la misma, que no hacía falta, y se añadía una mayor ignorancia de que podía usarse. Apenas contaba el miedo a las confusiones o a las dificultades. No se pensaba utilizar hasta el último momento, aunque se admitía que sería bueno empezar antes
- Esto pone de manifiesto el fracaso de los mensajes de estímulo del uso del euro durante el período transitorio, lo cual no sorprende, porque ese objetivo sólo apareció en la Campaña de 2001 y referido sólo al último trimestre de ese año, en vez de procurar un uso gradual desde 1999 (5.4.1.). Una incongruencia en una estrategia volcada en la preparación práctica y que cuestiona un período transitorio tan largo: ¿Para qué, si no se va a hacer nada de provecho hasta el final? Estos datos refuerzan los argumentos del enorme desconocimiento de la población española y de su resistencia a adaptarse a una moneda que no entiende y ve como un engorro, así como los fracasos en transmitir la idea de que el euro es definitivo e irreversible y en crear una atmósfera de afecto hacia él, que tal vez hubiera sido posible explicando claramente sus orígenes y objetivos
- E. La *Euroetiqueta* y el código de buenas prácticas no sirvieron para nada en España, como en el resto de países. El público no sabía qué eran, al saberlo no le daban confianza y las pyme eran reacias a adoptarlos. La doble indicación de precios captó su atención, pero apenas la utilizó hasta 2002, cuando la encontró muy útil y quería que continuara mucho tiempo, aunque pocos miraban sólo el precio en euros. El temor a los abusos en la conversión y su constatación en 2002 fueron superiores a la media
- El grupo de expertos de la Comisión ya había advertido de la inutilidad de estas medidas y del excesivo período transitorio. Aquí la Campaña dio más importancia a la *Euroetiqueta* que en la mayoría de los países por la picaresca que padecemos (5.4.1.), lo que acentúa su fracaso en vista de los abusos anticipados y verificados. Cabe destacar que en España nos costó más que a la media empezar a convertir entre euros y pesetas, por el difícil tipo de cambio y, una vez más, por las pocas ganas de molestarnos. Esta falta de entrenamiento motivó la dificultad para asimilar la nueva escala de valores, de ahí el recurso a la doble indicación – que calificué de contraproducente en 6.4.2.– para seguir mirando los precios en pesetas y el deseo de que se mantuviera. También he de constatar el fracaso de las autoridades comunitarias y españolas en evitar los abusos
- F. Los españoles fueron los europeos que sentían peor preparados cuando llegaron los billetes y monedas, aparte de mal informados, y los que más escépticos sobre las condiciones de la transición. Sin embargo, encontraban menos problemas que la media, aunque la dificultad para pensar en euros estaba muy extendida. También percibieron un alza de precios generalizada aprovechando el cambio
- Esto demuestra que la Campaña española ha tenido mucho menos éxito que las de otros países en cuanto a la preparación práctica, y eso que era su único objetivo, a diferencia –en teoría– de la de la Comisión. La ausencia de problemas puede explicarse porque la adaptación fue más fácil de lo que se esperaba. El mayor fallo fue la creación de una escala mental de valores en euros, como en el resto de la UEM, y proviene del nulo uso del euro fiduciario en el período transitorio y de la tardía estimulación a hacerlo (ver punto D). Además, el truco de conversión de 6 euros por 1.000 pesetas provoca cálculos muy inexactos. Todo esto cuestiona los métodos y prioridades de la Campaña, y las subidas de precios anulan el esfuerzo por generar confianza en autoridades y empresas (5.4.1.)

- G. La Campaña ha obtenido su mayor éxito en las pyme –aunque no se adaptaron hasta el final del período transitorio–, ya que el 80% declaraban en 2001 estar preparadas para el euro o con los preparativos en marcha, y ocuparon el primer puesto de Europa. Llegaron a 2002 mejor preparadas que la media, pero se encontraron con más problemas para adaptarse por culpa de la pobre preparación de la población general. Las pyme han estado mejor informadas que los ciudadanos sobre qué es la UEM y sus consecuencias, aunque ha habido grandes equivocaciones en el calendario
- La Campaña, que incluyó acciones específicas para empresas desde su inicio en 1997, como la “Guía práctica del euro para la empresa”, y las situó como prioridad en 2000, sí ha cumplido su objetivo de fomentar su preparación y evitar así el riesgo de colapso económico tan temido por la CE. Asimismo, ha logrado concienciarlas de los riesgos del nuevo mercado para su competitividad. Ahora bien, ha habido lagunas muy importantes y es elocuente que las pyme demandaran más información práctica y conocimientos generales claros y realistas, que se supone había transmitido la Campaña. El éxito de la adaptación en 2002 evidencia el exceso de alarmismo de la Comisión y que no hacían falta campañas tan largas y costosas; los problemas encontrados demuestran que la Campaña de las pyme fue mucho más acertada que la de la población general. Lo que no pudo evitar fue la subida de precios aprovechando el cambio, especialmente a partir de marzo cuando dejó de circular la peseta, que esperaban la mayoría de las pyme pese a los mensajes propagandísticos que afirmaban que no ocurriría. Claro que las armas para evitarlo eran la *Euroetiqueta* y las buenas prácticas...
- H. Al igual que en toda la zona euro, el tamaño era el factor determinante del grado de preparación de las pyme. El retraso en la facturación en euros fue menor que la media y no impidió que todo estuviera listo el 1 de enero de 2002. Las pyme españolas sobresalieron en la preparación en el área informática, la más problemática para la media. Además, no encontraron demasiado costosa la adaptación
- Como dije en el punto I del epígrafe 6.4.2., lo del tamaño es lógico pero certifica que no se concienció lo suficiente durante el período transitorio a las empresas más pequeñas, las más necesitadas de ayuda e información. En España también falló la transmisión del mensaje de que era urgente adaptar la facturación, que no aparecía en la Guía de 1997, y, sobre todo, la adaptación de las administraciones públicas, que tardaron muchísimo en permitir el pago de impuestos y cotizaciones en euros –bien entrado 2001–, lo que motivó el retraso en esta área y pone en entredicho la técnica de contagio tan utilizada, aunque al final todo saliera bien. Es muy destacable el esfuerzo realizado en sistemas informáticos, el área que la Comisión consideraba más difícil por requerir las mayores inversiones

7.4.3. La influencia sobre las actitudes hacia la UEM

- A. España ha sido uno de los países más entusiastas de la Unión Monetaria durante todo el proceso, encabezando el segundo cuartil de países por apoyo en 2001, los que superaban la media pero no llegaban al 70%, y alcanzó el 80% en 1998 y 2002. No obstante, esta actitud ha sido más volátil y ha seguido una evolución distinta al resto de países, al mantener el respaldo en 1999 y 2000. Los niveles de oposición nunca han superado el 25%. Así, la UEM ha podido culminar en España con menos resistencias incluso que en el conjunto de la zona euro

- Estas actitudes son lógicas habida cuenta de las creencias y actitudes de partida hacia Europa, la UE y la UEM, y de la preeminencia del anhelo de culminar nuestra integración sobre nuestra decepción con la UE y sobre el rechazo que aparece en otros países –el principal sentimiento que despierta el euro es de europeísmo, y la conciencia de pertenecer a una comunidad aumenta el apoyo difuso–, tal como he destacado en 7.4.1. La Campaña, que tenía un campo abonado porque no le hacía falta explicar los argumentos políticos y económicos ni los riesgos, ni tenía que vencer grandes resistencias, ha conseguido su principal objetivo. La estrategia funcionalista y la técnica de desfiguración utilizadas, que aquí pudieron llevarse al extremo precisamente por la reducida oposición, han conseguido que España entrase en la UEM en 1999 y que ésta culminase en 2002 sin contratiempos, aunque a costa de una población ignorante y poco preparada. La evolución del apoyo reitera que aquí no ha sido tan importante la estrategia basada en fechas clave y que no hacía falta tan largo período transitorio
- B. Eso no significa que los españoles hayamos aceptado el euro con euforia, porque sí ha existido cierta resistencia y, sobre todo, un amplio escepticismo basado en factores de apoyo específico. Las actitudes matizadas están más extendidas que el apoyo y el rechazo sin reservas. Se pueden establecer cinco grupos según sus actitudes: una mayoría de partidarios moderados; un grupo más reducido de entusiastas; un número relevante de personas sin actitud, normalmente por desconocimiento; un colectivo bastante amplio de escépticos, aunque no indiferentes; y una minoría de opositores
- El escepticismo es coherente con las tres frustraciones derivadas de la decepción con Europa: persistencia de las desigualdades, escaso poder de decisión y excesivos costes. Los españoles pensamos mayoritariamente que la UEM no nos va a traernos lo que no nos ha proporcionado la UE, aunque sí que estando dentro tendremos más poder de decisión. Ahí es donde debería haber actuado de forma decidida la Campaña. El diseño de la UEM en el TUE brindaba una serie de argumentos de apoyo difuso y específico que podrían haberse utilizado para vencer este escepticismo. Algunos ejemplos serían: España va a contar más al decidirse la política monetaria conjuntamente en vez de por Alemania; estar en el euro nos da más fuerza para exigir una mejor distribución de los recursos comunitarios ante la ampliación; la unificación monetaria llevará a un refuerzo del presupuesto comunitario que debe favorecer a los países con más riesgo de sufrir un shock, como el nuestro⁸¹. Lo único que se dijo fue que la convergencia nominal permitirá un crecimiento equilibrado y no inflacionista que nos acerque al resto (5.2.1.4.), lo que concuerda con el aplauso de los ciudadanos a una cultura de estabilidad de la que carecían. Claro que prometer una potenciación del presupuesto era muy arriesgado por la oposición de Francia y Alemania, y España bastante tenía con conservar sus ayudas, como para pedir más
- C. Al igual que en toda Europa, el nivel social, económico y educativo determina un mayor apoyo a la UEM, según las encuestas generales y las realizadas a líderes de opinión y empresarios, que son más optimistas en España. Las comunidades autónomas con una economía más abierta al exterior son más partidarias del euro

⁸¹ Recuérdese lo dicho en 2.2.2.5. sobre la inviabilidad de la UEM sin una política económica y fiscal común, argumento que, en vez de tomarse en sentido negativo como hacían los críticos de la UEM, podía haberse dado la vuelta para señalar la necesidad de fortalecer el presupuesto comunitario y aumentar las transferencias hacia los países más débiles. Es decir, se podía haber utilizado la UEM para ilusionar a los españoles con una redistribución de la renta entre los países miembros, justo nuestra mayor frustración.

- En España se da también el riesgo de fractura social del que hablaba el grupo de expertos, al que se añade una división geográfica entre comunidades parecida a la que se da en Alemania entre los länder del Este y del Oeste. Queda claro que no hacía falta que la Campaña se ocupara de los ciudadanos más preparados, que además apoyan la UEM por razones económicas, y que debería haberse centrado en los menos favorecidos. Con ellos, más allá de instarles sin éxito a la preparación, podía haber utilizado una propaganda más emocional, aprovechando el ansia de integración y el apoyo a la Unión Política. Se habría presentado el euro de forma mucho más atractiva y eso habría favorecido a su vez la preparación
- D. El desconocimiento es una constante en todas las preguntas sobre las actitudes de los españoles hacia los diferentes aspectos de la UEM. Las respuestas “no lo sé” alcanzan porcentajes muy superiores a la media comunitaria en esas preguntas. La ignorancia es la responsable de que en España el optimismo y respaldo hacia algunos elementos sean inferiores a los de otros países donde los niveles de oposición son similares. Este desconocimiento provoca también que la información tenga menos importancia como causa del apoyo al euro
- Una prueba más de la ineficacia de la Campaña para cumplir su único objetivo declarado, informar y preparar, por culpa de su estrategia errónea y de la escasa predisposición de los receptores. No obstante, en 5.6.1.1. dije que esta falta de voluntad es independiente de la actitud individual sobre si España debe o no formar parte de la UEM. Que la información sea menos determinante del apoyo en España que en Europa –donde tampoco era de los factores más relevantes– no significa que las actitudes sean incoherentes, sino que se basan en las creencias sobre Europa como solución al “otro” y a favor de la Unión Política, con pocas probabilidades para un fenómeno de espiral del silencio. Tampoco es incongruente la estrategia propagandística de no ofrecer casi información con la escasa influencia de ésta en el apoyo⁸²: el emisor prefiere mantener en el desconocimiento a una población que apoyaba de antemano la UEM en vez de proporcionarle los elementos de juicio que podrían hacerle dudar de sus convicciones
- E. Los españoles aceptamos las ventajas prácticas de la UEM, aunque las conocemos menos que la media, sobre todo la referida a los costes de cambio. Somos más positivos sobre las consecuencias económicas, en especial las pyme, si bien tampoco aceptamos que vaya a reducir el desempleo ni los tipos de interés. Pero lo que rechazamos abrumadoramente es la posibilidad de que el euro reduzca las diferencias entre países, que proviene de nuestra frustración hacia la UE
- La Campaña europea transmitía el mensaje sobre los costes de cambio, uno de los principales argumentos a favor de la UEM, pero no la española, que nada decía de ventajas prácticas. Y si no se viaja mucho, no se comprenden. La desconfianza en que bajarán los tipos y el paro es fruto de la comprobación empírica, como en Europa. El rechazo total a la reducción de distancias entre países vuelve a demostrar que la Campaña debería haber explicado las repercusiones del euro y los elementos positivos para nuestras aspiraciones, y combatido el escepticismo. Este rechazo, que no es fruto del desconocimiento, demuestra asimismo el fracaso del mensaje propagandístico de que la UEM aproximaría nuestra renta, salarios y empleo a la media europea, la convergencia real, como si fuera una panacea, que fue el único lanzado antes de 1999 (ver punto B)

⁸² Ver punto H del apartado 6.4.3. sobre esta situación en Europa.

- F. Pese a que tenemos más confianza relativa en las ventajas económicas y a que creemos mayoritariamente que el euro beneficiará a España, hemos sido bastante menos optimistas sobre cómo nos afectará personalmente y nos mostramos muy indiferentes tras la llegada del euro físico. Las pyme fueron algo más optimistas que la media europea sobre el impacto en su competitividad hasta finales de 2001, cuando se impuso el escepticismo. En todo caso, las opiniones y actitudes hacia las consecuencias de la UEM no bastan para justificar el respaldo a la misma, y el rechazo a la que más nos importa –la convergencia real– debería reducir ese apoyo específico
- Es lógico que, si no nos creíamos varias de sus ventajas económicas, no pensásemos que el euro nos iba a beneficiar personalmente, porque además no compensaban una adaptación práctica que se veía como una molestia. Eso redujo el apoyo específico y también el difuso por el bien común durante el proceso, aunque en 2002 mejoraron sin abandonar del todo la indiferencia. Para explicar el respaldo al euro pese a esta situación, hay que aludir de nuevo a las actitudes de partida para el difuso, nuestra no superada forma de entender el europeísmo y nuestro apoyo a la Unión Política, que se plasman en un euro al que se reconoce su simbolismo como factor de unificación europea. Para el específico, es importante la buena coyuntura económica, que redujo el esfuerzo de convergencia. Son aplicables a España los factores que aparecían en el análisis europeo, como la falta de conocimientos para juzgar las ventajas y el mensaje de inevitabilidad de la UEM, que transmitió nuestra Campaña al presentarla como único camino para nuestro futuro (ver 5.1.1. y 5.2.1.). En cuanto a las pyme, la Campaña ha sido un poco más fructífera que en otros países en concienciarlas del efecto de la UEM en la competitividad
- G. Somos muy contundentes en rechazar que la UEM vaya a minar el control de España sobre su política económica, pese a que sabemos que es un paso hacia mayores cesiones de soberanía. También negamos de plano que suponga una pérdida de identidad, lo que indica que separamos con claridad que una cosa es compartir moneda y otra una homogeneización cultural que no se plantea, lo que no reduce los sentimientos de comunidad y de legitimidad básicos para el apoyo difuso
- Si en la Campaña europea aparecía el mensaje de que la UEM implica compartir y no ceder la política monetaria, para frenar el temor a la pérdida de soberanía económica, en la española no fue así. Por tanto, el convencimiento de que no va a restarnos control ha de derivar de otras causas. A mi juicio, una puede ser la ignorancia, una vez más. En este caso, del grado de cesión de soberanía que implica la UEM y que puede implicar en el futuro, lo que se refuerza con el gran desconocimiento del BCE. Otra sería precisamente la contraria, que sabemos claramente lo que implica la UEM y hasta dónde llega, lo cual no es nada probable. Por último, puede ser que nuestra actitud hacia la integración como meta, y no como inicio de un camino, haya hecho que no pensemos en cómo debe ser esa integración, y que el rechazo a hacer sacrificios también se extienda a la soberanía económica. Y a la identidad cultural, enlazando con el segundo elemento

- H. Al buscar las causas del apoyo a la UEM, las conclusiones del caso europeo son aplicables a España, aunque con matices. Aparte de lo dicho más arriba sobre la información y la percepción de las ventajas, es menos importante aquí el apoyo a la UE, porque el diferencial con el de la UEM es muy amplio y por la indiferencia hacia su destino. Por el contrario, la correlación es más alta con el respaldo a ceder la soberanía monetaria, aunque éste y el dado al BCE son inferiores al que recibe el euro, probablemente fruto de la ignorancia. Tampoco es determinante la sensación de beneficio nacional de la UE o del euro. Más influyente es el sentimiento de europeísmo que despierta éste, que a su vez genera un mayor entusiasmo y un menor temor que en la media, y que eleva el apoyo difuso por sentimiento de comunidad
- Ninguna de estas causas basta, por tanto, para explicar por sí sola o de forma conjunta el elevado respaldo que la UEM recibe en España. Hay que acudir, como ya he dicho en puntos anteriores, a las actitudes y creencias de partida –ansia de integración como meta, deseo de Unión Política–, ya que aquí no se dan otros factores que aparecían en Europa: una Campaña que persuadiera de las ventajas del euro, un rechazo a la UEM por motivos políticos o un fenómeno de espiral del silencio. A favor de esta motivación que he llamado simbólico-política se pueden aducir los sentimientos que despierta el euro y su mayor relevancia para explicar el apoyo difuso por sentimiento de comunidad, así como la consideración del euro como hito histórico y como factor de avance hacia una mayor integración. Respecto a la Campaña, todo esto reitera que tendría que haber aprovechado mejor este sustrato favorable para lanzar unos mensajes más emocionales que crearan una imagen positiva del euro y, más allá, para reavivar el europeísmo sano que persigue que España participe en la construcción europea y no se limite sólo a entrar en el club. Los mensajes del Plan nacional de transición se limitaban a reafirmar claramente este último (ver 5.2.1.)
- I. Algunos estudios revelan una serie de causas particulares españolas para las actitudes hacia la UEM. Para el apoyo, aparecen la repetida teoría simbólica-política –certificado de europeidad, anhelo de reconocimiento y armonización–; la novedad de poseer una moneda fuerte, que era la principal ventaja económica que encontrábamos y que enlaza con un motivo político, el antiamericanismo; y la buena marcha de la economía en los períodos de convergencia y transitorio. Para el rechazo y el escepticismo, encuentran dos elementos de tipo específico: la decepción con Europa –nuestras famosas frustraciones– y el miedo a que el mercado completamente único destroce a las empresas españolas y aumente el paro
- Última prueba de lo dicho en los puntos A, B, C y H: la Campaña española podría haber utilizado mucho mejor el apoyo difuso inicial formado por el europeísmo, el ansia de integración, el antiamericanismo, la idea de una mayor fortaleza europea derivada de la UEM, etc., para adoptar una estrategia más directa y contundente que generase una buena imagen del euro y una simpatía hacia él, por encima de su percepción como engorro. Asimismo, podría haber explicado mejor sus consecuencias, especialmente las económicas, aprovechando la bondad del ciclo. Fuera de la Campaña oficial, las autoridades achacaron la buena marcha de la economía a la convergencia, en sintonía con el mensaje de que las reformas eran necesarias con o sin UEM (2.2.1.8), pero no fueron más allá. Asimismo, debería haber combatido el escepticismo y la decepción con Europa en vez de ignorarlos, y tendría que haber dado mucho más bombo a la buena preparación de las empresas españolas para atemperar ese miedo secular al paro

7.4. Conclusiones

Llegó el momento de recapitular todo lo dicho en este Capítulo. Siguiendo el mismo esquema propuesto en el anterior para estudiar las actitudes de los ciudadanos europeos hacia la UEM y el euro, he estudiado en primer lugar las creencias y actitudes de partida de la población española hacia la idea de Europa, su proceso de integración, la actual UE y, finalmente, la Unión Monetaria. En segundo lugar, he analizado los datos que ofrecen una variedad de encuestas y sondeos sobre los tres grandes aspectos de la relación del ciudadano con la UEM: el conocimiento, la preparación para adaptarse y la actitud hacia la misma. Después, he intentado averiguar cuáles son los factores determinantes del apoyo mayoritario de los españoles a la UEM. Y, en último lugar, he relacionado todo lo anterior con la estrategia de comunicación desarrollada en España y analizada en el Capítulo V, para encontrar sus aciertos, errores, logros y lagunas, así como para sugerir qué podría haberse hecho para mejorarla, sin perjuicio del desarrollo de este punto en el Epílogo. Éstas son las principales conclusiones a las que he llegado:

1. En España, la UEM supone la culminación de la integración en una Europa que encarna la modernidad económica y política para dejar atrás el pasado de aislamiento y atraso, el “otro” de nuestra identidad nacional. La opinión pública apenas se interesa por las implicaciones de la convergencia, ni por las ventajas o inconvenientes, ni por la cesión de soberanía, ya que es mucho más que eso: es un triunfo histórico. Esto es consecuencia del europeísmo dominante en España desde el franquismo –Europa como meta, no como construcción–, que no ha desaparecido pese a la decepción sufrida tras la incorporación a la CEE y a la disolución de la imagen idealizada de Europa, porque deriva de un ancestral complejo de inferioridad y porque se imbrica con nuestra identidad nacional, mucho más fuertes que cualquier consideración racional. Además, la UEM como símbolo tiene los innegables atractivos de un examen objetivo que reconoce que España está a la altura y la fecha de 1998 como contraste con 1898. La peseta no tiene simbolismo para nuestra identidad, sino una imagen negativa que contrasta con la cultura de estabilidad de la UEM, lo que allana más el camino
2. Esta actitud inicial hacia la UEM, más las creencias propias del *Sur* al que pertenecemos, y nuestra posición favorable a la Unión Política conforman la principal explicación, que he llamado simbólico-política, de un apoyo difuso que en 2001 nos situaba al frente del segundo cuartil de países por respaldo a la UEM y que llegó al 80%. Las actitudes hacia la UE, hacia las ventajas del euro, hacia la soberanía monetaria y el BCE o hacia los beneficios esperados para España no bastan si no se considera esa explicación, que está avalada por el europeísmo y entusiasmo que despierta el euro, que se percibe como símbolo de unificación política. Del mismo modo, existe un amplio escepticismo y una cierta oposición que obedecen totalmente a tres frustraciones que la UE actual ha generado en los españoles: que no ha servido para igualarnos en renta, salarios y nivel de vida con los países más ricos, que no tenemos la influencia que merecemos en el proceso de toma de decisiones y que perdemos en el reparto de las cargas financieras, ya que recibimos muy poco a cambio de unos sacrificios que juzgamos excesivos

3. Hay cinco grupos en nuestro país según sus actitudes hacia la UEM: una mayoría moderadamente positiva, un grupo reducido de entusiastas, uno bastante amplio de escépticos, otro también apreciable de indecisos –las personas con mayor desconocimiento– y una minoría de opositores claros. Las actitudes matizadas están más extendidas que el apoyo o rechazo sin reservas, lo que demuestra el peso de las frustraciones generadas por la UE incluso en los optimistas
4. Los españoles admitimos las ventajas prácticas del euro, pero tampoco nos creemos las mismas repercusiones económicas rechazadas en Europa, que reducirá el paro y, muy especialmente, que disminuirá las desigualdades entre países. Si no esperamos que la UEM cumpla nuestras principales demandas de Europa –salvo la de tener más peso político–, no se puede sostener que se la apoya más que a la UE por motivos de apoyo específico; se debe a la explicación simbólico-política, que se impone a esa desconfianza, ayudada por el mensaje de inevitabilidad de la UEM como único camino de futuro. La conclusión es que el apoyo a la misma obedece al deseo de integración como meta, a que no la vemos como una amenaza para nuestra identidad y a la ausencia de excesivos sacrificios gracias al buen ciclo económico, motivado en parte por el propio proceso de convergencia. Salvo la última variable, actúan sobre los detonantes del apoyo difuso –sobre todo el sentimiento de pertenencia a una comunidad–, y pesan más que nuestro escepticismo hacia la capacidad de la UEM de igualarnos con los más ricos, de equilibrar el balance coste / beneficio y de reducir el desempleo
5. Como sucedía en el conjunto de Europa, el nivel cultural, económico, social y educativo determina una mejor información y preparación, y, sobre todo, una actitud más favorable hacia la UEM. Es decir, en España existía también el riesgo de fractura social por culpa del euro al que se referían los expertos del Grupo de Trabajo de la Comisión, por lo que había necesidad de una Campaña más amplia dirigida a los colectivos menos favorecidos. Se podía haber utilizado su arraigado europeísmo para llevar a cabo una propaganda antiemocional a favor de la UEM. Otros factores importantes para las actitudes hacia la UEM en Europa, como la postura hacia el neoliberalismo, su legitimidad democrática o su impacto en el estado del bienestar, en España han sido superados por la dicotomía europeísmo-frustraciones. Tampoco parece probable un fenómeno de espiral del silencio, dado que aquí no se ha establecido una relación entre apoyar el euro y ser buen ciudadano, ni se ha estigmatizado a los opositores
6. El fracaso de la Campaña de comunicación es mucho más sangrante en España, donde la información y preparación eran sus únicos objetivos declarados. Aquí los niveles de desconocimiento de cuestiones básicas de la UEM, como que el tipo de cambio es irrevocable, las fechas del proceso o la posibilidad de usar el euro virtual, han sido muy elevados, así como el porcentaje de respuestas “no lo sé” en todas las preguntas sobre actitudes hacia ella. La ausencia de una política activa de información, la absoluta supremacía de las cuestiones prácticas, el tardío inicio de la Campaña y unos mensajes que no han dado a conocer el euro con sencillez y amenidad, ni han creado una imagen cercana y familiar del mismo, han sido las principales causas. Este desconocimiento dejó a los ciudadanos en situación muy vulnerable a la propaganda. No obstante, la información es menos relevante todavía en España que en el resto de Europa como factor explicativo del apoyo, precisamente porque existía el sustrato favorable a la UEM; una mayor información podría haber elevado el escepticismo o la oposición

7. España fue el país peor preparado en el momento de la llegada de billetes y monedas, según los propios ciudadanos, ya que su rechazo a tomarse molestias no fue vencido por la Campaña, por culpa de los defectos que acabo de enumerar. La mayoría de la población no empezó a prepararse hasta el último momento, pero después la adaptación fue poco problemática, en gran medida porque la encontró más fácil de lo que pensaba. Eso sí, hubo grandes dificultades para adoptar el euro en los cálculos mentales, consecuencia de que apenas se utilizó en el período transitorio, en parte por ignorancia, en parte porque no hacía falta y en parte porque la Campaña no incluyó este objetivo hasta finales de 2001, pero no por un miedo especial a las confusiones. La *Euroetiqueta* y las buenas prácticas no sirvieron para dar confianza y no evitaron abusos en la conversión ni subidas de precios injustificadas. El público apenas utilizó el doble etiquetado para acostumbrarse al euro antes de 2002, pero después le resultó imprescindible, lo que fue causa y consecuencia de la dificultad para asimilar la nueva escala de valores
8. A la luz de las encuestas, el mayor éxito alcanzado por la Campaña de comunicación en España fue la preparación de las pyme, más avanzada que en la media de la zona euro durante el período transitorio, pese a que la mayoría la dejó para última hora, lo que indica que la adaptación era más fácil de lo que parecía y que no hacían falta campañas tan largas y costosas. Aun así, llegaron a 2002 en muy buenas condiciones, sobre todo en el área informática, la más problemática para la media. Las pyme se encontraron aquí con más problemas que en el resto de países, derivados de la peor adaptación de la población general. La Campaña logró concienciarlas más que a la media de las ventajas y riesgos del nuevo mercado creado por la UEM y de la necesidad de aumentar su competitividad para afrontarlos. Este éxito presenta un lunar muy importante: pese a los repetidos mensajes en contra, las pyme estuvieron siempre convencidas de que el euro iba a provocar una subida de precios generalizada, y no se evitó que así ocurriera. El retraso en adaptar los impuestos y la facturación deriva de la tardía preparación de las administraciones, lo que cuestiona su idoneidad como multiplicadores
9. En definitiva, la estrategia funcionalista y la técnica de desfiguración, que en España se llevaron al extremo, consiguieron que nuestro país se incorporase a la UEM en 1999 y que ésta culminase en 2002 con un apoyo abrumador y sin una oposición significativa, aunque no se venció del todo el escepticismo y se logró a costa de una población ignorante y poco preparada. La Campaña tenía un campo abonado: no le hacía falta explicar los argumentos políticos y económicos, ni los riesgos, ni tenía que vencer grandes resistencias, habida cuenta de las actitudes de partida. Podría haber combatido el escepticismo con mensajes como que España no va a salir perjudicada, que no va a suponer un sacrificio adicional y que va a tener mayor poder de decisión en Europa dentro de la UEM, así como el de las ventajas de una moneda fuerte, otro importante argumento para el apoyo de un país de tradición de moneda débil y muy antiamericano. Y lo que es más importante, podría haber aprovechado este sustrato favorable para impulsar el europeísmo *real* entendido como participación en la construcción europea

CONCLUSIONES

Concluido el análisis de la UEM como objeto de comunicación política y opinión pública, con el que he procedido a la identificación de las variables relevantes y de sus interrelaciones mediante la aplicación de la metodología descrita en la Introducción al objeto de estudio, llega el momento de recapitular las principales conclusiones obtenidas en los diferentes capítulos en que he estructurado la exposición. Se trata ahora de ratificar o refutar las hipótesis planteadas al inicio de la investigación con los resultados obtenidos en la misma, y responder así a los interrogantes formulados entonces.

Para sistematizar mejor las conclusiones y mantener el esquema propuesto para la estructura de la investigación propuesto en la introducción, voy a dividir las en varios apartados conforme a los diferentes aspectos tratados en este estudio. Así, las agruparé en los siguientes apartados:

- Referidas al contexto histórico, social, político y económico de la UEM
- Sobre las motivaciones y el modelo político a los que responde la UEM
- Sobre el marco de la comunicación de la UEM, la PIC comunitaria
- Sobre la estrategia de comunicación en el nivel europeo y en el español
- Sobre la evolución de la información y preparación
- Sobre las actitudes de los ciudadanos hacia la UEM y su evolución
- Conclusiones finales a la luz de los apartados anteriores

El contexto y el proceso hacia la UEM

1. La Unión Económica y Monetaria ha sido un objetivo de la integración europea desde el Tratado de Roma y tomó cuerpo con la quiebra del sistema de Bretton Woods, que dio origen al Plan Werner en 1970. Éste definió un proceso para llegar a ella, cuyas principales líneas fueron adoptadas por el Informe Delors de 1989 y por el TUE. El Plan Werner, muy adelantado a su tiempo, dejó la herencia de la Serpiente Monetaria Europea, que en 1979 se transformó en el Sistema Monetario Europeo. Desde 1983, el SME mantuvo una gran estabilidad cambiaria durante 10 años y demostró los beneficios del control de esta variable para el comercio. El Acta Única también dio un gran impulso al proyecto
2. Durante todo este recorrido, se perfilaron los dos rasgos fundamentales de la UEM. El primero es su doble naturaleza: económica, como culminación del mercado único con la desaparición del tipo de cambio, y simbólico-política, como avance fundamental hacia una integración superior. Esta última dimensión ha sido la determinante del impulso recibido por el proyecto, coincidente con los momentos de mayor espíritu integrador. El segundo rasgo es el protagonismo de Francia y Alemania como motores del proyecto, si bien con motivaciones distintas. Mientras la primera buscaba una moneda única como catalizador de la ortodoxia económica, Alemania pretendía una convergencia previa de todos los países para dar estabilidad a la moneda única. Las motivaciones de ambos eran nacionales. Finalmente Alemania impuso su modelo y Francia, que sólo pudo forzar un plazo concreto para la UEM, intentó dotarle de un carácter más político
3. El impulso definitivo de la UEM se produjo entre mediados de la década de 1980 y principios de la de 1990 gracias a una “conspiración histórica benevolente”¹, con la conjunción de una serie de factores económicos y políticos. Entre los primeros, el inicio de un largo período de expansión, el triunfo de la revolución neoliberal, el inicio de la globalización y la creación del mercado único, que puso en evidencia la necesidad de una política monetaria única. Entre los segundos, el derrumbe del comunismo, la reunificación alemana, la percepción de los logros de la integración y la estabilidad del liderazgo político en Europa. La UEM se plasmó en el TUE como un largo proceso antes de proceder a la cesión de la soberanía monetaria, en el que se consagraba la integración a varias velocidades determinada por el cumplimiento de los criterios de convergencia, y con una autoridad monetaria única de corte federal e independiente. El período entre la aprobación del TUE y el nacimiento del euro estuvo repleto de grandes dificultades, como las crisis monetarias y el enfrentamiento entre los países del Norte y los del Sur. Si finalmente salió adelante, fue por la decisión política de hacerlo

¹ PADOA-SCHIOPPA, 1996, 8. En su opinión, no hubo un determinismo causa-efecto en la creación de la UEM, pero sí una serie de circunstancias que la permitieron e impidieron soluciones alternativas.

4. Económicamente, la UEM es hija del triunfo del neoliberalismo desde mediados del decenio de 1980. Los principios de ortodoxia, liberalización, estabilidad, monetarismo, reducción de desequilibrios y disminución del peso del estado inspiran las principales características de la UEM y los criterios de convergencia. La aplicación del modelo neoliberal se intentó conjugar con el tradicional estado del bienestar europeo, pero la reducción del gasto social y la flexibilización del mercado de trabajo motivaron que la población se formase una imagen negativa de esta política, que se trasladó a la UEM por los sacrificios necesarios para cumplir los criterios, aunque el recurso a la *contabilidad creativa* disminuyó finalmente ese esfuerzo. La teoría de las zonas o áreas monetarias óptimas es el referente obligado de la UEM, y de ella se desprende que la actual zona euro no cumple los requisitos necesarios para que las ventajas de una moneda única superen los inconvenientes de suprimir el tipo de cambio, sobre todo por la ausencia de mecanismos de ajuste alternativos en caso de *shock* asimétrico: movilidad suficiente de los factores de producción, flexibilidad de su precio, en especial de los salarios, y un presupuesto federal amplio para realizar transferencias entre las regiones de la unión

Motivaciones y características de la UEM

5. Pese a los numerosos intentos de justificación económica de la UEM, los argumentos en este campo no son concluyentes. Los beneficios aducidos por sus partidarios –la desaparición de incertidumbres y costes derivados del tipo de cambio, el fin de las devaluaciones competitivas, la decisión colegiada en política monetaria y la bondad intrínseca de la convergencia para la reducción de los desequilibrios– son en gran medida imposibles de cuantificar y no tienen suficiente entidad como para justificar la asunción de los riesgos e inconvenientes que comporta. Entre éstos, el más importante es la necesidad de que los ajustes, en caso de crisis, recaigan exclusivamente en el empleo tras la renuncia al tipo de cambio, a la política monetaria autónoma (útil si los shocks son asimétricos) y a la fiscal, por el Pacto de Estabilidad, y ante la ausencia de los estabilizadores exigidos por la teoría de las AMO. Otros riesgos son la incertidumbre sobre el funcionamiento de una moneda única sin una política económica unificada y la posible pérdida de competitividad de las regiones más débiles
6. Por tanto, la decisión de adoptar la UEM no puede basarse únicamente en motivos económicos, sino que su principal fundamentación es de carácter político. La tesis central es que la UEM será un paso decisivo –por la cesión de soberanía que comporta, por el estatus del BCE, por su irreversibilidad, por la exigencia de los criterios y del Pacto de Estabilidad para garantizar su supervivencia económica y por el simbolismo de la renuncia a la moneda nacional– hacia la Unión Política, entendida como una forma superior de integración todavía no muy bien definida. El principio de subsidiariedad, la PESC y la Política de Justicia e Interior serían pasos en esta dirección, pero mucho menos relevantes y sin el efecto catalizador de la UEM. Así, se aplica a ella la dinámica funcionalista tradicional en la construcción europea, según la que los avances en el campo económico se trasladan posteriormente a una mayor integración política. No obstante, no cabe explicar la UEM sólo como resultado del modelo tradicional de integración y del *spillover*, sino que supone un salto cualitativo que requiere una firme voluntad política. Si bien no se puede establecer un determinismo por el que la UEM vaya a llevar necesariamente a la Unión Política, la adopción de la primera es indispensable para poder llegar en el futuro a la segunda

7. Sin embargo, esta motivación política se ha intentado ocultar en todo momento por los gobiernos nacionales y por las autoridades comunitarias, que incluso convocaron dos CIG en 1990 para descargar de peso político ante la opinión pública a la que habría de definir la UEM. Los intentos de justificarla únicamente por sus bondades económicas van también en esta dirección. Las causas de este fenómeno son el temor a un rechazo basado en argumentos nacionalistas, muy fuerte en Reino Unido y presente en otros países, y la teoría de que la población aceptaría de mejor grado un proyecto económico y técnico consecuencia natural del mercado único que una decisión presentada como un avance político que exigía una importante cesión de soberanía. En cualquier caso, las autoridades cayeron en una cierta paranoia al adoptar una decisión por motivos políticos para después intentar persuadirse y persuadir a los ciudadanos de que lo hacían por causas económicas
8. Este comportamiento también evidencia la falta de capacidad integradora de los líderes, que contemplan la construcción europea desde una óptica casi exclusivamente nacional; así se refleja en que los motivos de cada país para aceptar la UEM o rechazarla se basan en las ventajas e inconvenientes que puede suponer para él mismo. No obstante, los argumentos geopolíticos, como ocurría con los institucionalistas, tampoco bastan para explicar las actitudes de los gobiernos hacia la UEM, que se basan en su identidad nacional y la imbricación de la idea de Europa en la misma
9. El método funcionalista de la construcción europea que culmina en la UEM es un método elitista en el que las decisiones se toman por los gobiernos nacionales y por los altos cargos comunitarios sin contar con la opinión pública, a la que es difícil explicar las metas del proceso y cuyo respaldo no es necesario salvo en las elecciones al PE. Precisamente, la ausencia de participación ciudadana ha permitido que el proceso de integración haya avanzado tanto, pero a costa de un acusado déficit democrático, que se manifiesta en la falta de transparencia y en el proceso de toma de decisiones, y que cuestiona su propia legitimidad. Sin embargo, este método no ha provocado históricamente el rechazo de los ciudadanos, sino un apoyo difuso superficial o “consenso permisivo”, que sólo se quebró con el TUE, como evidenciaron los referéndum de Dinamarca y Francia y un descenso del apoyo en las encuestas que duró de 1991 a 1997. Esta quiebra se puede atribuir a dos factores: por un lado, el enorme salto cualitativo que supuso en el proceso de integración, cuando el apoyo permisivo se daba a una Comunidad con muchas menos atribuciones; y por otro, la forma de imponer este cambio, desde arriba y presentado como inevitable y como única alternativa válida
10. Todo esto ha desembocado en la inexistencia de un debate amplio y plural sobre la UEM en todas sus dimensiones, sino que éste se ha reducido a una discusión sobre los aspectos económicos llevada a cabo por teóricos y académicos y muy alejada de la población general. Sólo algunos grupos reducidos han abordado su naturaleza política. En general, los partidos políticos de centro izquierda y centro-derecha y los economistas liberales han apoyado la UEM, mientras que la oposición ha estado en los grupos políticos de izquierda y de la derecha nacionalista, así como en los economistas más ultraliberales que consideran insuficientes los avances que supone la UEM hacia sus postulados

El marco de la política de comunicación comunitaria

11. La política de comunicación de la UE parte de algunos principios de la comunicación de las organizaciones internacionales, como la conveniencia de presentar la integración como medio para otros fines o la necesidad de utilizar la propaganda antiemocional, menos eficaz que la emocional, para vencer los elementos irracionales contrarios a la unificación europea. Además, se inscribe en las tendencias de la comunicación política iniciadas en el último cuarto del Siglo XX, especialmente la privatización –el desinterés de los ciudadanos por los asuntos políticos–, el uso masivo del marketing político, que aplica técnicas de persuasión comercial a la política, y la democracia sin ciudadanos, concepto éste que se refiere a la política como terreno para la persuasión y la propaganda, donde se elude la información, la participación y el control de la población, y se busca ganar su apoyo por medios irracionales, lo que entronca claramente con el modelo de construcción europea descrito. Desde los inicios de la CEE, ha estado presente la preocupación por la comunicación, con dos características destacadas: la información no se concibe como medio para la formación libre de opiniones, sino para la persuasión con el objetivo de la aceptación de la organización; y esta persuasión trata de que la opinión pública sólo sea consciente de los aspectos y valores comunitarios positivos, para evitar el debate sobre los negativos
12. Aun así, la Comunidad sólo adoptó una política de comunicación propiamente dicha cuando falló el apoyo tradicional tras el TUE, de lo que se culpó a que el mensaje comunitario no llegaba a los ciudadanos. Tras un intenso debate sobre su diseño, se aprobó el nuevo enfoque de la PIC, que pretendía formalmente aumentar la transparencia, reducir el déficit cualitativo de información y potenciar la participación para reducir el déficit democrático y los problemas de legitimidad. Sin embargo, estos fines se oponían a la justificación y a la contribución al éxito de los objetivos y políticas de la UE, que fue la función que se impuso. Un análisis minucioso del nuevo enfoque revela que sus metas verdaderas son controlar y limitar la información y el debate, en línea con los postulados de la *gap hypothesis*, que sostiene que el poder ejerce el control social mediante el de la información y el conocimiento. Esas metas determinan una comunicación persuasiva, manipuladora y propagandística dirigida únicamente a justificar y mantener el *statu quo*, y causan la manipulación del concepto de opinión pública
13. Así pues, la información de la UE no ha resuelto el conflicto entre un superávit cuantitativo y un déficit cualitativo, y está al servicio de la persuasión y la propaganda; esta última suele ser de conversión, por la falta de identificación de los ciudadanos con la UE, y se sirve normalmente de la orquestación, la desfiguración, la subpropaganda y la contrapropaganda. Aunque el nuevo enfoque pretendiera realmente disminuir el déficit democrático, no sería suficiente porque eso requiere cambios estructurales en las instituciones, el sistema político y el proceso de toma de decisiones

14. La dependencia de los estados, cuyos gobiernos mantienen una visión nacional de la integración, para el desarrollo de la PIC se traduce en la falta de un mensaje unitario, en el uso de la UE como cabeza de turco para sus problemas internos y en la ausencia de estímulos para crear una verdadera opinión pública europea más allá de las opiniones públicas nacionales. El método elitista de la integración, el desinterés de los ciudadanos plasmado en el consenso permisivo y la actitud de los medios de comunicación, que comparten la perspectiva nacional y a los que la UE intenta manipular para usarlos como herramientas de persuasión, tampoco han fomentado esa opinión pública europea. La dispersión y descoordinación también se dan entre las instituciones comunitarias

La estrategia de comunicación de la UEM

15. Es en este marco en el que se inscribe la comunicación de la UEM, que es resultado de la convergencia de las tres variables explicadas: el método funcionalista, las tendencias en comunicación política y los objetivos reales del nuevo enfoque. Así, la forma de diseñar la UEM de espaldas a la opinión pública pone la comunicación a la misma altura que la preparación práctica para la transición al euro, lo que indica la determinación de llevar a término el proyecto independientemente de la aceptación o rechazo de los ciudadanos. En segundo lugar, las instituciones comunitarias y los estados controlan la información que se proporciona, para evitar que los ciudadanos cuenten con los elementos de juicio necesarios e impedir así un debate amplio que pudiera cuestionar la UEM y el tipo de integración propuesto en el TUE. En tercer lugar, toda la estrategia se destina a la persuasión para justificar la bondad intrínseca de la UEM y lograr la aceptación incondicional de la misma

16. Para ello, la Comisión diseñó una operación propagandística a gran escala basada en cuatro técnicas principales: la desfiguración, que desviaba la atención de las causas, consecuencias y riesgos de la UEM hacia los aspectos meramente prácticos; el contagio, que buscaba el apoyo de las elites políticas, económicas y mediáticas para usarlas como multiplicadores y facilitar la aceptación por parte de los ciudadanos; y la simplificación y orquestación para los contenidos más delicados, mediante la repetición constante de unos mensajes básicos. Estos mensajes reflejaban los argumentos económicos de los partidarios de la UEM resumidos en la conclusión 5 y cristalizaban en tres eslóganes propios del marketing político: “la moneda única es un factor de estabilidad y prosperidad”, con los corolarios de que es inevitable como consecuencia del mercado único y de la globalización, y de que no hay ninguna alternativa válida para conseguir tantas ventajas. Estos dos pretenden justificar que es innecesario un debate sobre la UEM. En las primeras etapas se emplearon la subpropaganda, para promover la aceptación de los principios neoliberales, y la contrapropaganda, para combatir las críticas, pero se volvieron innecesarias conforme el nacimiento del euro se hacía inexorable y se optaba por acentuar la desfiguración, al reducir totalmente la comunicación a los aspectos prácticos a partir de 1998, e ignorar así los argumentos opuestos en vez de rebatirlos. Asimismo, la estrategia empleó la manipulación y la desinformación, concretamente la supresión –de los riesgos e inconvenientes de la UEM, de su verdadera motivación y de su falta de legitimidad democrática– y la apelación al miedo al paro y a la pérdida de renta

17. La concepción elitista de la UEM se puso de manifiesto en la primera Campaña de comunicación diseñada en el *Libro Verde sobre las modalidades de la introducción de la moneda única* de 1995 y aprobada en la cumbre de Madrid, pues tenía como destinatario principal las elites, los bancos y las empresas. La crisis del SME de ese año hizo renacer los temores a un rechazo popular mayor que el sufrido en 1992 por el TUE, por lo que el *Programa de información sobre la Moneda Única* pasó a otra estrategia centrada en los medios de comunicación y en la población general, pero dentro de los parámetros del nuevo enfoque y de la estrategia propagandística expuesta. La Campaña fue revisada en 1998 ante la mayor demanda de información por el examen de convergencia y los mínimos registrados por el apoyo en 1997. Lejos de cambiar sus planteamientos hacia una información más amplia y veraz, y hacia un mayor debate, llevó al máximo la técnica de desfiguración al suprimir todos los aspectos de la información sobre la UEM salvo los prácticos. Además, introdujo la estrategia de centrar las acciones de comunicación en las fechas clave del período transitorio. La última revisión se produjo en 2000, debido al fracaso de la Campaña anterior en su único objetivo de preparar a los ciudadanos y a las pyme. Su gran novedad fue plantear una Campaña distinta para cada grupo objetivo: empresas, gran público, población escolar, países preparticipantes y terceros, y grupos necesitados de ayuda especial: ancianos, minusválidos, personas con bajo nivel de renta y estudios...
18. La estrategia de comunicación adoptó inicialmente la táctica aplicada en la negociación del TUE de ocultar la motivación política de la UEM y justificarla únicamente por sus ventajas económicas, por los motivos expuestos en las conclusiones 7 y 8, en otro ejercicio de desinformación. No obstante, el Programa de información incluyó la motivación política al asociar la UEM con la identidad europea, pero apenas se desarrolló este argumento de persuasión y desapareció en 1998. El papel menor de la estrategia de comunicación dentro del método funcionalista y la técnica de desfiguración hicieron irrelevantes las motivaciones. Por eso mismo, tampoco fue necesario aportar pruebas del cumplimiento de las prometidas ventajas económicas del euro, aunque los líderes europeos no dejaron de transmitir los mensajes de 1995 sobre las bondades de la convergencia
19. Respecto a la responsabilidad de la comunicación, el papel central correspondió a la Comisión hasta 2002, pues se arrogó no sólo el diseño de las líneas generales de las Campañas, sino la elaboración de los contenidos y soportes de las mismas, mientras que los estados debían limitarse a adaptarlos –y no a ejecutar la política, como resultaría de la aplicación del principio de subsidiariedad– y el PE quedaba relegado a mera comparsa. Sin embargo, la descoordinación y la dependencia de la PIC respecto de los estados, que en muchos casos tenían su propia estrategia, provocaron la ausencia de mensajes unificados y la emisión de algunos contradictorios y contraproducentes, como el de echar la culpa a la UEM de los sacrificios más impopulares para cumplir los criterios de convergencia, que anularon la credibilidad de otros mensajes favorables a la UEM. Esta dispersión tuvo que ser aceptada finalmente por la Comisión ante la necesidad de que los estados cofinanciaran la Campaña desde 1998, y en 2000 se conformó con fijar unos criterios para una mínima coherencia, que tampoco se cumplieron. El resultado fue la ausencia de una verdadera propaganda internacional, sino nacional sobre un tema internacional, y que se disparase el gasto en las Campañas

20. El principal canal utilizado fue el de los multiplicadores de la información, que a su vez servían de agentes de la técnica de contagio en la propaganda: se pretendía implicar en esta tarea a numerosos agentes económicos, como comercios, hostelería, grandes empresas, mayoristas, asociaciones, entidades financieras, etc. Asimismo, se confió un importante cometido a las representaciones comunitarias en los estados y a las autoridades nacionales, regionales y locales para realizar acciones de marketing directo con la población y las pyme. A los medios de comunicación sólo se les reservaba un papel secundario, normalmente limitado a reflejar los acontecimientos relevantes del proceso y a amplificar los mensajes propagandísticos emitidos por los líderes europeos y nacionales, aparte de servir de soporte publicitario. La *Euroetiqueta*, los códigos de buenas prácticas y la doble indicación de precios, ideados para dar confianza a los consumidores, fueron los principales instrumentos diseñados para la preparación. Los contenidos prácticos se limitaban a la familiarización con la nueva moneda, con la forma de realizarse el cambio –el redondeo– y con los nuevos precios en euros
21. En el caso español, la Campaña comenzó dos años después, en 1997, porque hasta entonces las probabilidades de que España entrara en la tercera fase eran muy reducidas. Este hecho también determinó que los principales mensajes se dirigieran inicialmente a ofrecer confianza en la capacidad de nuestro país para participar en el proyecto y en que éste saldría adelante. Estos mensajes eran: “España llega a tiempo”, que pretendía contrastar el éxito de la UEM con los sonados fracasos de nuestra Historia y destacar el logro del gobierno del PP; “La UEM es el último paso, de momento”, sobre su motivación como progreso hacia la Unión Política; y “España está en condiciones”, que aludía a la modernización económica, a la cooperación reforzada y al establecimiento de una dicotomía integración-futuro frente a nacionalismo-pasado. También se proponían mensajes sobre la utilidad del euro para ayudar a España a alcanzar la convergencia real y para reducir el paro, en este caso retomando la apelación al miedo de la Campaña europea. Como se aprecia, aquí no se desinformó sobre la verdadera causa de la UEM, por la predisposición de la población a una mayor integración política. Sí se hizo con otros argumentos, como que España tendría que proceder a los mismos ajustes con o sin UEM
22. España llevó al extremo la dinámica funcionalista al supeditar completamente las acciones de comunicación a la preparación práctica. La técnica de desfiguración también se potenció al máximo, pues los mensajes anteriores, propuestos por el Plan nacional de transición al euro, no se desarrollaron en la Campaña de comunicación, que se ocupó exclusivamente de los aspectos prácticos. En este campo, realizó una gran labor de preparación con las pyme, habida cuenta de su importancia en nuestra economía. La Campaña se dividió en dos tipos de acciones: de publicidad tradicional y de marketing directo para pyme, medios de comunicación, asociaciones y grupos con necesidades especiales. En esta segunda es donde se empleó la técnica de contagio. También se aplicó la estrategia de concentrar las actuaciones en los hitos del proceso. La Campaña fue revisada en dos ocasiones, en 2000 y en 2001, pero no hubo cambios sustanciales hacia una mayor información y participación, sino sólo una intensificación de la preparación de las pyme y los grupos especiales, y la unificación de las campañas publicitarias en la de “Los García”, que primaba los mensajes de cercanía y tranquilidad sobre el anterior de simplicidad. El gasto también fue muy elevado

Evolución de la información y la preparación

23. Pese a que la información sobre la UEM ha ocultado los aspectos más importantes y su campo se ha reducido solamente a los prácticos, la Campaña ha fracasado en su transmisión y asimilación por los ciudadanos, que hasta 2001 tuvieron un nivel de conocimiento ridículo de las cuestiones más elementales, como el concepto de unión monetaria, el calendario del proceso, el tipo de cambio de su moneda con el euro o la irrevocabilidad del mismo. Antes de que la UEM entrara en vigor, sólo el 53% de los ciudadanos habían recibido información y el 44% se sentían bien informados; la primera cifra aumentó hasta el 76% en 2001, pero la segunda se quedó en el 55% (referida a la zona euro, donde el porcentaje debe ser más alto que en los Quince)
24. Los países más informados durante toda la Campaña han sido el Benelux, Francia y Finlandia, y los menos, algunos de los más atrasados, como Italia, Irlanda, Portugal y Grecia, pero también Alemania. En el nivel de información influye el sexo –los hombres están más informados–, la edad –el conocimiento crece con ella hasta los 54 años, desde donde cae bruscamente– y el nivel educativo, cultural, económico y social: cuanto mayor es éste, más información se tiene. Los grupos más sensibles apenas han recibido información, pese a la campaña específica para ellos. El euro agrava así el riesgo de fractura social en Europa, pues supone un nuevo obstáculo para los más desfavorecidos. Los momentos de mayor información en general coincidieron con los hitos del proceso –fin de 1998, principios de 1999, segunda mitad de 2001 e inicio de 2002–, pero este nivel bajó mucho durante el período transitorio, lo que cuestiona su larga duración y la estrategia de concentrar las acciones informativas en esas fechas
25. La Campaña tampoco logró sus objetivos de preparación práctica en el período transitorio, a pesar de que era su único fin desde 1998. En ese tiempo, más del 75% de los ciudadanos no tuvieron ninguna experiencia con el euro fiduciario y las cuentas abiertas en la moneda única fueron mínimas. Las pyme dejaron su adaptación para el último momento, lo que hizo que cundiera la alarma en la Comisión –que reconoció su fracaso en varios documentos– durante 2001. A pesar de ello, tanto los ciudadanos como las empresas comenzaron a usar el euro físico sin grandes dificultades en 2002, si bien persistieron algunos problemas, el más importante de los cuales fue la falta de una escala mental de valores en euros, y se produjo una subida de precios injustificada aprovechando el cambio de moneda. Detrás de este retraso en la preparación estuvo la sensación de ciudadanos y empresas de que no tenía sentido molestarse mientras no fuera imprescindible. El éxito de esta adaptación de última hora cuestiona la necesidad de una preparación tan intensiva y anticipada como la propuesta en la Campaña

26. Estos fracasos pueden achacarse al mencionado desinterés de los ciudadanos por informarse y prepararse, pero también a graves errores de la Campaña. Así, una crítica muy extendida por parte de los ciudadanos, otras instituciones comunitarias y el Grupo de Trabajo sobre el euro se refiere a que se haya limitado a poner la información a disposición del público en vez de hacérsela llegar activamente. También es cuestionable la utilización de multiplicadores y de autoridades para transmitir la información, cuando carecen de legitimidad por su interés particular en la UEM. Salvo la banca, estos canales han sido absolutamente ineficaces, mientras que la principal fuente de conocimiento para la inmensa mayoría han sido los medios de comunicación. Respecto a la preparación, aparecen dos grandes fallos: uno de concepto, al centrarse en aspectos secundarios como el calendario o el redondeo en vez de en transmitir la necesidad de prepararse, que la Campaña daba por sentada pero que la población no había asumido; y otro de medios, ya que la Euroetiqueta y los códigos de buenas prácticas no han servido para dar confianza, y el doble etiquetado ha tenido un efecto contraproducente para la generación de la nueva escala mental en euros. Otros desaciertos han sido un establecimiento de prioridades diferentes de las de los ciudadanos –más preocupados por la subida de los precios, las falsificaciones y la nueva escala de valores– y el reducido tamaño de los grupos receptores de ayuda especial
27. En España, los fracasos citados en información y preparación han sido aún más graves, porque el desconocimiento ha alcanzado cotas escandalosas y porque ha sido el país con mayor número de respuestas “no lo sé” a las preguntas sobre las actitudes hacia el euro y sus ventajas. Asimismo, España fue el país donde la población se sentía peor preparada cuando llegaron los billetes y monedas, y uno de los que más percibieron el alza injustificada de precios. Aparte de las causas explicadas en el caso europeo, en el español se añaden el tardío inicio de la Campaña, unos mensajes que no han difundido el euro con sencillez ni amabilidad, ni le han proporcionado una imagen cercana, y que la estrategia española no incluyó el fomento del uso del euro fiduciario hasta finales de 2001, cuando ya no tenía sentido. El mayor éxito de la Campaña española ha sido la preparación de las pyme, superior a la media europea, pese a que la falta de adaptación de las administraciones retrasó algunas áreas

Evolución de las actitudes y del apoyo

28. Las opiniones públicas en Europa han estado divididas sobre la integración europea desde la década de 1980 en dos grandes grupos, dentro de los cuales cada país tiene sus especificidades. Por un lado, el *Sur* en sentido amplio, formado por los países que constituyen el grueso de la zona euro, donde la mayoría de los ciudadanos comparten un sentimiento de identidad común, tienen una actitud muy favorable a la Unión Política, que asocian con una UE más eficaz y más democrática, y apoyan la Unión actual aunque son críticos con la falta de una estrategia clara hacia la mayor integración; este apoyo es difuso y se basa en la noción de interés común y en la identificación con la comunidad, política en este caso, pero no tanto en la legitimidad del sistema. Por otro lado, el *Norte*, formado por Dinamarca, Reino Unido, Holanda (el único que está en la UEM) y, en menor medida, Suecia, donde hay una convicción extendida de la superioridad de su modelo social y un rechazo a compartirlo, por lo que perciben a los demás países europeos como una amenaza. Esta división no había impedido un consenso permisivo común, que se quebró con el TUE como señalé en la conclusión 9
29. El escenario sociológico en que se implanta la UEM viene determinado porque cada país tiene unas actitudes de partida distintas hacia la misma, que derivan de sus creencias y actitudes sobre la integración europea y el modelo de la UE, que a su vez dependen del encaje de la visión de Europa en su identidad nacional. Especialmente importantes son las actitudes de partida en Alemania y Francia. En la primera, los ciudadanos rechazaban la sustitución del marco, símbolo de la estabilidad económica, por un euro más débil y se distanciaron de las posiciones de la elite política, defensora del *euro-nacionalismo* superador de su pasado, el “otro” de su identidad; en Francia, la UEM culminaba un cambio de identidad nacional consistente en el abandono progresivo del nacionalismo y del estatalismo para aceptar el liberalismo y el europeísmo. En Gran Bretaña, por el contrario, el “otro” de su identidad es la Europa continental y el rechazo mayoritario a la UEM se explica por que se relaciona con un concepto de Europa federal

30. Debido a la crisis posterior al TUE, la comunicación de la UEM comenzó en los momentos de menor apoyo histórico a la Comunidad, alcanzado en 1997, y con la brecha entre Norte y Sur abierta de nuevo. El respaldo a la moneda única en las encuestas llegó a mínimos del 47% y el rechazo llegó al 40% ese año, coincidiendo con la batalla entre los países del Norte y los mediterráneos, con el esfuerzo definitivo para cumplir los criterios y con la aprobación del Pacto de Estabilidad, que se percibió como una imposición alemana. Esto refuta la hipótesis de que la estrategia de comunicación no ha tenido que hacer frente a una oposición fuerte sino sólo a un cierto escepticismo. Los principales obstáculos que ha tenido que superar son el rechazo al neoliberalismo –que cuestiona la aceptación por los ciudadanos de la lógica económica subyacente en la UEM–, la falta de legitimidad democrática –por el método de su construcción, por las imposiciones alemanas y por la falta de responsabilidad del BCE, que se contradice con su papel de detonante de una Unión Política más democrática– y la percepción de la UEM como peligro para el estado del bienestar, relacionada con los sacrificios de la convergencia y alimentada por los gobiernos, como dije en la conclusión 19. El apoyo ha seguido una tendencia creciente sostenida desde 1997, con un único bache en 2000 en pleno desplome del euro frente al dólar, pero nunca superó el 60% en la UE y el 70% en la zona euro antes de la llegada del euro físico. Los momentos de mayor apoyo fueron los de más intensidad en la comunicación: finales de 1998, principios de 1999, segunda mitad de 2001 y 2002
31. El apoyo a la UEM es principalmente de tipo difuso y entre sus causas pueden citarse el respaldo a la UE, la disposición a compartir la soberanía monetaria y los sentimientos positivos que despierta el euro, de entusiasmo y europeísmo. Pero la motivación fundamental de estas actitudes es el apoyo a la Unión Política y la percepción de la UEM como paso decisivo hacia ella, que se fundamenta en el sentimiento de comunidad como causa del apoyo difuso. Así se desprende del análisis realizado, en el que esta variable aparece como la explicación única o la más probable para numerosos fenómenos: que el apoyo a la UEM sea sistemáticamente superior al de la UE; que se imponga al rechazo del neoliberalismo, al miedo a una reducción de las prestaciones sociales y a la falta de legitimidad del BCE, para el que se pide mayor control democrático; que una de las causas del apoyo sea sentirse europeo y que los ciudadanos relacionen el euro, el europeísmo y la Unión Política; que este respaldo se dé en una población que no tiene información suficiente; y que sea muy superior a la percepción de ventajas económicas y beneficios personales de la UEM. También explica por qué los alemanes aceptan desprenderse del símbolo de su estabilidad, el marco, y por qué los franceses renuncian a su intergubernamentalismo y estatalismo. *A sensu contrario*, el rechazo a la Unión Política es la causa de la oposición de los británicos a la UEM, que deberían apoyarla por motivos económicos y por su predisposición a compartir la soberanía monetaria. Algunas de estas situaciones –notablemente el caso alemán y la relación del apoyo con la información y con la actitud hacia la UE– pueden explicarse de forma secundaria por un caso de espiral del silencio, en el que se apoya a la UEM porque se percibe como la opción más correcta y mayoritaria, y se teme que rechazarla conduzca al aislamiento

32. La edad, el sexo y el nivel socioeconómico y cultural inciden decisivamente en las actitudes hacia la UEM en la misma dirección que lo hacían en el nivel de conocimiento. Los países se podían dividir en 2001 en cuatro cuartiles respecto a su apoyo: países con un nivel superior al 70% –Italia, Irlanda y Grecia, Luxemburgo y Bélgica–; países entre la media y el 70% – España, Francia, Holanda, Portugal y Austria–; países por debajo de la media pero donde el apoyo era mayoritario – Alemania y Finlandia–; y países donde el rechazo era superior – Dinamarca, Suecia y Reino Unido–. Así pues, entre los más entusiastas aparecen algunos de los que registran un menor nivel de conocimiento, que son precisamente los más europeístas y más proclives a la Unión Política. Es decir, existe una relación entre mayor información y mayor apoyo en el nivel de grupos sociodemográficos pero no en el de países. Más allá, el contraste entre un respaldo tan elevado y las cotas tan bajas de conocimiento significa que una gran parte de la población no está informada pero es partidaria del euro, y el análisis de esta circunstancia permite inferir que las actitudes son en gran medida independientes de la información pero no son aleatorias, sino coherentes en todos los niveles de conocimiento. Estos resultados ratifican la motivación descrita en la conclusión 31
33. Respecto al apoyo específico, el que se otorga a cambio de las demandas concretas, los ciudadanos perciben que la UEM va a tener ventajas prácticas, en especial la mayor facilidad para viajar y para comprar en otros países. Asimismo, admiten tres efectos económicos positivos del euro: su papel como divisa internacional para reducir la dependencia del dólar, su utilidad para mantener la estabilidad de precios y su impacto positivo en el crecimiento económico; es decir, el mensaje de “estabilidad y prosperidad” ha calado en la población. Ahora bien, no se creen que vaya a servir para reducir las desigualdades entre países y rechazan totalmente que pueda incrementar el empleo. Estos dos últimos efectos ya han podido comprobarse empíricamente desde 1999, y en estos años la población ha visto cómo se mantenían las desigualdades y cómo el paro, lejos de reducirse, ha aumentado, y en muchos casos se ha culpado de los despidos a la necesidad de que las empresas sean más competitivas en el nuevo contexto de la moneda única. La mayoría de la población tampoco pensó durante el período transitorio que el euro fuera a ser más beneficioso que perjudicial personalmente, y esta visión sólo cambió en 2002. Asimismo, los ciudadanos han expresado una serie de temores: a la inestabilidad del euro, al aumento de desigualdades y al coste social de los ajustes. En definitiva, estas percepciones y actitudes, que también inciden en el apoyo difuso basado en la legitimidad del euro por el bien común que aporta, no bastan para justificar el apoyo tan elevado recibido por la UEM, por lo que hay que recurrir de nuevo a la motivación de la conclusión 31
34. La introducción del euro físico en 2002 provocó una explosión de euforia europeísta que se tradujo en los niveles más altos de apoyo a la UEM de todo el proceso –el 67% en la UE y el 75% en la zona euro– y también en la subida del respaldo a la UE. En este sentido, la estrategia de comunicación planteada se puede calificar de gran éxito, pues ha conseguido su principal objetivo de que la UEM llegara a buen puerto con un fuerte apoyo de los ciudadanos, sin un debate amplio que pusiera en duda sus fundamentos y sus efectos, y sin un rechazo insalvable de ningún grupo ni país de los integrados en la zona euro

35. En España, las actitudes hacia la UEM parten de nuestra pertenencia al *Sur* y, sobre todo, de nuestra forma de entender el europeísmo como meta y no como construcción, que no ha desaparecido pese a la decepción con los efectos reales de nuestra integración en Europa y el fin de la visión idealizada de la misma. Para los españoles, entrar en la UEM significa un triunfo histórico independiente de que sea positiva o negativa para nuestros intereses, pues encarna nuestra aceptación definitiva entre los países más importantes de Europa y la superación del pasado de aislamiento y retraso, que puede considerarse el “otro” de nuestra identidad nacional en una analogía con el caso alemán. Además, algunos rasgos de la UEM la hacen especialmente atractiva para nosotros: la fecha del examen, 1998, justo un siglo después de 1898, el símbolo de ese pasado; el examen objetivo para nuestra admisión, que demostraba que estábamos a la altura; y la sustitución de la peseta, con su reputación de inestabilidad e inflación. Esta situación de partida se traduce en una gran despreocupación por los sacrificios de la convergencia, por las ventajas e inconvenientes de la UEM, por su falta de legitimidad, por su base neoliberal o por la cesión de soberanía, aunque sí se ha detectado cierta inquietud por su impacto en el estado del bienestar
36. Los niveles de respaldo a la UEM en España han estado sistemáticamente entre los más altos de la zona euro; en 2001, aparecía a la cabeza del segundo cuartil por grado de apoyo. Esta variable no ha seguido aquí la misma evolución que la de la media, puesto que mantuvo la tendencia creciente en 1999 y alcanzó un máximo del 75% en 2000. Al igual que en el caso europeo, el apoyo es de tipo difuso basado en el sentimiento de comunidad y se fundamenta en la explicación simbólico-política que parte de las creencias iniciales, de una actitud muy favorable a la Unión Política y de la percepción del euro como símbolo de europeísmo e integración. Ninguna otra explicación es válida si no se tiene en cuenta además a ésta. En España este fenómeno es mucho más acusado, puesto que variables como la percepción de las ventajas del euro y de sus beneficios para el país, o la actitud hacia la soberanía monetaria y hacia el BCE han tenido mucha menos relevancia. Esto se relaciona con que existe un alto porcentaje de ciudadanos que no tienen información suficiente sobre estas cuestiones (véase la conclusión 27), y por tanto carecen de elementos para formarse un juicio y son vulnerables a la propaganda y la manipulación, pero que son partidarios de la UEM
37. La mayoría de la población española es moderadamente positiva sobre el euro, con una parte entusiasta, pero existen grupos amplios de escépticos e indecisos, y una minoría opositora. El escepticismo y la oposición se fundamentan en la decepción con los resultados de nuestra pertenencia a la UE, que da lugar a tres frustraciones colectivas: su ineficacia para igualar nuestro nivel de vida con el de los países más ricos, la falta de influencia de España en la toma de decisiones y el desequilibrio entre unos sacrificios excesivos y unos beneficios reducidos. Estas frustraciones son compartidas incluso por los partidarios de la UEM y explican un rechazo abrumador, superior a la media, del efecto del euro en la reducción del paro y, sobre todo, de las desigualdades entre países. De esta incapacidad percibida de la UEM para satisfacer nuestras demandas se deduce que el apoyo específico y el difuso basado en el interés común no justifican los altos niveles de respaldo, que deben achacarse al deseo de integración –explicación simbólico-política–, a que el euro no se ve como una amenaza para la identidad y a que los sacrificios de la convergencia fueron menores de lo esperado por la contabilidad creativa y por el ciclo de crecimiento económico

Conclusiones finales

A la luz de las conclusiones obtenidas en los distintos apartados anteriores y de las críticas realizadas por diferentes expertos, instituciones comunitarias y los propios ciudadanos, y sin perjuicio de la propuesta sobre cómo debería haberse diseñado y desarrollado la comunicación de la UEM que expondré en el Epílogo, pueden establecerse como conclusiones finales de la investigación realizada las siguientes:

- La UE ha sido incapaz de formular y ejecutar una política de información y comunicación global, única, eficaz y coordinada, que conduzca a la creación de una verdadera opinión pública europea informada, pluralista y participativa, que pueda legitimar una Unión Política diseñada contando con ella. En su lugar, la UE desarrolla una comunicación persuasiva, manipuladora y propagandística, que pretende justificar el actual modelo de integración, el sistema político vigente y las decisiones impuestas por las elites, como la UEM, así como impedir la participación y el verdadero debate. Y tampoco logra desarrollar plenamente esta fórmula por culpa de la descoordinación y la primacía de los intereses nacionales
- La estrategia funcionalista de subordinar la comunicación a los preparativos de la UEM, la técnica de desfiguración para desviar la atención de los aspectos más importantes hacia los prácticos y para ignorar los argumentos contrarios en vez de rebatirlos, la de contagio, las de orquestación y simplificación de los eslóganes sobre los beneficios del proyecto –confinados al plano económico– y la desinformación y la manipulación han logrado el objetivo principal de la comunicación de la UEM: implantar el euro con un respaldo muy amplio de los ciudadanos –abrumador en algunos países como España–, sin un debate plural que cuestionase sus motivaciones, efectos y riesgos, y sin una oposición significativa
- Pero el precio pagado por ello ha sido muy alto: una población poco informada y preparada, que se ha mantenido en la ignorancia para hacerla vulnerable a la propaganda y la manipulación, engañada sobre los motivos y a la que no se ha permitido participar en un proyecto crucial para sus vidas. Así, la estrategia de comunicación ha sido profundamente antidemocrática, se ha insertado en los parámetros de la *gap hypothesis* y ha despreciado la inteligencia y la capacidad de los ciudadanos para entender mensajes que fueran más allá de cuatro tópicos y de cuestiones meramente prácticas

- A pesar de concentrar los esfuerzos en la información y preparación prácticas, la estrategia ha fracasado en cuantos objetivos en este sentido se ha ido marcando, por culpa tanto del desinterés de los ciudadanos como de los graves errores de la Campaña, como reconocen numerosos documentos de varias instituciones comunitarias, incluida la propia Comisión. Sin embargo, eso no ha impedido una adaptación rápida y poco problemática de ciudadanos y empresas, salvo por las dificultades para crear una nueva escala de valores en euros y la práctica generalizada de aprovechar el cambio de moneda para subir los precios (evitar esta última probablemente excede la capacidad de una campaña de comunicación). De esto se infiere que, si casi no era necesaria una preparación anticipada, el hecho de que se haya puesto tanto énfasis –y dinero– en ella no sólo ratifica la existencia de las estrategias propagandísticas y manipuladoras descritas, sino que convierte toda la comunicación de la UEM en una cortina de humo para ocultar la imposición elitista y antidemocrática de un modelo concreto, cuestionable y no necesariamente mejor que otros, para el mayor avance jamás logrado en la unificación europea
- Las declaraciones grandilocuentes de las distintas Campañas de comunicación sobre la importancia de informar y convencer al público no eran, por tanto, más que mera palabrería y se contradecían con la estrategia propuesta en esos mismos documentos. Incluso algunos responsables de la estrategia, concretamente los de la española, entrevistados en esta investigación aseguran sin empacho que la población general tiene unas necesidades de información muy reducidas y que no está preparada para entrar en profundidades. Por lo que, siguiendo esta lógica, lo mejor era no hacerle pensar, negarle la información básica, no permitirle participar y persuadirle para aceptar lo que habían decidido sabiamente los que sí tienen preparación suficiente
- Lo peor de todo es que se ha perdido una oportunidad histórica para romper con este modelo y sustituirlo por otro abierto al debate, a la participación y, en definitiva, a una verdadera opinión pública. Nunca se había presentado una ocasión como ésta para realizar una campaña de comunicación a gran escala sobre los principios, medios y objetivos de la integración europea; nunca un avance en este proceso había sido tan apropiado para explicar a la vez los aspectos económicos y políticos de dicha integración; nunca se había producido un movimiento tan violento en las actitudes de los ciudadanos hacia ella, que suponía un detonante perfecto para afrontar honestamente y sin engaños sus motivaciones, aprovechando las actitudes iniciales favorables en la mayoría de los países; y nunca una política comunitaria había motivado unos sentimientos de europeísmo tan intensos como la UEM, que allanaban el camino para una campaña de estas características y para la creación de una identidad europea. La Convención sobre el Futuro de Europa y el proyecto de Constitución europea ofrecen una segunda oportunidad para cambiar el modelo, pero, vistos los precedentes y la forma en que, hasta la fecha de escribir esto, se han desarrollado sus trabajos, es muy dudoso que esta vez sea diferente. Aprovechar la oportunidad histórica que brindaba la UEM habría abierto la puerta a un debate en el que seguramente se hubiera cuestionado la legitimidad del sistema político y de las instituciones actuales, un riesgo que las autoridades comunitarias y las de los estados no estaban dispuestas a correr

EPÍLOGO

PROPUESTA PARA LA COMUNICACIÓN DE LA UEM

Como anuncié en la Introducción, pretendo cumplir la función que Mesa, Arenal y otros grandes especialistas en las Relaciones Internacionales asignan al investigador en este campo de realizar una contribución a la transformación de la realidad internacional y elevarme así de la categoría de “ingeniero social del medio internacional”¹, mediante una propuesta, basada en el estudio precedente, sobre cómo debería haberse concebido y desarrollado la comunicación de la UEM con el fin de fomentar la democracia, el pluralismo y el diálogo en la Unión Europea.

Para ello, puedo adoptar dos perspectivas diferentes. Por un lado, puedo moverme en el terreno de la utopía y asumir que en Europa existe la “sociedad de ciudadanos omnicompetentes preocupados por ser informados sobre la vida pública, familiarizados con las ideologías y filosofías que están detrás de gobiernos y partidos políticos, y con una visión coherente del gobierno y la sociedad” de la que hablaban Kinder y Sears (1986, 660), y que estos ciudadanos además poseen los conocimientos necesarios sobre economía para comprender las teorías en que se basa la UEM. Entonces, existiría una opinión pública verdadera capaz de acceder a toda la información necesaria y de generar un debate plural, racional y elevado acerca de todos los aspectos de la UEM.

Por otro lado, puedo adoptar una visión más realista. Esta consiste en asumir el segundo modelo de sociedad descrito por Chomsky (ver epígrafe 3.1.5.1.), en el que los ciudadanos tienen distintas posibilidades de acceso a la información y niveles de conocimiento muy desiguales, cada vez son más pasivos e indiferentes ante los asuntos públicos y, por tanto, más vulnerables a la propaganda y al marketing, que se han convertido en las fuerzas dominantes de la actividad política. En esta sociedad, a la que es aplicable el modelo de Deutsch descrito en ese mismo apartado, se dan fenómenos como la privatización, es decir, el aislamiento y la indiferencia ante una realidad que sólo se percibe a través de los medios de comunicación. El poder de éstos no se utiliza para elevar el nivel de las sociedades, sino para lograr los objetivos de los grupos de influencia que los controlan y de los que intentan utilizarlos en su provecho.

Mi intención en este Epílogo es realizar una aportación útil basada en el contexto en el que se ha desarrollado la comunicación de la UEM. Por tanto, debo adoptar el segundo punto de partida. Sin embargo, me resisto a caer en el desaliento de los apocalípticos y a asumir el determinismo e inevitabilidad de las características descritas. Antes bien al contrario, creo que es posible y necesario un cierto control de la actividad política, que los ciudadanos todavía tienen la capacidad para opinar y actuar sobre el sistema político, que aún existe una cierta reserva de opinión pública en la sociedad que puede cumplir sus funciones de vigilancia del poder y de debate, que es posible establecer algunos flujos desde abajo hacia arriba entre los niveles en el esquema de Deutsch y que la actual revolución de las comunicaciones, la extensión de la democracia y del mercado libre permiten que la opinión pública recupere parte de la importancia perdida.

Desarrollaré la propuesta en varios apartados, que se corresponden, como es habitual, con los elementos del proceso informativo: premisas necesarias, planteamiento general y objetivos, emisores, receptores objetivo, canales, mensajes y posibles efectos.

¹ MESA, 1977, 255.

Premisas necesarias

Las premisas de esta propuesta, que podrían identificarse con las circunstancias sociales del esquema de Ángel Benito, han de ser distintas de las que han dado lugar a la comunicación de la UEM tal como la he estudiado. Han de serlo porque, si partiera de los mismos condicionantes, el resultado sería el mismo o muy parecido.

Al hablar de estos condicionantes me estoy refiriendo a las tres variables identificadas en el análisis como determinantes de la estrategia de comunicación de la UEM: el método funcionalista y elitista de la actual construcción europea, las tendencias en comunicación política y la situación actual de la opinión pública, y el nuevo enfoque de la PIC. He definido más arriba mi punto de partida respecto al segundo de estos elementos, sobre el que esta propuesta no pretende actuar a priori, sino a posteriori; esto es, una estrategia de comunicación de la UEM diferente podría contribuir a la creación de una verdadera opinión pública europea y a lograr una ciudadanía más y mejor informada, más interesada, más vigilante y más participativa. Pero, a priori, hay que adaptarse a la situación descrita anteriormente. Por consiguiente, esta premisa no puede alterarse.

Negociación participativa o referéndum

La primera de las otras dos variables, la referida al método de la integración comunitaria y el proceso de toma de decisiones en el mismo, es muy difícil de cambiar porque lleva funcionando muchos años. Y, de no haber sido por esta dinámica, no se habría podido alcanzar la UEM en 1999.

Si alguien reivindica su naturaleza política y reclama mayor transparencia y participación democrática en estos asuntos es seguramente alguien que tiene poca información y criterio en la materia. Quien reclame prudencia y subraye la naturaleza técnica y no política de lo monetario es seguramente alguien enterado a quien interesa escuchar.²

Esta cita es demoledora e ilustra a la perfección la lógica perversa que se ha instalado en el proceso de construcción europea. Jacques Santer, expresidente de la Comisión, también plasmaba esta lógica en otra frase “De cuestiones de moneda, cuanto menos se hable en público, mejor”³. Es decir, entre los principales dirigentes europeos y entre los observadores del fenómeno se acepta como algo totalmente normal la falta de transparencia y de información, la exclusión de los ciudadanos de la participación en la toma de decisiones, la manipulación de la realidad, el engaño y la desinformación. Y no sólo eso: lo que se entiende como anormal y hasta disparatado es pedir lo contrario.

² FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 111.

³ *Ibíd.*, 110.

Pues bien, para desarrollar una comunicación distinta de la UEM, habría que adoptar la primera de las posiciones descritas por Fernández-Castaño y la decisión de suprimir todas las causas del déficit democrático, y no sólo los aspectos comunicativos.

Se trata de romper la dinámica que opone integración y democracia, según la que la falta de participación permite mayores avances en la construcción europea (ver 3.2.2.1.). La UEM suponía una enorme oportunidad histórica para cambiar esta dinámica y recuperar la importancia de la opinión pública en el método de construcción europea, por las causas descritas en la última de las conclusiones de esta tesis.

Lo ideal habría sido aprovechar la oportunidad desde el principio adoptando la nueva mentalidad en la misma negociación del TUE, aunque hubiera sido posible hacerlo a la hora de explicarlo a la opinión pública e incluso como reacción a la crisis de apoyo a que dio lugar. Si se hubiera hecho desde el principio, aun ateniéndose a una cierta confidencialidad propia de la diplomacia –tampoco se trata de pedir una negociación abierta al público, como hizo el PE en 1989–, el proceso negociador debería haber sido mucho más transparente y haber promovido paralelamente un debate amplio y no manipulado sobre el Tratado. ¿Es esto utópico? Yo creo que no, porque en todas las negociaciones se utilizan técnicas como los *globos sonda* para calibrar la reacción de la opinión pública a sus posibles resultados. La diferencia estriba en que, en lugar de convocar dos CIG con la finalidad de desviar la polémica hacia la de la Unión Política y descargar de peso político a la UEM, debería haberse organizado una sola Conferencia, que hubiera admitido desde el principio el carácter político del Tratado y de todos sus elementos, empezando por la UEM.

Pero además, debo cuestionar que el TUE se negociara con esta fórmula limitada de Conferencia Intergubernamental. Para cumplir la premisa de un cambio en el método de construcción comunitaria hacia una mayor democracia, debería haberse aprovechado la oportunidad para incluir en la mesa de negociación no sólo a los gobiernos nacionales, sino al Parlamento Europeo y a los nacionales, a representaciones de las principales agrupaciones de partidos políticos europeos (democristianos, liberales, socialistas, comunistas, nacionalistas, etc.), a las autoridades regionales y locales, y a colectivos sociales relevantes, como consumidores, sindicatos, organizaciones empresariales y profesionales, universidades, intelectuales, movimientos asociativos ciudadanos, etc.

Evidentemente, contar con todos ellos habría complicado muchísimo la negociación, ya que habría sido muy difícil poner de acuerdo a colectivos con intereses tan dispares, y se habría alargado considerablemente. Pero, a cambio, se habría promovido un debate y un consenso muy amplios en la sociedad europea, y el tratado resultante habría reflejado mucho mejor las sensibilidades y aspiraciones de los ciudadanos, aunque fuera varios años después. Es más, la población habría cobrado una conciencia europea muy fuerte al sentirse partícipe, y como un cuerpo único, en el diseño de la nueva Europa; esa sí habría sido una de las situaciones críticas de que hablaban Risse y Sahagún capaces de alterar las creencias e identidades arraigadas en los ciudadanos (ver 2.3.4.2.).

Pero eso habría sido lo ideal. La realidad es que, para alcanzar una negociación así, primero habría que haber reformado radicalmente la estructura del sistema político de la UE como solicitaba Sánchez Martínez partiendo de la teoría de Easton, para eliminar el déficit democrático y recuperar su legitimidad (ver 3.2.3.7.3.): cambiar la estructura institucional, reducir el desequilibrio de autoridad, reforzar el papel del PE, acabar con el descontrol normativo, reformar el sistema de trabajo del Consejo y eliminar la complejidad y opacidad del proceso de toma de decisiones. Algo que, como se decía entonces, excede con mucho la capacidad de la política de información y comunicación.

Por tanto, si parto de la actual estructura del sistema comunitario y del proceso de toma de decisiones que se aplicó en la génesis y diseño del TUE, debo moverme un paso adelante y situarme inmediatamente después de su firma en diciembre de 1991.

Ese habría sido el momento perfecto para explicar la UEM a los ciudadanos como un elemento del proceso hacia la Unión Política. También lo habría sido para desarrollar un gran debate europeo. Para lograrlo, el mejor catalizador habría sido la convocatoria de un referéndum en toda la Comunidad. Este referéndum debería haberse celebrado el mismo día en todos los países, con el fin de simbolizar una consulta al pueblo europeo en su conjunto, y debería haber tenido carácter vinculante, de modo que los ciudadanos fueran conscientes de que estaba en sus manos el futuro de Europa –y de la enorme importancia de la UEM para ese futuro–, lo que habría fomentado su interés, demanda de información y participación en un gigantesco debate que podría haberse desarrollado en dos niveles: nacional –beneficios e inconvenientes y cuestiones de identidad de la UEM para cada país– y europeo. Un referéndum así no habría tenido los formidables efectos de la participación de los ciudadanos en la negociación, pero también habría contribuido conseguido unas cotas de implicación de los ciudadanos en el proyecto europeo desconocidas, con la consiguiente reducción del déficit democrático y mejora de la legitimidad, y habría servido para fomentar una conciencia europea.

Pero esta consulta también excede la capacidad del actual sistema político comunitario y habría requerido la reforma de algunos de los puntos enumerados más arriba para vincular la ratificación del Tratado al referéndum. Además, habría suscitado grandes interrogantes cuya respuesta exigiría un replanteamiento total no sólo de la estructura, sino del proyecto europeo en su conjunto. Por ejemplo, para que el TUE y la UEM fueran aprobados, ¿sería necesario que los ciudadanos lo hicieran en todos los países o solo en la mayoría? ¿Qué pasaría en los países donde el “no” fuera mayoritario? Más complicado aún: ¿No sería más adecuado que los resultados se agregaran en el nivel europeo sin importar de qué país proviene cada voto? Esto último habría sido un golpe de mano federalista de primer orden.

En cualquier caso, estas cuestiones se habrían podido resolver mediante la búsqueda de un consenso, y, probablemente, al final el resultado habría sido el mismo que el actual: una UEM de 12 países con tres miembros de la UE autoexcluidos de la misma. Pero con una diferencia enorme: después de un referéndum, tendría una legitimidad democrática incuestionable. Y, seguramente, se habría evitado la crisis de apoyo, puesto que los ciudadanos habrían recibido una información honesta sobre los motivos, fines y peligros de la UEM, habrían participado en el debate sobre los mismos y, además, habrían percibido como muy positiva la rectificación y la asunción de errores por parte de sus gobiernos y de la Comisión.

Un enfoque nuevo de verdad

Hay que descartar, por tanto, la segunda mejor opción de partida para la comunicación de la UEM. Entonces es preciso pasar a la tercera posibilidad, que afecta a la última variable determinante de la comunicación de la UEM: la PIC comunitaria. Esta opción es la mínima imprescindible para una estrategia de comunicación diferente a la desarrollada, una vez descartado el cambio de las condiciones actuales de la opinión pública y del método de la construcción europea.

Huelga decir que, si alguna de las propuestas del epígrafe anterior se hubiera llevado a efecto, podría haberse desarrollado una estrategia de comunicación mucho más eficaz que la que propondré a continuación.

Me ubico, pues, en plena reacción negativa de los ciudadanos al TUE. Fue entonces cuando se adoptó el nuevo enfoque de la PIC, que se presentó como la solución pero que partía de la manipulación de reducir el déficit democrático a sus elementos de comunicación y de considerarlos cabeza de turco de la crisis de apoyo y credibilidad. En el epígrafe 3.2.3.3. vimos que este nuevo enfoque, pese a sus objetivos formales de fomentar la información y la participación, caía en la contradicción entre el servicio a los ciudadanos y la justificación y contribución al éxito de los fines y políticas comunitarios. Esa segunda función fue la que se impuso, mediante un férreo control de la información y el debate para evitar que se cuestionasen los aspectos negativos de la integración, y mediante el desarrollo de una comunicación persuasiva, manipuladora y propagandística cuyo fruto fue la estrategia para la UEM.

Para que esa estrategia hubiera sido distinta, no habría bastado con no adoptar el ineficaz nuevo enfoque, puesto que ya dije que no era tan “nuevo”, sino que sólo aplicaba una vez más el método elitista propio del funcionalismo, pretendía mantener la contradicción entre integración y democracia, y sus ejes principales habían estado presentes de la comunicación comunitaria desde la década de 1950. Lo que debería haberse hecho es adoptar un enfoque nuevo de verdad, en el que el servicio al ciudadano se impusiera al de los intereses comunitarios, en particular a los de la Comisión. Y tengo que reiterar la gran oportunidad que significó la UEM para adoptar ese cambio. Una crisis tan grave como la que se desató –sus efectos duraron hasta 1997, cuando se alcanzó el mínimo de apoyo a la UE– era la ocasión propicia para haber reconocido el fracaso de la comunicación del TUE y cambiar diametralmente esta política. Conforme a lo estudiado en el Capítulo III, los principales rasgos de una nueva PIC habrían de ser los siguientes:

- Prioridad de la información sobre la persuasión y del fomento de la participación de los ciudadanos
- Unicidad de la política: una sola PIC para todas las instituciones y estados miembros de la UE, cuyas líneas principales serían adoptadas por consenso, cuyo diseño, puesta en marcha, control y coordinación corresponderían conjuntamente a la Comisión y al PE, y cuya ejecución efectiva y adaptación a las condiciones nacionales correspondería a los estados, que estarían obligados legalmente a no adoptar estrategias incoherentes o contradictorias⁴

⁴ En este punto me opongo a Sánchez Martínez, quien, pese a su durísima crítica del nuevo enfoque, cree que es mejor una pluralidad de políticas comunicativas que una única PIC para todas las instituciones y estados miembros. En esta actitud sigue a Borrat, para quien “la pluralidad de políticas comunicativas configura más bien un factor de cambios e intercambios en la UE, impulsa dialécticamente al proceso de integración y es una señal inequívoca del pluralismo exigible a una organización como la Unión Europea” (cita de investigación inédita de 1994, apud SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 1998, 232). Sin embargo, vistos los desastrosos resultados de esta práctica en la comunicación de la UEM en cuanto a descoordinación, incoherencias, contradicciones y utilización de la convergencia como cabeza de turco por los estados, y visto que de esta forma se desaprovechó la oportunidad para avanzar hacia una identidad y una opinión pública europeas, debo adoptar la posición contraria, es decir, a favor de una única PIC para todas las instituciones y estados “que sea señal e impulso de su propia unidad institucional y de la integración en ella de todas sus instituciones y de todos sus Estados miembros”, en palabras del propio Borrat.

- Clara definición del estatus jurídico de la PIC como una política comunitaria e integración de la misma en el ordenamiento jurídico desde el propio Tratado como competencia exclusiva de la UE, al igual que la monetaria, o, al menos, desarrollo detallado de la misma en forma de reglamento⁵ para garantizar su aplicación por todos los estados e instituciones. No obstante, se todos ellos participarían en la elaboración de sus directrices
- Reducción de la sobreabundancia informativa sobre cuestiones de escasa relevancia, supresión de la jerga comunitaria y prioridad para la labor didáctica de explicación de los objetivos, políticas y estructura institucional de la UE, sin caer en la simplificación extrema⁶
- Potenciación real de la calidad informativa, basada en la honestidad, la veracidad y la ausencia de manipulación
- Renuncia a la propaganda y a la desinformación como métodos habituales para lograr la adhesión de los ciudadanos en favor de un convencimiento basado en argumentos veraces; empleo de la persuasión racional, el logos aristotélico y la retórica en el sentido de convencer mediante la prueba (3.1.3.)
- Prioridad del objetivo de crear una verdadera opinión pública europea, bien informada, interesada y participativa, y cuya retroalimentación se debería tener en cuenta a la hora de tomar decisiones y establecer las políticas

Sería ingenuo pensar que la UE o cualquier otra organización iba a anteponer el reconocimiento de sus aspectos negativos, contradicciones, déficits y defectos a la búsqueda de aceptación y apoyo. Por tanto, las características anteriores deben entenderse en su justa medida; para adoptar una política de comunicación democrática, eficaz y plural no haría falta llevarlas extremo, sino sólo tenerlas como principios inspiradores. Con ellos tal vez parezca mucho más difícil inicialmente lograr el apoyo de los ciudadanos, pero estos agradecerían la honestidad, la ausencia de manipulación, que los trataran como una verdadera opinión pública y que su voz sirviera para algo, con lo que, en una segunda etapa, su adhesión al proyecto sería mucho más fuerte, pues se sentirían mucho más implicados. Sería justo lo contrario de la imposición del TUE sin contar con los ciudadanos y tratándolos como personas incapaces de discernir cuál sea el mejor modelo para Europa, por lo que debían aceptar el propuesto como único válido, inevitable y carente de alternativas, lo que provocó en gran medida la crisis de apoyo.

⁵ Disposición comunitaria de alcance general, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro.

⁶ Está demostrado que explicar estos elementos de forma clara y asequible tiene unos resultados extraordinarios: los ciudadanos los comprenden perfectamente, descubren su importancia, se interesan vivamente por ellos y, en muchas ocasiones, cambian su imagen de la UE y sus actitudes hacia ella (6.1.1.2.5.)

Planteamiento general y objetivos

La comunicación de la UEM debería adoptar los principios anteriores. Por tanto, estaríamos hablando de una única estrategia para todos los estados miembros e instituciones comunitarios, como había pedido el Parlamento⁷, que sería diseñada por consenso de todos ellos bajo la dirección de la Comisión y el PE. La UE podría asumir la competencia exclusiva sobre las acciones de comunicación si se considerasen necesarias para alcanzar el objetivo de la UEM (ver 3.2.3.1.1.). La ejecución y adaptación a las condiciones de cada país correspondería a los gobiernos nacionales, con una importante participación de las administraciones locales y regionales. Todos ellos estarían obligados mediante un acuerdo vinculante a aplicar las directrices aprobadas y a no realizar acciones independientes ni contraproducentes. Sería la única forma de asegurar la coordinación, la coherencia y la eficacia, que desde luego no se consiguieron con un diseño impuesto unilateralmente por la Comisión pero que nadie estaba obligado a cumplir.

También sería deseable que en su elaboración se contara con la opinión de expertos y de los propios receptores. En el primer caso, bastaría con adoptar las recomendaciones recopiladas por el Grupo de Trabajo de la Comisión, explicadas en 4.5.1. En el segundo, deberían realizarse encuestas sobre las necesidades de información, preocupaciones y preferencias de los ciudadanos –del estilo de las analizadas en 4.5.2.– antes del inicio de la campaña, y sobre todo, se deberían tener en cuenta sus resultados.

La campaña propuesta debería empezar con la crisis posterior al TUE, como he dicho más arriba, y no en 1995. Si, como he comprobado en mi investigación, existía una voluntad política de alcanzar la UEM desde el principio, no tiene sentido retrasar tres años el inicio de acciones de comunicación, por muchas dudas sobre su ejecución que hubiera. Por otra parte, no se adoptaría la estrategia de centrar las acciones de comunicación en las fechas claves del proceso con largos períodos intermedios de baja actividad, cuya ineficacia he demostrado. Por el contrario, mi propuesta desarrollaría una acción inicial muy fuerte para combatir el descenso del apoyo y fomentaría un debate que debería durar varios años. Este arranque debería lograr que la mayoría de los ciudadanos recibieran información suficiente, se interesaran por el proyecto y se sintieran implicados en él. Después de esta fase inicial, una segunda etapa debería explicar los avances posteriores, junto con un refuerzo de la información general inicial.

Por descontado, sería inadmisibile utilizar la estrategia funcionalista de equiparar la comunicación de la UEM con la preparación práctica. Los preparativos no deberían iniciarse hasta que no se explicara de forma suficiente el proyecto a los ciudadanos y hasta que éstos no expresaran su opinión en el debate. Habría tiempo suficiente si la campaña empezara tan pronto. Es más, este debate debería conducir a adoptar algunas de las posiciones compartidas mayoritariamente por la población, lo que podría modificar el diseño final o la implantación de la UEM.

⁷ El PE, en su dictamen sobre el Libro Verde, pedía una sola campaña informativa para toda la UE bajo el lema “Una Europa, una moneda” (ver 4.1.5.2.).

Pero eso sería, otra vez, alterar el proceso de toma de decisiones comunitario, cosa que ya he descartado antes.

Asimismo, la estrategia propuesta renunciaría a las técnicas de propaganda usadas en la realidad, básicamente la desfiguración, el contagio, la simplificación y la orquestación; el reparto de responsabilidades también impediría la utilización de la UEM como cabeza de turco por los gobiernos nacionales. Esta renuncia, como ocurría con los rasgos de un enfoque nuevo de verdad para la PIC, nunca podría ser absoluta, pero bastaría con que se hiciera un ejercicio consciente de evitar la parcialidad –alteración o manipulación de la realidad– que define a la propaganda según Calduch (ver 3.1.7.), y de dar prioridad a los elementos informativos sobre los persuasivos. También sería imprescindible abandonar por completo la desinformación.

Finalmente, el objetivo de la estrategia alternativa propuesta es triple:

- Aportar una información amplia, veraz, neutral y simple a toda la población
- Lograr una preparación suficiente y adecuada
- Fomentar un debate verdadero acerca de los principales aspectos, causas y objetivos de la UEM

El objetivo último de toda la comunicación de la UEM sería el mismo de las Campañas realizadas, es decir, lograr la adhesión masiva de los ciudadanos y la ausencia de una oposición significativa. Esto parece contradictorio con todo lo dicho hasta ahora y con los tres objetivos enunciados, pero no lo es. Por supuesto que mi propuesta pretende ganar el apoyo del público, la gran diferencia está en la forma de lograrlo; como he dicho en el apartado anterior, se trataría de convencer racionalmente mediante argumentos veraces y demostrables. Para ello, sería preciso facilitar información sobre todos los elementos necesarios para formar un juicio y fomentar un debate en el que las instituciones europeas y las autoridades nacionales introdujeran los citados argumentos en busca de su apoyo.

Emisores

Este elemento ha quedado ya definido al hablar de la responsabilidad de la estrategia de comunicación. Los emisores finales de la información y de los argumentos para el convencimiento serían las autoridades nacionales, regionales y locales de cada país siguiendo los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (ver 3.2.3.1.), pero estarían obligadas a seguir escrupulosamente las directrices adoptadas por consenso de todos los estados e instituciones comunitarias, y supervisadas por la Comisión y el PE. Sin salirse de ellas, dichas autoridades tendrían capacidad para adaptar los mensajes, la forma de éstos (código) y los canales a las características concretas de cada país o región.

Esta adaptación es muy importante para mi propuesta, puesto que la imposibilidad de transmitir los mismos mensajes a públicos muy heterogéneos fue la razón por la que la Comunicación de 1998 desistió de una estrategia común (ver 4.3.5.3.). Para llevarla a cabo, habría que partir de un análisis previo de las creencias y actitudes iniciales de cada país hacia la UEM, como el realizado en los Capítulos VI y VII (6.1 y 7.1.), para conocer qué puntos eran más sensibles, cuáles eran las necesidades de información y dónde aparecían las principales ventajas y obstáculos en cada uno.

La adaptación nacional de la campaña única conllevaría a un intenso esfuerzo informativo en los países con menos conocimiento inicial, como Irlanda y los mediterráneos. Además, sería especialmente complicada en los países de lo que he definido como *Norte*: los tres autoexcluidos de la UEM más Holanda. En ellos, sería casi imposible utilizar los mismos mensajes que en los países del *Sur*, puesto que las actitudes iniciales mayoritarias eran mucho más escépticas sobre la UE y sobre la Unión Política, cuando no abiertamente opuestas. Aquí la solución no sería resignarse a la situación, tratar de no ofender al nacionalismo y presentar la UEM como un proyecto meramente económico, lo que a su vez resultaba contraproducente en los demás países; por el contrario, la adaptación debería informar sobre las verdaderas motivaciones de la UEM y añadir la explicación sobre la Unión Política que expondré en el apartado de mensajes. Probablemente no se ganaría mucho más apoyo para la UEM, pero por lo menos la campaña habría sido honesta, lo que habría sido apreciado por los ciudadanos.

El caso holandés era un poco más específico, pues el importante rechazo apreciado, sobre todo, en los estudios cualitativos no provenía de motivos políticos sino económicos: la oposición a compartir moneda con países poco disciplinados y con una historia de inflación, y a financiar las transferencias hacia ellos en caso de crisis. En este caso, habría que adaptar muy cuidadosamente los mensajes sobre los aspectos económicos, reconociendo los riesgos de *shock* asimétrico pero destacando los logros de la convergencia y de la reducción de los desequilibrios.

Finalmente, mi propuesta rechaza de plano la consideración de los agentes económicos privados como emisores corresponsables de las acciones de comunicación, como hacía el Programa de información; la responsabilidad absoluta de mi estrategia debería recaer en las autoridades e instituciones, las únicas con legitimidad suficiente a los ojos de los ciudadanos, y nunca en entidades privadas con sus propios intereses.

Receptores

La cuestión de los receptores en la comunicación de la UEM es particularmente espinosa. Recordemos que la Campaña llevada a la práctica primero proponía unos mensajes comunes para todos los receptores y la adaptación de su forma a cada grupo objetivo (4.2.2.3.), pero al final se dividía en tantas campañas como destinatarios – empresas, gran público, grupos necesitados de ayuda especial, población escolar, países preparticipantes y terceros países–, cada una con sus propios emisores, medios, mensajes, etc. (4.4.3.2.). Asimismo, recordemos el conflicto del nuevo enfoque, traspasado a la comunicación de la UEM, respecto a la adecuación de los mensajes a cada tipo de audiencia, que derivaba en una simplificación extrema o en una selección de los receptores en función de los intereses de la Comisión (3.2.3.4.).

Mi propuesta parte de los principios enunciados de una PIC que anteponga los intereses de los ciudadanos y que asuma una labor didáctica sin caer en simplificaciones pueriles. Por tanto, la comunicación de la UEM no podría seleccionar a los receptores de cada mensaje según los dictados comunitarios, ni tampoco podría utilizar la técnica propagandística de simplificación, al menos no hasta los extremos alcanzados por la Comisión. Sin embargo, he establecido en las premisas que debo aceptar que la sociedad actual dista de ser la ideal para la opinión pública y que existen grandes diferencias entre los niveles de conocimiento y las posibilidades de acceso a la información.

¿Cómo resolver esta contradicción? La mejor forma, a mi juicio, sería adoptar enfoques distintos para los tres objetivos planteados para esta propuesta:

- El objetivo informativo debería ser el mismo para todas las audiencias, basado en la sencillez y en la veracidad. La información transmitida activamente tendría un nivel mínimo común más alto que el de las Campañas realizadas, aunque evitando la jerga, la oscuridad y la introducción de conceptos económicos sin explicar o explicados de forma insuficiente. Se trataría de informar con un lenguaje simple, que no simplista, con una estructura clara y de forma completa sobre la UEM. Otra cosa sería la información ofrecida pasivamente, la que los ciudadanos tendrían que buscar por su iniciativa, que estaría destinada a los públicos con mayor nivel de conocimiento y que tendría que ser más compleja y elaborada

- Respecto a la preparación, ahí sí que habría que segmentar claramente los receptores, puesto que sus necesidades son muy distintas y no se pueden abordar de una única manera. Como sabemos, los ciudadanos en general y las pyme no tuvieron grandes problemas de adaptación pese a haberla dejado para última hora, y la Campaña de preparación durante el período transitorio fracasó estrepitosamente, de lo que se deduce que estos receptores no requerirían grandes acciones institucionales ni los ingentes recursos destinados a ellos. Podrían utilizarse en los grupos que sí necesitaban acciones especiales, que habrían de ser muy amplios siguiendo las recomendaciones del Grupo de Trabajo: aparte de ancianos, discapacitados y marginados, incluirían a personas con bajo nivel de alfabetización, con inseguridad económica, las que no estaban acostumbradas a viajar y las que tenían dificultades para desenvolverse en el mundo financiero. A estos grupos se añadiría la población escolar –que aparecía en la Campaña de 2000– y, en una primera etapa, las administraciones públicas, cuya adaptación debía haberse producido antes de 1999⁸
- El debate tendría que ser lo más amplio posible, aunque lógicamente las opiniones de todos los grupos no tendrían la misma relevancia. He de asumir que las elites habrían de tener una participación mayor, pero el debate que propugno no se limitaría a ellas, sino que también daría cabida a la población en general, a las pyme e incluso a los grupos especiales. Ello requeriría un esfuerzo para abrir cauces de participación, puesto que estas categorías no suelen tener facilidades de acceso a los foros de discusión y a los medios de comunicación. Y no sólo bastaría con ese acceso, sino que habría que incentivar su participación mediante su implicación personal en el futuro de Europa, como ya he dicho, por lo que los mensajes en este ámbito deberían movilizar las ideas de democracia, proyecto colectivo y cohesión, como pedía el Grupo de Trabajo, y la de la gran importancia de la UEM para su situación personal y su futuro. La tarea de convencimiento debería centrarse en las clases medias y los grupos menos favorecidos, puesto que las elites son abrumadoramente partidarias de la UEM, y además, por motivos económicos

Por último, no incluiría entre los receptores a los países terceros y no haría distinciones entre participantes y preparticipantes. La campaña que propongo se centraría en informar y convencer a los ciudadanos de la UE, mientras que las autoridades de países terceros tendrían tiempo y medios de sobra para familiarizarse con el euro antes de su circulación. Respecto a las divisiones dentro de la UE, ya he explicado en el apartado anterior mi posición sobre la estrategia en los países del Norte; quedarían los que, en un principio, parecía que no iban a lograr entrar en la UEM. Yo tampoco habría hecho distinciones, pues el objetivo habría sido su incorporación posterior, como en el caso de Grecia, y la información y el debate entre sus ciudadanos deberían ser igual de prioritarios que en el resto de países.

⁸ Ésta era una de las grandes incongruencias de la Campaña: la consideración de las administraciones como destinatario prioritario de la preparación y su tremendo retraso en hacerlo, que fue una de las causas principales de que las pyme se adaptaran en el último momento, ya que no podían pagar impuestos ni cotizaciones en euros, ni podían adaptar las nóminas si las retenciones se hacían en moneda nacional. Ver la conclusión 27 sobre el caso español.

Canales e instrumentos

Mucho más fácil que la definición de los elementos anteriores es la de los canales y medios a través de los que debería desarrollarse la campaña de comunicación de la UEM, pues la investigación realizada en esta tesis arroja unas conclusiones muy claras sobre los resultados obtenidos por los canales utilizados en la realidad.

La principal de estas conclusiones era que no bastaba con poner la información a disposición del público, sino que había que hacerla llegar activamente a él. Al no hacerse así, sólo unos pocos accedieron a ella y la mayoría no se interesó por la UEM, lo que era adecuado para una estrategia propagandística como la de la Comisión pero no para la que yo propongo. ¿Cómo se puede conseguir? Utilizando los canales adecuados.

Estos canales, evidentemente, no podrían ser los mismos que los de las Campañas: los multiplicadores, básicamente entidades financieras, comercios minoristas, organizaciones de consumidores y profesionales, agrupaciones empresariales, más las autoridades y las redes de enlaces comunitarias, que fueron al mismo tiempo herramientas de la técnica de contagio y, en algunos casos, se les cedió parte de la responsabilidad de la Campaña. Estos multiplicadores podían alterar los mensajes, por ejemplo, maximizando los costes o minimizando las ventajas, y podían hacer que los receptores se cuestionasen con qué atribuciones les daban información. Pero lo más importante era que no tuvieron ninguna eficacia en su objetivo, salvo la banca hasta cierto punto, pues los ciudadanos no recibieron apenas información a través de ellos.

La estrategia propuesta debería centrarse en los medios de comunicación como canal preferente, ya que fueron la principal fuente de información sobre la UEM para la inmensa mayoría de los ciudadanos. Pero el uso de los medios debería ser completamente distinto del que se hizo. En vez de intentar manipularlos para convertirlos en herramientas de propaganda, de limitar su cobertura a los hechos claves del proceso y de emplearlos como soporte publicitario, se debería realizar una campaña de medios bien estudiada, planificada y estructurada, del estilo de las que proponía el Informe De Clerq (3.2.2.3.1.2.), pero no con los fines persuasivos de dicho documento, sino con los de transmitir información y fomentar la participación. Los medios aceptarían de mucho mejor grado que la Comisión o los gobiernos les suministrasen información relevante, neutral y veraz en vez de bombardearlos con notas constantes propagandísticas e irrelevantes, y que les hicieran propuestas como abrir foros de debate, realizar encuestas, fomentar los artículos de divulgación y de crítica de sus columnistas y especialistas en política y economía, permitir la participación de los lectores oyentes/espectadores en programas y secciones fijas, y dedicar mucho más espacio/tiempo a un asunto tan importante como la UEM respetando la línea editorial de cada medio. Como periodista profesional, puedo asegurar que un acercamiento de este tipo tendría una acogida mucho más positiva que el desarrollado por el nuevo enfoque, que impidió la colaboración de los medios para la creación de una opinión pública europea e incluso llevó a la actitud contraria, “el deleite en el criticismo” en palabras del citado De Clercq.

La segunda fuente de información más importante fueron las personas de confianza, en especial los familiares, aunque principalmente para cuestiones prácticas. El Grupo de Trabajo recomendaba utilizar a los líderes de opinión –personas conocidas, cuya opinión se respeta y que tienen credibilidad, que constituían la base de la teoría del *two step flow* (3.1.10)– y yo estoy de acuerdo con esta propuesta, pero creo que podrían utilizarse también para informar sobre las causas y consecuencias de la UEM, y que serían determinantes para promover la reflexión y el debate entre sus conciudadanos.

Estos dos canales, los medios y los líderes de opinión, serían los principales en mi propuesta. Se utilizarían algunos de los de la Campaña, pero como mero complemento, no como canales principales. La única excepción sería la banca, si bien limitada a la preparación práctica y a la solución de dudas y problemas en este ámbito. Los medios complementarios serían los citados multiplicadores, folletos, material electrónico, servicios de atención telefónicos y por Internet (con números gratuitos y direcciones sencillas de recordar y permanentes durante todo el proceso), conferencias y seminarios, marketing directo, y educadores y trabajadores sociales para los grupos más sensibles de entre los necesitados de ayuda especial.

En cuanto a los instrumentos para la preparación práctica, ha quedado demostrada la absoluta inutilidad de la *Euroetiqueta* y el Código de buenas prácticas para generar confianza y evitar abusos en el cambio de los precios. Por ello, estarían ausentes en mi propuesta, ya que la labor de dar confianza correspondería a la campaña informativa, mediante los mensajes que expondré en el subapartado de preparación. Evitar el aumento de precios requeriría medidas contundentes de las autoridades muy difíciles de aplicar en una economía de libre mercado y que, desde luego, excederían la política de comunicación. Por último, la doble indicación es problemática, pues supuso una ayuda imprescindible para muchas personas pero retrasó e incluso impidió que se formaran una escala de valores en euros, el principal problema que los ciudadanos encontraron tras la circulación del euro físico. La solución sería actuar antes sobre esta cuestión, poniendo en práctica acciones masivas y efectivas que concienciaran a los ciudadanos de la necesidad de acostumbrarse a calcular en euros antes de su llegada y que fomentaran eficazmente el uso del euro fiduciario en el período transitorio.

Mensajes

Esta es la parte más novedosa y relevante de mi propuesta, junto con el planteamiento general. Para desarrollarla, dividiré los mensajes en función de los tres objetivos planteados, como hice con los receptores.

Información

De todo lo dicho hasta ahora es fácil inferir que los mensajes informativos no deberían centrarse en los aspectos prácticos ni tampoco explicar sólo las consecuencias económicas de la UEM, sino también las políticas, sociales, culturales y geoestratégicas. Asimismo, tampoco habrían de ocultar su verdadera motivación política, ni los riesgos y desventajas –eso sería desinformar–, ya que los ciudadanos los percibieron de todas formas, entre otras cosas porque los medios de comunicación se encargaron de airearlos.

Los principales mensajes que deberían transmitirse para lograr que los ciudadanos tuvieran una base de juicio suficiente para adoptar una actitud fundada hacia la UEM serían los siguientes (entre paréntesis, los epígrafes donde se fundamenta cada uno):

- La UEM es un proyecto eminentemente político con una motivación principal y unos fines políticos, como se refleja en el TUE, donde aparece como uno de los cinco objetivos políticos de la Unión Europea (2.3.3.1. y 2.3.5.)
- La UEM es un paso imprescindible, aunque no determinante, hacia una integración más estrecha entre los países europeos, la Unión Política (2.3.5.)
- La Unión Política no será un superestado con los atributos clásicos del estado-nación, sino una entidad nueva en la que converjan las competencias nacionales que puedan ejercerse más eficazmente de forma común que individual, basada en el principio de subsidiariedad y en el respeto a la pluralidad de identidades y a la independencia nacional (2.3.3.1.)
- En última instancia, se trata de que la UE tenga un peso político en la Sociedad Internacional acorde a su potencial económico, como respuesta al proceso de globalización y a la hegemonía de Estados Unidos (2.3.3.1. y 2.3.3.2.)
- La UEM tendrá unas ventajas económicas importantes, como la supresión de los costes de cambio de las empresas, la consolidación del mercado único, el fin de las incertidumbres de tipo de cambio y de las devaluaciones, un mejor control de la inflación, un mayor peso de la economía europea y, por encima de todo, la mayor estabilidad para la economía derivada de la reducción de desequilibrios que exige el proceso de convergencia. Esa estabilidad debe sentar una base sólida para un crecimiento sostenido de la economía y una mayor creación de empleo (2.2.1.)

- Sin embargo, la UEM no es la única forma de alcanzar estos beneficios y los economistas debaten sobre si es o no la mejor para ello (2.2.3.). La adopción de la UEM se debe a las causas políticas
- Además, existen ciertos riesgos e inconvenientes derivados de una moneda única, como la dificultad para resolver las crisis que afecten de distinta manera a cada país, la necesidad de acompañar la UEM con reformas estructurales y el posible aumento de las desigualdades regionales y del paro a corto plazo, aunque después ambos deben reducirse (2.2.2.)
- También tendrá una serie de ventajas prácticas como la facilidad para viajar al eliminar los costes y las diferencias de cambio de divisa, y para comparar precios entre países (2.2.1.3. y 6.2.3.2.2.)
- El poder monetario en la UEM recae en el BCE, una institución colegiada en la que participan todos los países y que es absolutamente independiente de los poderes políticos nacionales y europeos (1.1.2.2.)
- El proceso de convergencia exige unos sacrificios necesarios para que la UEM funcione una vez implantado el euro y pueda cumplir su función de avance hacia la Unión Política. Estos criterios suponen un examen objetivo para la entrada de cada país, sin que ningún estado pueda imponer la entrada o exclusión de otro. Algunos países pueden quedarse fuera hasta que consigan cumplirlos, pero será una situación transitoria y breve (1.1.2.1.)

Estos mensajes, como ya he dicho, deben explicarse de forma sencilla y comprensible. Algunos de ellos fueron propuestos por el Grupo de Expertos y por los propios ciudadanos al ser preguntados sobre cuál debía ser el contenido de la información. Además, habría que incluir contenidos mucho más detallados sobre la UEM a disposición de los ciudadanos que los solicitaran por propia iniciativa; los mensajes propuestos serían los que habría que hacer llegar activamente al conjunto de la población.

Preparación

Recuérdese que el segundo objetivo de la estrategia de comunicación propuesta, una preparación suficiente y adecuada, no debería ponerse en marcha antes de que se hubiera producido el gran debate que pretendo fomentar. Para lograr esa preparación, sería preciso emitir dos tipos de mensajes: unos informativos sobre las principales características prácticas de la moneda única, que cumplirían la función de generar confianza que tenían la Euroetiqueta y el Código en la Campaña, y otros dirigidos a fomentar la adaptación de ciudadanos y empresas.

Los primeros serían los que, en el análisis de la Campaña realizada, he incluido en la rúbrica de información, ya que no transmitió información de otro tipo; en mi propuesta, como sí hay otra clase de mensajes informativos, que acabo de enumerar, prefiero incluirlos en otro apartado. No deberían dar nada por sentado, como ocurrió en la Campaña, sino empezar por los rasgos más básicos de una unión monetaria. Los principales mensajes, según lo hallado en mi estudio, serían éstos:

- El euro será la moneda única de todos los países que adopten la UEM. Tendrá el mismo valor en todos ellos y los billetes y monedas emitidos en cada uno podrán ser usados indistintamente en todos los demás
- El tipo de cambio del euro frente a cada moneda nacional será fijo e irreversible. A partir de 1999 se transmitiría la cifra concreta para cada país
- El euro nacerá como moneda el 1 de enero de 1999, fecha en que se establecerá el tipo de cambio fijo con las monedas nacionales. Los billetes y monedas circularán el 1 de enero de 2002. El resto de fechas relevantes del proceso no deberían citarse para evitar confusiones; con conocer estas dos bastaría
- A partir de 1999 se podrán abrir cuentas corrientes en euros y pagar en la moneda única mediante transferencia, cheque o tarjeta de crédito. También se podrá cobrar la nómina o pensión y domiciliar los recibos en euros
- No habrá ningún coste para el consumidor derivado del cambio de su dinero físico o de la conversión al euro de sus cuentas y activos financieros
- A la hora de transformar los precios de la moneda nacional al euro, la diferencia entre una y otra cantidad no debe superar un céntimo de euro; cualquier diferencia superior constituye un abuso y puede ser denunciada. (Considero que este mensaje sería mucho más claro y fácil de asimilar que explicar las complicadas reglas del redondeo)
- No hay razón alguna para una subida de precios coincidiendo con el cambio al euro superior a la que sería normal cualquier inicio de año. En España esta subida suele ser similar al IPC del año anterior. Si usted detecta un alza mayor, acuda a otro establecimiento donde no se haya producido
- La transición al euro no afectará a los salarios, pensiones y otras rentas, cuya cuantía será la misma en una u otra moneda. Igualmente, se garantiza la integridad de las cuentas, depósitos y otros activos financieros, salvo los relacionados a la cotización de la moneda frente a otras divisas que no se integren en la UEM, así como la continuidad de todos los contratos, incluidos préstamos, hipotecas y compromisos de compraventa
- Por lo que se refiere a las pyme, deben saber que sus proveedores o clientes empresariales pueden pagarles en euros desde 1999, así como sus clientes particulares mientras no lo hagan en efectivo
- Asimismo, deben ser conscientes de que el euro implica mucho más que adaptar su contabilidad, sus sistemas informáticos y su facturación. La desaparición del tipo de cambio facilita su expansión a otros países donde les será más fácil vender o encontrar proveedores, pero también posibilita la entrada de empresas extranjeras en sus mercados nacionales, que pueden competir con ellas y reducir su cuota si no toman medidas para evitarlo

El segundo tipo de mensajes necesarios para la preparación serían los que incentivarán la adaptación de ciudadanos y empresas. Éstos deberían evitar el gran defecto de la Campaña: dar por hecho que los ciudadanos eran conscientes de que el euro era irreversible y de que la adaptación era ineludible tarde o temprano. Al contrario, estas circunstancias tendrían que ser el núcleo de estos mensajes.

Sin embargo, no habría que insistir tanto en la urgencia por hacerlo, ya que ello se demostró contraproducente y dio una imagen negativa de engorro y complicación al euro. Además, la mayoría se adaptó en el último momento sin grandes dificultades. Más que en meter prisa a la población, sería conveniente poner el énfasis en que empezara a usar el euro fiduciario y a transformar los precios mentalmente durante el período transitorio para ir formando una escala de valores en la nueva moneda, el gran problema detectado en 2002. Si se lograra extender la idea de la inevitabilidad e irreversibilidad del euro, se anularía en buena medida la sensación de que no hacía falta prepararse hasta que no circulara físicamente, principal causa del ínfimo uso del euro fiduciario.

Respecto a las pyme, la prioridad sería convencerlas de la necesidad de elaborar un plan de adaptación que debería culminar en 2002, relajado y sin urgencias, pero que debían seguir escrupulosamente para no encontrarse con sorpresas negativas. Además, habría que insistir mucho en la oportunidad de expansión internacional que ofrecía la UEM, mensaje que no caló prácticamente entre las pyme.

Convencimiento y fomento del debate

En último lugar, expondré los mensajes que estimo más adecuados para convencer a los ciudadanos de que apoyaran la UEM y para estimular su participación en el debate sobre la misma. En el primer caso, la adhesión se buscaría tanto por sus características capaces de fomentar el apoyo difuso –identificación con la comunidad, percepción de un bien común derivado de la UEM y sentimiento de legitimidad del proyecto y del sistema político comunitario–, como por las detonantes del apoyo específico –utilidad para satisfacer las demandas concretas de la población–. Este propósito contaría con una situación de partida muy favorable: el apoyo mayoritario a la integración europea y a una mayor unificación en los países de la zona euro que he constatado en 6.1.1., que fue la principal causa del elevado respaldo al euro, como he demostrado (ver Conclusiones), y que la Campaña no fue capaz de aprovechar (6.4.1 y 6.4.3.).

Esta variable permitiría una persuasión irracional y una propaganda emocional, las más efectivas para movilizar las actitudes, como vimos en 3.1.3. y 3.1.7. Sin embargo, he dicho en el planteamiento general que mi propuesta renuncia a la propaganda y prefiere la convicción a la persuasión. No traspasar la frontera entre una y otra sería muy difícil, pero por lo menos intentaría evitar la parcialidad (manipulación) propia de la propaganda. Lo que sí garantizaban estas creencias y actitudes de partida era la innecesariedad de acudir a la propaganda antiemocional característica de las organizaciones internacionales, definida en 3.2.1.2., así como a la subpropaganda a favor de la integración. Las excepciones serían los países autoexcluidos, por la oposición mayoritaria a avanzar en la integración europea.

Los mayores obstáculos que esta convicción habría de superar serían los identificados en 6.1.2: el rechazo extendido del neoliberalismo, la falta de legitimidad democrática apreciada en la UEM y su percepción como amenaza para el estado del bienestar. Asimismo, hay que recordar que la estrategia comenzaría en plena crisis de apoyo posterior al TUE y que su adaptación a cada país por las autoridades nacionales tendría que vencer actitudes contrarias específicas como las expuestas en 6.1.3. y 7.1.4.

Estos mensajes, por supuesto, no podrían limitarse al campo económico, como solicitaban el Grupo de Trabajo y el PE (4.1.5.2.), sino presentar la UEM como un paso imprescindible hacia la integración política utilizando los argumentos de la posición mayoritaria en el debate académico (2.3.3.2.). Con la base de estas y otras aportaciones, así como del análisis de la opinión pública, los mensajes primordiales serían los siguientes (entre paréntesis, los epígrafes en que se desarrolla cada argumento):

- La UEM es imprescindible para alcanzar la Unión Política. Si no se adopta, la integración europea difícilmente logrará cotas más altas (2.3.5.)
- La adopción de la UEM por parte de los gobiernos democráticos de casi todos los estados miembros se fundamenta en la aspiración mayoritaria de sus ciudadanos de una mayor integración política europea en la que se unifiquen políticas como la monetaria, exterior, de defensa, social y judicial, en la que exista una ciudadanía común y en la que pueda alcanzarse un mayor grado de democracia y control que en el ámbito estatal (6.1.1.1.4.)
- Los gobiernos, mediante el TUE, se comprometen a ceder competencias históricas de su soberanía nacional, es decir, a perder poder, porque están convencidos de la mayor eficacia de su gestión compartida en el entorno actual y por la citada actitud favorable de sus ciudadanos (2.3.3.2.)
- Gracias a la UEM, Europa podrá llegar a tener una sola voz en la Sociedad Internacional y una mayor autoridad para defender sus intereses y para actuar en situaciones de crisis o conflicto internacional (2.3.3.1.)
- Las ventajas políticas y sociales de esta mayor integración justifican asumir los riesgos que necesariamente conlleva una Unión Monetaria de la que no existen precedentes y algunos inconvenientes iniciales que podría causar (4.5.1.2.). Además, la alternativa a estos riesgos es una pérdida cierta para Europa, de capacidad de actuación, de peso específico, de poder económico y de avances en la integración (4.5.1.7.)
- En el plano económico, la UEM garantiza el fin de las tormentas monetarias y de las devaluaciones competitivas que tanto daño han hecho a la economía de los países europeos (1.1.3.1. y 2.2.1.2.). También establece unas condiciones de finanzas saneadas e inflación y tipos de interés reducidos que, según la teoría económica liberal y según la experiencia en EEUU y en Europa en la segunda mitad de los años 90, permiten alcanzar un mayor crecimiento potencial de la economía, que debe llevar, a medio plazo, a un aumento de la renta y del empleo (1.2.3. y 6.1.2.1.). Esto debe compensar los sacrificios requeridos por la convergencia y el eventual aumento del desempleo a corto plazo. Por cierto, los recortes sociales iniciales no son culpa de la UEM, sino del descontrol fiscal previo de los estados (6.1.2.3.)
- El descontrol presupuestario y el exceso de deuda pública ponen en peligro la supervivencia del modelo social europeo, al reducir la capacidad futura de mantener las prestaciones sociales. Asimismo, la inflación alta es un freno para la economía y un impuesto añadido, especialmente para las rentas más bajas (1.2.3., 2.1.1.1. y 6.1.2.1.). Se ha adoptado un Pacto de Estabilidad que garantiza el mantenimiento de déficits públicos reducidos (1.1.3.3.2.)

- La UEM también es necesaria para que Europa pueda competir económicamente con EEUU y con las emergentes economías asiáticas en un contexto de globalización y de necesidad de mayor eficiencia (1.2.3. y 2.2.1.7.). (Habría que utilizar aquí también las ventajas económicas del euro recogidas en los mensajes informativos)
- Es cierto que existen riesgos económicos para la UEM, sobre todo en caso de crisis que afecten de forma distinta a sus miembros. Pero la convergencia ha conseguido una armonización de los ciclos de todos los países y la UE ha adoptado, o está en proceso de hacerlo, una serie de reformas estructurales de los mercados laborales y de bienes y servicios, así como del presupuesto comunitario, para aproximarse a una zona monetaria óptima (1.2.2., 2.2.2.1.1. y 4.5.1.7.)
- Para garantizar este entorno y la estabilidad del euro, se ha preferido que el BCE sea independiente, con el fin de que cumpla siempre su objetivo de mantener la estabilidad de precios sin dejarse influir por las presiones y las urgencias de los gobiernos (1.1.2.2.). En el BCE todos los países tienen el mismo peso y la política monetaria se adopta en función de las necesidades de todos ellos y no sólo de los más poderosos, que antes de la UEM imponían sus decisiones a los demás (2.2.1.4.)
- La independencia del BCE puede cuestionar su legitimidad, al no ser responsable ante ningún órgano democrático, aunque sus miembros son elegidos por acuerdo de los gobiernos nacionales y deben tomar sus decisiones con la máxima transparencia. Esta situación especial dentro de la estructura comunitaria es imprescindible para asegurar la independencia que requiere el cumplimiento de su objetivo, que es el que legitima al BCE. Este modelo es el del Bundesbank, que tan buenos resultados dio a la economía alemana durante décadas (6.1.2.2.). Además, la mayoría de los ciudadanos de la zona euro están de acuerdo con el BCE, si bien es cierto que preferirían que estuviera sometido al control del PE (6.3.7.)
- Hay algunos grupos que cuestionan la legitimidad democrática de la propia UEM, a la que acusan de ser diseñada e impuesta *desde arriba*. Estas críticas son lícitas, pero olvidan que los gobiernos democráticos nacionales y todas las instituciones comunitarias, incluido el PE, la han aprobado, y que algunos países la han sometido a referéndum (6.1.2.2.). Y olvidan también esta campaña de comunicación y el debate en el que todos los ciudadanos europeos pueden aportar sus opiniones y sugerencias sobre la UEM (6.1.1.2.7.)
- La adopción de la UEM supone el primer paso de un plan definido hacia la Unión Política que muchos ciudadanos desean, en especial en Francia y Alemania (6.1.1.2.2.). En el caso español, los ciudadanos deben entender que la UEM y Europa no son la meta, sino el inicio de un camino en el que han de implicarse para que la nueva Europa tenga en cuenta sus aspiraciones. Estar en la UEM aumentará el peso de España en las decisiones, incluidas las relativas a la distribución de los recursos, no exige tantos sacrificios y permite sentar las bases para ir igualando el nivel de vida con el Norte (7.4.)

- La UEM no se opone a las identidades nacionales de los países, sino que pretende que la idea de Europa se integre de forma natural en ellas como un elemento positivo: que todos los ciudadanos, conservando nuestras raíces y nuestra cultura, añadamos un sentimiento y una conciencia europeos que nos impliquen en el diseño de una Unión más democrática (2.3.4.2. y 6.3.7.)

En definitiva, de lo que se trataría es de convencer a la población de que existían unos argumentos favorables a la UEM y unas ventajas de la misma que justificaban su adopción, que coincidían en gran medida con sus actitudes y deseos, y que hacían que mereciese la pena asumir los riesgos e inconvenientes, que además podían superarse.

En cuanto a la participación, los últimos mensajes expuestos ya hacían referencia a ella. Habría que crear una conciencia de que la UEM era algo importantísimo para las vidas de todos los ciudadanos –pocas cosas son tan importantes como el dinero y la UEM iba a cambiarlo para siempre– y de que, por tanto, debían participar en el debate para expresar sus opiniones, ilusiones, miedos, desencantos, frustraciones sobre la misma, así como su acuerdo o desacuerdo con los diferentes elementos de la misma. Pero no bastaría con eso; habría que asegurarles que su opinión serviría para algo, que se tendría en cuenta para la implantación final del euro, porque los ciudadanos no participarían en un debate que no fuera a servir para nada. Sería el mismo error que se cometió con el euro fiduciario, que apenas se utilizó porque nadie veía la necesidad de hacerlo.

Posibles efectos

Para concluir esta propuesta, debo reiterar que habría sido mucho más eficaz si la UEM se hubiera adoptado mediante un procedimiento más democrático o si hubiera sido sometida a referéndum en todos los países, es decir, si las dos primeras premisas de la estrategia hubieran sido distintas. Sólo con el cambio de la PIC, la estrategia quedaría incompleta y se vería obligada a justificar esas incongruencias con mensajes como el propuesto sobre la legitimidad democrática de la UEM o con argumentos como el origen democrático de los gobiernos nacionales, el referéndum en *algunos* países y las actitudes de los ciudadanos como causa de la firma del TUE por sus gobernantes.

Independientemente de esto, se pueden aventurar las posibles repercusiones que tendría una estrategia como ésta, fundamentadas en el análisis de los efectos de la Campaña. Respecto a la información, la definición y adopción de los emisores, mensajes, canales y receptores más adecuados, y la eliminación de los errores más importantes de la Campaña conseguirían unos niveles de conocimiento de las características básicas de la UEM muy superiores a los obtenidos en realidad, entre otras cosas porque éstos fueron ridículos. Más importante es que esta información abarcaría más y más relevantes aspectos que los meramente prácticos; aunque muchos ciudadanos no comprendieran algunos o no se les explicaran de la mejor forma, se lograría que la mayoría tuvieran un conocimiento mínimo imprescindible de las motivaciones, objetivos, ventajas, peligros y repercusiones de la moneda única, que fue lo que no se les facilitó en la realidad.

En cuanto a la preparación, tampoco es aventurado pensar que mi propuesta lograría unos progresos mucho más notables que los de la Campaña durante el período transitorio, y sin necesidad de un mayor presupuesto, sino únicamente gestionando los recursos racionalmente. Con las acciones propuestas, con unos mensajes más simples pero más útiles, sin agobiar a la población para que no viera el euro como una complicación y concienciándola de la irreversibilidad del euro y de la necesidad de prepararse, usar el euro virtual y calcular en la nueva moneda, los ciudadanos podrían crear una nueva escala mental de valores fácilmente antes de la llegada del euro físico.

Como he dicho más arriba, es poco probable que con mi propuesta el euro alcanzase niveles de apoyo superiores a los registrados en 2002. Posiblemente, al conocer los verdaderos motivos y fines de la UEM, así como sus riesgos, muchos ciudadanos dejarían de apoyarla y se pasarían a los escépticos o a los opositores. Sin embargo, el respaldo obtenido sería mucho más sólido, coherente, fundamentado y reflexionado. Además, como dije al proponer los cambios en la PIC, los ciudadanos apreciarían la mayor y mejor información, la honestidad de la UE y de sus gobiernos, la renuncia a la propaganda, a la manipulación y a la desinformación, y la posibilidad de participar en el debate y de que sus opiniones fueran escuchadas. Con ello, crecería la legitimidad de la UE, se reduciría el déficit democrático y se avanzaría hacia la creación de una verdadera opinión pública europea, que es la base fundamental, de acuerdo con Marco, Garton Ash, Brunner, Sánchez-Bravo o Risse, para una Unión Política plural y democrática.

Torrejón de Ardoz, Madrid, octubre de 2002.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Legislación y documentos oficiales

- Comisión Europea, “One Market, One Money – An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union”, Bruselas, *European Economy* (vol. 44) 1990.
- Comisión Europea, Communication COM (93) 191 final to the Council, the Parliament and Economic and Social Committee de 5 de mayo 1993, “Public Access to The Institution’s Documents”.
- Comisión Europea, Communication COM (93) 258 final to the Council, the Parliament and Economic and Social Committee de 2 de junio 1993, “Openness in the Community”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(93) 916/9 de Joao de Deus Pinheiro de 24 de junio 1993, “La política de información y comunicación de la Comisión: un nuevo enfoque”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(93) 1246/3 de la Comisión, “La observación continua y el análisis de la opinión pública. Un nuevo planteamiento”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC (93) 1248/3 de Joao de Deus Pinheiro de 28 de julio 1993, “Aplicación concreta de los planes de información”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(93) 1662/2 de Joao de Deus Pinheiro de 30 junio 1993, “Reorganización de la Dirección General “Información, Comunicación, Cultura y Sector audiovisual” (DG X)”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(94) 80/4 de Joao de Deus Pinheiro de 26 de enero 1994, “Las oficinas situadas en la Comunidad. Próximos pasos”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(94) 82/4, sobre los objetivos generales de las actividades externas de información y comunicación en relación con terceros países.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(94) 415 de Joao de Deus Pinheiro de 7 de marzo 1994, “Utilización de los medios audiovisuales”.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(94) 488 de la Comisión, que define el marco operativo de las redes de información.
- Comisión Europea, “The economics of EMU”, Edición especial de *European Economy* nº 1/94, 1994.

- Comisión Europea, Libro verde COM(95) 333 de la Comisión de 31 mayo 1995 sobre las modalidades de transición a la moneda única.
- Comisión Europea, Comunicación SEC(95) 1672, “Programa de información al ciudadano europeo (Prince) de acciones de información prioritarias”.
- Comisión Europea, “Programa de información sobre la Moneda Única. El Euro: una moneda para Europa”, 1995.
- Comisión Europea, “European citizens and the Euro”: resultados de dos encuestas 15/10-15/12 y 16/12-20/12 de 1995 por la Unidad “Public Opinion Surveys and Research” de la Comisión.
- Comisión Europea, Comunicación COM(97) 491 al Parlamento Europeo de 1 de octubre 1997, “Aspectos prácticos de la introducción del Euro”.
- Comisión Europea, “La introducción del euro. Recopilación de la legislación comunitaria y documentos afines”, *Euro papers* 7, octubre 1997.
- Comisión Europea, Communication COM(98) 39 de 28 de enero 1998, “Information strategy for the euro”.
- Comisión Europea, DG XXII, Report of the expert Working group “Euro-education”, *Euro Papers* 19, 29 enero 1998.
- Comisión Europea, DG XXIII, Report by the experts group « Small business and the euro », *Euro Papers* 20, 30 enero 1998.
- Comisión Europea, Comunicación de 19 de febrero 1998, “Update on the practical aspects of the introduction of the Euro”.
- Comisión Europea, Recomendación de la Comisión de 25 de marzo de 1998 con vistas a una Recomendación del Consejo en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 109 J del Tratado.
- Comisión Europea, Recomendación 98/286/CE de la Comisión de 23 de abril 1998 relativa a las comisiones bancarias para la conversión al euro, DO L 130, 1.5.1998.
- Comisión Europea, Recomendación 97/287 de la Comisión de 23 de abril 1998 relativa a la doble indicación de precios y otras cantidades monetarias, DO L 130, 1.5.1998.
- Comisión Europea, Recomendación 98/288 de la Comisión de 23 de abril 1998 relativa al diálogo, al seguimiento y a la información para facilitar la transición al euro, DO L 130, 1.5.1998.

- Comisión Europea, Comunicación COM(2000) 57 final al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 2 de febrero 2000, “2002: el euro, nada más que el euro; estrategia de comunicación en las últimas fases de realización de la UEM”.
- Comisión Europea, Comunicación COM(2000) 443 final al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo de 12 de julio 2000 “Aspectos prácticos del euro: estado actual y medidas pendientes”.
- Comisión Europea, Recomendación 2000/2985 final de 11 de octubre 2000 sobre las medidas para facilitar la preparación de los operadores económicos para el cambio al euro.
- Comisión Europea, Communication COM (2001) 561 final to the European Council de 10 de octubre 2000, “Second report on the preparations for the introduction of euro banknotes and coins”.
- Comisión Europea, Representación en España, *¡Dígame! Guía de información europea en España*, Madrid, Comisión Europea 2000.
- Comité de las Regiones, Dictamen de 18 septiembre 1996 sobre el tema La Unión Económica y Monetaria.
- Comité de las Regiones, Dictamen 98/C 251/09 de 13 de mayo de 1998, sobre la Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro.
- Consejo Económico y Social, Dictamen (CES) 1174/95 relativo al Libro verde sobre las modalidades de transición a la moneda única.
- Consejo Europeo, Code of Conduct 93/730 de 31 de diciembre Concerning Public Access To Council And Commission Documents .
- Consejo Europeo, Conclusiones del Consejo 95/400 del 15 y 16 de diciembre de 1995.
- Consejo Europeo, Decisión 96/736 sobre el inicio de la tercera fase de la unión económica y monetaria, DO L 335, 1996.
- Consejo Europeo, Reglamento 97/1103 de 17 de junio 1997 sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, DO L 162, 1997.
- Consejo Europeo, Resolución de 17 de junio 1997 sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, DO L 209, 1997.
- Consejo Europeo, Decisión 98/317 de 3 de mayo 1998 sobre los Estados miembros que adoptarán el euro de acuerdo con el Artículo 109j(4) del Tratado.
- Consejo Europeo, Reglamento 98/974 de 3 de mayo 1998 sobre la introducción del euro, DO L 139, 11.5.1998.

- Consejo Europeo, Conclusiones del Consejo de 27 de septiembre de 1999 sobre los resultados de la consulta pública relativa al Libro Verde sobre la convergencia (en particular los aspectos relativos a los medios de comunicación y el sector audiovisual), documento 399Y1006(01), DO C 283, 06.10.1999.
- Consejo y Comisión Europeos, Código de conducta 93/730 relativo al acceso del público a los documentos del Consejo y la Comisión, DO L 340, 31.12.1993.
- Estatutos del Banco Central Europeo y del Instituto Monetario Europeo, DO C 191, 29.07.1992.
- Instituto Monetario Europeo, Informe C4-0559/95 de 1995a “El proceso de cambio a la moneda única”.
- Instituto Monetario Europeo, Informe “Le progrès en matière de convergence”, Frankfurt, IME 1995b.
- Instituto Monetario Europeo, *Informe anual 1995*, Frankfurt, IME 1996.
- Instituto Monetario Europeo, Informe C4-0201/98 de 24 de marzo 1998 sobre la convergencia requerido por el artículo 109J del Tratado de la Comunidad Europea.
- Parlamento Europeo, Documento de trabajo sobre la política informativa de las Comunidades Europeas, ponente Arie Oostlander, de 13 de octubre 1992.
- Parlamento Europeo, Debate sobre “Oostlander A. Política Informativa de la Comunidad” de 16 septiembre 1993, nº 3-434/241.
- Parlamento Europeo, Informe A3- 0238/93 de la Comisión de Cultura, Juventud, Educación y Medios de Comunicación, ponente Arie Oostlander, de 14 de julio 1993, sobre la política de información de las Comunidades Europeas (Informe Oostlander).
- Parlamento Europeo, Resolución A4-0238/95 de 20 de noviembre de 1995 sobre el Libro Verde de la Comisión sobre las modalidades de transición a la moneda única, DO C 308, 20.11.1995.
- Parlamento Europeo, Resolución sobre la política de información de la Unión Europea (Informe Pex), DO C167, 1.6.1998.
- Parlamento Europeo, Resolución A4-0485/98 de 16 de diciembre de 1998, sobre la Comunicación de la Comisión acerca de la estrategia informativa sobre el euro, DO C 98, 9.4.1999.
- Parlamento Europeo, Resolución A5-0170/2000 de 6 de julio de 2000, sobre la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia de comunicación en las últimas fases de realización de la UEM, DO C121, 24.4.2001.

- Servicio del Portavoz, « Política de información y de comunicación », IP/93/538, 30.6.1993.
- Servicio del Portavoz, « Commission urges Member States to step up consumer information on Euro », IP/00/728, 7.7.2000.
- Servicio del Portavoz, « Chageover to the euro : European Commission calls on small and medium-sized business to act now in order to be ready for 1 January 2002 », IP/01/248, 23.2.2001.
- Servicio del Portavoz, « Progress in preparations for the euro, but Europe's SMEs still not fully ready », IP/01/691, 15.5.2001.
- Servicio del Portavoz, « Solbes calls on big business to urge small suppliers prepare for the euro », IP/01/729, 22.5.2001.
- Servicio del Portavoz, «SME and the euro : some progress but the smallest risk being late », IP/01/1294, 20.9.2001.
- *Tratado de la Unión Europea*, DO C 224, 07.02.1992.
- Tribunal de Cuentas, Informe especial (CE) 23/98 sobre las medidas de información y comunicación a cargo de la Comisión, acompañado de las respuestas de la Comisión (para la elaboración de un informe con arreglo al párrafo segundo del apartado 4 del artículo 188 C del Tratado CE), DO C 393 (16.12.1998) 47-64.
- Ley 46/1998 de 17 de diciembre sobre introducción del euro, BOE 302 (18.12.1998).
- Comisión Interministerial para la coordinación de las actividades dirigidas a la introducción del euro, *España, Plan nacional de transición al euro*, 1998.
- Comisión Interministerial para la coordinación de las actividades dirigidas a la introducción del euro, *II Plan nacional de transición al euro: el canje de pesetas por euros*, 2000.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General del Tesoro y Política Financiera, *Campaña de comunicación del euro*, 1997, www.euro-mech.com/dc.htm.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General del Tesoro y Política Financiera, *Campaña de comunicación del euro 2000-2001. El valor de la unión*, 1999.
- Ministerio de Economía y Hacienda, *Guía práctica del euro para la empresa: Implicaciones y recomendaciones*, www.meh.es/euro/guia-empresas, diciembre 1997.

Informes patrocinados por la Unión Europea

- Colección de Eurobarómetros estándar, especiales y Flash, Encuestas de Seguimiento Continuo y otros sondeos patrocinados por la Comisión Europea.
- AHRENDT Daphne, *European Public Opinion on the Single Currency*, Bruselas, Comisión Europea, DG X/A2- Análisis de la Opinión Pública 1999.
- BIROUSTE Jacques, “Aspects psychologiques du passage à l’euro”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- BURGOYNE C.B., ROUTH D.A. y ELLIS A.M., “Smoothing the transition to the euro: some perspectives from economic psychology”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- CELLINO F., “Comentarios coordinados con el Comité de Ahorradores en el informe del Grupo de Trabajo Euro”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- COLLICELLI Carla, “Introduction de l’euro et société dense”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- DE CLERCQ Willy, *Reflexión sobre la información y la comunicación europeas*, Informe R.P./1051 del grupo de expertos, 31 de marzo 1993.
- DE SILGUY Yves-Thibault, “Estado de los preparativos para la introducción del euro”, conferencia pronunciada en la Federación europea de contables y auditores, Aquisgrán, 3 noviembre 1997.
- DEBOMY Daniel, *Perceptions of the european Union. A Qualitative Study of the Public’s Attitudes to and Expectations of The European Union in the 15 Member States and in 9 Candidate Countries*, París, OPTEM S.A.R.L. para la Comisión Europea, junio 2001.
- EOS Gallup Europe para la Comisión Europea, Dirección General X, *Top Decision Makers Survey. Summary Report*, septiembre 1996.
- EOS Gallup Europe para la Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, *Tracking Flash Eurobarometer “Euro Attitudes – Euro Zone” March 2000 – May 2001*, junio 2001.
- EOS Gallup Europe para la Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, *Tracking Flash Eurobarometer “Euro Attitudes – Euro Zone” March 2000 – May 2002*, mayo 2002.

- Eur-op, “Unión Económica y Monetaria”, *Eur-op News* (1/1998), www.euro-op.eu.int/opnews/198/es/r355.htm
- LAACHER Smaïn, “Monnaie officielle et argent parallèle”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- OPTEM, *Etude qualitative sur les citoyens et l’Euro dans les mois suivant son introduction. Enquete aupres du grand public, des personnes agees et des personnes en situation de precarite socio-economique dans les douze pays de la zone Euro*, París, OPTEM S.A.R.L. para la Dirección General de Salud y Protección de los Consumidores de la Comisión Europea, mayo 2002.
- OPTEM, *Qualitative Study On The Preparation Of Citizens For The Changeover To The Euro Survey Conducted Among The General Public, The Elderly And People In Insecure Socio-Economic Circumstances In The Twelve Member States Of The Euro Area*, París, OPTEM S.A.R.L. para la Dirección General de Salud y Protección de los Consumidores de la Comisión Europea, julio 2001.
- PEPERMANS R.y MÜLLER-PETERS A., ““Differential information requirements among European citizens: more psychology than socio-demographics”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- PÉREZ PLAZA Vicente, “El euro como proceso de comunicación política”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- REICH Norbert, “Stabilizing citizen and consumer expectations by legal means when introducing the euro in the participating Member States”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- RIPA DI MEANA M., *La politique d’information et de communication de la Commission*, Comisión Europea, 19.4.1985, Projet Cab. 2 def.
- SCHOONHEYT Jacques A., “Les éléments de confiance dans l’Euro à initier par la Commission”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- SERVET Jean-Michel et al., *Summary of expert’s reports compiled for the euro working group on psycho-sociological aspects of the changeover to the euro*, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- SERVET Jean-Michel, “Comment les usagers et les consommateurs européens peuvent-ils avoir confiance dans l’Euro? Six hypotheses socioeconomiques pour construire cette confiance”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- THÉRET Bruno, « Brèves réflexions en matière de conséquences concrètes du caractère non simplement instrumental de la monnaie pour une politique d’information relative à l’euro », Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.
- TONGLET Jean, Discurso en el Foro de Luxemburgo “Consumers and the euro”, Bruselas, Comisión Europea, DG XXIV 1998.

Libros y artículos

- “El euro y... Los García”, *El Publicista* 43 (16-30 abril 2001) 56-8.
- “Euro ideal y real” (Editorial), *El Mundo* (01.05.1998) 3.
- “Europa: la transparencia comunitaria”, *Cuadernos para debate* 70 (enero-febrero 1993) 54-57.
- “Informe: la presidencia española de la Unión Europea y de la UEO (2ª parte: política informativa y organización de la cobertura informativa durante la Presidencia del Consejo de la Unión Europea)”, *Cuadernos para debate* 87 (marzo-abril 1996) 65-81.
- “Informe: la presidencia española de la Unión Europea y de la UEO en la prensa (1ª parte: las acreditaciones de prensa)”, *Cuadernos para debate* 86 (enero-febrero 1996) 44 y ss.
- “Informe: órganos gubernamentales de información en la Unión Europea y las Naciones Unidas”, *Cuadernos para debate* 79 (septiembre-octubre 1994) anexo.
- “La Europa del euro nacerá sin conseguir la armonización fiscal”, *El Economista* (24.01.1998) 6-10.
- “Los españoles conocen bien el euro”, *Ausbanc* (mayo 1998) 10.
- “Los españoles creen que pertenecer a la UE es bueno, pero ha causado perjuicios”, *Hoy* (14.12.1995) 31.
- “Los precios del euro”, *Estrategias de comunicación y marketing* 69 (diciembre 1998) 56-9.
- “Presentamos a Los García”, *Control* 464 (abril 2001) 28-31.
- AGUILAR Eduardo, “La moneda sin gobierno”, “Especial Euro”, *Expansión Directo* (06.05.1998).
- AGUILAR Rosa, “Más sociedad, menos economía”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- ALBARRACÍN J. y MONTES P., “El sueño liberal engendra monstruos”, *La izquierda y Europa*, Madrid, IU/Libros de la catarata 1992, en MORENO JUSTE (ed.), 1998, 159-63.

- ALDECOA LUZÁRRAGA Francisco, *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI de España 1985.
- ALDECOA LUZÁRRAGA Francisco, “Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo”, *Sistema* 114-115 (1993) 55-82.
- ALDECOA LUZÁRRAGA Francisco, “La naturaleza política de la reforma en la Conferencia Intergubernamental de la UE”, Apuntes del seminario impartido en Madrid, Universidad Complutense, mayo 1997.
- ALTÉS Elvira, “Un lifting para la Unión Europea”, Cuatro semanas (enero 1994).
- ÁLVAREZ DE EULATE José María, “La experiencia alemana”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- ARCEO VACAS José Luis (dir.), *Campañas electorales y “publicidad política” en España (1976-1991)*, Barcelona, ESRP-PPU 1993.
- ARENAL Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos 1984.
- ARTEAGA Félix y CORRAL Carlos, “Metodología de investigación en las Relaciones Internacionales”, Apuntes del curso de doctorado, Madrid, Universidad Complutense 1994.
- AYUSO Javier, “El euro y la opinión pública”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 253-62.
- BANCO DE ESPAÑA, *La Unión Monetaria Europea. Cuestiones fundamentales*, Madrid, Banco de España 1997.
- BARDIN Laurence, *El análisis de contenido*, Madrid, Akal 1986.
- BASSETS Lluís, “El poder en Europa”, *El País Semanal* (26.04.1998) 56-84.
- BASSETS Lluís, “El gigante asténico”, *El País* (06.05.1998) 11-2.
- BENESCH H. y SCHMANDT W., *Manual de autodefensa comunicativa*, Barcelona, Gustavo Gili 1982.
- BENITO Ángel, *Teoría general de la información I. Introducción*, Madrid, Guadiana 1973.
- BENITO Ángel, *Fundamentos de Teoría General de la Información*, Madrid, Pirámide 1982.

- BERZOSA Carlos, “La economía internacional después de Maastricht”, en FEBRERO Ramón (ed.), *España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica*, Madrid, Abacus 1994, 393-408.
- BLANCH José María, ELEJABARRIETA Francisco Javier y MUÑOZ Juan Manuel, “Ideología política”, en SEOANE Julio y RODRÍGUEZ Ángel, *Psicología política*, Madrid, Pirámide 1988, 255-278.
- BRAJNOVIC Luka, *El ámbito científico de la información*, Pamplona, Eunsa 1991.
- BRITTAN Samuel, “Una perspectiva de la UEM”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 45-71.
- BRUNNER Guido, *El Poder y la Unión*, Madrid, Espasa Calpe 1988.
- CALAZA Juan José R., *Teoría económica de la moneda única. El euro contra España*, Madrid, Pirámide 1998.
- CALDUCH Rafael, *Relaciones internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales 1991.
- CALDUCH Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces 1993.
- CAPARRÓS VALDERRAMA Rafael (ed.), *La Europa de Maastricht*, Málaga, Universidad de Málaga 1994, 19-112.
- CAPARRÓS VALDERRAMA Rafael, “Lo político y lo económico en el proceso histórico de integración europea”, en CAPARRÓS VALDERRAMA Rafael (ed.), *La Europa de Maastricht*, Málaga, Universidad de Málaga 1994.
- CARDONA G.R., *Diccionario de lingüística*, Barcelona, Ariel 1991.
- CEMBRERO Ignacio, “Boyer prevé que España crecerá más que sus socios si sabe adaptarse al euro”, *El País Digital* (28.04.1998).
- CEMBRERO Ignacio, “¿Y si el euro fracasa?”, Especial “El nacimiento del euro”, *El País* (03.05.1998), suplemento “Domingo”.
- CEPR, *Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe. Monitoring European Integration*, Londres, CEPR 1995
- CHOMSKY Noam y RAMONET Ignacio, *Cómo nos venden la moto*, Barcelona, Icaria 1996.
- COHÉN WAHNÓN David, “Implicaciones y consecuencias del euro”, *MK* 133 (febrero 1999) 20-2.
- CONTHE Manuel, “El SME, la paradoja de la flexibilización”, *El País* (06.08.1993)

- CONTHE Manuel, “La UEM y la unión política”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 179-93.
- CONTHE Manuel, “Lo que el hombre ha unido”, *Expansión* (04.05.1998) 55.
- CONTHE Manuel, “Cesiones y cegueras”, *El País Digital* (06.05.1998).
- CORREDOIRA Loreto, “Unión Europea e información. Análisis de un nuevo régimen jurídico para España”, *Comunicación y Sociedad* vol. IX/1 y 2 (1996) 129-73.
- CUADRADO ROURA Juan R. y MANCHA NAVARRO Tomás (dir. y coord.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Alcalá de Henares, Civitas-Universidad de Alcalá de Henares 1996.
- DADER José Luis, “Las teorías contemporáneas”, en VV.AA., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema 1990, 186-215.
- DAHRENDORFR., FURET F. y GEREMEK B., *La democracia en Europa*, Madrid, Alianza 1992.
- DAVIDSON Phillips W. Y GEORGE Alexander, “An Outline for the Study of International Political Communication”, en FISHER Heinz-Dietrich y MERRILL John C., (eds.), *International Communication. Media. Channels. Functions*, Nueva York, Hastings House 1970.
- DE GRAUWE Paul, *The Economics of Monetary Integration*, Londres, Oxford University Press 1992.
- DE GRAUWE Paul, *Teoría de la integración monetaria: hacia la UME*, Madrid, Celeste 1994a.
- DE GRAUWE Paul, “La economía política de la unión monetaria europea”, en FEBRERO Ramón (ed.), *España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica*, Madrid, Abacus 1994b, 93-104.
- DE GRAUWE Paul, “La economía de la convergencia hacia la Unión Monetaria en Europa”, en CUADRADO ROURA Juan R. y MANCHA NAVARRO Tomás (dir. y coord.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Alcalá de Henares, Civitas-Universidad de Alcalá de Henares 1996, 83-116.
- DE LA DEHESA Guillermo, “Algunas incongruencias del proceso de unión monetaria”, FEBRERO Ramón (ed.), *España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica*, Madrid, Abacus 1994, 167-77.
- DE LA DEHESA Guillermo, “Paradojas de la UME”, en CUADRADO ROURA Juan R. y MANCHA NAVARRO Tomás (dir. y coord.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Alcalá de Henares, Civitas-Universidad de Alcalá de Henares 1996, 147-68.

- DE LA DEHESA Guillermo, *Lecturas de política económica española*, La Coruña, Instituto de Estudios Económicos de Galicia 1999.
- DE LA FUENTE Ángel, “Integración económica, crecimiento y convergencia real”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 223-50.
- DE LA FUENTE Inmaculada, “La pasión se apaga”, *El País* (11.06.1995), en MORENO JUSTE (ed.) 1998, 188-93.
- DEL CAMPO Salustiano, “Sobre la eficacia de los medios de comunicación de masas”, *Razón y Fe* 892 (mayo 1972), 414.
- DEL CAMPO Salustiano, *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1995*, Madrid, INCIPE 1995.
- DEL CAMPO Salustiano, *La opinión pública española y la política exterior. Informe INCIPE 1998*, Madrid, INCIPE 1998.
- DELORS Jacques, *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento 1993.
- DEMOSCOPIA, “Las pymes europeas no están preparadas para el euro”, Madrid, Demoscopia 2001.
- DOMENACH José María, *Propaganda política*, Barcelona, Ediciones 62 1963.
- DONGES Jurgen B., “España después del euro”, *El País* (07.08.1998) 40.
- DONSBACH Wolfgang, “Contenidos, utilización y efectos de la comunicación política”, en MUÑOZ ALONSO Alejandro y ROSPIR Juan Ignacio (dirs.), *Comunicación política*, Madrid, Universitas 1995, 41-70.
- DORNBUSCH Rudiger y FISCHER Stanley, *Macroeconomía*, Madrid, McGraw Hill 1990 (4ª ed.).
- DOVIFAT Emil, *Política de la información I*, Pamplona, Eunsa 1980.
- DUVERGER Maurice, *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza 1994.
- EASTON David, *A system analysis of political life*, Chicago, University of Chicago Press 1965.
- EICHENGREEN B. y WYPLOSZ C., “The Unstable EMS”, *Bookings Papers on Economy Activity* 1 (1993) 51-143.
- ELÍAS Joan, *El desafío de la moneda única europea*, Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa nº 7 1997 (2ª ed.).
- Especial “España en el euro”, *Economistas* 78 (junio 1998).

- Especial “Euro, los cambios necesarios”, *El nuevo lunes* (23.02.1998).
- ESTEFANÍA Joaquín, “La larga marcha”, Especial “El nacimiento del euro”, *El País* (03.05.1998), suplemento “Domingo”.
- ESTEVE SERRANO Tomás A., “En vísperas de la unión económica y monetaria: un repaso de experiencias y perspectivas”, en FEBRERO Ramón (ed.), *España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica*, Madrid, Abacus 1994, 105-65.
- EUROMEDIA RESEARCH GROUP, *The Media in Western Europe*, Londres, SAGE 1992.
- EYSENCK H. J., *Psicología de la decisión política*, Barcelona, Ariel 1964.
- FEBRERO Ramón (ed.), *España y la unificación monetaria europea: una reflexión crítica*, Madrid, Abacus 1994.
- FERNÁNDEZ María Isabel, “La formación de los periodistas españoles”, *Comunicación y Sociedad* vol.VI/1 y 2 (1993) 151-7.
- FERNÁNDEZ DEL MORAL Javier y ESTEVE Francisco, *Fundamentos de la información periodística especializada*, Madrid, Síntesis 1993.
- FERNÁNDEZ-CASTAÑO Emilio, “El trasfondo político de la UEM”, *Política Exterior* vol X/52 (julio-agosto 1996) 107-23.
- FERNÁNDEZ-CASTAÑO Emilio, “El orden, la moneda y lo demás”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 13-27.
- FITOUSSI Jean-Paul, *El debate prohibido: moneda, Europa, pobreza*, Barcelona, Paidós 1996.
- FLORES Elena, “Preparación para la introducción de la moneda única”, en CUADRADO ROURA Juan R. y MANCHA NAVARRO Tomás (dir. y coord.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Alcalá de Henares, Civitas-Universidad de Alcalá de Henares 1996, 65-82.
- FOLGADO José, Intervención en la Reunión de directores nacionales de comunicación del euro, Madrid, 12 enero 2001.
- FRADE Cristina, “Los británicos desconfían”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- FRISO Enzo, “El mito del mercado único”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- FUENTES QUINTANA Enrique (coord.), *España y la Unión Europea. Las consecuencias del Tratado de Maastricht*, Madrid, Plaza & Janés 1992

- FUNDESCO (Bernardo Díaz Nosty, dir.), *La Unión Europea en los medios de comunicación 1994. Informe anual Fundesco/APE*, Madrid, Fundesco 1995.
- FUNDESCO (Bernardo Díaz Nosty, dir.), *La Unión Europea en los medios de comunicación 1996. Informe anual Fundesco/APE*, Madrid, Fundesco 1997.
- GALBRAITH John Kenneth, *Historia de la economía*, Barcelona, Ariel 1998 (8ª ed.).
- GALDÓN LÓPEZ G., *Desinformación. Método, aspectos y soluciones*, Pamplona, Eunsa 1994.
- GÁMIR Luis, “Euro, áreas óptimas y democracia”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 195-205.
- GARCÍA DE LA CRUZ José Manuel y RUESGA BENITO Santos M., *El euro. Mucho más que una moneda*, Madrid, Acento 1998.
- GARCÍA UCEDA M., *Las claves de la publicidad*, Madrid, ESIC-Cinco Días 1995.
- GARCÍA-ABADILLO Casimiro, “El 70% cree que la entrada en el euro favorece la modernización de España”, *El Mundo* (01.05.1998) 1 y 35.
- GEORGE Stephen, *An Awkward Partner*, Oxford, Oxford University Press 1990.
- GINÉS Lorenzo, “La empresa española ante el euro”, *Mundo Empresarial Europeo* (abril 1998) 12-15.
- GIOVANNINI Alberto, *The Debate on Money in Europe*, Massachusetts, The MIT Press 1995.
- GOLDING Peter y MONK Wendy, “La comunicación política y la ciudadanía”, en MUÑOZ ALONSO Alejandro y ROSPIR Juan Ignacio (dirs.), *Comunicación política*, Madrid, Universitas 1995, 25-40.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ Pedro, “El marketing político: más allá de la publicidad y las encuestas”, en MUÑOZ ALONSO Alejandro y ROSPIR Juan Ignacio (dirs.), *Comunicación política*, Madrid, Universitas 1995, 195-220.
- GONZÁLEZ Felipe, “El euro lleva a la Unión Política”, *El País* (03.05.1998) 12.
- GONZÁLEZ Francisco, “Pilotar Europa hacia rumbo”, *Política Exterior* vol. X/48 (marzo 1996) 14-21.
- GONZÁLEZ Francisco, “El euro, la moneda europea del siglo XXI”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 265-77.

- GUETTA Bernard y SCHLOSSER François, “El euro cambiará el orden internacional” (Entrevista con Jaques Delors), Especial “El nacimiento del euro”, *El País* (03.05.1998), suplemento “Domingo”.
- GUINDOS Luis de, “La política económica del euro”, *Expansión Directo* (25.05.1998).
- HABERMAS Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili 1981.
- HENNING C. Randall, “La unión monetaria europea y Estados Unidos”, *Política Exterior* vol. X/52 (julio-agosto 1996) 125-43.
- HERRERO Santiago, “La política informativa de las instituciones comunitarias”, en SÁNCHEZ MARTÍNEZ Mariano (comp.), *Periodismo especializado e información comunitaria*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca 1994, 17-22.
- HIDALGO Diego, “El futuro de la unión monetaria”, *El País* (30.04.1998) 60.
- ISAAC Guy, *Manual de derecho comunitario general*, Barcelona, Ariel 1997 (4ª ed.).
- ISSING Otmar, *La Unión Monetaria Europea y su futuro*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos 1993.
- ISSING Otmar, “The single monetary policy of the European Central Bank: One size fits all”, conferencia del miembro del Consejo de Gobierno del BCE, 23 noviembre 2001. Madrid, División de Prensa del BCE, 2001.
- JAKOBSON Roman, *Ensayos de lingüística general*, Barcelona, Ariel 1984.
- JAMES Emile, *Historia del pensamiento económico*, Madrid, Aguilar 1974 (3ª ed.).
- JAQUARD R., *La desinformación*, Madrid, Espasa Calpe 1988.
- KINDER D. R. y SEARS D. O., “Public Opinion and Political Action”, en LINDZEY G. y ARONSON E. (eds.), *Handbook of Social Psychology*, Cambridge (EE.UU.), Addison-Wesley 1986.
- KLAPPER Joseph , *Efectos de las comunicaciones de masas*, Madrid, Aguilar 1974 (edición original, 1960).
- KRASNER Stephen (ed.), *International Regimes*, Londres, Cornwell University Press 1985.
- LAFFAN Brigid, *Integration and co-operation in Europe*, Londres, Routledge 1992.

- LAVÍN R.R., “Las aristas del euro”, “Especial Euro”, *Expansión Directo* (06.05.1998).
- LAZARE Françoise, “L’euro presque sans peine”, *Le Monde* (27.09.2001), www.lemonde.fr/0,6063,226367,00.html.
- LEAL José Luis, “Aspectos financieros del euro” en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 135-40.
- LIPPMAN Walter, *Public Opinion*, Nueva York, Harcourt Brace 1922.
- LÓPEZ Andrés, “Primer estudio sobre las actitudes de los españoles ante la moneda única”, *MK 130* (noviembre 1998) 32-8.
- LÓPEZ Andrés, “Los consumidores españoles ante el euro”, *IP Mark 516* (1-15 febrero 1999) 54-7.
- LÓPEZ-ESCOBAR Esteban y LLAMAS Juan Pablo, “Agenda-setting: investigaciones sobre el primero y el segundo nivel”, *Comunicación y Sociedad* vol. IX/1 y 2 (1996) 9-15.
- LÓPEZ-ESCOBAR Esteban, LLAMAS Juan Pablo y McCOMBS Maxwell, “Agenda-setting y consenso”, *Comunicación y Sociedad* vol. IX/1 y 2 (1996) 91-125.
- LOZANO BARTOLOZZI Pedro, *El ecosistema informativo*, Pamplona, Eunsa 1974.
- LOZANO BARTOLOZZI Pedro, *Estructura y dinámica de las Relaciones Internacionales*, Barcelona, Mitre 1987.
- MAAREK Philippe J., “New trends in French political communication: the 1995 presidential elections”, *Media, Culture & Society*, vol. 19 (1997) 357-368.
- MALO DE MOLINA José Luis, “Los bancos centrales nacionales ante la moneda única” en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 141-52.
- MANGAS Araceli, *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos 1994.
- MANGAS Araceli y LIÑÁN Diego J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, Max Graw-Hill, 1996.
- MARCO José María, “‘Eurolandia’ y la unión política”, *El Mundo* (08.03.2002)
- MARCUSSEN Martin, “Ideational shifts, dissemination of new ideas and institutionalisation of them before Maastricht”, en MINKKINEN Petri y

PATOMÄKI Heikki (eds.), *The Politics of Economic and Monetary Union*, Helsinki, Kluwer Academic Publishers 1997.

- MARÍN Manuel, “Unión Monetaria y política exterior europea”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 83-97.
- MARÍN Manuel, “El euro y sus efectos en la integración europea”, “Especial Euro”, *Expansión Directo* (06.05.1998).
- MARÍN Y PÉREZ DE NANCLARES José, *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, Mac Graw-Hill 1997.
- MARQUÉS J., “¡Adios peseta, good morning euro!”, *Cataluña Económica* (noviembre 1997) 36-40.
- MARTÍN DÍEZ María Antonia, *La política de comunicación, información y propaganda en las organizaciones internacionales de Europa Occidental*, tesis doctoral, Universidad Complutense, Facultad Ciencias Políticas, Madrid 1992.
- MARTÍN DÍEZ María Antonia, *La estructura de la comunicación en Europa: las organizaciones internacionales*, Madrid, Universidad Europea-CEES 1998.
- MARTIN L. John, “Government and the news media”, en NIMMO Dan D. y SANDERS Keith R., *Handbook of political communication*, Beverly Hills (EE.UU.), SAGE 1981, 445-65.
- MARTÍN SEGOVIA Eduardo, “Abróchense los cinturones”, *Ranking* 112 (Febrero 1998) 68-73.
- MARTÍN SEGOVIA Eduardo, “Pocas esperanzas para el euro”, *Dinero* 888 (05.07.2001a) 54-7.
- MARTÍN SEGOVIA Eduardo, “El momento del euro”, *La Clave* 20 (31.08-06.09.2001b) 34-7.
- MARTÍN SEGOVIA Eduardo, “El euro reta al dólar”, *La Clave* 37 (28.12.2001-03.01.2002) 6-10.
- MARTÍNEZ ALBERTOS José Luis, *Curso general de redacción periodística*, Barcelona, Mitre 1983.
- MATUTES Abel, “España en Europa”, *Política Exterior* vol. X/52 (julio-agosto 1996) 95-105.
- MAYCAS TARÁSCON J., “El capital”, en VV.AA., *España ante el mercado único*, Madrid, Pirámide 1993.
- McLUHAN Marshall y POWERS B.R., *La aldea global*, Barcelona, Gedisa 1993.

- McQUAILE Denis, *Mass Communication Theory*, Londres, Sage 1994 (3ª ed.).
- MEDINA M., *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Alianza 1976.
- MEEHAN Elizabeth, *Citizenship and the European Community*, Londres, SAGE 1993.
- MERCADO Francisco, “No toda Europa es Jauja”, Especial “El nacimiento del euro”, *El País* (03.05.1998), suplemento “Domingo”.
- MERKEL Wolfgang, *Integration and democracy in the European Community*, Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales nº 42 1993.
- MESA Roberto, *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus 1977.
- MESA Roberto, *La sociedad internacional contemporánea*, Madrid, Taurus 1982.
- MESA Roberto, “La posición internacional de España”, *Leviatán* 33 (1998) 42.
- MINKKINEN Petri y PATOMÄKI Heikki (eds.), *The Politics of Economic and Monetary Union*, Helsinki, Kluwer Academic Publishers 1997.
- MONTEIRA Félix, “El trabajo periodístico en las sedes comunitarias”, en SÁNCHEZ MARTÍNEZ Mariano (comp.), *Periodismo especializado e información comunitaria*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca 1994, 23-9.
- MONZÓN Cándido, *La opinión pública*, Madrid, Tecnos 1990.
- MORÁN Agustín, “Moneda única, política y sociedad”, *Utopías* vol.1/175 (1998) 129-36.
- MORATA Francesc, *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Madrid, Ariel Ciencia Política 1998.
- MORENO JUSTE Antonio (ed.), *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel 1998.
- MUNNÉ F., *Psicología social*, Barcelona, CEAC 1980.
- MUNS Joaquín, “Las lecciones no aprendidas y los errores que no debieron cometerse”, *Afers Internacional* 25 (1993) 25-36.
- MUÑOZ ALONSO Alejandro, *Política y nueva comunicación*, Madrid, Fundesco 1989.
- MUÑOZ ALONSO Alejandro, “Génesis y aparición del concepto de opinión pública”, VV.AA., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema 1990, 23-83.

- MUÑOZ ALONSO Alejandro y ROSPIR Juan Ignacio (dirs.), *Comunicación política*, Madrid, Universitas 1995.
- MUÑOZ POZO Nuria y GONZÁLEZ RUIZ José Alberto, Transcripción de entrevista personal, Madrid, 14 abril 2001.
- NIMMO Dan D. y SANDERS Keith R., *Handbook of political communication*, Beverly Hills (EE.UU.), SAGE 1981.
- NIMMO Dan y SWANSON David L. (eds.), *New dDirections in Political Communication*, Newbury Park (EE.UU.), SAGE 1990.
- NOELLE-NEUMANN Elisabeth, “La espiral del silencio. La opinión pública y los efectos de los medios de comunicación”, *Comunicación y Sociedad* vol. VI/1 y 2 (1993) 9-28
- ONSTEFELD M. y ROGOFF Kenneth, “The Mirage of Fixed Exchange Rates”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 5191 (julio 1995).
- ONTIVEROS Emilio, “Los mercados financieros ante el euro”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 153-62.
- ONTIVEROS Emilio y VALERO Francisco José, *La UEM en entredicho*, Madrid, Ediciones Encuentro 1996.
- OPPENHEIMER Walter, “Santer defiende el euro como impulso político para avanzar en la integración europea”, *El País* (30.04.1998) 59.
- ORIVE Pedro, *Estructura de la información periodística*, Madrid, Pirámide 1977.
- ORTEGA Andrés, “España ante la Europa del 2000”, *Claves* 76 (1997), en MORENO JUSTE (ed.), 1998, 193-7.
- OSKAMP S., *Attitudes and Opinions*, Englewood, Prentice-Hall, 1977.
- PADOA-SCHIOPPA Tommaso, *Eficacia, estabilidad y equidad*, Madrid, Alianza 1987.
- PADOA-SCHIOPPA Tommaso, “The European Monetary System: A long term view”, en GIAVAZZI F., MICOSSI M. y MILLER M. (eds.), *The European Monetary System*, Cambridge (Reino Unido), Cambridge University Press 1988, 369-384.
- PADOA-SCHIOPPA Tommaso, “Key Questions on Economic and Monetary Union”, en ADAMS William James (ed.), *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Michigan, University of Michigan Press 1995a, 55-67.

- PADOA-SCHIOPPA Tommaso, “The Genesis of EMU: A Retrospective View”, European University Institute, *Jean Monnet Chair Paper RSC 96/40*, 1995b (Texto de la Conferencia Robert Schuman pronunciada en la Sexta Sesión de la Academia de Derecho Europeo el 29 de junio de 1995).
- PÉREZ CAMPANERO Juan (coord.), *España ante la Unión Económica y Monetaria en Europa*, Madrid, Fundes-FEDEA 1991.
- PIZARROSO QUINTERO Alejandro, *Historia de la propaganda*, 2 ed., Madrid, Eudema 1993.
- PONS José, “El ejercicio del poder en Europa”, *El País* (12.12.1995) 12.
- PORTES R., “EMS and EMU after the fall”, *The World Economy* vol. XVI/1 (enero 1993) 1-15.
- PUJOL Jordi, “El euro y el futuro de Europa”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 37-43.
- QUIRÓS FERNÁNDEZ, *Curso de estructura de la información*, Madrid, Dossat 1991.
- RATO Rodrigo, “España en la moneda única”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 165-70.
- RATO Rodrigo, “La cultura de la estabilidad”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- RECARTE Alberto, “La UEM: un proyecto peligroso, incompleto y precipitado”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 99-113.
- REY MORATÓ Francisco Javier, *Don Quijote y Maquiavelo en el país de los medios*, Madrid, Fragua 1989.
- REYZÁBAL María Victoria, *Propaganda y manipulación*, Madrid, Acento 1999.
- RICHÉ P. y WYPLOSZ C., *L’Union Monétaire de l’Europe*, París, Ed. du Seuil 1993.
- RISSE Thomas, “To Euro or Not to Euro? The EMU and Identity Politics in the European Union”, *ARENA Working Papers* (15.01.1998).
- RODRÍGUEZ ORTIZ Francisco, *La Unión Monetaria y España. ¿Integración económica o desintegración social?*, Bilbao, Universidad de Deusto 1997.

- ROJO Luis Ángel, “Las políticas monetarias en el proceso de formación del Mercado Único”, *Papeles de Economía Española* 41 (1990).
- ROJO Luis Ángel, “La Unión Monetaria”, *Cuadernos de Información Económica* 107 (febrero 1996).
- ROJO Luis Ángel, “La estabilidad necesaria”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- ROJO Luis Ángel, “Oportunidades y desafíos para la economía española”, Especial “El nacimiento del euro”, *El País* (03.05.1998), suplemento “Domingo”.
- ROKEACH M., “Some unresolved issues in theories of beliefs, attitudes and values”, *Nebraska Symposium on Motivation* 27.
- ROMERO Ana, “Timothy Garton Ash: «El euro aumentará la identificación emocional de la gente con la Unión. Hace mucha falta»”, *El Mundo* (06.01.2002).
- ROVIGATTI V., *Lecciones sobre la ciencia de la opinión pública*, Quito, Ciespal 1981.
- RUBIO LLORENTE Francisco, “Un eurogalimatías europeo”, *El País* (02.02.2002) 13-4.
- SABUCEDO José Manuel, “Participación política”, en SEOANE Julio y RODRÍGUEZ Ángel, *Psicología política*, Madrid, Pirámide 1988, 171-188.
- SADABA Javier, “Primero el dinero, la virtud después”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- SAHAGÚN Felipe, *De Gutenberg a Internet. La Sociedad Internacional de la Información*, Madrid, Estudios Internacionales, Universidad Complutense de Madrid 1998.
- SÁNCHEZ GUZMÁN J. R., *Teoría de la Publicidad*, Madrid, Tecnos 1993.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ Mariano (comp.), *Periodismo especializado e información comunitaria*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca 1994.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ Mariano, *Bases de la política de información y comunicación de la Comunidad Europea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas 1999.
- SÁNCHEZ-BRAVO Antonio, *Objetividad en el discurso informativo*, Madrid, Pirámide 1973.
- SÁNCHEZ-BRAVO Antonio, *Europa y la información (prensa)*, Madrid, Fundación Universidad-Empresa 1989.

- SÁNCHEZ-BRAVO Antonio, *La información en la Comunidad Europea*, Madrid, Síntesis 1993.
- SANTAMARÍA Luisa, *El comentario periodístico*, Madrid, Paraninfo 1990.
- SAPERAS Enric, *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*, Barcelona, Ariel 1987.
- SARTORIUS Nicolás, “Moneda y economía en la construcción de una Europa unida”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 73-82.
- SARTORIUS Nicolás, “Un nuevo proyecto europeo”, *El País* (12.04.1999) 17.
- SAUVY Alfred, *La opinión pública*, Barcelona, Oikos 1970.
- SCHLESINGER Philip, “From cultural defence to political culture: media, politics and collective identity in the European Union”, *Media, Culture & Society*, vol. 19 (1997) 369-391.
- SCHMID Klaus-Peter, “Utopía Europa”, *Die Zeit* (28.03.1996), en *Cuadernos para debate* 88 (mayo-junio 1996) 53-5.
- SCHMIDT Helmut, “Por qué defiende la Unión Monetaria”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 31-5.
- SCHWARTZ Pedro, “Vade Retro: llamamiento a los ciudadanos europeos sobre la UEM”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argentaria-Estudios de Política Exterior 1997, 115-34.
- SCOTT Jane, “Communication campaigns and the neo-liberal policy agenda”, *Media, Culture & Society* vol. 19/2 (abril 1997) 183-199.
- SEOANE Julio y RODRÍGUEZ Ángel, *Psicología política*, Madrid, Pirámide 1988.
- SINNOTT Richard, “Knowledge and the Position of Attitudes to a European Foreign Policy on the Real-to-random Continuum”, *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 12/2 (verano 2000) 113-37.
- SMAGHI L.B. y MICOSSI S., “Monetary and exchange rate policy in the EMS with free capital mobility”, en DE GRAUWE P. y PAPADEMOS L. (eds.), *The European Monetary System in the 1990's*, Londres, Longman Group 1990, 120-161.
- SOFUS TRANOY Bent, “Institutionalising a Big Idea: Identities, Interests and Moral Doubt Brought to Bear on the EMU”, *ARENA Working Papers* (15.01.1999).

- SOLBES Pedro, “El proceso de la construcción de la Unión Económica y Monetaria: una visión española”, en CUADRADO ROURA Juan R. y MANCHA NAVARRO Tomás (dir. y coord.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Alcalá de Henares, Civitas-Universidad de Alcalá de Henares 1996, 199-214.
- SOLBES Pedro, “El euro y los tipos de cambio de entrada. Implicaciones para la economía española”, en VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997, 171-8.
- SOLBES Pedro, “Competitividad o desempleo”, Especial “España pasa el examen”, *El Mundo* (28.04.1998).
- SOLBES Pedro, “Recuerdos de la marcha hacia el euro”, *Expansión* (04.05.1998) 54-5.
- SOLCHAGA Carlos, “La marcha hacia una moneda común”, “Especial Euro”, *Expansión Directo* (06.05.1998).
- SORIA Carlos, “Algunas heterodoxias para mejorar la calidad de la información”, *Comunicación y Sociedad* vol. VI/1 y 2 (1993) 49-58.
- SPOTT W. J. H., *Introducción a la psicología social*, Buenos Aires, Paidós 1964.
- STOETZEL Jean, *Teoría de las opiniones*, Caracas, Universidad Central de Venezuela 1972.
- STOETZEL Jean y GIRARD A., *Las encuestas de opinión pública*, Madrid, Instituto de la Opinión Pública 1973.
- SWANSON David L., “El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios”, en MUÑOZ ALONSO Alejandro y ROSPIR Juan Ignacio (dirs.), *Comunicación política*, Madrid, Universitas 1995, 3-24.
- SZIGRISZT F., *Manual de redacción para especialistas de la comunicación*, Madrid, McGraw-Hill 1993
- TAMAMES Ramón, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza Universidad 1996 (3ª ed.).
- THOMSON Oliver, *Mass Persuasion in History: a Historical Analysis of the Development of Propaganda Techniques*, Edimburgo, Paul Harris Publishing 1977.
- TIETMEYER Hans, “On the Architecture of EMU”, en STEINHERR Alfred(ed.), *European Monetary Integration: from the Werner Plan to EMU*, Londres, Longman 1994.

- TORREGROSA José Ramón, *La juventud española, conciencia generacional y política*, Barcelona, Ariel 1972.
- TORRES LÓPEZ Juan, “El Tratado de la Unión Europea y las condiciones para el bienestar social en Europa”, en CAPARRÓS VALDERRAMA Rafael (ed.), *La Europa de Maastricht*, Málaga, Universidad de Málaga 1994, 113-38.
- TOURAINE Alain, *¿Qué es la democracia?*, Madrid, Temas de Hoy 1994.
- TRUYOL Y SERRA Antonio, *La teoría de las relaciones internacionales como sociología (Introducción al estudio de las relaciones internacionales)*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos 1973 (2ª ed.)
- TRUYOL Y SERRA Antonio, *La sociedad internacional*, Madrid, Alianza Universidad 1983 (4ª ed.)
- TUMBER Howard, “Marketing Maastricht: the EU and news management”, *Media, Culture & Society*, vol. XVII (1995) 511-9.
- VARELA PARACHE Félix, “Del Sistema Monetario Europeo a la moneda única”, en CUADRADO ROURA Juan R. y MANCHA NAVARRO Tomás (dir. y coord.), *España frente a la Unión Económica y Monetaria*, Alcalá de Henares, Civitas-Universidad de Alcalá de Henares 1996, 117-46.
- VELASCO A., “¡Sálvese quien pueda, que viene el euro!”, “Especial Euro”, *Expansión Directo* (06.05.1998).
- VERDÚ Vicente, “Europa, patria querida”, Especial “El nacimiento del euro”, *El País* (03.05.1998), suplemento “Domingo”.
- VIDAL-FOCH Xavier, “Europa como vudú”, *El País* (05.02.1996)
- VIDAL-FOCH Xavier, “La Comisión pide equilibrio entre bancos y consumidores”, *El País Digital* (27.04.1998).
- VOLKOFF Vladimir, *La désinformation, arme de guerre*, París, Julliard 1986.
- VV.AA., *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, Eudema 1990.
- VV.AA., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex 1994.
- VV.AA., *A favor y en contra de la moneda única*, Madrid, Fundación Argenteria-Estudios de Política Exterior 1997.
- WESTENDORP Carlos, “Aproximación al Tratado de la Unión Europea”, en VV.AA., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex 1994, 7-54.
- WINSECK Dwayne, “Contradictions in the democratization of international communication”, *Media, Cultura & Society* vol. 19/2 (abril 1997) 219-46.

- WOLFF Mauro, *La investigación en comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Barcelona, Paidós 1987 (3ª reimpr. 1996).
- WYPLOSZ C., “Capital flow liberalization and the EMS: A French perspective”, *European Economy* 36 (mayo 1988) 85-102.
- YÁRNOZ Carlos, “La política monetaria común tendrá enormes repercusiones políticas” (Entrevista con Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea), *El euro en Cinco Días* (2001) 24-6.
- ZALLER John R, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge, Cambridge University Press 1992.

ANEXO I

EL PROCESO HACIA LA UEM

Índice del Anexo I

ANEXO I. EL PROCESO HACIA LA UEM.....	633
Índice del Anexo I.....	634
A.1. Antecedentes de la unificación monetaria	637
A.1.1. Los orígenes. Los tratados fundacionales	637
A.1.2. Los primeros proyectos.....	639
A.1.2.1. Nace el interés por la estabilidad monetaria	639
A.1.2.2. Francia y Alemania.....	641
A.1.3. El Informe Werner	642
A.1.4. La serpiente monetaria europea.....	643
A.1.5. El Sistema Monetario Europeo.....	645
A.1.5.1. Objetivos y contenido	645
A.1.5.2. Funcionamiento y evolución	649
A.1.5.2.1. Fase inicial: 1979-1983.....	649
A.1.5.2.2. Segunda fase: 1983-1985	649
A.1.5.2.3. Tercera fase: 1985-1987	651
A.1.6. El Acta Única Europea y la reforma del SME	652
A.1.6.1. El Acta Única	652
A.1.6.2. Reforma y juicio crítico del SME.....	654
A.1.6.2.1. Los acuerdos de Nyborg-Basilea.....	654
A.1.6.2.2. La cuarta fase del SME: 1987-1991	655
A.1.6.2.3. Juicio crítico del SME	656
A.1.7. El Informe Delors	658
A.2. El Tratado de la Unión Europea.....	663
A.2.1. La Conferencia Intergubernamental	663
A.2.1.1. Posiciones ante la CIG	663
A.2.1.2. Conclusiones de la CIG	666
A.2.2. El Tratado de Maastricht.....	668
A.2.2.1. Etapas de la UEM	670
A.2.2.1.1. Primera etapa.....	670
A.2.2.1.2. Segunda etapa.....	671
A.2.2.1.3. Tercera etapa	672
A.2.2.2. Los criterios de convergencia.....	673
A.2.2.2.1. Inflación	674
A.2.2.2.2. Finanzas públicas	674
A.2.2.2.3. Tipo de cambio	675
A.2.2.2.4. Tipos de interés a largo plazo	676
A.2.2.2.5. Otros criterios y decisión.....	676
A.2.2.2.6. Comentario y críticas	676
A.2.2.2.6.1. Comentario de los criterios	676
A.2.2.2.6.2. Críticas de los expertos	679
A.2.2.3. Las excepciones.....	685
A.2.2.4. Las instituciones de la UEM	687
A.2.2.4.1. El Sistema Europeo de Bancos Centrales	687
A.2.2.4.2. El Banco Central Europeo.....	688

A.2.2.4.2.1. El Directorio o Comité Ejecutivo	688
A.2.2.4.2.2. El Consejo de Gobernadores	688
A.2.2.4.2.3. El Consejo General	689
A.2.2.4.2.4. Relación con otras instituciones y crítica	689
A.2.2.4.3. El Comité Económico y Financiero	690
A.2.2.5. La Unión Económica	690
A.3. De Maastricht al euro.....	693
A.3.1. Las tempestades monetarias	693
A.3.1.1. El choque entre la liberalización de capitales y los requisitos del TUE	693
A.3.1.2. Las crisis monetarias de 1992, 1993 y 1995	697
A.3.1.2.1. La primera crisis: finales de 1991 – agosto de 1993	697
A.3.1.2.1.1. Factores desencadenantes	697
A.3.1.2.1.2. La tormenta monetaria y sus consecuencias	700
A.3.1.2.2. La segunda crisis: marzo de 1995	704
A.3.2. La cumbre de Madrid	707
A.3.2.1. El espaldarazo definitivo	707
A.3.2.2. Comienzo y condiciones de la tercera fase	710
A.3.2.3. Denominación de la moneda única	711
A.3.2.4. El escenario de introducción	712
A.3.2.4.1. Primer período o período de preparación	714
A.3.2.4.2. Segundo período o período transitorio	715
A.3.2.4.3. Tercer período o período de canje	717
A.3.2.4.4. Principios del escenario de introducción del euro	718
A.3.2.5. Asuntos pendientes	719
A.3.3. Los últimos pasos hacia la UEM	720
A.3.3.1. Las dificultades de convergencia. “Parar el reloj”	720
A.3.3.2. Las relaciones entre “los de dentro” y “los de fuera”	722
A.3.3.2.1. El temor a las devaluaciones competitivas	722
A.3.3.2.2. El compromiso de Dublín	724
A.3.3.3. El Pacto de Estabilidad	727
A.3.3.3.1. La sostenibilidad, la ‘contabilidad creativa’ y la negociación del Pacto	727
A.3.3.3.2. Juicio crítico	731
A.3.3.4. El cambio de perspectivas y la recta final	733
A.3.3.4.1. 1997: el choque entre los países mediterráneos y los centrales	733
A.3.3.4.1.1. Los partidarios del euro fuerte	735
A.3.3.4.1.2. Los partidarios del euro amplio	737
A.3.3.4.1.3. Francia	739
A.3.3.4.1.4. Estalla la guerra: febrero de 1997	739
A.3.3.4.1.5. Escenarios para la solución	743
A.3.3.4.2. La recta final: el informe de la Comisión y la cumbre del euro	746
A.3.3.4.2.1. El informe de primavera de 1997	746
A.3.3.4.2.2. Los informes de la Comisión y el IME de 1998	747
A.3.3.4.2.3. La cumbre del euro. Mayo de 1998	752
A.3.3.5. El nacimiento del euro	757

Este Anexo supone la ampliación del resumen del recorrido de Europa hacia la Unión Económica y Monetaria realizado en el Capítulo II a modo de introducción del objeto material del presente trabajo. Entonces hice un somero repaso de los hitos más relevantes de este proceso para ofrecer una visión general de qué es la UEM y cuáles son sus orígenes, causas y consecuencias desde un punto de vista histórico, económico y político. Ahora, se trata de ampliar dicho resumen para ofrecer un estudio más completo de este proceso que desembocó en el mayor avance en la integración europea de la Historia y en la creación del principal bloque monetario del mundo.

Para ello intentaré ofrecer una exposición más detallada de los puntos esbozados en el mencionado Capítulo, fruto de una investigación más exhaustiva, y presentaré el contraste de distintos pareceres y puntos de vista sobre los momentos y decisiones más relevantes de esta evolución histórica. En este sentido, incluiré algunos epígrafes dedicados a la crítica de algunas de estos puntos, como el Sistema Monetario Europeo, los criterios de convergencia exigidos en el TUE, la posición del BCE en el diseño de la UEM o el Pacto de Estabilidad. Para este enfrentamiento de opiniones he escogido algunos de los autores más significativos de las distintas corrientes económicas y sociopolíticas entre los muchos que han escrito sobre la UEM, su diseño y sus implicaciones, con una preferencia por los autores españoles debido a la gran cantidad y calidad de literatura producida sobre este tema por las diferentes universidades de nuestro país.

A.1. Antecedentes de la unificación monetaria

A.1.1. Los orígenes. Los tratados fundacionales

Cuando se crea la CECA en 1951 y la CEE en 1957, el sistema monetario internacional descansa sobre los acuerdos de Bretton Woods (New Hampshire, EEUU), impuestos por los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, que garantizaban la estabilidad monetaria a través de un sistema de cambios que tomaba como referencia al dólar. En el momento fundacional de las Comunidades, este sistema estaba acercándose a su perfeccionamiento, con tipos de cambio estables y creciente liberalización y multilateralización de los pagos. Por ello, los seis fundadores de la comunidad no tomaron en consideración la posibilidad de unificar sus políticas monetarias, dado que las monedas tenían una paridad fija; ni siquiera fueron convertibles hasta 1958. Ni tampoco se planteó la cesión de competencias en aras de una política económica común. Faltaba mucho para llegar a ese paso; lo único que pretendía la CEE era la libertad de movimientos de los factores y de la producción, y la eliminación de las barreras al libre comercio: el Mercado Común.

Con todo y con eso, ya en el Tratado de Roma (25 de marzo de 1957) se contemplaba la creación de una unión económica y monetaria en el artículo 2, si bien de forma vaga e indirecta. Incorpora una primitiva forma de coordinación de las políticas económicas de los estados en el capítulo sobre la balanza de pagos: únicamente algunas disposiciones relativas a las opciones de política nacional respecto del control de los déficits de la balanza de pagos y sobre el uso de los tipos de cambio de las monedas nacionales como instrumento corrector de los mismos. Consideraba la política cambiaria de cada estado miembro materia de interés común y contemplaba la creación del Comité Monetario, con carácter consultivo¹. Estas cuestiones son deudoras de los objetivos principales de la integración –mantener el equilibrio de la balanza de pagos entre las economías comunitarias y altos niveles de empleo– y resaltaban la importancia de un comportamiento leal entre los gobiernos nacionales, que no recurriera a las devaluaciones competitivas.²

García de la Cruz y Ruesga Benito defienden la teoría de que estas mínimas referencias a una UEM se explican por la timidez y las reticencias políticas al proceso de integración, máxime después de los fracasos de la Comunidad Europea de Defensa (1952) y de la Comunidad Política Europea (1953). De no haber sido así, estos autores estiman que se habrían podido lograr avances considerables en el terreno económico-monetario desde el primer momento:

¹ El Comité Monetario sería sustituido por el Comité Económico y Financiero al inicio de la Tercera Fase de la UEM (ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 13).

² GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 31-2.

(...) si se hubiera adoptado una estrategia de integración económica completamente distinta, más audaz, el problema de los tipos de cambio habría podido ser solucionado desde el principio con la creación de una moneda común. (...) Las ventajas hubieran (sic) sido múltiples. En primer lugar, el grupo habría tenido una sola balanza de pagos frente a terceros, cuyos problemas se habrían afrontado con unas reservas de divisas comunes; en segundo lugar, la supervisión por parte de una autoridad central de las políticas de estabilización nacional habría facilitado la coordinación, si no la integración, de las políticas presupuestarias y fiscales de los países miembros; y, en tercer término, en tanto que los problemas serían ya considerados con una dimensión común, otras políticas, como las de control de los intercambios comerciales y de capitales habrían podido ser defendidas internacionalmente, con consecuencias innegables en el establecimiento de una posición común en política exterior.³

La falta de atrevimiento de los miembros iniciales de la comunidad se fundamentaría en dos tipos de motivaciones, según esta interpretación: la política interna de los estados nacionales y el interés de la defensa de la soberanía nacional, por un lado, y el orden económico mundial existente en el decenio de 1950, por otro.

Respecto a la primera motivación, estos autores destacan el rechazo de importantes grupos políticos de Francia e Italia, fundamentalmente de izquierda, que acusaban al Tratado de Roma de defender los intereses de los grandes grupos económicos y de no atender a los intereses de los trabajadores⁴. Los grupos mayoritarios socialdemócratas y demócratacristianos –en los que se han basado todas las grandes decisiones acerca de la integración europea– fueron los defensores de la CEE, por su contenido comercial y el hecho de que no implicara cesiones importantes de soberanía, con un punto central: la gestión nacional de las políticas económicas permite una mayor adecuación de las mismas a las condiciones reales de cada economía. Este temor a la erosión de las competencias nacionales se impuso a las distintas iniciativas y estudios de la época que resaltaban la conveniencia de una cooperación monetaria más estrecha. Entre ellos destaca el de Robert Triffin, que propugnaba una comunitarización de las autoridades monetarias y la participación de la CEE como tal en el Fondo Monetario Internacional. Es decir, “más que argumentos de tipo económico, bastante válidos en un momento en el que las economías comunitarias registraron superávits comerciales y habían restablecido un importante nivel de reservas exteriores, parece que fueron motivaciones políticas las que aconsejaron no abordar el tema de la unión monetaria y la sustitución de la moneda nacional”⁵.

En cuanto al segundo tipo de argumentos, ya he hecho referencia a ellos al principio de este apartado: el Sistema Monetario Internacional –y sus instituciones anejas: Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)–, como solución de los problemas de estabilidad monetaria y financiación internacionales tras la Segunda Guerra Mundial. García de la Cruz y Ruesga reconocen que, a cambio de que el dólar se convirtiera en la moneda de referencia en todo el mundo, EEUU tuvo que poner en marcha un sistema de ayudas para relanzar la economía europea, el Plan Marshall, a fin de no bloquear el propio crecimiento de su economía y evitar la quiebra del SMI antes de su puesta en funcionamiento.

³ *Ibíd.*, 32.

⁴ Hay que reseñar que estas acusaciones fueron básicamente las mismas que las que se produjeron ante el actual proyecto de UEM.

⁵ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 34.

Dicho plan dio un impulso decisivo al proceso de integración y a la cooperación intraeuropea, al implicar la creación de varias instituciones –Organización Europea de Cooperación Económica y Unión Europea de Pagos– para gestionar la ayuda. La conclusión a la que estos autores llegan es que se produjo una situación paradójica: se logró llegar a un acuerdo monetario con Estados Unidos, pero las tensiones nacionales bloquearon un compromiso dentro de la ambiciosa apuesta de integración económica contenida en el Tratado de Roma⁶.

Y es que, con el acuerdo transoceánico, ambas partes consiguieron beneficios notables: la consolidación de la hegemonía económica y política de Estados Unidos en el mundo, por un lado, y la posibilidad de las economías europeas de centrarse en sus propios objetivos de recuperación, crecimiento, creación de empleo y control de los precios, sin ataduras externas, por otro.

A.1.2. Los primeros proyectos

A.1.2.1. Nace el interés por la estabilidad monetaria

Esta misma posición de falta de interés por las cuestiones monetarias en detrimento de la creación de una unión aduanera predominó durante los diez primeros años, aproximadamente, de la Comunidad Europea. Pero, pese al fracaso de una mayor integración monetaria desde el principio, este tipo de asuntos no tardó en asomarse al primer plano de la actualidad en el seno de la Comunidad. Así, en 1960, se crea el Comité de Política Económica a Corto Plazo, en vista de la necesidad de establecer una cierta coordinación en materia monetaria. En 1964, la Decisión 64/300/CEE del Consejo, del 8 de mayo, complementa este órgano con otro Comité de Gobernadores de Bancos Centrales, el antecedente más remoto del Banco Central Europeo, con una función consultiva e informativa y un Comité de Política Presupuestaria, ambos a propuesta de la Comisión. La creación del Comité de Gobernadores es la decisión más relevante de esta etapa. Su finalidad era la coordinación de las políticas monetarias mediante la celebración de consultas “que deberán tener lugar en la medida de lo posible, antes de que las decisiones sean tomadas por los Bancos Centrales”⁷. Se trataba de una ambiciosa propuesta, pero sólo comenzaría a realizarse en el decenio de 1990.

¿A qué se debía este prematuro interés? Pues a que el sistema nacido en Bretton Woods comenzaba entonces a mostrar sus primeras debilidades, con las turbulencias del dólar estadounidense, que posteriormente conducirían a la ruptura del modelo. Ya se empezaba a registrar un aumento de la inflación, que se desbocaría a finales de la década, y el resurgimiento de algunas economías, como la alemana, que desestabilizaban un sistema creado sobre la base de la hegemonía absoluta de Estados Unidos.

⁶ *Ibíd.*, 35.

⁷ Cita de la Decisión del Consejo, apud VARELA PARACHE, 1996, 118.

Esta situación de incertidumbre en un modelo cuyo fin era mantener la seguridad y estabilidad se acentuó con el vertiginoso aumento de los déficits fiscales y comerciales de aquel país, como consecuencia del incremento de la inflación y de la Guerra de Vietnam. Entonces, se desataron movimientos especulativos contra el dólar a través de los llamados *eurodólares*, el mercado de dólares existentes en Europa fuera del control de las autoridades monetarias estadounidenses. Las posibilidades de la economía norteamericana no eran suficientes para mantener la hegemonía del dólar, lo que llevó a la quiebra del SMI en 1971.

Cuando comenzaron a aparecer los primeros síntomas, los países europeos se vieron en la necesidad de proteger sus divisas, ya que la inestabilidad monetaria ponía en peligro tanto el sistema de precios de la recién nacida Política Agrícola Común (PAC), la primera política económica común, como la unión aduanera en gestación, que se puso en marcha el 1 de julio de 1968. El catedrático Varela Parache resume así la situación:

La evolución del sistema monetario internacional fue de nuevo determinante. Tras la devaluación de la libra esterlina en noviembre de 1967, la inestabilidad del sistema se centró en el dólar, que fue objeto de fuerte especulación. Con un sistema monetario internacional en plena crisis y un dólar en plena debilidad, la CE se preocupaba de los efectos que la inestabilidad monetaria podía tener en las relaciones entre los países miembros que, para entonces, ya habían concluido el establecimiento de una Unión Aduanera y liberalizado el tráfico interno de la mayor parte de los productos. Esta inestabilidad se agravó, además, como consecuencia de disparidades crecientes entre Francia y Alemania, especialmente después de los sucesos franceses de mayo de 1968. Este conjunto de circunstancias determinó que se solicitara la elaboración de un plan para constituir una Unión Monetaria.⁸

Debido a esta inestabilidad, la Comisión lanzó por primera vez en 1965 la idea en la que se fundamenta la Unión Monetaria: la posibilidad de la fijación de los tipos de cambio entre las monedas europeas. Esta propuesta fue plasmada en el Informe Barre de 1968, elaborado por el entonces vicepresidente de la Comisión Raymond Barre, un documento preparatorio de la primera cumbre comunitaria, la de La Haya del 1 y 2 de diciembre de 1969 –el primer estudio que podemos citar como antecedente riguroso de la UEM–, y en el Plan Schiller.

En la mencionada cumbre, los jefes de estado y de gobierno hicieron un pronunciamiento expreso a favor de la UEM como nuevo objetivo de la integración comunitaria, con lo que dieron el pistoletazo de salida oficial para el proceso que desembocaría en la Unión Monetaria. Para elaborar un plan que guiara a la Comunidad hacia este objetivo –al que incluso se le puso fecha: 1980– se creó un comité de expertos, que pasaría a la Historia como el Comité Werner, por estar presidido por el entonces primer ministro de Luxemburgo, Pierre Werner.

En La cumbre de París de noviembre de 1972 se reiteraba este objetivo con estas palabras: “Los estados miembros están resueltos a fortalecer la Comunidad, estableciendo una Unión Económica y Monetaria, garantía de estabilidad y crecimiento, fundamento de su solidaridad y base indispensable del programa social, compensando sus desigualdades regionales”⁹.

⁸ VARELA PARACHE, 1996, 118-9.

⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de París, 19 y 20-noviembre-1972.

Además de los motivos económicos explicados, la idea de una Unión Monetaria tenía mucho que ver con otro problema que vuelve a estar de actualidad en los momentos en que se escribe esta tesis: la ampliación de la Comunidad. En ese momento – 1969–, la prioridad era la admisión de un peso pesado, el Reino Unido, que requería una mayor integración previa de los seis miembros fundadores: el eterno debate profundización-ampliación, el más clásico de la CEE, que se vuelve a plantear en estos momentos ante la adhesión de los países del centro y este de Europa.

A.1.2.2. Francia y Alemania

Otra conclusión interesante que puede extraerse de esta *prehistoria* de la UEM es que el proceso de unificación monetaria ha estado liderado desde el primer momento por Francia y Alemania. Ya a finales del decenio de 1960, estos dos países fueron los que dieron el impulso decisivo para la creación de un plan que llevara a una unificación monetaria. Y, al igual que sucedería después con el Tratado de Maastricht, los dos *pesos pesados* de la Europa comunitaria perseguían intereses distintos con esta iniciativa: Francia, presidida entonces por Georges Pompidou pretendía un sistema que garantizara la estabilidad económica mediante tipos de cambio fijos; Alemania, encabezada por Willy Brandt, concedía más importancia a la unión económica y la consideraba como base de la monetaria; es decir, quería el desarrollo de políticas económicas comunes como condición necesaria para la estabilidad monetaria. Por tanto, se trataba de una diferencia de prioridades: unificación monetaria como condición de la económica para Francia, y viceversa para la entonces RFA. Eran las dos posiciones que la prensa económica de la época bautizó como “de los *economistas*” (Alemania) y “de los *monetaristas*” (Francia), posiciones que trascenderían a su época y han polarizado el debate sobre la Unión Monetaria desde entonces, y que se enfrentaron en el seno del Comité Werner. El profesor Varela Parache explica detalladamente en qué consistía cada una y los intereses que había detrás:

La primera de ellas partía de la base de que para conseguir unos tipos de cambio fijos e irrevocablemente fijos era preciso, previamente, una armonización de las políticas económicas y especialmente de las políticas monetarias. La segunda pretendía obtener el mismo resultado, pero estimaba que para conseguirlo primero había que establecer tipos de cambio fijos y ello haría que los gobiernos tuviesen que armonizar sus políticas. Como en todas las controversias comunitarias, lo que estaba en juego eran intereses contrapuestos. Por parte alemana, que respaldaba el primer enfoque, el temor a que una Unión sin armonización de políticas se hiciese a costa de sus recursos que servirían para financiar a los países deficitarios; por parte francesa, la necesidad de emplear el objetivo de tal Unión como palanca para conseguir disciplinar a unos agentes económicos – trabajadores y empresarios– acostumbrados a trabajar en un entorno de inflación relativamente alto en comparación con el de otros países europeos. Ambos constituyen dos enfoques alternativos para conseguir un mismo propósito: uno “considera la Unión Monetaria sólo como la culminación de un largo proceso de convergencia económica y política”, mientras que la otra “ve la integración monetaria como un medio para conseguir una realización temprana de la unidad europea”.¹⁰

¹⁰ VARELA PARACHE, 1996, 119-20. Los entrecomillados pertenecen a TIETMEYER, 1994, 31.

A.1.3. El Informe Werner

El informe con el que culminó el trabajo del Grupo Werner intentó conseguir un compromiso entre esas dos visiones contrapuestas, mediante un proceso de unificación dividido en tres etapas o fases, que después se copiaría en el TUE. El proceso se establecía para una duración inicial de 10 años. La culminación del mismo sería la convertibilidad irreversible de las monedas de los Estados miembros con la fijación irrevocable de los tipos de cambio, para después proceder a la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única. Esta unificación debería ir acompañada por la liberalización total de los movimientos de capital, es decir, uno de los requisitos fundamentales del mercado único, que entonces distaba mucho de ser una realidad¹¹. Para llegar a ese estadio, el Informe recomendaba la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros y el establecimiento de márgenes que limitaran la fluctuación de las paridades. Asimismo, subrayaba la necesidad de definir las orientaciones de las políticas presupuestarias nacionales y de la forma de financiar los déficits públicos, y aconsejaba crear una armonización fiscal y una cooperación para reducir las diferencias estructurales y regionales.

El Informe Werner contenía igualmente otro elemento consustancial a una unión monetaria y que se ha mantenido en el diseño actual: la comunitarización de las decisiones sobre tipos de interés y de cambio, así como sobre la gestión de las reservas de divisas. Para ello, aconsejaba la constitución de “un centro de decisión para la política económica y un sistema comunitario de bancos centrales”, a imagen del vigente en la Reserva Federal estadounidense¹².

En consecuencia, este primer proyecto de Unión Monetaria establecía ya las bases sobre las que debería asentarse este objetivo y que se han mantenido, al menos en su espíritu, en la actual UEM. Sin embargo, no definía claramente el modo de alcanzar esta meta, algo bastante comprensible por dos motivos. Por un lado, por lo temprano del Informe, cuando la mayoría de las necesidades que venía a satisfacer no se habían siquiera planteado. Y por otro, porque, como se ha dicho anteriormente, el Comité intentó lograr un difícil equilibrio entre las tesis francesas y alemanas, lo que en la práctica se tradujo, como ha venido siendo norma después en tantas otras decisiones comunitarias, en que dejaba sin concretar muchos puntos. Sólo concretaba las medidas que debían adoptarse en una primera etapa, dejando el resto para determinación posterior, dada la imposibilidad de aunar las posturas de los países. Estos puntos debían ser perfilados en posteriores reuniones comunitarias, conforme avanzaba el proyecto, que, en su formulación inicial, era aceptable por todas las partes.

Así, durante la etapa inicial, habría un estrechamiento de los márgenes de intervención de las monedas comunitarias, dentro de los límites más amplios aceptados por el FMI: lo que se llamó la *serpiente dentro del túnel*. Todo ello respaldado por un sistema de créditos entre bancos centrales y países miembros y por el refuerzo de los mecanismos ya existentes de consulta y coordinación de políticas monetarias.

¹¹ El Mercado Único Europeo, que entró en vigor el 1 de enero de 1993 en los términos establecidos por el Acta Única, se basa en las llamadas *cuatro libertades*: de movimientos de personas, mercancías, capitales y servicios.

¹² ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 15, GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 36-7, y MORATA, 1998, 321

El Informe Werner, cuyas conclusiones fueron asumidas por el Consejo del 8 y 9 de junio de 1970, tiene una importancia capital en el proceso que estamos estudiando, por ser el primer plan que abordaba en su conjunto la creación de una Unión Monetaria en Europa. Precisamente por eso, por ser el primero y por ser elaborado en un tiempo tan temprano, ha sido criticado en muchos aspectos.

Este informe, aunque técnicamente correcto, resultó prematuro y, sobre todo, poco oportuno: prematuro, porque, al adelantarse en dos décadas al mercado único, daba respuesta a una necesidad que entonces sólo era percibida de modo incipiente; inoportuno, porque, a principios de los años setenta, vino a coincidir con un período de convulsiones del Sistema Monetario Internacional, derivadas de la quiebra del viejo orden establecido en Bretton Woods.¹³

A.1.4. La serpiente monetaria europea

Por consiguiente, los países miembros de la CEE encontraron demasiado ambiciosos para aquel momento los planes del Informe Werner. Aun así, en marzo de 1971 los Seis acordaron la puesta en marcha de la UEM por etapas asumida el año anterior. ¿Cómo fue posible que se aceptara el inicio del proceso cuando, como se ha explicado, se trataba de un plan excesivamente prematuro y avanzado para lo que en esas circunstancias era la CEE? Pues porque la primera etapa del plan suponía simplemente la reducción de los márgenes de fluctuación entre las distintas monedas, algo *políticamente asumible* por todos los estados miembros, que no significaba la imposición de las tesis alemanas o francesas sobre las del rival, que tenía un carácter eminentemente experimental y que no comportaba compromisos de cara a las etapas posteriores. El elemento central de la propuesta en esta fase inicial era la creación de la *serpiente monetaria europea*, un acuerdo de mantenimiento de unos márgenes comunes de fluctuación de las monedas, cuyo objetivo consistía en “facilitar la aproximación de los tipos de cambio de las monedas europeas reforzándolas respecto al dólar estadounidense”¹⁴, y, en última instancia, la abolición de toda fluctuación. Dicha medida se completaba con la voluntad de coordinar las políticas económicas de cada estado, mediante la creación del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin), con reuniones periódicas.

Como he anticipado, la puesta en marcha del Plan Werner tropezó con un obstáculo insalvable, fruto de las circunstancias económicas internacionales en las que se produjo: la crisis monetaria provocada por la decisión de Estados Unidos de suspender la convertibilidad del dólar en oro en agosto de 1971, para incorporarlo al sistema de cambios flotantes con objeto de depreciarlo¹⁵, lo que en la práctica suponía el colapso de los acuerdos de Bretton Woods. Esta medida forzó una apreciación del marco alemán que hizo saltar por los aires el primer intento de ligar las monedas europeas, mediante un plan que había dado por supuesto que el tipo de cambio del dólar no iba a variar.

¹³ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 20.

¹⁴ MORATA, 1998, 321.

¹⁵ En un primer momento se aceptó, como medida tendente a salvar el viejo sistema de Bretton Woods, el denominado Acuerdo Smithsonian (en recuerdo del lugar en que se logró, el Smithsonian Institute de Washington), que vino a fijar un nuevo precio de la onza de oro en 38 dólares, y a partir de éste, unas nuevas paridades con las demás monedas a las que se permitiría una oscilación del $\pm 2,25\%$. Es decir, se devaluó el dólar y se flexibilizó el sistema (GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 37).

Resulta, pues, un tanto paradójico el hecho de que el Plan Werner naciera como una respuesta que defendiera a las monedas europeas a las fluctuaciones del dólar y que fracasara cuando éstas pasaron a ser libres. Podemos concluir que el problema no estaba tanto en la idea, sino en su ejecución: como suele ocurrir, quedó tan descafeinada por la necesidad de aunar voluntades políticas que resultó inservible.

No obstante, los países miembros, conscientes de la dificultad de compatibilizar un mercado común con tipos de cambio completamente flexibles, intentaron preservar un cierto orden en los movimientos cambiarios intraeuropeos con la primera decisión monetaria autónoma respecto de los Estados Unidos: la llamada *serpiente dentro del túnel*, aprobada en marzo de 1972 por los Seis más los cuatro candidatos al ingreso: Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega. Un mecanismo que consistía en la flotación concertada de las monedas (la serpiente) dentro de unos estrechos márgenes de fluctuación: reducía el $\pm 4,5\%$ permitido en relación al dólar (el túnel) a la mitad, $\pm 2,25\%$. Para defender estas bandas, los bancos centrales de los estados miembros debían intervenir en los mercados de divisas.

Posteriormente, a la vista de la dificultad de cumplir el doble compromiso con el dólar y con las demás monedas de la serpiente, se decidió, en marzo de 1973, desvincular el acuerdo con el dólar y mantener el acuerdo intraeuropeo: la llamada *serpiente fuera del túnel*. Cuando se generalizó el régimen de flotación, los países que mantuvieron la flotación conjunta configuraron un subsistema con estabilidad cambiaria.

Pero este sistema volvió a fracasar. Los diferentes países se fueron retirando de la *serpiente* a partir de los pocos meses de su entrada en vigor, empezando por Gran Bretaña, hasta que, a finales de 1977, sólo quedaban en pie los mecanismos de la flotación conjunta, con sus créditos de respaldo, entre cinco de los nueve estados que integraban inicialmente este mecanismo: Alemania, el Benelux y Dinamarca. Algo importante sin embargo, porque constituyó el embrión de lo que podríamos denominar una *zona marco*, un área de estabilidad en torno a la divisa alemana, que durante 15 años dominó el panorama monetario europeo y que perduró hasta el advenimiento del euro. Esta zona consistía en un grupo de países que estabilizaban sus tipos de cambio en términos del marco alemán, estableciendo sus políticas monetarias de forma que fuera congruente con mantenerlos dentro de unos estrechos márgenes de fluctuación.

Los estudiosos de la historia monetaria europea coinciden en los factores que condujeron al fracaso de la *serpiente*:

Las sucesivas crisis del petróleo, las políticas económicas divergentes, la debilidad del dólar y, ante todo, la escasa motivación de los Gobiernos provocaron la muerte prematura de la serpiente monetaria europea, que acabó convirtiéndose en una especie de «zona marco»¹⁶.

En un mundo de libre flotación de cambios, la Serpiente intentó mantener un islote de estabilidad en las cotizaciones cruzadas de las monedas europeas. Sus resultados fueron, en cierto modo, decepcionantes: en medio de las perturbaciones generadas por el encarecimiento del petróleo, que provocaron intensos desequilibrios en las economías europeas, las políticas económicas nacionales reaccionaron, en los años setenta, de manera diversa, lo que provocó frecuentes e intensos movimientos de los tipos de cambio¹⁷.

¹⁶ MORATA, 1998, 322.

¹⁷ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 20-1.

Es decir, que, aunque se han señalado frecuentemente la crisis del petróleo, y el consiguiente aumento de la inflación, y la libre flotación del dólar, con sus desequilibrios graves y desigualmente repartidos, como causantes de la ruptura de este sistema, la variable realmente determinante fue la falta de acuerdo político entre sus miembros para poner en práctica una reacción a común a la inestabilidad internacional, que se tradujo en una divergencia de los tipos de cambios. Los países prefirieron conservar un amplio margen de maniobra para aplicar sus propias políticas. La libre flotación de las monedas fue la consecuencia lógica, en el plano mundial y entre los países de la CEE¹⁸.

La *serpiente* terminó convirtiéndose, como he explicado, en una especie de *zona marco*, que, en algunos países, se mantuvo hasta 1999. Pese a todo, la *serpiente* dejó una institución que ha perdurado hasta la UEM: el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), creado en 1973 para asegurar el buen funcionamiento de los márgenes, intervenciones y liquidaciones en los mercados de divisas. Sus competencias pasaron al Instituto Monetario Europeo en la Segunda Fase de la UEM.

A.1.5. El Sistema Monetario Europeo

A.1.5.1. Objetivos y contenido

Los años que siguieron, que corresponden a la parte central del decenio de 1970, vinieron marcados por el estancamiento del tema monetario. Estancamiento tanto en el plano del sistema monetario internacional como en el europeo. Las experiencias de las serpientes pusieron de relieve las dificultades de las diferentes economías europeas para cumplir acuerdos de estabilidad cambiaria, en especial por parte de Italia, pero también de Francia y del Reino Unido. También pusieron de manifiesto la fortaleza, ya en los principios del decenio de 1970, del marco alemán, que debería actuar desde entonces como referencia central para cualquier intento de unificación monetaria. Asimismo, mostraron a las claras la necesidad para Europa de operar bajo criterios propios en el ámbito monetario, con independencia de la política estadounidense.

La respuesta a estos requerimientos fue la creación del Sistema Monetario Europeo (SME). “Al final de la década de los setenta, la fluidez de los tipos de cambio en el sistema monetario internacional y la debilidad del dólar hicieron deseable para los países europeos buscar un mecanismo que permitiera una mayor estabilidad de los tipos de cambio entre monedas europeas. Este fue el origen del SME. El desencanto con la fluidez de los tipos de cambio desde que se inició la flotación de los mismos en el sistema monetario internacional influyó sobre tal decisión. Sobre todo, la continua debilidad del dólar fue decisiva.”¹⁹

¹⁸ En el Sistema Monetario Internacional, tal política se instrumentó formalmente en la Segunda Enmienda al Convenio Consultivo del FMI (VARELA PARACHE, 1996, 121).

¹⁹ VARELA PARACHE, 1996, 121.

En 1977, el entonces presidente de la comisión, Roy Jenkins, realizó la primera propuesta en este sentido. La iniciativa contó al poco tiempo con el apoyo del dúo franco-alemán, que aportó la voluntad política de crear una zona de estabilidad monetaria en Europa en una reunión al máximo nivel entre el recién elegido presidente Valérie Giscard d'Estaing y el nuevo canciller Helmut Schmidt, voluntad que sería refrendada por el resto de los países miembros. Ambos políticos estaban convencidos de la necesidad de reforzar el edificio comunitario mediante una iniciativa de gran calado que obtuvo rápidamente el consenso del resto de los estados miembros y que volvió a poner de manifiesto el impulso franco-alemán a todo el proceso de integración monetaria²⁰.

Una vez más, el logro de un acuerdo precisó de un importante esfuerzo político que permitiera superar la incertidumbre. Se puede afirmar que la alternativa internacional presionó más que las motivaciones internas. Por otro lado, el coste de no alcanzar un compromiso habría resultado absolutamente disolvente de una Comunidad que apenas podía superar el escepticismo tras la capacidad de reacción en los momentos de crisis económica y que, además, había incorporado, en 1973, a Estados no excesivamente entusiastas con los nuevos contenidos de la integración, como el Reino Unido y Dinamarca.²¹

Esta iniciativa se oficializó en los Consejos Europeos de Bremen, en julio de 1978, y Bruselas, en diciembre del mismo año, y se concretó definitivamente el 13 de marzo de 1979 con el establecimiento del SME, en el que participaban todos los estados miembros, si bien la libra esterlina no formaba parte del mecanismo de tipos de cambio. El SME suponía un importantísimo avance desde el punto de vista institucional y político, según Francisco Aldecoa. Es cierto que la decisión de instituirlo fue tomada fuera del marco comunitario, ya que la CEE únicamente ratificó un acuerdo entre los gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros; sin embargo, con arreglo al nuevo sistema, las paridades entre las distintas monedas no podían ser modificadas unilateralmente por cada país sin la aprobación de los demás estados miembros y la Comisión, lo cual significaba la primera transferencia de autonomía monetaria relevante en favor de las instituciones comunitarias en todo el proceso de integración²².

El objetivo declarado del Sistema era reducir la inestabilidad monetaria, considerada perjudicial para los intercambios, las inversiones y, en general, el crecimiento económico. Es decir, el mismo objetivo que la serpiente, pero con mayor soporte técnico y político. La estabilidad se refería tanto a los tipos de cambio como a una mayor convergencia de las tasas de inflación de los participantes. La razón es que, al ser las economías europeas abiertas e interdependientes, los tipos de interés cobraban una gran relevancia, y en ese contexto, las fluctuaciones monetarias podían tener un impacto directo en los niveles de inflación, renta y empleo de los distintos países.²³

²⁰ MORATA, 1998, 322; ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 17; y FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 108.

²¹ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 38.

²² Los pasos anteriores que he descrito no implicaban más que cesiones formales de soberanía, puesto que las decisiones finales sobre las paridades y los medios para defenderlas siempre estaban en manos de cada estado individualmente. De hecho, los proyectos de una mayor integración, como el Plan Werner, fracasaron precisamente por el rechazo de los gobiernos a ceder una parte sustancial de su autonomía monetaria. Por ello, no debe menospreciarse la aportación que en este sentido supuso la adopción del SME.

²³ MORATA, 1998, 322.

Pero no estaba tan claro cómo alcanzar dicho objetivo. Seguían vigentes las dos posiciones opuestas que habían aflorado en el Comité Werner, y fue necesario recurrir al mismo tipo de decisión: un período inicial, ahora de dos años, con contenido preciso, seguido por otro necesariamente inconcreto, al no existir acuerdo sobre su contenido. También en los contenidos de esa primera etapa hay parecidos entre los dos intentos integradores. Los mecanismos básicos eran los mismos: flotación conjunta de las monedas comunitarias y mecanismos crediticios entre países miembros para respaldar dicha flotación. Pero también hubo diferencias fundamentales en sus reglas y funcionamiento.

El nuevo sistema permitía mayores márgenes de fluctuación que las *serpientes* y preveía asimismo la creación de una unidad de cambio europea: el ecu (siglas inglesas de dicha denominación, European Currency Unit), lo cual era su principal innovación. El ecu no era realmente una nueva moneda, sino una cesta formada por las distintas divisas participantes. Se trataba de un valor de referencia común para las transacciones entre los estados miembros, además del medio de expresión de las partidas ligadas al presupuesto comunitario. La participación de cada moneda en la cesta se determinaba a partir de la importancia de cada economía nacional, teniendo en cuenta su PIB, su participación en el comercio intracomunitario y el peso de su moneda en los mercados financieros internacionales. “Es decir, el ecu es un exponente de la capacidad económica relativa de cada miembro, y es ajeno a las circunstancias de otras monedas, como la de los Estados Unidos, o el oro”²⁴. Esta composición se revisaba cada 5 años, en función de la evolución de las mencionadas variables en ese período.

El SME se basaba en el concepto de tipos de cambio estables, aunque revisables –por respeto a la soberanía nacional, aunque en un marco de cooperación intergubernamental– en función del tipo central definido en relación al ecu. Una de las mayores novedades introducidas era el Mecanismo de Tipos de Cambio e Intervención (MTCI). A partir de unos tipos centrales, expresados en ecus, se calculaba una tabla de tipos de cambio bilaterales entre las distintas monedas con una fluctuación máxima del 2,25% por encima o por debajo del tipo central. Pero, junto a este margen normal, se ofreció la posibilidad de adoptar otro margen del 6% a aquellos países que lo estimasen necesario. El ofrecimiento de esta doble alternativa, uno de los importantes cambios respecto a la *serpiente*, se produjo para facilitar la entrada en el SME de algunos países que en 1979 se mostraban reticentes a su participación: Reino Unido, Irlanda e Italia. No sirvió para convencer al primero, que, como ya he dicho, quedaba fuera del mecanismo, ni fue considerado necesario por el segundo, que participó con el margen normal. Sólo fue aplicado por Italia y, años más tarde, por otros países que se incorporaron al SME antes de 1992: España, Reino Unido y Portugal²⁵.

En el caso de que alguna moneda superara los límites establecidos, la intervención de los bancos centrales se producía de forma inmediata, ya que estaban obligados a hacerlo en defensa de los cambios establecidos. Si aun así la situación era insostenible, se procedía a una redefinición de los tipos centrales, la otra gran novedad en el mecanismo de tipos de cambio: lo que se conoce como realineamiento. Es decir, se adoptaba un sistema de tipos de cambio fijos con ajustes cambiarios, que permitía modificar las paridades por consenso de los miembros –no por decisión unilateral–. Las decisiones relativas a la devaluación o revaluación de la divisa afectada se aplicaban también de forma ineludible.

²⁴ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 38.

²⁵ VARELA PARACHE, 1996, 122.

Varios autores coinciden en un punto muy relevante: se trataba del primer mecanismo monetario que tomaba como referencia un patrón interno a la propia CEE, la evolución de las economías de los estados miembros, y no externo, como había sucedido con el sistema de Bretton Woods o la *serpiente*. No debe, por tanto, pasarse por alto esta circunstancia y el importante avance que supone para el proceso de integración monetaria que estamos estudiando.

[El MTC] representaba la *sartén* de paridades del mecanismo y constituía, de hecho, el núcleo central del SME. Con ello, las relaciones entre las monedas del SME estaban ligadas a la evolución de las economías del propio sistema. Por tanto, contrariamente al sistema tradicional, el patrón de referencia no era exterior (oro o dólar), sino interior al propio sistema²⁶.

Para evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos de estabilidad cambiaria, se establecieron criterios técnicos, como el indicador de divergencia, que permite identificar los motivos de las oscilaciones de los tipos de cambio, cosa que en el sistema de Bretton Woods nunca se hizo. Otra muestra más de la importancia de las novedades que traía consigo el SME²⁷.

El sistema se dotaba de un compromiso de asistencia mutua entre los bancos centrales de los países miembros para defender los límites de fluctuación, que ampliaba, sin modificar su estructura básica, las líneas de crédito creadas a principios de la década. Preveía tres modalidades de mecanismos de ayuda y de crédito: financiación a muy corto plazo –financiación de intervenciones obligatorias en monedas comunitarias–, soporte monetario a corto plazo –créditos mutuos a plazos de entre tres y nueve meses entre los bancos centrales– y colaboración financiera a medio plazo, entre dos y cinco años.

Por último, el acuerdo potenciaba de manera decisiva la primera institución puramente monetaria de la Comunidad: el FECOM, creado como hemos visto en 1973 a propuesta de Werner. Este fondo se convertía en un verdadero fondo monetario europeo dotado de sus propios recursos, con objeto de facilitar la estabilidad de los tipos de cambio entre las divisas participantes. Si cualquiera de los gobiernos tenía dificultades para mantener el valor de su moneda frente a las demás, podía acudir al fondo para obtener créditos a corto o medio plazo hasta un límite prefijado, el total de los créditos aportados en su *cuenta de reservas en ecus* en el FECOM. Con el desarrollo del SME, el FECOM jugó un papel cada vez más importante, ya que los bancos centrales se vieron obligados a poner a disposición del Fondo el 20% de sus reservas de oro y divisas.

²⁶ MORATA, 1998, 323.

²⁷ En las conversaciones previas a la formación del SME, los países considerados de moneda débil, incluida Francia, señalaron la posibilidad de que fuera el país de moneda fuerte el que se separara del resto, obligando a éstos a intervenir. Aunque el sistema de flotación conjunta obligaba a ambos países a intervenir en el mercado para defender los márgenes establecidos, la experiencia de los años setenta indicaba que el peso recaía en los países deficitarios. Estos, en general, tenían que intervenir antes de llegar al margen extremo si querían evitar mayores presiones especulativas. Sin embargo, cuando se producían estas intervenciones, el país con superávit no tenía ninguna obligación de participar, lo cual determinaba una situación asimétrica. De ahí que propusieran el indicador de divergencia como mecanismo para detectar qué moneda estaba separándose del resto, con lo que se establecía una presunción de que las autoridades de ese país debían actuar aunque no se hubiera llegado al extremo de fluctuación (intervenciones intramarginales). En contra de las expectativas iniciales, dicho indicador nunca tuvo mucha relevancia y ésta se redujo a medida que el marco alemán fue acrecentando su predominio. “Así se dio la paradoja de no ser mencionado cuando más justificada hubiera estado su utilización: a principios de los noventa, cuando la combinación de política monetaria y fiscal alemana, derivada de exigencias internas, originó presiones crecientes en los mercados de cambios comunitarios” (VARELA PARACHE, 1996, 123).

A.1.5.2. *Funcionamiento y evolución*

A.1.5.2.1. *Fase inicial: 1979-1983*

Durante los primeros años de vida del SME, adoleció de problemas similares a los de la *serpiente* con siete reajustes de las paridades. Es decir, “continuaron las divergencias en la evolución de los fundamentos y en las políticas económicas, que trajeron consigo numerosos reajustes de los tipos de cambio. Los arreglos cambiarios europeos parecían incapaces de evitar la inestabilidad de los mercados de divisas y de favorecer una convergencia de los resultados macroeconómicos”²⁸.

De nuevo, la falta de convergencia de las políticas económicas nacionales se alzaba como el principal obstáculo para el éxito de un sistema de tipos de cambio en Europa, agravada por la política keynesiana a contracorriente de los primeros gobiernos socialistas, y sumada a un contexto internacional en el que resurgían incertidumbres como la segunda crisis del petróleo en 1979, el mismo año del nacimiento del SME. “(...) no hay que olvidar que su creación fue seguida del segundo aumento de los precios del petróleo. El primero originó la ruptura del proyecto de integración monetaria entonces en curso; el segundo –y la posterior caída de precios– no rompieron el sistema, pero no es de extrañar que hubiera que utilizar al máximo el ajuste de paridades previsto en sus normas”, (VARELA PARACHE, 1996,125).

En estos primeros años, se pudo poner a prueba su flexibilidad como sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables, aunque fue una flexibilidad tan amplia que mostró lo lejos que se estaba de conseguir un área de estabilidad monetaria en Europa. Durante este período inicial hasta 1983, se intentó mantener la competitividad relativa de las economías eliminando los diferenciales de inflación mediante las alteraciones en el tipo de cambio que venían a sustituir a las políticas de corrección de los desequilibrios internos. No lograron reemplazarlas, pero sí avanzaron algo en esta dirección:

El hecho de que las variaciones en el tipo de cambio nominales no corrigieran sino parcialmente los diferenciales de precios impuso un efectos disciplinario en las economías con mayores tasas de inflación, ya que ello implicaba una pérdida de competitividad para sus economías, a través del tipo de cambio. Dicha pérdida de competitividad sólo podría ser mitigada a través de una reducción en el crecimiento de sus precios, lo que favoreció las políticas antiinflacionistas de sus gobiernos.²⁹

A.1.5.2.2. *Segunda fase: 1983-1985*

En los años centrales de la década posterior se produjo un cambio gradual hacia una mayor estabilidad de los tipos de cambio entre las monedas comunitarias, motivado por varios factores, como la apreciación del dólar frente a ellas, la importante convergencia en las variables nominales entre los estados miembros, y la firme alineación de las políticas monetarias sobre aquella del país con menor tasa de inflación.

²⁸ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 21.

²⁹ MAYCAS TARASCÓN, 1993, 88.

Pero el más importante, según el Banco de España³⁰, fue el giro de la política económica francesa. En torno a 1983, Francia comenzó a otorgar una mayor prioridad al rigor y a la convergencia con Alemania, así como al mantenimiento de la estabilidad del tipo de cambio frente al marco. “El empleo pasa a ser considerado como un problema de medio plazo cuya resolución exige la existencia de un marco de estabilidad macroeconómica. Francia se decantó por una política del franco fuerte amarrado al marco y la política monetaria fue sometida, por completo, a la restricción del tipo de cambio. La evolución de los salarios y de los precios había de resultar coherente con la de los principales competidores para evitar apreciaciones inoportunas del tipo de cambio real. En cuanto a la política presupuestaria, había de acompañar a la política monetaria”³¹.

Poco a poco, se fue forjando un consenso cada vez mayor alrededor de esta política, y otros países europeos fueron adoptando estrategias similares, lo que condujo a que los reajustes de tipos de cambio disminuyesen progresivamente entre 1983 y 1987. Y entre este último año y 1992, las bandas se mantuvieron sin modificación alguna³²; anteriormente, se habían producido 12 realineamientos entre 1979 y 1987³³.

Morata asume esta explicación de evolución gradual hacia un sistema más estable, y aduce como prueba varios datos más:

Tras un período inicial caracterizado por reajustes relativamente frecuentes entre las paridades establecidas, el sistema tendió a estabilizarse durante los años ochenta convirtiéndose de facto en un sistema de paridades fijas hasta 1992. La volatilidad a corto plazo de los tipos de cambio entre monedas se había reducido sensiblemente gracias a la combinación de distintos factores: la convergencia de los niveles de inflación, una gestión de los tipos de interés basada en los tipos de cambio, una acción concertada en los mercados de divisas y el control de los movimientos de capital. Durante el período 1979-1985, la variabilidad de los tipos de cambio fue dos veces inferior a la registrada en el período 1975-1979 y siguió disminuyendo fuertemente entre 1986-1989. Por otra parte, mientras que entre 1979 y 1983 se produjeron hasta siete realineamientos monetarios, entre 1983 y 1989 sólo hubo cuatro.³⁴

Precisamente, la evolución hacia ritmos de inflación más bajos y estables es señalado como el factor determinante de la estabilización de los cambios por numerosos autores. Sin embargo, los más críticos ponen en duda que tal logro pueda atribuirse al SME; esa atribución sería la defendida por los *monetaristas*. Dichos críticos señalan que la convergencia de las tasas de inflación del decenio de 1980 afectó a muchos países y que fue, incluso, más acentuada en el caso de países que no pertenecían al SME, entre ellos, en aquella época, España. Por el contrario, los partidarios del SME apuntan las ventajas políticas y económicas de realizar el ajuste hacia menores ritmos de inflación dentro del Sistema, al fijar dichos países su tipo de cambio respecto a una moneda tradicionalmente estable, como el marco. Los bancos centrales de otros países se habrían beneficiado de la mayor credibilidad del Bundesbank. Se han realizado numerosos estudios empíricos tratando de contrastar la tesis de la credibilidad y sus resultados han sido contradictorios, por lo que este sigue siendo un tema de debate abierto.³⁵

³⁰ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 21.

³¹ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 107.

³² BANCO DE ESPAÑA, 21-2.

³³ ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 19.

³⁴ MORATA, 1998, 323.

³⁵ VARELA PARACHE, 1996, 125.

Diversos investigadores han señalado que, como contrapartida a esta evolución hacia la estabilidad de las monedas de la CEE, se produjo un incremento de la volatilidad entre ellas y las del resto del mundo. Así, la volatilidad global de los tipos de cambio de los países comunitarios no disminuyó realmente. Los estudios empíricos realizados muestran, sin lugar a dudas, este aumento de la inestabilidad. Pero el mayor responsable fue la política del dólar de la época Reagan, que determinó la fuerte apreciación de la moneda estadounidense hasta 1985 e hizo inevitable la depreciación posterior.

Con todo, hay que recordar que el objetivo del SME no era la estabilidad mundial de los tipos de cambio, sino la creación de una zona de estabilidad monetaria en Europa, y a eso sí contribuyó. Morata concluye que “al instituir un sistema monetario capaz de estabilizar los tipos de cambio y los precios, la Comunidad había realizado los primeros pasos necesarios para la constitución de un verdadero mercado unificado”³⁶.

Precisamente de este mercado único y sus repercusiones en el proceso hacia la UEM me ocuparé en el siguiente apartado de este Anexo. De momento, en la fase 1983-1985 el contexto internacional resultó favorable a la estabilidad monetaria europea. La política monetaria de Estados Unidos era restrictiva, con prioridad para la lucha contra la inflación. Esta política, junto con unos abultados déficits comercial y presupuestario, por el aumento del gasto de defensa, ejerció una presión sobre los tipos de interés. Se dieron importantes movimientos de capitales a favor de Estados Unidos y la mencionada apreciación del dólar favorable a la estabilidad cambiaria en Europa. La contrapartida a esta estabilidad fue la subida de los tipos de interés para contener la hemorragia de capitales y los riesgos inflacionistas derivados de la depreciación de las monedas europeas en relación al dólar. Esto matizaba la autonomía de Europa frente a las zonas económicas y monetarias extracomunitarias, según Rodríguez Ortiz (1997, 107).

1.1.5.2.3. Tercera fase: 1985-1987

La economía estadounidense empezó a padecer los efectos producidos por los elevados tipos de interés y por la apreciación del dólar. Sus exportaciones estaban amenazadas. El gobierno de Estados Unidos iba a apostar por una rápida depreciación del dólar reduciendo los tipos de interés de los bonos del Tesoro a 10 años del 12% en octubre de 1984 al 6% en junio de 1986.

Pese a la mayor coordinación de las políticas económicas y la convergencia de los resultados macroeconómicos en Europa comentadas en el epígrafe anterior, esta debilidad del dólar iba a suscitar tres reajustes de paridad generados por el efecto sustitución de divisas a favor del marco.

³⁶ *Ibíd.*, 323.

A.1.6. El Acta Única Europea y la reforma del SME

A.1.6.1. El Acta Única

Aunque el SME preveía una segunda etapa y su transformación durante la misma en una unión monetaria con tipos de cambio fijos, este paso no llegó a producirse. Los fuertes desequilibrios de principios de la década retrasaron la llegada de esa etapa, cuyo contenido había quedado, además, sin concretar. Pero en la segunda mitad del decenio de 1980 se dieron las condiciones necesarias para que los estados miembros decidieran avanzar en el proceso de integración monetaria. Contribuyó a ello el desencanto con el sistema global de flotación tras los desajustes anteriores, pero la motivación principal partió de la propia comunidad: el Acta Única Europea (AUE) firmada cuando se acababa de completar la integración de los principales países del Sur de Europa.

Cuando se llega a la decisión de establecer el mercado único, el contexto económico-político, en Europa y en el mundo, presentaba los caracteres que resumen García de la Cruz y Ruesga Benito:

(...) algo estaba cambiando. En 1970 se celebraron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo y ese hecho es exponente de una voluntad de no abandonar el proyecto integracionista por parte de los Estados Miembros. Por otro lado, el SME fue valorado como un factor de estabilidad cambiaria compatible con la inevitable necesidad de controlar la espiral inflacionaria que amenazaba con ser una realidad en varias economías. Finalmente, ante la “dimisión” de los Estados Unidos en su papel de líder económico mundial (que luego se vería como provisional), el SME se presentó como un factor de cohesión y fortalecimiento europeo, tanto económica como políticamente, en el concierto mundial.³⁷

Según diversos autores, era imposible avanzar hacia la unión monetaria sin una mayor integración política, y esa era la circunstancia que empezaba a darse en estos momentos: “La Unión Económica y Monetaria no es pensable sin la realización de la Unión Europea (...) Si es ratificada, se habrá realizado el mínimo político indispensable para llevar a cabo una política económica eficaz”³⁸.

El Mercado Único Europeo (MUE) fue presentado como un programa de eliminación de los obstáculos que impedían la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas. Este proyecto –presente ya en los objetivos fundacionales de la CEE– fue relanzado en 1985 y consagrado en el AUE, firmada el 17 y 28 de febrero de 1986. Este tratado, que preveía la creación del mercado único en enero de 1993 y fortalecía la capacidad de decisión de la Comunidad, contenía un capítulo titulado “Cooperación en materia de política económica y monetaria (unión económica y monetaria)”, cuyo único artículo (102 A) se refería a la cooperación entre los estados miembros a fin de garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias, necesaria para el desarrollo ulterior de la CEE. Para ello, los estados tendrían en cuenta las experiencias adquiridas por medio de la cooperación en el marco del SME y del desarrollo del ecu.

³⁷ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 40-1.

³⁸ MAJOCCHI A., “Les perspectives économiques et monétaires”, ponencia en el Congreso Internacional del Movimiento Europeo, Roma 8-9 de febrero de 1985, 29, apud ALDECOA, 1985, 84-5. En el Capítulo II traté con detalle la relación entre la UEM y la Unión Política.

Este mismo artículo preveía la posibilidad de futuras modificaciones institucionales, para las que se aplicaría el procedimiento de revisión del Tratado de la CEE, y la obligación de consultar al Comité Monetario y al Comité de Gobernadores de bancos centrales los cambios en el ámbito monetario³⁹.

El Acta Única tiene una importancia capital en el proceso de unificación económica y monetaria, no siempre estimado suficientemente. No tanto por el mencionado capítulo, más una declaración de intenciones que otra cosa, sino por que ponía sobre la mesa en toda su amplitud el espinoso asunto de la unión monetaria, más allá de los mecanismos de estabilidad cambiaria recogidos en el SME. La unión económica y monetaria se perfilaba como la culminación lógica del mercado único. Una liberalización tan amplia de los movimientos de capital y de los servicios financieros como la que establecía parecía tener su complemento lógico en una moneda también única. De hecho, en el momento de la firma de la AUE, cundió la sensación de la inevitable pérdida de eficiencia de las ventajas del mercado único si no se procedía a la unificación de criterios en las políticas monetarias y de tipo de cambio de los estados miembros:

El mercado interior sólo podría producir todos los efectos deseados si se eliminaban los costes transaccionales ligados a la conversión de las distintas monedas y las incertidumbres derivadas de la inestabilidad de los tipos de cambio. Las variaciones de los tipos de cambio dificultan los intercambios comerciales y modifican de forma imprevisible la rentabilidad de las inversiones. Por otra parte, una moneda única permite comparar los precios de las mercancías y los servicios en el conjunto del espacio europeo, estimulando la competencia y los intercambios.⁴⁰

A la inversa, la libertad de movimientos de mercancías y de capitales, también podía desbaratar los objetivos internos de política monetaria de cada país. Como explican García de la Cruz y Ruesga Benito, “con frecuencia, las autoridades nacionales tratan de fijar tipos de interés que permitan, por ejemplo, el control de la inflación y la estabilización de la economía nacional, pero pueden fracasar por la llegada masiva de capitales y de mercancías desde fuera, sin que se puedan imponer restricciones por los acuerdos alcanzados”⁴¹.

Sin embargo, las ventajas de una moneda única eran incompatibles con la preservación de la soberanía monetaria de los estados miembros. Es muy extendida la opinión en la literatura económica especializada de que las turbulencias monetarias de 1992 y 1993, que, como veremos, condujeron a la salida de la lira italiana y de la libra esterlina del SME, y a la ampliación de las bandas de fluctuación al 15%, se debieron a la incoherencia entre la liberalización plena del comercio y, sobre todo, de los movimientos de capital, y el mantenimiento de la autonomía nacional en política monetaria. Según la mayoría de los expertos, el mercado interior, apoyado tan sólo en el SME, no era por sí solo una garantía de estabilidad económica y monetaria.

“La libertad de circulación de capitales y las paridades fijas no parecían compatibles con el mantenimiento de políticas macroeconómicas independientes. Sin embargo, la solución del problema no era estrictamente económica, sino política, y se hallaba directamente relacionada con la soberanía de los estados miembros sobre sus monedas”, asegura Morata (1998, 324).

³⁹ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 20.

⁴⁰ MORATA, 1998, 324.

⁴¹ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 41.

A.1.6.2. *Reforma y juicio crítico del SME*

A.1.6.2.1. *Los acuerdos de Nyborg-Basilea*

La primera medida para intentar resolver este desequilibrio entre unificación de los mercados y heterogeneidad de las políticas monetarias y cambiarias fue el fortalecimiento del SME, plasmado en los acuerdos de Nyborg-Basilea, de septiembre de 1987, que se encuadran dentro del contexto del Acta Única Europea. Este fortalecimiento consistía en una ampliación y profundización de los instrumentos al alcance de las autoridades monetarias para frenar las tensiones que tanto la libertad de movimiento de capitales del MUE como los factores externos a la CEE pudieran originar en el Mecanismo de Tipos de Cambio. Sugerían a las autoridades monetarias, con palabras del Informe del Comité de Gobernadores de 1992, el empleo “más amplio, activo, flexible y concertado” de los tres instrumentos existentes para frenar las tensiones en el SME. Estos instrumentos eran:

- Los movimientos de tipos de cambio dentro de las bandas: realineamientos
- La intervención de los bancos centrales en los mercados de cambios. (Estos dos instrumentos ya han sido explicados en el epígrafe dedicado al SME)
- La gran novedad: la modificación de los tipos de interés para sostener los tipos de cambio. O mejor dicho, el uso intensivo de los diferenciales de tipos de interés entre las monedas participantes en la defensa de la estabilidad de los tipos de cambio⁴². Tradicionalmente, los tipos se habían empleado unilateralmente con el objetivo prioritario clásico del control de la inflación nacional. Estos acuerdos suponen, pues, un importante cambio de mentalidad: basar la gestión de los tipos de interés en los tipos de cambio, una verdadera revolución, tanto en el plano práctico, pues fue uno de los factores claves para que no se produjera ningún realineamiento entre 1987 y 1992, como en el simbólico, ya que representa un paso más –y muy destacado– en la comunitarización de la política monetaria. En definitiva, ponía al servicio de un objetivo común el *sancta sanctorum* de la política monetaria nacional. Sin embargo, estos aspectos positivos de la utilización de los tipos de interés para lograr la estabilidad cambiaria tenían también su vertiente menos benévola, que era la vinculación de facto de la política monetaria de los estados miembros con la del más fuerte, el Bundesbank alemán.

Además de esta reforma del SME, en el período posterior a la firma del Acta Única se produjo la ampliación del mecanismo de cambio a tres nuevas divisas y la plena integración de la lira italiana, reduciendo su margen de fluctuación al 2,25%. La peseta entró en junio de 1989, la libra esterlina en 1990 y el escudo portugués en 1992, todas ellas con bandas de fluctuación del 6%. Ello suponía un nuevo factor de inestabilidad para el sistema, al incorporar unas divisas débiles y respaldadas por unas economías muy desequilibradas, con altos tipos de interés, que sin embargo no provocó una crisis, al menos inmediata.

⁴² ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 20.

A.1.6.2.2. *La cuarta fase del SME: 1987-1991*

Este período, anterior a la entrada en vigor del AUE y posterior al fortalecimiento del SME, fue de gran estabilidad y descansó en la *paradoja de los tipos de interés*, que explicaré más adelante, y en las incertidumbres en torno a la unificación alemana, que contribuyeron en un primer momento a la estabilidad monetaria europea, al desviar la especulación sobre el yen.

Los miembros del mecanismo de tipos de cambio con mayor inflación e importantes déficits exteriores acudieron al fuerte diferencial de interés para estimular la entrada de capitales, ejercer una presión apreciativa sobre el tipo de cambio y contener las presiones inflacionistas internas. Pero dichas entradas contribuyeron a aumentar la base monetaria y dificultaron la consecución del objetivo antiinflacionista.

La mejora de la convergencia en materia de inflación a partir de 1985 y la ausencia de reajustes desde 1987 habían parecido convencer a los mercados de que las alteraciones del tipo de cambio para ganar cuotas de competitividad pertenecían al pasado. Los capitales afluyeron de los países con menor crecimiento, inflación y rentabilidad financiera hacia los países con mayor crecimiento, mayor tasa de inflación y tipos de interés más elevados. La economía real, una vez superada la euforia primera, iba a padecer esta política generadora de desequilibrios. Este efecto fue muy evidente en el caso español tras la incorporación de la peseta al SME, ya que nuestra divisa se situó en la parte alta de la banda de fluctuación, no por razones de tipo real, sino por la aplicación de una política monetaria orientada a controlar la inflación en un contexto de déficit público desbocado. Pero el propio Bundesbank se mostraba también muy escéptico con los medios mediante los cuales se lograba la estabilidad de los tipos de cambio:

En la medida en que la estabilidad del tipo de cambio, o incluso la fuerza de algunas monedas que no pertenecen al núcleo duro del SME, se puede explicar, ante todo, por los tipos de interés inducidos por la inflación, esta estabilidad tan sólo se justifica si se consolida una política económica orientada hacia la estabilidad. Si no se logran eliminar las causas estructurales de la inflación en un lapso de tiempo razonable, resultará probablemente difícil evitar el tener que acudir a unos ajustes de los tipos de cambio.⁴³

Según el profesor Rodríguez Ortiz, “las paradojas son obvias e iban a generar la posterior inestabilidad”. Dichas paradojas eran:

- Francia no cesó de reclamar, durante todo el año 1991, un cambio de orientación en la política monetaria española con el fin de poder rebajar sus tipos de interés para dotar a su política monetaria de mayor margen de maniobra contra el ciclo. La política monetaria española producía efectos negativos en la competitividad nacional por la apreciación del tipo de cambio nominal, perjudicial para las exportaciones y para las inversiones sensibles a la alteración del tipo de interés, y transmitía efectos negativos a las economías de otros estados miembros pertenecientes al SME

⁴³ DEUTSCHE BUNDESBANK, *Informe anual 1990, 1991*, 66.

- *La paradoja del tipo de interés* –mantener unos tipos altos en unas economías con grandes desequilibrios estructurales internos y con errores e incoherencias de los diversos componentes de sus políticas económicas– permitió escamotear, por un tiempo, los efectos perniciosos que emanaban de las carencias en materia de coordinación y de convergencia. Estos efectos quedarían al descubierto con la reunificación alemana y el posterior incremento de los tipos de interés de ese país, que generaría una espiral deflacionista en todos los países que iban a permanecer en la disciplina cambiaria del SME

Los mercados iban a extraer las lecciones de esa insostenibilidad de las paridades sobre unas bases ficticias y contraproducentes económicamente. Además, la experiencia española demuestra que la pertenencia a un sistema de tipos de cambio fijos puede introducir una mayor disciplina en materia de precios, pero que no garantiza por sí sola la convergencia en inflación. “Nuestras economías son complejas, heterogéneas y una combinación de factores intervienen en el desarrollo del fenómeno inflacionista que no es única ni principalmente monetario”⁴⁴.

Estas contradicciones harían saltar por los aires el SME en su momento más delicado, cuando ya se había aprobado un plan para alcanzar, de una vez por todas, la unión monetaria. De dicha crisis me ocuparé más adelante, una vez estudiado todo el proyecto aprobado en Maastricht en 1991. Pero antes de tratar la génesis del proyecto, el Informe Delors de 1989, creo que merece una pena detenerme para hacer una somera evaluación del funcionamiento del SME, dada su enorme trascendencia en el proceso de unificación que estoy estudiando, hasta ese momento.

A.1.6.2.3. Juicio crítico del SME

La admisión de la peseta, el escudo y la libra fue la prueba de fuego del SME, donde demostró su validez y capacidad para conservar la estabilidad monetaria en el seno de una CEE que caminaba inexorablemente hacia la plena implantación del mercado único. Así lo ratifica el Banco de España:

El SME parecía haber conseguido sus objetivos: una elevada estabilidad cambiaria en Europa –extendida a un área cada vez mayor– y, en parte como consecuencia de ella, una cierta convergencia nominal. A finales de los ochenta y principios de los noventa, el alto grado de estabilidad cambiaria alcanzado en Europa era más destacable, por haber venido acompañado por un progreso gradual, pero inexorable, hacia la libre circulación de capitales, ya que la movilidad sin restricciones de los flujos financieros hace más difícil la estabilidad de los tipos de cambio.⁴⁵

La mayoría de los expertos coinciden con este juicio favorable del SME. Por ejemplo, Morata opina que “en suma, el balance positivo del SME y la experiencia adquirida por los Bancos Centrales en la gestión común de los tipos de cambio facilitaron enormemente el proceso de preparación de la UEM” (MORATA, 1998, 323).

⁴⁴ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 109-10.

⁴⁵ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 22.

Varela Parache también participa de esta valoración: “La evaluación que se puede hacer de todo este período del SME es básicamente positiva. El sistema promovió una zona de estabilidad monetaria en Europa, lo cual constituía el objetivo principal para el que fue establecido”. Y concluye: “La mayor estabilidad de los mercados de cambio europeos lograda en ese período, especialmente desde 1987, iba a hacer posible elaborar y acordar el proyecto de la UEM” (VARELA PARACHE, 1996, 124).

Pese a esta coincidencia, no han faltado las críticas al funcionamiento del sistema. La principal ha sido la polarización que las políticas monetarias del resto de los estados miembros sufrieron respecto de las orientaciones seguidas por Alemania y, más precisamente, por el Bundesbank. Una polarización que se hizo *oficial* con los acuerdos de Nyborg-Basilea, como he reseñado. Este protagonismo alemán se debe al peso del marco en la composición del ecu, alrededor de un tercio, y a la tenacidad alemana en la lucha contra la inflación por encima de cualquier otro objetivo.

“En lo que fracasó rotundamente el SME fue en el objetivo de crear un sistema simétrico de obligaciones y derechos, que algunos países consideraban fundamental cuando se estableció”, afirma tajante Varela Parache. Según este autor, la utilización del ecu como referencia y el indicador de divergencia deberían haber evitado esta nueva polarización, que ya se produjo con el primer intento de unificación monetaria, el derivado del Plan Werner. Como a los países débiles les interesaba más su margen bilateral con la moneda más fuerte y no con el ecu, y como, en cualquier caso, las intervenciones en el mercado de divisas se hacían a través del marco, esta moneda se convirtió en la referencia del sistema, que se hizo claramente asimétrico⁴⁶. Lo único que podría haber dulcificado esa asimetría hubiera sido el indicador de divergencia, pero nunca llegó a jugar el papel que tenía asignado. La práctica dictó la preeminencia de las intervenciones intramarginales para evitar mayores presiones, lo que hizo más difícil que de encendiera la luz roja de este indicador. Además, esta asimetría –Alemania siempre tuvo un papel mínimo en las intervenciones– terminó por ser asumida por los países más débiles, que centraron sus esfuerzos en reducir el diferencial de inflación con Alemania. De esa forma, ninguno de los dos instrumentos funcionó como se había previsto, y eso provocó que “el marco alemán ocupara el centro del sistema y fuese el término de referencia para los tipos de cambio y los tipos de interés del resto de las monedas europeas”⁴⁷.

“Además, se ha sospechado que se decidió conceder un mayor poder a Alemania para poder justificar, por parte de los demás Gobiernos, este tipo de medidas [de reducción de la inflación], no precisamente populares, ahí donde la resistencia social es mayor (en Francia, sobre todo, pero también en España, por ejemplo)”, añaden García de la Cruz y Ruesga Benito⁴⁸.

Estos autores, aun reconociendo los logros del SME en la reducción de la volatilidad de los tipos de cambio, un 500% entre 1986 y 1989 respecto al período 1979-1985, y sus efectos positivos para afrontar las reformas necesarias para superar las recepciones, opinan que es un instrumento incompleto. Sus argumentos son los siguientes:

⁴⁶ Este autor cita a Giavazzi F. y Pagano M., “The Advantage of Tying One’s Hands: EMS Discipline and Central Bank Credibility”, *European Economic Review* 1988: “el resto de los países fija pasivamente el tipo de cambio respecto del marco alemán y modifica su paridad con él cuando los diferenciales de inflación le fuerzan a hacerlo”.

⁴⁷ VARELA PARACHE, 1996, 126-7.

⁴⁸ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 41.

Primero, porque de forma buscada, o por haber resultado inevitable, lo cierto es que el Bundesbank ha acabado siendo el auténtico director de las políticas monetarias y de tipo de cambio de los demás Estados de la Unión.

En segundo lugar, porque los compromisos de apoyo entre Bancos Centrales, a fin de mantener la estabilidad de los cambios, no eran sólo una garantía para los operadores financieros, que debiera haber tenido en correspondencia un comportamiento leal por parte de estos últimos, sino que abrían una oportunidad única para obtener beneficios adicionales; en tanto que los Bancos Centrales tienen la responsabilidad de aceptar las ofertas de compra de las divisas contra las que se considerara oportuno actuar.

Tercero, el SME nació con un elevado grado de provisionalidad, en una situación de debilidad del dólar y con un limitado, aunque expansivo, mercado internacional de capitales. La situación ha cambiado para las economías europeas y también el contexto internacional, los mercados financieros se han consolidado, el dólar ha recuperado su protagonismo y su autonomía respecto de la economía internacional, por lo que resulta lógico que se planteara la oportunidad de avanzar en una alternativa al SME.

Por último, una vez realizada la unión aduanera por la cual los países no pueden imponer restricciones a las importaciones procedentes de las demás economías de la Unión, la corrección de los déficits de la balanza de pagos presenta dificultades adicionales, al tener que competir en su financiación en un mercado internacional en el que los operadores son muy exigentes sobre las condiciones para la concesión de financiación. Esta circunstancia obliga a una mayor coordinación de las políticas nacionales a fin de no perjudicar la estabilidad de los intercambios, lo que afectaría negativamente a todos y, especialmente, al propio proceso de integración.⁴⁹

A.1.7. El Informe Delors

Hemos visto en los epígrafes anteriores los logros y limitaciones del SME como instrumento para conseguir la estabilidad cambiaria a lo largo de un período de 10 años aproximadamente, entre 1979 y 1989. Independientemente de las críticas que se puedan plantear a su funcionamiento, un hecho cierto es que los gobiernos de los estados miembros se dieron cuenta de que el SME no era suficiente, ni siquiera con la profundización de 1987, para conseguir un pleno aprovechamiento del Mercado Único Europeo, que iba a entrar en vigor en 1993. “La implantación de una moneda única parecía ser la continuación natural de la evolución del SME y la coronación del mercado único”⁵⁰. Ya he hecho una primera aproximación a este asunto, en la que he comprobado que la inestabilidad cambiaria perjudica notablemente el comercio y la inversión intracomunitarios; y a la inversa, la liberalización total de los movimientos de mercancías, servicios y, principalmente, capitales puede echar por tierra los objetivos de política monetaria y cambiaria de cada país. Es decir, que parecen incompatibles tres elementos: la libertad de circulación de capitales, unas paridades fijas como las pretendidas en el SME y la independencia de las políticas económicas nacionales.

⁴⁹ *Ibíd.*, 41-2.

⁵⁰ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 22.

También hemos visto que, llegados a este estadio de la integración económica y monetaria, los principales obstáculos que quedaban por vencer no eran de orden económico, sino político: la resistencia a la pérdida de la soberanía nacional sobre uno de sus símbolos, la moneda. Así pues, el único camino que se podía tomar para proseguir la unificación monetaria era renunciar, siquiera parcialmente, a esa soberanía.

Sin embargo, a finales del decenio de 1980, dos tipos de factores presionaban fuertemente en favor de la UEM: “Por una parte, los Estados miembros estaban cada vez más convencidos de la intención de Estados Unidos de aprovecharse de la posición dominante del dólar en el sistema monetario internacional para recabar mayores beneficios para su economía. Por otra parte, la rapidez de los acontecimientos en el Este de Europa, desde la caída del muro de Berlín hasta la unificación alemana, pasando por la desintegración de la Unión Soviética, generaba grandes preocupaciones entre los dirigentes europeos”⁵¹. A ello hay que añadir el optimismo económico originado por la fase de fuerte crecimiento que atravesaban las economías europeas y que dejaba atrás definitivamente la crisis iniciada la década anterior, lo que se tradujo en una confianza en que el mercado interior acarrearía grandes ventajas que, como he constatado, no podrían ser alcanzadas con la fluctuación de los tipos de cambio de las monedas.

Por otra parte, hay que recordar que esos son los años del fenómeno conocido como *eurooptimismo*, que sucedió a las vacilaciones del proceso de integración de la década anterior, provocadas por la crisis energética y monetaria. Este impulso renovado estuvo motivado, además de por la expansión económica, por la toma de conciencia de los logros de la integración europea⁵² y la ampliación de la Comunidad a países de economías más débiles y menor estabilidad democrática, que rápidamente se mostraron como socios leales y comprometidos con el proceso. Es decir, los dos ejes sempiternos de la integración: profundización y ampliación. La aprobación del Acta Única y la creación del mercado único, como hemos visto, reforzados por el Informe Checcini de 1988 —que señalaba la necesidad de abolir cerca de trescientos obstáculos a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, con objeto de reforzar el mercado único como instrumento de crecimiento de la economía europea⁵³—, fueron el colofón a esta recuperación de la confianza en las posibilidades y en las ventajas de la integración europea. Un ambiente, en suma, más proclive a las cesiones políticas en favor del colectivo, en el convencimiento de que reportarán unos beneficios mucho mayores⁵⁴.

⁵¹ MORATA, 1998, 325.

⁵² “(...) el compromiso integracionista se fortalece con el análisis de los logros de la integración que desembocó en el desazonador y valiente Libro Blanco sobre la Realización del Mercado interior, dirigido por Lord Cockfield en 1985. El solo propósito de examinar qué había pasado con el funcionamiento de la unión aduanera, tras la recesión económica de los años setenta, mostraba un pulso latente en la integración ignorado (u ocultado) que contribuyó a relanzar la idea europea” (GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 48).

⁵³ Este informe calculaba el coste de la “no Europa”, subrayando el freno a la libertad y a la eficiencia de los intercambios que suponía la inexistencia de una moneda única en un mercado que consagraba las cuatro libertades de circulación (FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 108).

⁵⁴ Este ambiente coincide en el tiempo con dos importantes fenómenos en el plano teórico-político. Por una parte, el resurgimiento del funcionalismo (conocido como neofuncionalismo) tras la dominación de la visión intergubernamentalista durante los años de la crisis. Por otra parte, el apogeo de la llamada *revolución liberal* encabezada por Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y que se basaba en desmontar el sistema de economía mixta de raíz nekeynesiana que había imperado en Europa y, en menor medida, en EEUU desde la Segunda Guerra Mundial. Esta revolución pretendía volver a las esencias del liberalismo económico mediante un proceso de desregulación y privatización de empresas públicas en pos de una mayor eficiencia, una reducción sustancial del déficit público y, en consecuencia, del estado del bienestar, y una

El primer paso en esta dirección se dio en el Consejo Europeo de Hannover, del 27 y 28 de junio de 1988. En esa ciudad alemana, los jefes de estado o de gobierno de los entonces 12 retomaron seriamente el proyecto e instituyeron un Comité para el Estudio de la Unión Económica y Monetaria, dirigido por el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors. Dicho comité estaba integrado por los doce gobernadores de los bancos centrales de la Comunidad y tres expertos independientes, entre ellos el ex ministro de Economía español Miguel Boyer⁵⁵.

Los trabajos del comité dieron como fruto un informe presentado en abril de 1989, que pasaría a la Historia como Informe Delors. En él, se trataba tanto la vertiente de la Unión Económica como la de la Unión Monetaria. Sobre esta última, retomaba las ideas básicas del Plan Werner, incluido el Sistema Europeo de Bancos Centrales, y establecía que el objetivo de la Unión Monetaria era “conseguir la completa liberalización de los movimientos de capitales, la plena integración de los mercados financieros, la convertibilidad total e irreversible de las monedas, la fijación irrevocable de las paridades ligada a la eliminación de los márgenes de fluctuación y, eventualmente, la sustitución de las monedas nacionales por una moneda única”⁵⁶.

Para alcanzarlo, el Informe Delors proponía un plan de aproximaciones sucesivas en tres etapas:

- La primera fase, prevista para el período junio 1990 - enero 1992, pretendía un mero reforzamiento de la cooperación en política monetaria entre los bancos centrales, en el seno del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la CE, con objeto de reforzar el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, así como la integración en el mecanismo de cambios de todas las monedas que permanecían fuera y la desaparición de las bandas de fluctuación anchas del 6%; es decir, la aplicación estricta de lo acordado en el SME. Durante esta etapa estaba previsto que se consiguiera la libertad total de movimientos de capital
- La segunda fase, que se iniciaría en enero de 1992, consistiría en la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), una institución nueva e independiente, y en una transferencia gradual del poder de decisión en política monetaria al ámbito supranacional. Deberían adoptarse normas comunes sobre la magnitud y financiación de los déficits presupuestarios nacionales, aunque no obligatorias, y definirse las orientaciones generales de la política económica a escala comunitaria, mediante el voto mayoritario. Además, contemplaba una disminución generalizada de las bandas de fluctuación y la excepcionalidad de la modificación de las paridades

estricta política monetaria que perseguía únicamente el control de la oferta monetaria y de los precios. No obstante, la aprobación del AUE, además de consagrar el mercado interior, dota a la Comunidad de unos mecanismos de solidaridad mayores que nunca (Fondos Estructurales y de Cohesión), lo que consagra la equidad como principio rector del proceso de integración, junto a la eficiencia del mercado único, en la mejor tradición demócrata cristiana y socialdemócrata de la Europa continental.

⁵⁵ Este es un proceder normal en la vida comunitaria. Lo excepcional es que fuera el propio presidente de la Comisión el que asumiera la presidencia –de ahí que se haya denominado Comité Delors–, confiriéndole así un carácter de órgano de la CE. También lo fue que formaron parte de él todos los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros, con lo que estos estuvieron directamente vinculados a una propuesta que implicaría, de llevarse a cabo, limitaciones importantes a su acción futura.

⁵⁶ MORATA, 1998, 324.

- En la tercera fase, sin fecha predeterminada, las paridades entre las monedas nacionales quedarían fijadas irrevocablemente, y serían sustituidas por el ecu, convertido en una moneda de pleno derecho administrada por el mencionado Fondo. Las decisiones de política monetaria se transferirían totalmente al Banco Central Europeo (BCE), que también administraría las reservas de divisas y procedería a emitir la moneda única. En esta fase, los límites presupuestarios impuestos por el Consejo a los estados serían obligatorios⁵⁷

“A la vista de la evolución ulterior de los hechos, puede decirse que el Comité Delors estableció la agenda y, hasta cierto punto, anticipó incluso el capítulo del Tratado de Maastricht consagrado a la UEM”, concluye Morata (1998, 325). Sin embargo, en el Informe se establecía que las cesiones de soberanía a los órganos comunitarios se iniciarían en la segunda etapa y llegarían a su plenitud en la tercera, mientras que la negociación previa al TUE dejó para la tercera todas las modificaciones sustanciales. Como consecuencia de ello, la segunda fase perdió una parte importante de su contenido, como la creación del BCE, que se sustituyó por un embrión –el Instituto Monetario Europeo– para realizar la preparación técnica.

En particular, el TUE concibe la segunda etapa –que había de iniciarse con el año 1994–, básicamente, como una prolongación de la primera; no hay en ella toma de decisiones en común ni transferencia gradual de la capacidad de decisión, sino que la política monetaria continúa estando en manos de las autoridades nacionales; en el ámbito institucional, se decidió reforzar el marco de cooperación entre los bancos centrales, transformando el antiguo Comité de Gobernadores en el Instituto Monetario Europeo, que se encargaría, junto con la Comisión de la CEE, de la preparación técnica de la UME; pero se acordó retrasar hasta la tercera etapa la creación del SEBC y eludir, en esta segunda fase, la transferencia de funciones operativas a la institución central.⁵⁸

Así pues, el plan se basaba en la coordinación de las políticas económicas y monetarias de los estados miembros para hacer posible la creación de una moneda única y un Sistema Europeo de Bancos Centrales, equivalente a un banco central europeo, inspirado en el modelo del Bundesbank alemán. Dicho banco sería independiente, aunque responsable ante el Consejo y el Parlamento europeos, y debía tener como objetivo fundamental la preservación de la estabilidad monetaria y de precios, la gran preocupación histórica del Banco Federal alemán. La nueva institución tendría una estructura federal, basada en un Consejo de Gobernadores y un Consejo General. Los bancos centrales nacionales actuarían como brazos ejecutivos del sistema⁵⁹.

En el apartado de la Unión Económica, el Informe Delors no estaba, ni mucho menos, tan bien definido, sino que era mucho más vago e impreciso. Consideraba la Unión Económica formada por cuatro elementos: el mercado único, con la libertad de movimiento de los cuatro factores; las políticas de competencia; las políticas comunes estructurales y de desarrollo regional; y la coordinación de las políticas macroeconómicas, especialmente las reglas que debían regir la política presupuestaria, a partir de la segunda etapa de la UEM⁶⁰.

⁵⁷ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 22-3, MORATA, 1998, 324-5 y VARELA PARACHE, 1996, 128-30.

⁵⁸ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 23.

⁵⁹ MORATA, 1998, 324.

⁶⁰ ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 21.

La propuesta de Delors refleja su talante socialdemócrata al combinar aspectos que afectan a la economía productiva, como la ampliación de los mercados, la política de cohesión o la coordinación de las políticas nacionales, y no solamente las monetarias, también las presupuestarias y fiscales, con otros aspectos como la organización de la toma de decisiones desde una perspectiva unificada. Sin embargo, no concreta el contenido de las políticas que harían más factible el proceso, ni tampoco los objetivos específicos de la coyuntura económica, dejando abierta de par en par la puerta a las políticas restrictivas al insistir en el control de la inflación como objetivo prioritario de la actuación del futuro Banco Central Europeo⁶¹.

El Informe Delors fue aprobado en el Consejo Europeo de Madrid del 26 y 27 de junio de 1989, coincidiendo con la incorporación de la peseta al mecanismo de cambios del SME⁶². En esta cumbre se decidió que la primera fase entrara en vigor el 1 de julio del año siguiente, al mismo tiempo que la Directiva 88/361/CEE del 24 de junio de 1988, que consagraba la libertad de movimientos de capitales en ocho de los entonces doce estados miembros. De nuevo, esta decisión se pudo tomar porque, al igual que ocurrió con el Plan Werner, la primera etapa no comportaba cesiones significativas de soberanía y dejaba margen para una amplia negociación posterior antes de pasar a la segunda fase. Con todo, el Consejo de Madrid tuvo que vencer las fuertes resistencias de la primera ministra británica, Margaret Thatcher, opuesta a cualquier avance en la integración que fuera más allá del mercado único.

Como corolario de esta puesta en marcha de la UEM tal y como estaba concebida en el Informe Delors, el Consejo Europeo de Estrasburgo, celebrado en diciembre de 1989, decidía instituir, de nuevo con el voto en contra de Gran Bretaña, una Conferencia Intergubernamental (CIG) encargada de definir las modificaciones necesarias en los tratados fundacionales para alcanzar la UEM. La estudiaremos en el próximo epígrafe.

⁶¹ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 49-50.

⁶² La peseta entró en el SME a 65 unidades por marco con una banda de fluctuación del 6%. Este tipo de cambio fue considerado por numerosos expertos excesivo para las posibilidades de la economía española ("la peseta de iridio" la llamó Ramón Tamames) y después se confirmó como insostenible con las crisis monetarias de la primera mitad de la década de 1990, que condujeron a las inevitables devaluaciones.

A.2. El Tratado de la Unión Europea

A.2.1. La Conferencia Intergubernamental

A.2.1.1. Posiciones ante la CIG

Ya he destacado anteriormente que, a lo largo de todo el proceso, la integración monetaria y económica ha estado impulsada por el eje franco-alemán, si bien París y Bonn han tenido posiciones muy diferentes desde la misma fundación de la CEE. Mientras París pretendía conseguir una unificación monetaria para garantizar la estabilidad económica, los alemanes concedían más importancia a la unión económica y consideraba la política económica común como requisito de la estabilidad monetaria.

En el período comprendido entre la redacción del Informe Delors y la firma del Tratado de Maastricht, extremadamente complejo desde el punto de vista negociador, se repitió de nuevo esta coincidencia de voluntades francoalemanas, con objetivos y contenidos diferentes. No conviene olvidar que a esta oposición de conceptos sobre la integración se añadió la unificación alemana que siguió al derrumbamiento de los sistemas comunistas del Este de Europa. Una unificación que, dada su importancia histórica, alteró completamente las actitudes de los países europeos justo en el momento culminante del proceso de integración: en vísperas de la entrada en vigor del mercado único, en pleno período de *eurooptimismo*, y cuando los estados parecían, al fin, dispuestos a realizar cesiones fundamentales de soberanía en aras de una unificación monetaria que coronase el mercado interior creado con el Acta Única.

La aceptación de la UEM por parte de Alemania puede considerarse en cierto modo como una transacción: unificación a cambio de la UEM, además de un aumento de la legitimidad de Alemania entre los demás Estados miembros. Sin duda, para Alemania, que desde los años ochenta ha gestionado de facto la política monetaria europea, los incentivos para renunciar al marco eran más políticos que económicos⁶³.

Y es que la moneda única suponía un paso gigantesco en la integración europea, y eso podía facilitar el establecimiento de una política de defensa común, objetivo relevante para Alemania, habida cuenta de su Historia y de su posición central en Europa. Además, estaba muy interesada en la ampliación de la Comunidad a los países de Europa Oriental, la expansión natural de su mercado. Desde el punto de vista estrictamente económico, obtendría la ventaja de evitar los problemas que los ajustes cambiarios podían originar al país de moneda más estable, sobre todo tras completarse el mercado único y desaparecer las fronteras.

⁶³ MORATA, 1998, 325. De los aspectos políticos de la UEM me ocupé profusamente en el Capítulo II.

En cualquier caso, hay que señalar que el diseño final de la UEM se ajustó significativamente a las tesis del Bundesbank: control estricto de la inflación, políticas monetarias y presupuestarias ortodoxas liberales, independencia absoluta de la autoridad monetaria respecto al poder político europeo y nacional, exigencia de una fuerte convergencia de las economías más atrasadas para entrar en la UEM, etc. El banco central estaba inicialmente más interesado en la operación que el propio canciller Kohl, ya que Alemania era quien más tenía que sacrificar en la aventura. A este respecto, es importante destacar el temor alemán a la pérdida de control de la política monetaria y a la desaparición del marco. Para este pueblo, como hemos visto, su moneda es símbolo de la estabilidad económica desde su desplome en el período de entreguerras, que dejó el amargo recuerdo de la hiperinflación en el pueblo alemán y la consecuencia del ascenso irresistible de Hitler, y símbolo también de la propia identidad nacional más que en ningún otro país europeo, ya que los signos tradicionales del patriotismo alemán han quedado inevitablemente ligados al pasado nazi. Incluso, el temor se amplía a la desaparición del mismo Bundesbank, considerado como el mejor garante contra la tan temida inflación. De ahí que los alemanes exigieran como contrapartida del sacrificio del marco una solidez similar de la moneda única y, además, algún paso adelante en la agenda política europea que justificase esta ofrenda.

Para los demás países, los posibles beneficios económicos y políticos derivados de la moneda única dependían en última instancia de la voluntad de Alemania, con lo que ésta ha dispuesto de un notable poder de negociación en la construcción de la UEM.

El interés de Francia por la UEM procede de una cierta preocupación por la tentación alemana, tras la unificación, de dirigir sus intereses hacia el Este de Europa, dejando de lado a sus socios comunitarios. Desde la perspectiva política y económica, también se han aducido los beneficios que podía obtener de una moneda única, limitando a la vez la influencia alemana sobre la política monetaria europea: se crearía un área más amplia en la que la actuación conjunta de varios países podría contrapesar el poderío alemán. “El propósito francés fue evitar la posición hegemónica lograda, de hecho, por el marco y las autoridades monetarias alemanas. Se trataba de conseguir un mecanismo de decisión comunitario, donde Francia tuviera una cuota importante de atribuciones, aun aceptando de antemano que la política monetaria daría a la estabilidad un carácter prioritario que no había tenido en la tradición francesa”⁶⁴. De ahí que insistiera, antes y después de la firma del TUE, en la creación de un consejo económico que coordinara las políticas económicas de los países que se integraran en la UEM, que sirviera de contrapeso al independiente y *todopoderoso* banco central postulado por Alemania.

La moneda única permitiría afianzar la alianza francoalemana en el plano de igualdad entre los dos estados que existía antes de la unificación alemana. Y Francia consideraba indispensable avanzar en la integración económica y monetaria de forma rápida para hacer frente a la creciente hegemonía mundial de los Estados Unidos y de Japón, así como a la amenaza de los países asiáticos emergentes. Además, se han destacado los inconvenientes que para el crecimiento económico en Francia tenía la política de altos tipos de interés practicada por el Bundesbank desde la unificación alemana.

⁶⁴ VARELA PARACHE, 1996, 130.

Frente a estos argumentos, cabe recordar dos cosas: que el interés alemán por la UEM es anterior a la unificación, y se puso de manifiesto de forma explícita en la cumbre de Hannover de junio de 1988; y que el Bundesbank tuteló atentamente la evolución del franco a lo largo de las distintas crisis monetarias de principios del decenio de 1990.

La actitud del resto de los socios comunitarios se ha relacionado, en general, con la posición de Francia favorable al control colectivo de la política monetaria o con la voluntad de acelerar el proceso de integración –Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia–, con la exigencia de compensaciones financieras a los sacrificios que exigiría la UEM –España, Portugal, Grecia e Irlanda– o, por último, con la introducción de cláusulas derogatorias –Dinamarca y Gran Bretaña–. Este último, el Reino Unido, mantuvo su oposición a todo lo que significase supranacionalidad, incluida, por supuesto, la creación de la UEM. “En cualquier caso, resultaría difícil encontrar explicaciones claras y unívocas para un proceso dinámico y complejo de estas características”⁶⁵.

También cabe mencionar la influencia de los grupos de interés y, en particular, de las grandes multinacionales europeas, objetivamente interesadas en la moneda única. No obstante, puede decirse que los intereses económicos fueron a remolque de los políticos, verdadero nudo gordiano de la integración monetaria. En todo caso, cabría hablar de una comunidad de intereses político-burocráticos nacida alrededor de la política, constituida por los políticos y funcionarios responsables de Economía y Hacienda y, sobre todo, de los bancos centrales. Dicha comunidad se articula alrededor del Ecofin, el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, el Comité Monetario y la Comisión.

Precisamente, el Comité de Gobernadores, y el Comité Monetario ya habían avanzado en la definición de algunos puntos esenciales antes de la inauguración de la Conferencia Intergubernamental (CIG) en Roma en diciembre de 1990. Entre esos puntos se incluía el estatuto del futuro BCE y los principales aspectos de la disciplina monetaria requerida para la UEM.

Por su parte, la Comisión preparó un borrador de tratado en el informe *One Market, One Money*, más conocido como Informe Emerson⁶⁶, que consideraba la Unión Monetaria como la extensión lógica del mercado único. Proponía cambiar el nombre del Sistema Europeo de Bancos Centrales sugerido por el Informe Delors, por el de *Eurofed*, demasiado americanizado, por lo que no prosperó. Sugería también que el presidente de su Consejo fuera elegido entre los miembros del Consejo General y que el ecu se convirtiera en la moneda única europea. La Comisión proponía también políticas de acompañamiento en el ámbito de la competencia, sobre todo respecto a ayudas estatales, mayores atribuciones comunitarias en materia de armonización fiscal y un mayor equilibrio entre desarrollo económico y medio ambiente, aspecto que se recogió en el TUE.

La Comisión también fue más allá del Informe Delors al proponer que la segunda fase de la UEM se iniciara el 1 de enero de 1993, un año después de lo previsto por el Informe, y que el período anterior a la fase final fuera más corto por motivos políticos, económicos y, sobre todo, por los peligros que la entrada en vigor de la libertad de movimientos de capitales podía suponer para el Sistema Monetario Europeo, peligros que se confirmarían con las crisis de 1992, 1993 y 1995.

⁶⁵ MORATA, 1998, 326.

⁶⁶ Este informe está considerado la “biblia” teórica de la UEM. He utilizado sus argumentos a favor de la moneda única en el Capítulo II.

La propuesta de iniciar la segunda fase en 1993 suscitó la oposición del gobierno español, por temor a no poder superar el doble impacto de la adhesión y del mercado único, y a no estar preparada, por tanto, para una transición tan rápida hacia la moneda única. España encontró un aliado en Alemania en esta oposición, aunque por motivos bien diferentes: en el caso alemán, se trataba de obtener mayores garantías de éxito entre las dos primeras fases. Ante ello, los demás países de la CEE aceptaron un aplazamiento de la segunda fase hasta enero de 1994. Estos principios básicos y la necesaria reforma de los tratados fundacionales fueron adoptados por el Consejo Europeo del 27 y 28 de octubre, como fundamentos de la Conferencia Intergubernamental.

A.2.1.2 Conclusiones de la CIG

La CIG comenzó en Roma el 15 de diciembre de 1990. El mandato del Consejo de Madrid de diciembre de 1989 se vio ampliado con la carta conjunta enviada por Helmut Kohl y François Mitterrand –de nuevo, el impulso franco-alemán– en 1990 al resto de sus colegas de la Comunidad proponiendo la creación de una Unión Europea basada en una moneda única y una política exterior y de seguridad común. Felipe González reaccionó positivamente a esta iniciativa y sugirió que se completara con un tercer componente o pilar: la ciudadanía europea, es decir, los asuntos de justicia e interior. A partir de ese momento, se puso en marcha un proceso político que condujo a la convocatoria en el Consejo de Dublín no de una, sino de dos conferencias intergubernamentales, que comenzaron en el Consejo de Roma del 15 de diciembre de 1990: una sobre la UEM y otra llamada de “la Unión Política” para tratar los otros dos pilares.

(...) las negociaciones de la conferencia se dividieron en “dos cestas”: los ministros de Economía negociaron la UEM y los de Asuntos Exteriores el resto de las materias, incluidas las disposiciones presupuestarias y las relativas a la cohesión económica y social. A esa otra “cesta” se le llamó significativamente la unión política. Esta división de tareas entre lo “político” y lo “monetario” se justificó no sólo por la especialización técnica de las materias monetarias, sino sobre todo porque la UEM era ya un proyecto maduro en la Comunidad.⁶⁷

Estas dos Conferencias demuestran que, aparte de la UEM, existía un objetivo de dotar a la CEE de una mayor legitimidad, necesaria para que los ciudadanos respaldaran la reforma de mayor calado de la historia comunitaria. Las conclusiones de la CIG de Roma se resumen en las siguientes propuestas, que enumera el profesor Morata:

- Una Unión Económica capaz de combinar la estabilidad de los precios, el crecimiento, el empleo y la protección ambiental, y basada en la coordinación financiera y presupuestaria y en la cohesión económica y social;
- una Unión Monetaria dotada de una nueva autoridad monetaria independiente y responsable de una política monetaria única y de una moneda única, con la estabilidad de los precios como objetivo prioritario;
- el inicio de la segunda fase en 1994 y la obligación de los Estados de ampliar al máximo, antes de dicha fecha, su participación en el SM Europeo con objeto de iniciar el proceso hacia la independencia de los Bancos Centrales;

⁶⁷ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 108. Las relaciones entre la UEM y la Unión Política, y la interpretación de las dos CIG fueron tratadas en el Capítulo II.

- prohibir la financiación monetaria sin asumir responsabilidad alguna los unos con respecto a los otros en materia de deuda;
- a partir de la segunda fase, la obligación de la nueva autoridad monetaria de reforzar la coordinación de las políticas monetarias, preparar la moneda única y supervisar el desarrollo del ecu;
- decidir el inicio de la tercera fase en el plazo de tres años tras el inicio de la segunda;
- la posibilidad de establecer derogaciones tanto en la segunda como en la tercera fase.⁶⁸

Estas conclusiones, como se aprecia, enlazan con las del Informe Delors y, sobre todo, con su enfoque de la UEM. Pero además, reflejan el punto de vista alemán, basado en una unión por etapas y centrado en la estabilidad monetaria por encima de cualquier consideración. Rechazan así la otra gran propuesta, la británica, totalmente opuesta – como es tradicional en este país– a cualquier cesión de soberanía o avance en la integración que fuera más allá del MUE, que diseñaba un proceso evolucionista de resultado harto incierto. No obstante, aunque por motivos distintos, los gobiernos alemán y británico coincidieron en la necesidad de exigir unos requisitos estrictos para acceder a la fase definitiva de la UEM: los alemanes, para garantizar el cumplimiento de unos criterios de convergencia monetaria; los británicos, para elevar el listón de entrada lo máximo posible, de suerte que muy pocos países pudieran cumplir los requisitos y fracasara.

La preferencia alemana por la estabilidad llevaba lógicamente a preferir la conformación del BCE por un grupo inicial de países muy reducido y lo más homogéneo posible. Un núcleo duro formado por los países que habían constituido, de hecho, un área marco desde los años setenta, junto con algunos otros que se habían desenvuelto en un mayor clima de estabilidad en los últimos años, como Francia; el resto de los países se incorporaría posteriormente. Se produciría así una Europa de dos velocidades. Esta postura, compartida por los países que desde los años setenta habían constituido una zona marco, originó una fuerte reacción de aquellos otros países que consideraban probable su exclusión inicial, que reclamaban la utilización de un procedimiento de selección objetivo. Ello dio lugar al establecimiento de unas duras condiciones exigidas para incorporarse al BCE cuando éste se cree (*sic*), antes del inicio de la tercera etapa.⁶⁹

En cuanto a Gran Bretaña, sus propuestas encontraron las simpatías de algunos países en puntos concretos, pero fueron juzgadas muy excéntricas respecto a lo negociado. La de crear un *ecu duro* que circulase paralelamente a las monedas comunitarias apenas mereció atención, al ser considerada una táctica de dilación de las negociaciones.

¿Y los países con economías más débiles, los más perjudicados por unos requisitos estrictos para acceder a la unión monetaria? Entre ellos cundió el temor a una UEM a dos velocidades, que excluyera a los estados que no cumplieran esas exigencias, al menos en una primera etapa. Para evitarlo, la CIG decidió que todos los estados miembros participarían en la decisión relativa a los países que realizarían el tránsito a la tercera fase, aunque no cumplieran los criterios prefijados. Es decir, que todos votarían a los elegidos y sólo podrían ser discriminados por un incumplimiento ostensible de los criterios, no por decisión de un *núcleo duro* de países con economías más potentes.

⁶⁸ MORATA, 1998, 327.

⁶⁹ VALERA PARACHE, 130.

Con estos compromisos entre Alemania –y el resto– y Gran Bretaña, y de los países *ricos* con los *pobres*, se llegó a la cumbre decisiva de Maastricht con un proyecto de UEM que no iba a encontrar grandes dificultades para su aprobación. Con este planteamiento, se satisfacía a todas las partes enfrentadas en la CIG:

El Tratado, al asociar una fecha concreta para la puesta en marcha de la UM, pero con criterios muy estrictos de rectitud monetaria y fiscal, estaba diseñado para gustar a todos los países. Satisfacía los intereses de Francia e Italia, dado que se establecía una señal inequívoca hacia la unión, resolvía las objeciones de Alemania y Reino Unido, preocupados de que se pudiera avanzar demasiado rápido y sin rigor hacia la misma, y respetaba los criterios del gobierno alemán y del Bundesbank, respecto a que no necesariamente todos los países deberían acceder al mismo tiempo. Ya en el SME se había limitado la pertenencia plena a aquellos países comprometidos con una estabilidad monetaria a la alemana. El Fondo de Cohesión establecía una suerte de compensación a los países periféricos.⁷⁰

A.2.2. El Tratado de Maastricht

El Tratado de la Unión Europea, firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 10 de diciembre de 1991, recoge los objetivos de la Unión en su artículo B:

- promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado;
- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común, que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común;
- reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;
- desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior;
- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar, con arreglo procedimiento previsto en el apartado 2 del artículo N, la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Para conseguirlos, la UE se apoya sobre los llamados *tres pilares*: el pilar comunitario, basado en las comunidades preexistentes –CE, CEEA y Euratom–, y los pilares intergubernamentales, es decir, la Política Exterior y de Seguridad Común –PESC– y la Política de Justicia e Interior.

⁷⁰ CALAZA, 1998, 84.

Las innovaciones del TUE, según Carlos Westendorp, se agrupan en tres ejes: más democracia, con el aumento de los poderes del Parlamento, un nuevo procedimiento de codecisión y el principio de subsidiariedad, aparte del acercamiento al ciudadano que suponía la ciudadanía europea, la mayor transparencia en la toma de decisiones o el nuevo Comité de las Regiones; más eficacia, con la UEM y la ampliación de las competencias de la Comunidad en ámbitos como educación, juventud, transporte, sanidad o cultura; y más solidaridad interior y exterior, mediante la PESC, la política social rechazada por Gran Bretaña y los Fondos de Cohesión⁷¹.

La Unión Económica y Monetaria se incluye dentro de la Comunidad Europea, cuyo Tratado fue revisado, de modo que la misión de la Comunidad quedó como promover, mediante el mercado común y la UEM, el desarrollo equilibrado, el crecimiento sostenible y no inflacionario, la convergencia económica, el empleo y el aumento del nivel de vida. El contenido genérico de la UEM se dividía en tres apartados:

1. Política económica: para alcanzar los fines anteriores, los estados miembros y la Comunidad deben adoptar una política económica basada en la estrecha coordinación de las políticas económicas nacionales, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que debe llevarse a cabo bajo el respeto al principio de una economía de mercado y de libre competencia
2. Política monetaria: paralelamente, dicha acción implicará la fijación irrevocable de los tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, la definición y ejecución de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo principal sea mantener la estabilidad de precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política general de la CEE
3. Principios rectores: las acciones anteriores de los estados miembros y de la Comunidad implican el respeto de los siguientes principios rectores:
 - Precios estables
 - Finanzas públicas y condiciones monetarias sólidas
 - Balanza de pagos estable

En síntesis, el Tratado de Maastricht establece una UEM conformada por los siguientes elementos: fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los países participantes, política monetaria única definida por una autoridad monetaria única, integración de los mercados financieros y libre circulación de capitales⁷². Los principios operativos de esta Unión eran dos:

1. El gradualismo en la transición a la Unión Monetaria
2. El que no todos los países de la Comunidad tenían que entrar en dicha unión o no al mismo tiempo; es decir, la posibilidad de lo que se llamó dos velocidades. Esto último tendría una considerable importancia interpretativa y valorativa posterior (...)

⁷¹ WESTENDORP, 1994, 19.

⁷² Si bien, como vimos en el Capítulo I, desde el punto de vista teórico una moneda única no es condición necesaria para establecer una unión monetaria, sí lo es para que sus beneficios se realicen completamente.

Desde nuestro punto de vista, la Comisión y el Consejo Europeo adoptaron la decisión correcta –aceptando el fin último y las consecuencias de la UEM–, aunque sólo fuera porque por razones políticas a principios de los años 1990 no era viable una terapia de choque en sentido estricto. De cualquier modo, ello no quiere decir que justifiquemos todas sus decisiones y el proceso y el método a través del cual se tomaron.⁷³

Para ello, diseña un proceso por etapas, establece los criterios de convergencia como *jueces* de ese gradualismo y de la selección de países, y una estructura institucional encargada de gestionar la moneda única, que en el Consejo de Madrid de diciembre de 1995 sería bautizada como euro. A cada etapa corresponden evoluciones en el campo monetario y en el de la convergencia de las políticas económicas de los estados. La evolución se refleja igualmente en el campo institucional, ya que, al iniciarse la tercera fase, el IME es sustituido por el BCE, que se constituye como responsable de la política monetaria. En las decisiones relacionadas con la UEM intervendrían todas las instituciones principales: el Parlamento, el Consejo Europeo, el Ecofin o Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, la Comisión, las nuevas instituciones (BCE y SEBC), y el Banco Europeo de Inversiones. En el Consejo de Madrid también se determinaron el calendario y el escenario de introducción de la moneda única, que debía concluir en 2002.

Las dos primeras fases comprendían una participación incondicional de todos los estados miembros. Pero en la tercera, esta participación era condicional: se exigía el cumplimiento de unos requisitos y, además, algunos países podían excluirse voluntariamente. En cualquier caso, todos podían participar en algún momento, por eso las dos primeras fases tenían fechas de finalización definidas y la tercera no. Además de la progresividad, la UEM se caracteriza por la irreversibilidad: el nuevo TCE lo señala expresamente y establece que ningún país impedirá el paso a la tercera fase.

Pese a consignarse formalmente como un proceso por etapas, lo cierto es que no es una evolución gradual, sino que impone un salto cualitativo al principio de la tercera fase: prácticamente vacía de contenido, al menos de cesiones de soberanía, a la segunda:

En definitiva, el acuerdo finalmente alcanzado por los países miembros se aparta de la filosofía gradualista de los planes iniciales y consagra un modelo de transición a la UEM que exige un salto cualitativo al comienzo de la tercera fase, cuando la capacidad de decisión en política monetaria se transfiere súbitamente del ámbito nacional al supranacional.⁷⁴

A.2.2.1. Etapas de la UEM

A.2.2.1.1. Primera etapa

La primera etapa de la UEM se inició el 1 de julio de 1990, antes de la firma del TUE, y finalizó el 31 de diciembre de 1993. Esta etapa debía facilitar una mayor convergencia de las políticas económicas de los estados miembros y un reforzamiento de la coordinación de las monetarias, según las recomendaciones del Informe Delors.

⁷³ CALAZA, 1998, 81-2.

⁷⁴ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 23.

Durante esta fase, los estados habían de comunicar sus programas de ajuste a medio plazo de las principales variables macroeconómicas: inflación, déficit presupuestario, deuda pública y balanza exterior; España presentó el primer programa plurianual de convergencia, el *plan Solchaga*⁷⁵. En materia monetaria, se debía garantizar la libre circulación de capitales entre países miembros dentro de la implantación del mercado único. También se preveía mantener las paridades y las bandas de fluctuación del SME.

A.2.2.1.2. Segunda etapa

La segunda fase debía iniciarse el 1 de enero de 1994 y concluir como muy tarde el 31 de diciembre de 1998, como así fue. Era la fase determinante puesto que, aunque no suponía formalmente cesión alguna de soberanía en contra de lo previsto por el Informe Delors, debían cumplirse los criterios de convergencia: los requisitos macroeconómicos que debían exigirse a las economías nacionales para acceder a la tercera fase.

Más adelante me ocuparé detenidamente de estos criterios. Ahora, para concluir con esta enumeración de las etapas de la UEM según quedaban establecidas en el TUE, añadiré que en esta segunda fase la innovación más relevante era la creación del Instituto Monetario Europeo, que asumía las competencias del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales y del FECOM. Estaba dotado de personalidad jurídica propia y dirigido por un consejo compuesto por un presidente –el primero fue Alexander Lamfalussy–, un vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros. Su misión consistía en reforzar la coordinación de las políticas monetarias con objeto de asegurar la estabilidad de precios y de facilitar la utilización del euro, amén de los preparativos técnicos necesarios para su implantación: elaboración de los procedimientos e instrumentos necesarios para la aplicación de la política monetaria única durante la tercera fase por parte del SEBC, impulso de la eficacia de los pagos interestatales en el seno de la Comunidad y supervisión de la preparación de los billetes de banco en euros.

El IME, por mayoría cualificada, podía emitir opiniones o recomendaciones relativas a la orientación general de la política monetaria y cambiaria, así como sobre las políticas adoptadas en cualquier estado miembro. También podía dirigir a los gobiernos o al Consejo recomendaciones sobre las políticas que podrían afectar a la situación monetaria interna o externa de la CEE y, en especial, al funcionamiento del SME. Por último, podía formular recomendaciones directas a las autoridades monetarias estatales.

Además, se establecía otra importante exigencia en materia de política monetaria, que se consideró un criterio de convergencia adicional: la independencia de los bancos centrales de los estados miembros; en España, llegó con la Ley 13/1994 de 1 de junio, de autonomía del Banco de España. La independencia funcional –entendida como la asignación al banco central del objetivo prioritario de la estabilidad de precios–, la independencia institucional –mediante provisiones legales claras que le asignaran las competencias en política monetaria– y la independencia de los órganos rectores –mediante mandatos relativamente dilatados y condiciones estrictas y objetivas para su cese– fueron reforzadas por un conjunto de disposiciones, ya en vigor desde la aprobación del TUE, que prohibían estrictamente la financiación monetaria del déficit público.

⁷⁵ Ante la imposibilidad del cumplimiento de este programa, debido a la crisis de 1993-1994, se presentó un segundo plan más realista: el *plan Solbes* de 1995.

A.2.2.1.3. Tercera etapa

El Tratado de Maastricht preveía que “el Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, reunido en su formación de jefes de estado o de gobierno, y por mayoría cualificada⁷⁶, decidirá, sobre la base de las recomendaciones del Consejo a las que se hace referencia en el apartado 2, si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única; decidirá si resulta apropiado que la Comunidad inicie la tercera fase; y, en ese caso, establecerá la fecha para el comienzo de la tercera fase”⁷⁷.

El siguiente apartado abre la puerta a un aplazamiento, pero lo limita: “Si al final del año 1997 no se hubiere establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, esta comenzará el 1 de enero de 1999. A más tardar el 1 de julio de 1998, el Consejo reunido en su formación de jefes de estado o de gobierno, tras repetir el procedimiento establecido en los apartados 1 y 2 (...) confirmará qué estados miembros cumplen las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única” (TUE, art. 109 J, 4).

El Tratado de Maastricht fijó el momento de inicio de las etapas, pero dejó una ambigüedad para el paso decisivo a la tercera etapa. Este podía hacerse en 1997 si había una mayoría de países que pudieran integrarse en ella –es decir, que cumplieran las condiciones de convergencia– o en 1999 en el caso contrario; en este segundo caso, sólo se incorporarían a la unión los países que las cumplieran, que podrían ser una minoría. Las condiciones impuestas parecían difíciles de cumplir al inicio del proceso y (...) desde muy pronto pareció muy difícil alcanzar la mayoría de países requerida para que se pudiera iniciar el proceso en 1997. Sin embargo, esto sólo fue formalmente aceptado a finales de 1995, sin duda para evitar una menor firmeza en la política de convergencia.⁷⁸

Este reconocimiento oficial de la imposibilidad de pasara a la tercera fase en 1997 se produjo en el Consejo de Madrid de diciembre de 1995, aunque se había decidido prácticamente en el Consejo de Cannes, perteneciente a la presidencia francesa del semestre anterior. En la cumbre de Madrid también se estableció un calendario para la introducción de la moneda única en la tercera fase, dividido a su vez en otras tres etapas.

El profesor Morata resume las características de la tercera fase de la UEM:

- Una moneda única, el euro, gestionada directamente por el BCE, única institución habilitada para la emisión de billetes;
- la posibilidad de asistencia financiera a un Estado miembro en caso de que este experimente dificultades o se vea amenazado por problemas que no pueda controlar por sí solo. Dicha asistencia corresponde decidirla al Ecofin por unanimidad a propuesta de la Comisión;
- la potestad del Consejo de Ministros de adoptar sanciones, a propuesta de la Comisión, respecto a un Estado miembro que mantenga un déficit excesivo. Si dicho Estado hace caso omiso de las decisiones del Consejo, este puede imponerle multas, invitar al Banco Europeo de Inversiones a revisar su política de préstamos respecto al Estado afectado o, incluso, exigir a este que efectúe un depósito sin intereses hasta la total eliminación del déficit;

⁷⁶ La mayoría cualificada supone dos tercios de los votos ponderados por países del modo habitual.

⁷⁷ TUE, art. 109 J, apdo. 3

⁷⁸ VALERA PARACHE, 132.

- una política monetaria única, formulada y dirigida por el BCE;
- una política exterior y de cambio del euro, ejecutada por el Ecofin, el cual podrá:
 - a) concluir acuerdos oficiales relativos a un sistema de tipos de cambio del euro respecto a monedas no comunitarias (por unanimidad a propuesta de la Comisión o del BCE);
 - b) adoptar, modificar o abandonar las cotizaciones centrales del euro en el sistema de tipos de cambio (por mayoría cualificada, a propuesta del BCE o de la Comisión);
 - c) formular orientaciones generales de la política de cambio respecto a una o más monedas no comunitarias si existe un sistema de tipos de cambio con dichas monedas (por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión o del BCE). Las intervenciones en el mercado de cambios y la gestión diaria en divisas se realizan bajo la responsabilidad directa del BCE. Este decide libremente la utilización de las reservas por sí mismo o mediante alguno de los bancos centrales nacionales.⁷⁹

A.2.2.2. Los criterios de convergencia

Si la UEM se hubiera diseñado como una integración monetaria instantánea, no habrían sido necesarias estas condiciones de convergencia, ya que bastaría con la creación del BCE y una serie de limitaciones y exigencias para las políticas económicas que debían aplicar los países, por ejemplo, en materia de déficit fiscal⁸⁰. Hay autores que creen que este habría sido el mejor camino para la unificación. Pero en Maastricht se eligió una opción diferente, que continuaba la tradición que inauguró el Informe Werner: la UEM debía producirse como la coronación de un proceso de convergencia en el que se armonizaran las políticas de los estados miembros, para facilitar el proceso de decisión posterior y darle mayor congruencia. Por otra parte, la necesidad de objetivar el proceso de selección de los países que integrarían la UEM desde el principio –exigida, como he dicho, por los países con economías más débiles por temor a que los más poderosos los dejaran fuera del proyecto– determinó el establecimiento de unas condiciones previas que deberían cumplir. Además, Alemania consiguió que estas condiciones fueran exigentes, para reforzar la credibilidad del BCE como promotor de una política monetaria rigurosa, que enlazara con la tradición del Bundesbank.

Se trata de los archicommentados criterios de convergencia establecidos por el TUE. Su definición recogía un equilibrio entre una cuantificación precisa y objetiva – para asegurar la equidad demandada por los *débiles* en el tratamiento comparativo de los candidatos– y ciertos márgenes de flexibilidad en la interpretación, que permitieran tomar en consideración circunstancias imprevistas. Esta flexibilidad limitada era mayor en los criterios fiscales, pese a las demandas alemanas de mayor rigidez.

⁷⁹ MORATA, 1998, 331-2.

⁸⁰ VARELA PARACHE, 1996, 131.

Tradicionalmente se ha hablado de cuatro o cinco condiciones, pues la relativa a las finanzas públicas se dividía en dos, déficit y deuda. Se establecían objetivos cuantitativos para cinco, pero no eran los únicos elementos que debían considerarse en la selección de los países. Resulta que, pese a tanto comentario, no eran tan conocidos como se pensaba, según se desprende tanto del debate que suscitó su cumplimiento e interpretación en 1996 y 1997, como de las informaciones de los medios de comunicación.

Por ello, juzgo que lo más apropiado para este Anexo no es hacer un resumen apresurado, sino reproducir literalmente el contenido de las dos partes del TUE en las que se definen los criterios y la forma de interpretarlos –el artículo 109 J y el Protocolo nº6–, así como los artículos y protocolos dedicados específicamente al déficit excesivo:

La Comisión y el IME presentarán informes al Consejo acerca de los progresos que hayan realizado los Estados miembros en el cumplimiento de sus respectivas obligaciones en relación con la realización de la Unión Económica y Monetaria. Estos informes incluirán un examen de la compatibilidad de la legislación nacional de cada Estado miembro, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, con el artículo 107 y el artículo 108 del presente Tratado, así como con los Estatutos del SEBC. Estos informes examinarán también la consecución de un alto grado de convergencia sostenible, atendiendo al cumplimiento de los siguientes criterios por parte de cada uno de los Estados miembros;

A.2.2.2.1. Inflación

El logro de un alto grado de estabilidad de precios, que deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios; (TUE, art. 109 J, 1)

El criterio relativo a la estabilidad de precios contemplado en el primer guión del apartado 1 del artículo 109 J del Tratado se entenderá en el sentido de que los Estados miembros deberán tener un comportamiento de precios sostenible y una tasa promedio de inflación, observada durante un período de un año antes del examen, que no exceda en más de un 1,5% la de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. La inflación se medirá utilizando el índice de precios al consumo (IPC) sobre una base comparable, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales. (TUE, Protocolo nº6, art.1)

A.2.2.2.2. Finanzas públicas

Las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, definido de conformidad con lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 104 C; (TUE, art. 109 J, 1)

El criterio relativo a la situación del presupuesto público (...) se entenderá en el sentido de que, en el momento del examen, el Estado miembro de que se trate no sea objeto de una decisión del Consejo con arreglo al apartado 6 del artículo 104 C del Tratado, relativa a la existencia de un déficit excesivo en dicho Estado miembro. (TUE, Protocolo nº6, art. 2)

La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

- a) Si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos que
 - la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia;
 - o que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;
- b) Si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia. (TUE, art. 104 C, 2)

Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 C del Tratado serán:

- 3% en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado;
- 60% en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

A los efectos del artículo 104 C del Tratado y a los del presente Protocolo, se entenderá por:

- Público, lo perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración Regional o Local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas;
- Déficit, el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas;
- Inversión, la formación bruta del capital fijo, tal como se define en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas;
- Deuda, la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición del primer guión. (TUE, Protocolo nº5 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo).

A.2.2.2.3. Tipo de cambio

El respeto, durante dos años como mínimo, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún otro Estado miembro, de los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo; (TUE, art. 109 J, 1)

El criterio relativo a la participación en el Mecanismo de Tipo de Cambio del Sistema Monetario Europeo (...) se entenderá en el sentido de que los Estados miembros hayan observado, sin tensiones graves y durante por lo menos dos años anteriores al examen, los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el Mecanismo de Tipo de Cambio del Sistema Monetario Europeo. En particular, no habrán devaluado durante el mismo período por iniciativa propia, el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado miembro. (TUE, Protocolo nº6, art. 3)

A.2.2.2.4. *Tipos de interés a largo plazo*

El carácter duradero de la convergencia conseguido por el Estado miembro y de su participación en el Mecanismo de Tipo de Cambio del Sistema Monetario Europeo deberá verse reflejado en los niveles de tipos de interés a largo plazo. (TUE, art. 109 J, 1)

El criterio relativo a la convergencia de los tipos de interés (...) se entenderá en el sentido de que, observados durante un período de un año antes del examen, los Estados miembros hayan tenido un tipo promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2% el de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. Los tipos de interés se medirán con referencia a los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables, teniendo en cuenta las diferencias en las definiciones nacionales. (TUE, Protocolo nº6, art. 4)

A.2.2.2.5. *Otros criterios y decisión*

(...) Los informes de la Comisión y del IME deberán tomar en consideración asimismo la evolución del ecu, los resultados de la integración de los mercados, la situación y la evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de la evolución de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios.

2. Basándose en dichos informes, el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, evaluará:

- Para cada Estado miembro, si cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única
- Si una mayoría de Estados miembros cumple las condiciones necesarias para la adopción de una moneda única;

Y recomendará sus conclusiones al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. El Parlamento Europeo será consultado y transmitirá su dictamen al Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. (TUE, art. 109 J; 1 y 2)

A.2.2.2.6. *Comentario y críticas*

A.2.2.2.6.1. Comentario de los criterios

Cuando se firmó el TUE, las condiciones se antojaban de imposible cumplimiento para los países más atrasados en la primera fecha propuesta para la tercera fase, 1997.

El núcleo de estas condiciones lo formaban las referidas a la estabilidad de precios y al saneamiento de las cuentas públicas, de los que se derivaban los de deuda y tipos de interés. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Ecofin elaboró un proyecto estableciendo las orientaciones básicas de las políticas económicas de los estados miembros y de la Unión, remitido al Consejo Europeo. Este formuló las conclusiones sobre dichas orientaciones y se las comunicó al PE. El Consejo, basándose en los informes sobre convergencia presentados por la Comisión conforme al artículo 109 J,1, realizó regularmente una evaluación de conjunto para supervisar la evolución económica de cada país y de la UE, lo que se llamó “vigilancia multilateral”. Los informes de la Comisión incluían una evaluación de la compatibilidad de las legislaciones nacionales con los artículos 107 y 108, y con los estatutos del SEBC, así como una valoración del cumplimiento de los criterios. El IME también remitió informes periódicos al Consejo.

El criterio de déficit público tenía el objeto de asegurar que el sistema tributario fuera casi suficiente; el déficit es muestra de mala administración de los recursos públicos, de insuficiencia de ingresos y de falta de contención del gasto. Por lo general, se acompaña de una fuerte presión fiscal y de la acumulación desbordada de deuda pública para financiarlo. Y eso incide en los altos tipos de interés: al aumentar la demanda de recursos al mercado para financiar el déficit, los inversores exigen una mayor remuneración, y además el aumento del gasto provoca tensiones en los precios y, a su vez, en la estabilidad monetaria. El referido a la deuda es consecuencia del anterior y pretende evitar una acumulación excesiva de endeudamiento contraria a una visión de sanidad financiera y de solidaridad intergeneracional. Al superar ciertos límites, se convierte en un pesado lastre para los presupuestos, ya que dispara el gasto financiero dedicado a pagar los intereses de la deuda, que se suma al gasto de devolver el principal.

Como vemos, los criterios relativos a las finanzas públicas tenían un valor discrecional, lo que permitía un mayor margen de flexibilidad, especialmente en lo que respecta al límite del saldo de la deuda pública, pero también en el del déficit. En ambos casos, el Tratado señalaba la posibilidad de que se admitieran, en determinadas circunstancias, ciertas desviaciones respecto de los valores de referencia, 60% y 3% del PIB, respectivamente⁸¹. En el artículo 104 C del TUE, donde se definían esas circunstancias, se señalaba que, en el caso del déficit, su situación por encima del 3% debía ser “excepcional y temporal” y, en todo caso, este ratio debía haber “descendido sustancial y continuamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia”, como hemos visto más arriba. En el caso de la deuda pública, era preciso, en primer lugar, que esta proporción disminuyera, para poder determinar a continuación si tal disminución era suficiente y “se aproxima a un ritmo satisfactorio al valor de referencia”. Este aspecto tendencial de estos dos criterios pasó inadvertido salvo para los observadores más atentos y revistió gran importancia en el examen. Es decir, para el llamado problema de las interpretaciones rígidas o estrictas, literales, flexibles o generosas. Con todo, el Tratado no señalaba –quizá de forma ambiguamente buscada– los márgenes de tolerancia en la interpretación de los criterios, lo que dio lugar a un flujo continuo de declaraciones a lo largo de los años siguientes, como veremos en los epígrafes posteriores.

⁸¹ Las prontas exclusiones posteriores de Irlanda y Dinamarca del procedimiento de déficit excesivo, a pesar del elevado monto de su deuda pública, fueron interpretadas como precedentes de una cierta flexibilidad, que finalmente se aplicó con la deuda italiana y belga (y, en menor medida, con la española). Sin embargo, en lo referente al déficit el cumplimiento generalizado de este criterio evitó un espinoso enfrentamiento entre Alemania y los socios menos poderosos

Los referidos a la tasa de inflación y a los tipos de interés también están íntimamente relacionados. La persistencia inflacionista es signo de mal funcionamiento del sistema: tensiones monopolísticas, falta de movilidad de los factores de producción, exceso de gasto público, escasez de capital, etc. Produce una asignación ineficiente de los recursos, favorece la especulación y debilita el ahorro, ya que cada vez vale menos el dinero. Finalmente, causa un grave perjuicio a la población, especialmente a las rentas más bajas, por la contracción de sueldos, pensiones e inversión. La altura excesiva de los tipos, provocada por la inflación, la financiación del déficit con deuda y la necesidad de que la moneda ofrezca alta rentabilidad para atraer a los inversores extranjeros es el principal obstáculo a la inversión y a la creación de empleo.

Estos dos criterios comparten dos características relevantes: por una parte, estaban definidos en términos relativos, dependiendo del resultado del resto de los países, por lo que era imposible saber cuando se aprobó el TUE los valores que se aplicarían en el examen final; por otra parte, se computaban sobre un período de 12 meses. Las repercusiones de estos planteamientos eran resumidas así en el estudio del Banco de España:

Ambas características tenían implicaciones importantes para las posibilidades de los países que se encuentran en proceso de convergencia desde una posición inicial de incumplimiento, como es el caso de España. Por lo que se refiere a la inflación, el índice relevante a efectos de cumplimiento del criterio correspondiente es el que recoge la variación de los últimos 12 meses sobre los 12 meses anteriores; en otras palabras, en lugar del indicador habitualmente utilizado para presentar, mes a mes, los resultados de la inflación –la variación respecto al mismo mes del año anterior, o tasa interanual–, se utilizará un índice que equivale a la media de esas tasas en el último año. Este tipo de índice es, por construcción, muy inercial, lo que significa que, para un país como España, que se aproxima al valor de referencia desde niveles significativamente más altos, es bastante más exigente que el habitual. (...)

Lo más característico de la convergencia de los tipos a largo plazo es que depende, de manera crucial, de la valoración que hagan los mercados de nuestras posibilidades de acceso a la UME. De esta manera, el criterio de tipos de interés se convierte en un indicador sintético de las expectativas relativas al conjunto de las variables que medirán la convergencia, pasado por el filtro de unos mercados financieros que, aunque a largo plazo suelen ser certeros en sus juicios, son proclives también a sobrerreaccionar a corto plazo, en una u otra dirección, ante las noticias que afectan a los fundamentos de una economía. (...) El mantenimiento de unas estrategias coherentes y simultáneas de reducción de la inflación y de consolidación fiscal es una condición necesaria para un estrechamiento adicional de los diferenciales de tipos de interés a largo plazo; para que sea una condición suficiente, estas estrategias han de ir acompañadas de la credibilidad de los mercados y de la estabilidad del tipo de cambio.⁸²

En lo que respecta al criterio de estabilidad cambiaria, se vio totalmente desvirtuado cuando se decidió la ampliación de las bandas de fluctuación en el mecanismo de cambios del SME en 1993. El TUE se refería al mantenimiento de una moneda en la banda de fluctuación normal en el momento de su firma, $\pm 2,25\%$. A pesar de los problemas que planteaba la interpretación de este requisito en las nuevas condiciones, se optó por dejarlo como estaba, es decir, considerar necesario y suficiente mantenerse dentro de las nuevas bandas del $\pm 15\%$, sin devaluar a petición propia en dos años. Lo cual significaba en la práctica convertirlo en el criterio más fácil de cumplir, por lo que en gran parte de la literatura y de la información periodística se ignoró este criterio.

⁸² BANCO DE ESPAÑA, 1997, 45-6.

A.2.2.2.6.2. Críticas de los expertos

Siguiendo a Morata, “la rigidez y la arbitrariedad de los criterios de convergencia elegidos y su constitucionalización mediante el Tratado han sido objetos de numerosas críticas. De hecho, las reglas de acceso a la UEM no se ajustan ni al análisis económico ni al derecho constitucional. La larga etapa de transición hacia la moneda única y la decisión de basar los criterios de convergencia en factores meramente cuantitativos tienen escasa relevancia económica. Por otra parte, resulta poco usual hallar valores numéricos en un Tratado de esta naturaleza. Sin embargo, cabe recordar que, en última instancia, la decisión corresponde al Consejo en función de una evaluación eminentemente política, en la que Alemania jugará previsiblemente un papel determinante”⁸³.

Algunas de estas críticas niegan no sólo la necesidad de condiciones, sino también su conveniencia para alcanzar el objetivo de la UEM. Para comprender estas críticas, conviene recordar la contraposición entre los *economistas* y los *monetaristas* que se produjo en la elaboración del Informe Werner. Para los primeros, la unión sólo puede tener resultados satisfactorios si antes hay un proceso de convergencia que lleve a una armonización de determinadas políticas económicas, sobre todo la monetaria. La consecuencia lógica es el establecimiento de un período previo en el que se consiga tal convergencia, algo que se recogía en los dos proyectos de integración monetaria (Informes Werner y Delors). Se trata de unos procesos de integración cuyo resultado final sería la moneda única, lo que algunos han llamado “teoría de la coronación”⁸⁴. Por el contrario, para los *monetaristas*, este proceso es innecesario. La Unión Monetaria produce convergencia en sí misma y es deseable crearla para facilitar y acelerar el proceso. Un país que haya entrado en la UEM con un exceso de inflación, perderá competitividad y su desempleo crecerá, afirman. De ahí se seguirá la necesidad de corregir ese exceso.⁸⁵

Lo primero que conviene aclarar es que para implantar una moneda única en un espacio geográfico determinado no es necesario que las economías reales converjan desde el principio. No ha sucedido así en ninguna parte. Cuando a mediados del siglo XIX la peseta se transformó en la moneda única de España, las diferencias entre sus regiones eran tan grandes, en términos reales, como las actuales entre naciones de Europa. Igual podríamos decir de Alemania o EE.UU., en su momento. Tampoco es imprescindible que sus constantes monetarias sean las mismas (...) Otra cosa es que sea conveniente que converjan, en términos reales, idea que comparto y deseo.⁸⁶

⁸³ MORATA, 1998, 335-6. Apoya su tesis de lo inhabitual de establecer unos criterios numéricos en un Tratado con el argumento de que, durante la cumbre de Maastricht, algunos estados propusieron delegar en un reglamento la fijación de los criterios. En cuanto al papel determinante de Alemania, se fundamenta en que la posterior ley de ratificación del TUE imponía al gobierno federal la obligación de someter la abolición del marco a la aprobación de ambas Cámaras, lo cual puede interpretarse como una amenaza de veto en caso de una UEM demasiado indulgente con el grado de convergencia de algunos estados.

⁸⁴ CROCKETT A., “The role of convergence in the process of EMU”, en STEINHERR A. (ed.), *European Monetary Integration: from the Werner Plan to EMU*, Longman 1994, 175, apud VARELA PARACHE, 1996, 133.

⁸⁵ Además, la posición de los *monetaristas*, reflejada en el Informe Werner, encontró un refuerzo en la teoría de las expectativas racionales. Los modelos macroeconómicos explican los diferenciales de inflación entre países en función de factores reales y de las expectativas de inflación futura, incorporadas en la dinámica de precios y salarios. La política monetaria no influye sobre los primeros pero sí sobre las segundas. Con la revolución que supone una unión monetaria, y el cambio de instituciones responsable de esta política, resulta mucho más fácil reducir las expectativas a las que se indican los salarios, y se allana el proceso de convergencia para los países con una inflación más alta (VARELA PARACHE, 1996, 133.)

⁸⁶ SARTORIUS, 1997, 75.

Pedro Solbes considera que el TUE suponía un pacto entre las posturas tradicionalmente enfrentadas de los *economistas* y de los *monetaristas*:

El tratado de Maastricht recoge un pacto entre ambas visiones. Los criterios de convergencia garantizan una proximidad entre las economías y no sólo el tipo de cambio estable y la inflación son relevantes; adquieren la misma importancia otros aspectos como el déficit o la deuda. También se aceptan elementos del segundo enfoque, ya que se establecen fechas definidas para poner en marcha la moneda única en 1997 y si no en todo caso en 1999; el gran correctivo será que no todos los países podrán participar, sólo lo harán aquellos que cumplan las condiciones de convergencia.⁸⁷

Pero es evidente que la rigidez de los criterios y su carácter excluyente para los incumplidores inclinaban la balanza a favor de los *economistas* en el Tratado de Maastricht. Sólo unos pocos críticos llamaron la atención sobre la inestabilidad del proceso de convergencia establecido, en particular de su segunda etapa después de realizada la liberalización plena de movimientos de capital. Sin embargo, la crisis monetaria de 1992-1993, de la que me ocuparé después, iba a reavivar la polémica. Baste decir por el momento que esta inestabilidad fortaleció a quienes defendían un enfoque *monetarista* y motivó amplias críticas a las condiciones de convergencia. Incluso, como ya dije, se les llegó a considerar indeseables para lograr la UEM, al acusárseles de ser las causantes de las perturbaciones cambiarias. Dichas críticas se sustentan normalmente en el criterio de tipo de cambio, que sería un estímulo para la especulación⁸⁸ y desestabilizaría el proceso, de suerte que no sólo no serviría para asegurar la estabilidad de la integración, sino que además conformaría un obstáculo para alcanzar la UEM.⁸⁹

Probablemente, el investigador que analizó más profundamente los criterios de convergencia entonces fue Paul de Grauwe⁹⁰. Este autor plantea su análisis desde un doble enfoque teórico: la teoría de las Áreas Monetarias Óptimas explicada en el Capítulo I y el llamado “nuevo enfoque” de la integración monetaria, basado en el concepto de credibilidad. La primera sostiene que países o regiones que experimentan una gran divergencia en las tendencias del producto y el empleo necesitan mucha flexibilidad en sus mercados de trabajo si quieren formar una unión monetaria y evitar, al mismo tiempo, los problemas del ajuste. “El aspecto más sorprendente de la teoría de las áreas monetarias óptimas”, subraya este autor, “es que silencian completamente la necesidad de una convergencia previa en tasas de inflación, tipos de interés, déficit presupuestarios y niveles de deuda pública. Por el contrario, esta teoría subraya la necesidad de una flexibilidad de los salarios reales, la movilidad del factor trabajo y la integración fiscal como precondiciones para una unión monetaria satisfactoria” (DE GRAUWE, 1996, 84).

La conclusión de su análisis es que la convergencia previa de las tasas de inflación, de los tipos de interés y de las políticas presupuestarias no es suficiente, ni siquiera necesaria, para formar una unión, porque lo que importa son las diferencias o semejanzas estructurales y no las de inflación. Pone el ejemplo de que una unión entre Alemania y Japón, que tenían tasas de inflación similares, sería imposible por sus diferencias.

⁸⁷ SOLBES, 1997, 172.

⁸⁸ Al obligar a los bancos centrales a defender su moneda para cumplir este criterio, los especuladores podían tomar posiciones sabiendo de antemano que iban a encontrar contrapartida en el mercado.

⁸⁹ DE GRAUWE, 1992,

⁹⁰ Catedrático de Economía en la Universidad de Leuven y CEPR.

Otro tanto ocurre con los criterios de convergencia “nominal”, los tipos de interés y de cambio, y en el caso de la política fiscal da un paso más: si la unión monetaria no implica al mismo tiempo algún grado de centralización de los presupuestos nacionales, la imposición de los criterios de convergencia hace más difíciles las cosas a la hora de dirigir la unión; en el caso de *shocks* asimétricos, las limitaciones presupuestarias privan a los países del último instrumento para absorberlos. “Por tanto, y de acuerdo con la teoría tradicional de las AMO, los requisitos de convergencia de Maastricht son innecesarios, insuficientes y peligrosos para el suave funcionamiento de una futura unión monetaria en Europa”, concluye De Grauwe (1996, 88).

El “nuevo enfoque” –muy influido por el modelo Barro-Gordon⁹¹– analiza cómo los países pueden ganar o perder credibilidad al adherirse a una unión monetaria, y cómo esto puede afectar a su bienestar. Según este análisis, el país con inflación más baja, Alemania, siempre reduce su bienestar al formar una unión monetaria con países con tasas más elevadas, porque el banco central refleja el promedio de las preferencias de los países y no las alemanas de control estricto de la inflación; en consecuencia, Alemania no querrá llevar a cabo la unión, excepto si puede imponer condiciones: controlar la entrada en la unión, de forma que sólo e integren en ella aquellos países que tengan las mismas preferencias que Alemania. Los países de inflación alta lo aceptarían encantados si la rebaja de la inflación fuese mayor que el aumento de la variación del desempleo dentro de la unión. “Antes de que la unión empiece, se pedirá a los países candidatos que den claras muestras de que les importa que exista una inflación baja, al igual que lo hace Alemania. Para lograrlo deberían reducir su tasa de inflación hasta el nivel alemán. Durante este proceso deflacionista, será inevitable que se produzca un incremento pasajero de la tasa de desempleo, es decir, un movimiento por la curva de Phillips a corto plazo. Este sufrimiento autoinfligido convencería a Alemania de que países como Italia se toman en serio la lucha contra la inflación. Una vez probado esto, se podría permitir la entrada de tales países sin problemas”⁹².

Pero esta interpretación tiene el problema de que los países que participen en la convergencia pueden actuar de modo oportunista: hacer ese sacrificio para entrar, y una vez dentro revelar sus auténticas preferencias. Y tampoco se asegura que los gobiernos futuros mantengan el compromiso de mantener baja la inflación. De Grauwe concluye que los requisitos de entrada no solucionan en modo alguno el problema alemán. No dan garantías adicionales de que las políticas monetarias del BCE se orientarán a conseguir una inflación baja. Y va más allá: afirma que la convergencia en inflación como prerrequisito para una unión monetaria es dañina. La unión en sí es una técnica para conseguir esa convergencia con un coste mínimo, pero una convergencia anterior maximiza el coste sin garantías de éxito. Esto es así porque un país debe reducir la inflación cargando con su mala reputación –antes de beneficiarse de la buena del nuevo BCE–, lo que hará más duro el proceso y es posible que nunca llegue al nivel alemán, aumentará el desempleo y, además, como el tipo de cambio estaba limitado, la moneda experimentará una apreciación real que originaría crisis especulativas, como así fue.

Para este autor, la incógnita de por qué, si es dañina, se impone esta convergencia queda despejada al comprobar, con este mismo enfoque, que para Alemania una unión más amplia es menos atractiva que una reducida:

⁹¹ Ver BARRO R. y GORDON R., “Rules, Discretions and Reputation in a Model of Monetary Policies”, *Journal of Monetary Economics* 12 (1983) 101-21.

⁹² DE GRAUWE, 1996, 91.

Los criterios de convergencia en cuanto a inflación pueden comprenderse ahora mejor. No se trata de condiciones que, por alguna razón científico-económica, deban ser satisfechas para formar una unión monetaria. Su función es alcanzar una unión monetaria más reducida y dejar fuera a los países con elevada inflación. Los criterios de convergencia no están ahí para ayudar a que los países converjan equilibradamente hacia la unión. Deben interpretarse como obstáculos que evitan la entrada en la unión de los países con alta inflación.⁹³

En cuanto a los criterios fiscales, el modelo utilizado por De Grauwe demuestra que los países donde la deuda es más elevada tienen un nivel natural de imposición más alto, porque una sorpresa inflacionaria reduce la carga de la deuda, lo que incentiva a sus autoridades a crear inflación por sorpresa. Esta tendencia no desaparece con una unión monetaria, lo que supone un peligro. Por ello, Alemania insistirá en que el cociente deuda/PIB se reduzca antes de la entrada para garantizar una baja inflación en la unión. Este argumento, a su juicio, tiene más peso que el utilizado para el criterio de inflación, porque no depende de las preferencias nacionales. Pero también es débil, porque basta con obligar a que los países altamente endeudados mantengan una proporción alta de su deuda en vencimientos a corto plazo. Y tampoco es válido el argumento del riesgo de incumplimientos, puesto que la UEM tendría que ayudar también a un país externo en esta situación, para evitar el hundimiento de su moneda. Más aún, el requisito de convergencia en inflación dificulta la reducción de la deuda. Este autor llega a decir que Maquiavelo se cuestionaría si los vínculos entre la UEM y la restricción presupuestaria han sido incluidos en el TUE por los enemigos de la unión monetaria⁹⁴.

En resumen, la gran crítica que hace este autor a los criterios es que generan “el gran riesgo de que la Unión Europea se resquebraje”, ya que los países excluidos tendrán muchas más dificultades para converger que si se les permite entrar. “Permitir la entrada de estos países en la unión sin imponer requisitos previos de entrada facilitaría la convergencia. En concreto, estos países tendrían mayor facilidad para reducir sus déficit presupuestarios e iniciar un programa de reducción de la deuda. (...) Paradójicamente, por tanto, permitir que estos países entren en la unión sin imponerles que cumplan el 3 por 100 estipulado previamente a la entrada permitiría a estos países cumplir más fácilmente ese 3 por 100 estipulado” (DE GRAUWE, 1996, 109-10).

Llegamos así, en definitiva, a una paradoja. Por una parte, la entrada a la unión de países altamente endeudados como Italia y Bélgica se percibe por parte de Alemania como algo que va en contra de sus intereses nacionales, porque podría comprometer la estabilidad de precios en la futura unión y, por otra, permitir que estos países entren en la unión les hará más fácil reducir su inflación y su deuda pública. Al mismo tiempo, permitir la entrada a estos países eliminaría el riesgo de una división profunda en el seno de la Unión Europea.⁹⁵

Para resolverla, solicita que la transición a la UEM ponga menos énfasis en los requisitos de convergencia y más en el reforzamiento de las instituciones monetarias de la Unión, con medidas como impedir el voto en el Consejo del BCE a los países que no cumplan las normas presupuestarias o definir un procedimiento para la destitución de ese Consejo si no consigue mantener la estabilidad de precios.

⁹³ DE GRAUWE, 1996, 96.

⁹⁴ DE GRAUWE, “Maquiavelo y el futuro de la Unión Monetaria”, *Meridiano CERI* (febrero 1996).

Versión española de “Why the link should be cut”, *Financial Times* (12.01.1996).

⁹⁵ DE GRAUWE, 1996, 110.

Estas objeciones de De Grauwe, que enlazan en algunos puntos con la corriente *monetarista*, son compartidas por muchos economistas y políticos europeos. Pero no se acaban ahí las críticas. Hay quien piensa que los criterios “son demasiado rígidos, tanto en su contenido como en su interpretación, y están ocasionando desempleo creciente, atonía en el consumo y, a la postre, malestar social”, como afirma Sartorius (1997, 75).

También se ha criticado que los criterios sean condiciones previas y que descuiden las condiciones posteriores, es decir, las políticas de los países una vez creado el BCE. Esto está ligado a la controversia en las negociaciones del TUE y la necesidad de objetivar el proceso de selección de países. De ahí la propuesta de un Pacto de Estabilidad por Alemania en 1995, para prolongar la exigencia de estabilidad presupuestaria.

La concentración del cumplimiento de los criterios en un momento, un año antes de la tercera etapa –excepto el de tipo de cambio–, y no a lo largo de un período que confirmara la solidez de la convergencia fue muy criticada. El TUE incluye varias referencias a la sostenibilidad: el artículo 109 J señala que los países que integren la UEM deben haber alcanzado un grado suficiente de convergencia sostenible; el Protocolo que desarrolla los criterios incluye una referencia a la sostenibilidad de la evolución de la inflación; la definición de los criterios fiscales señala que la evolución de las finanzas públicas debe ser sostenible; y el artículo 104 C, apdo. 3, al tratar el procedimiento de déficit excesivo, dice que “también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria **a medio plazo** del Estados Miembro”. Una idea muy alabada por los expertos, que opinaban que era mejor juzgar tendencias que valores puntuales, y que estuvo en el núcleo del Pacto de Estabilidad. Sin embargo, la falta de concreción del término “sostenibilidad” lo dejó desprovisto de operatividad.

Lo lógico habría sido exigir el cumplimiento durante un período mucho más amplio o durante un ciclo completo, además de que habría sido necesario interpretarlos y matizarlos; incluso introduciendo otros nuevos, como el del paro y los costes laborales unitarios, descomponiendo y analizando, por otra parte, el del déficit y la deuda pública.⁹⁶

Se han cuestionado asimismo aspectos concretos de los criterios, desde la utilización de medidas relativas para la inflación y los tipos de interés en vez de absolutas, hasta aspectos concretos de su medición: por ejemplo, que se tomen los precios al consumo en vez de los precios de producción. También se ha puesto en duda la lógica de un criterio sobre diferenciales en los tipos de interés cuando, una vez creada la UEM, dichos diferenciales tenderían a desaparecer y sólo persistiría una cierta prima de riesgo-país. Por no mencionar lo cuestionable de la formulación específica del límite del déficit y la deuda públicos: ¿Por qué el 60% del PIB y no otro porcentaje, incluso el 100%?

Hemos de reconocer que esta solución no es posiblemente la más satisfactoria. Por un lado, introduce una considerable dosis de arbitrariedad en los criterios de salud económica. Por ejemplo, es muy discutible que una buena medida del nivel de inflación aceptable tenga que conseguirse añadiendo 1,5 puntos al promedio de la tasa de inflación de los tres países que la tengan más baja. Este sistema significa que la cifra apropiada, o sea el tope aceptable, va variando mes a mes y nunca es recomendable que un punto de referencia se mueva constantemente. Por otra parte, los países que tengan menos inflación puede ser (...) de peso económico relativamente menor en el conjunto de la UE.⁹⁷

⁹⁶ RECARTE, 1997, 99-100.

⁹⁷ PUJOL, 1997, 39.

Esta especificación cuantitativa obedecía a la situación de las economías europeas en el momento de la firma del TUE y a unas intenciones veladas de exclusión de algunas economías, la teoría de las dos velocidades, que no se cumplieron.⁹⁸

Pero quizá la crítica más seria que se puede hacer a los criterios tal y como fueron diseñados es que no incorporan condiciones relativas a la economía real, tales como el nivel de paro, la productividad, los costes laborales, la balanza de pagos y otros de la misma naturaleza, como anticipaba un poco más arriba Alberto Recarte.

La lógica de los criterios no es transparente en términos teóricos. En sí mismos no constituyen un modelo o teoría articulada, aunque todos ellos son razonables; pero sólo si se dejan a un lado algunas variables económicas reales, como el crecimiento económico o el empleo o el bienestar y el impacto sobre los gastos sociales, lo que es un sí demasiado condicional.⁹⁹

Para muchos observadores, este hecho puede resultar en que un país con los equilibrios exigidos por Maastricht muestre deficiencias estructurales de una envergadura suficiente para poner en entredicho su capacidad de competir en la UEM. Los que así piensan suelen señalar el ejemplo de España, que cumplió con holgura los criterios de convergencia y que, al mismo tiempo, presentaba una tasa de paro que duplicaba la media de la UE, aparte de ciertos componentes estructurales de la inflación.

Samuel Brittan constata que en esta línea crítica se encontraba el Partido Laborista británico y parte del Conservador, John Major y Eddie George incluidos. Sin embargo, niega validez a este argumento: “Áreas con niveles de producción, índices de crecimiento, cifras de paro y niveles salariales muy diferentes se han beneficiado mutuamente a lo largo del tiempo comerciando entre sí, tanto con tipos de cambio fijos como flexibles, así como tanto en el interior como a través de sus fronteras.”¹⁰⁰

El banco de inversión Goldman Sachs llegó a proponer en abril de 1995 cuatro criterios de convergencia real posibles, incluyendo una tasa de crecimiento dentro del 1% de la media de la UE, un desempleo de no más del 2% sobre la misma, un déficit por cuenta corriente inferior al 2% del PIB y una competitividad comercial respecto a Alemania dentro del 10% del nivel de 1987. “No sorprende que los países que se encontraban más próximos a cumplir los criterios nominales de Maastricht lo estuvieran también de los criterios reales. Únicamente Finlandia e Irlanda se presentaban como capaces de satisfacer los nominales pero no los reales, debido a sus altos índices de desempleo. Aquellos países que estaban en el límite en uno de los casos, también lo estaban en el otro”, concluye Brittan (1997, 53).

No obstante esta explicación de que el comercio internacional no necesita una igualación de niveles de vida y de recursos, pues se basa precisamente en la especialización de cada zona, Rudiger Dornbusch cuestionaba por qué la UEM no incluía una tasa de desempleo máxima, por encima de la cual no se aceptaría ningún miembro¹⁰¹.

⁹⁸ ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 47.

⁹⁹ CALAZA, 1998, 84.

¹⁰⁰ BRITTAN, 1997, 53.

¹⁰¹ SHWARTZ, 1997, 121.

Al final, la conclusión puede ser mucho más simple, tal como la enuncia Nicolás Sartorius: “Si en Maastricht se hubiesen introducido criterios de economía real como, por ejemplo, niveles de riqueza o de desempleo, no se hubiese (sic) llegado en muchísimos años a la moneda única y por ende a la unión política –y desde luego España no hubiera accedido en largo tiempo–” (SARTORIUS, 1997, 75).

Lo que parece innegable, a pesar de todas estas críticas, es que los criterios tenían su razón de ser, tanto por el deseo de una moneda única sólida y estable, como por las exigencias alemanas de poner una barrera a la entrada de las economías más desequilibradas en la UEM, y como por los requerimientos de esas mismas economías de contar con una evaluación objetiva para acceder a la tercera fase y evitar así exclusiones arbitrarias. Otra cosa bien distinta es la polémica sobre cómo debían interpretarse los criterios, que trataré más adelante, y el que muchos gobiernos de la UE los hayan utilizado como explicación de sus políticas antisociales y de sus dificultades económicas, en una técnica propagandística de cabeza de turco a la que me referí en el Capítulo IV.

A.2.2.3. *Las excepciones*

El TUE contemplaba dos tipos de excepciones al acceso a la tercera fase de la UEM: aquellos países que no fueran capaces de cumplir estos criterios en la fecha estipulada y las autoexclusiones voluntarias a las que se acogieron el Reino Unido y Dinamarca en sendos protocolos anejos al Tratado.

El primer caso, el de los incumplidores, era lo que el TUE llamaba eufemísticamente “Estados miembros acogidos a una excepción”. Estos países quedarían apartados de la tercera fase en un primer momento por la decisión del Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, acerca del cumplimiento de las condiciones exigidas para la moneda única. En estos estados no serían de aplicación determinadas disposiciones sobre política económica y monetaria, principalmente las medidas para corregir déficits públicos excesivos y el cumplimiento de las decisiones competencia del BCE, principalmente, y serían excluidos de todos los derechos y obligaciones dentro del SEBC, al que no pertenecerían en un primer momento.

Una vez cada dos años, como mínimo, o en cualquier momento a petición de cualquier estado acogido a una excepción, la Comisión y el BCE informarían al Consejo, que, tras consultar con el Parlamento Europeo y una vez debatida la cuestión en su formación de jefes de estado o de gobierno, por mayoría cualificada decidiría que estados acogidos a una excepción reunían ya las condiciones necesarias con arreglo a los criterios de convergencia, y suprimiría las excepciones de los estados de que se tratara (TUE, art. 109 K, 3). En estas decisiones, los estados con excepción no participarían en las votaciones del Consejo, lo que obligaba a una nueva ponderación de los votos del resto de los países para guardar la proporcionalidad.

Reino Unido y Dinamarca incluyeron una cláusula en el Tratado por la que, aun cumpliendo los criterios de convergencia, se reservaban el derecho a no participar en la tercera fase de la UEM, más conocido con su nombre inglés, *opting-out*. Sendos protocolos que acompañan al TUE regulaban con detalle sus casos especiales:

1. A menos que el Reino Unido notifique al Consejo su intención de pasar a la tercera fase, no está obligado a hacerlo. En caso de notificarlo una vez iniciada, tendrá derecho a pasar a ella sólo si cumple las condiciones necesarias
2. Dinamarca puede notificar, antes de que el Consejo haga su evaluación al respecto, que no va a participar en la tercera fase, en cuyo caso disfrutará de una excepción, cuya derogación sólo se iniciará a petición de este estado

Ambos países ejercieron este derecho –Dinamarca notificó su no participación en el Consejo Europeo de Edimburgo en diciembre de 1992–, y a ellos se sumó Suecia, que se incorporó posteriormente a la UE y cuyo Tratado de Adhesión dejaba una posibilidad de excepción similar¹⁰². Para el caso de que no se incorporaran, el TUE disponía que no se considerarían a efectos del cómputo de la mayoría de estados miembros necesaria para decidir anticipadamente el comienzo de la tercera fase en 1997.

La relación entre los países que constituyeran la UEM desde el principio y los que se quedasen fuera fue una de las cuestiones más delicadas. Se puede afirmar, con el Banco de España, que “la ausencia de un esquema claro de relaciones equilibradas entre los países fundadores del euro y los que queden inicialmente excluidos –por no cumplir los criterios de convergencia o por decisión propia– puede implicar graves riesgos para el grado de integración alcanzado con el mercado único e, incluso, puede propiciar la aparición de graves fisuras en la necesaria cohesión política de la UE”¹⁰³.

Y es que la existencia de dos grupos de países bien diferenciados dentro de la Unión, por su pertenencia o no a la zona euro, podía crear una división sin precedentes en la UE, con unas repercusiones considerables. Además, en el momento de la firma del TUE existía un gran temor a su gravedad, puesto que se preveía que los estados fundadores iban a ser un grupo muy reducido y que iba a transcurrir bastante tiempo hasta que la UEM alcanzara una masa crítica suficiente.

Los países excluidos no sólo tenían como objetivo principal la convergencia, sino que estaban obligados por el TUE a alcanzarla cuanto antes. Este imperativo limitaba de forma dramática su margen de actuación en política económica, y reforzaba notablemente la asimetría en la formulación de políticas económicas en la UE, ya que existiría, por un lado, un núcleo de países con una moneda fuerte y estable que ejercería un efecto de atracción gravitatoria sobre los excluidos; y por otro, éstos estarían obligados a guiar su política económica hacia la convergencia respecto a ese núcleo. Así pues, los países excluidos verían muy reducido su margen de soberanía en política económica, aunque mantuvieran su propia política monetaria.

Al mismo tiempo, la valoración cambiante de los mercados sobre sus posibilidades de cumplir, en cada momento, los criterios de convergencia los podía someter a episodios recurrentes de inestabilidad financiera, como los de 1992-93 y 1995.

¹⁰² En el caso sueco, se produjo un curioso enfrentamiento entre la Comisión y su gobierno. Mientras éste sostenía que su Tratado de Adhesión le permitía escoger entre incorporarse o no a la UEM, las autoridades comunitarias defendían que sólo las excepciones incluidas en el TUE (Gran Bretaña y Dinamarca) eran admisibles, porque si no, habría que volver a negociar el Tratado. El problema se resolvió con una solución imaginativa: no se admitió a Suecia por incumplir el criterio de estabilidad cambiaria, al no haber permanecido la corona dos años en el mecanismo de cambios del SME, con lo que Suecia lograba su deseo de no entrar en la UEM y la Comisión y el Consejo daban una cobertura legal a la decisión.

¹⁰³ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 52.

Estos episodios podían traducirse en oscilaciones inevitables de sus tipos de cambio y dificultar seriamente su tarea de convergencia. A su vez, esta situación tendría incidencia sobre los flujos comerciales entre los países de la UE y perjudicaría también a los integrantes de la UEM. La solución a estos problemas se encontró en el Consejo Europeo de Dublín, de diciembre de 1996, donde se aprobó una propuesta sobre el marco de relaciones entre los dos grupos de países, que estudiaré también más adelante.

A.2.2.4. Las instituciones de la UEM

El TUE establecía un marco institucional para la UEM caracterizado por un banco central federal e independiente. Esta entidad estaba compuesta por una institución central, el BCE, y el conjunto de los bancos centrales nacionales de los estados que accedieran a la tercera fase; juntos formaban el SEBC. Estas instituciones sustituyeron al IME, también creado en Maastricht y del que he explicado objetivos y funcionamiento, durante el *período interino* entre el examen de convergencia y la fijación de las paridades. Los Estatutos de ambas instituciones se incluyeron en un Protocolo anejo al TUE.

A.2.2.4.1. El Sistema Europeo de Bancos Centrales

El SEBC nace, como ha dicho, en el momento de la fijación de la fecha o de los países que pasan a la tercera fase. Se compone del BCE y de los bancos centrales nacionales. Su objetivo principal es “mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios (...) El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos” (TUE, art. 105, 1). Sus funciones son:

- Definir y poner en práctica la política monetaria de la UE
- Dirigir las operaciones de cambio, de acuerdo con el comportamiento de la política exterior de cambio del euro decidida por el Consejo
- Conservar y administrar las reservas oficiales de divisas de los estados miembros
- Promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos

Además, el BCE tiene derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes por parte de los bancos centrales nacionales y de aprobar la cuantía de las emisiones de moneda metálica, cuyas características son definidas por el Consejo a propuesta del BCE. Para cumplir estas funciones, el BCE cuenta con los mismos instrumentos legislativos que el resto de las instituciones comunitarias, es decir:

- Reglamentos de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada estado miembro
- Decisiones obligatorias en todos sus elementos para sus destinatarios
- Recomendaciones y dictámenes no vinculantes

El SEBC es, por definición, una institución independiente: no puede recibir instrucciones de los estados miembros ni de las instituciones europeas. “(...) ni el BCE ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones y organismos comunitarios, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano. Las instituciones y organismos comunitarios, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del BCE y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones” (TUE, art. 107).

Al ser esta independencia uno de los aspectos más importantes de la UEM, también lo son su responsabilidad y control democrático. En este sentido, el estatuto jurídico del SEBC es sometido a la ratificación de los parlamentos de cada estado y los miembros de su Directorio son elegidos por el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo. Esta independencia también creó cierta polémica, al concedérsele un enorme poder a una institución que no debía responder prácticamente ante nadie y que no tenía un control sobre su actuación. Además, los miembros de sus órganos son elegidos por el Consejo, no por elección directa de los ciudadanos. Todo ello contribuía a ahondar en el déficit democrático de la UE, ya detectado en el TUE y al que se intentó dar solución en el posterior Tratado de Ámsterdam.

A.2.2.4.2. El Banco Central Europeo

Es la institución central de la UEM. Tiene personalidad jurídica propia y sus órganos de decisión son el Directorio y el Consejo de Gobernadores

A.2.2.4.2.1. El Directorio o Comité Ejecutivo

Se compone de seis miembros: presidente, vicepresidente y cuatro vocales, designados por el Consejo Europeo con un mandato de ocho años no renovable. Las decisiones se adoptan por mayoría simple, sin ningún tipo de ponderación. En caso de empate, decide el voto de calidad del presidente. El Directorio ejecuta la política monetaria según las orientaciones del Consejo de Gobernadores y es responsable de la gestión.

A.2.2.4.2.2. El Consejo de Gobernadores

Lo forman los miembros del Directorio y los gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros que entren en la tercera fase de la UEM. Las decisiones se toman por mayoría simple, si bien, en determinadas decisiones previstas en el TUE, como el capital del BCE, transferencia de bienes de cambio, etc, se requiere mayoría cualificada. En dicho caso, se aplica el criterio del voto ponderado en función de la cuota de capital suscrita por cada banco central. El capital del BCE se halla suscrito por los bancos centrales estatales en función de dos parámetros: la población y el PIB. El 50% del capital se reparte entre los bancos centrales de los países que hayan accedido a la tercera fase de la UEM en proporción de su población respectiva; el 50% restante se reparte en proporción al PIB respectivo.

El presidente del Directorio es el mismo que el del Consejo de Gobernadores. Éste define la política monetaria de la UEM, incluyendo las decisiones sobre los objetivos monetarios intermedios, los tipos rectores y la previsión de reservas del SEBC.

A.2.2.4.2.3. El Consejo General

Constituye un órgano de decisión subsidiario para que los países que no entren en el primer momento en la UEM puedan participar en el nuevo organismo. En caso de que, en el momento del paso final de la moneda única, alguno o algunos de los estados miembros se mantuvieran fuera de la UEM –en el momento de la firma del TUE se esperaba que fueran muchos más países los que se quedarían fuera–, se crearía este órgano. La misión de este Consejo consiste en ligar estrechamente los dos grupos de países, conocidos en la jerga comunitaria como *pre-ins* y *pre-outs*. Se compone del presidente y el vicepresidente del Directorio, así como de los gobernadores de los bancos centrales de todos los estados miembros de la UE.

A.2.2.4.2.4. Relación con otras instituciones y crítica

El BCE tiene unas relaciones muy estrechas con las demás instituciones de la UE: el presidente del Ecofin y un miembro de la Comisión pueden participar, sin derecho de voto, en las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, y el presidente del BCE participa en las reuniones del Consejo en las que se traten cuestiones relativas a sus funciones. Además, el BCE remite al resto de las instituciones un informe anual sobre las actividades del SEBC y la política monetaria.

El TUE considera la posibilidad de la creación de un futuro sistema monetario internacional en el que participe el euro. Por ello, establece las normas y procedimientos necesarios para llegar a acuerdos internacionales de tipo de cambio entre el euro y monedas no comunitarias. En esos procedimientos, el Consejo llevará la voz cantante y consultará con unas u otras instituciones comunitarias en función de la materia correspondiente, para adoptar una posición única de la UE en las negociaciones. Aunque no se adopte ningún acuerdo de este tipo, el Consejo formulará las orientaciones generales de la política cambiaria, que es de su competencia, sin perjuicio del objetivo del SEBC de mantener la estabilidad de precios (TUE, art.109)

Ya he comentado la similitud del BCE con el modelo del Bundesbank alemán. La base teórica de dicha semejanza se encuentra, según Paul de Grauwe, en el “nuevo enfoque” de la integración monetaria, al que aludí en la crítica de los criterios de convergencia. Según esta teoría, un banco central para una variedad de países reflejaría el promedio de las preferencias de los bancos centrales nacionales, lo que significa que Alemania saldría perdiendo, al elevarse la tasa de inflación de la UEM. De ahí que Alemania exigiera que el BCE tuviera las mismas preferencias que el Bundesbank. “Este análisis proporciona, pues, el soporte intelectual a la decisión de Maastricht de instituir un Banco Central Europeo que sería casi una copia del Bundesbank (independencia política y estabilidad de precios como el único objetivo de política monetaria)”¹⁰⁴.

¹⁰⁴ DE GRAUWE, 1996, 91.

Las diferencias entre ambos se encuentran en la responsabilidad y legitimidad de ambas instituciones, por un lado, y en el equilibrio entre reglas y discrecionalidad, por otro. En 6.1.2.2. vimos en detalle los problemas de legitimidad democrática del BCE.

Para un banco central, la credibilidad es un factor crucial a la hora de fijar la política monetaria. Ahora bien, el BCE sería una institución totalmente nueva, desprovista de referentes históricos. Por ello, para poder construirse una reputación, estaba obligada a adoptar unas reglas de funcionamiento rigurosas, lo que le dejaba poco espacio para la discrecionalidad y, teniendo en cuenta el carácter heterogéneo de los países de la UEM, sus decisiones podían generar tensiones importantes. Ante ello, se originó una intensa polémica posterior entre Francia, partidaria de la creación de un órgano político que controlara el funcionamiento del BCE, y Alemania, que defendió, en su línea habitual, la absoluta independencia del BCE respecto del poder político. La disputa se resolvió con la creación de un consejo de estabilidad en marzo de 1997, el Eurogrupo, con unas funciones meramente consultivas y de recomendación acerca de la política monetaria, pero sin poder efectivo sobre el BCE. Este consejo, en el que están representados los 11 estados miembros del euro –12 cuando se incorporó Grecia–, se configura como un contrapeso político del BCE, un ente de concertación informal sobre la política monetaria europea, basado en el modelo del G-7.

A.2.2.4.3. El Comité Económico y Financiero

El Tratado crea un órgano consultivo que tendrá el objetivo de promover la coordinación de las políticas de los estados miembros en todo lo necesario para el funcionamiento del mercado interior. Este órgano es el Comité Monetario, que sería sustituido por el Comité Económico y Financiero al inicio de la tercera fase de la UEM. Este órgano emite dictámenes, sigue la situación económica y financiera de los estados miembros, colabora en la preparación de los trabajos del Ecofin y examina la situación de los movimientos de capitales y de la libertad de pagos (TUE, art. 109 C).

A.2.2.5. La Unión Económica

La UEM se concreta en niveles de centralización diferentes en su vertiente monetaria y en su vertiente económica. Como hemos visto, la unión monetaria consiste en la centralización de la política monetaria para gestionar de manera más eficaz las interdependencias y aprovechar plenamente sus beneficios. La unión monetaria implica también un cierto grado de centralización de otros instrumentos de política económica en la medida en que éstos tienen un impacto sobre la política monetaria o generan externalidades entre los miembros de la UEM.

Sin embargo, en lo que respecta a la política económica, la responsabilidad de la decisión continuaba en manos de los estados miembros, incluso en la tercera fase de la UEM, pero con una serie de mecanismos en el nivel comunitario que fijaban un marco común para las decisiones de esta política. El objetivo principal de la coordinación de políticas económicas era la formación de un consenso sobre el contenido de las políticas económicas nacionales. Este proceso se basaba principalmente en tres características, que enumera Elena Flores:

1. Subsidiariedad y participación, no se trata de imponer una armonización de comportamientos nacionales sino de reforzar la autodisciplina en base a la participación motivada de las autoridades nacionales;
2. Colegialidad y dinámica de grupo, la competencia entre participantes iguales y críticos conduce a la nivelación hacia arriba de la formulación y gestión de políticas;
3. Presión entre pares y presión de mercado, contribuye a la internalización de externalidades, imponiendo la búsqueda de credibilidad.¹⁰⁵

Puesto que la soberanía respecto a la política económica continuaba en manos de los estados miembros, los instrumentos de coordinación comunitarios no podían ser obligatorios, con algunas excepciones. Sin embargo, ponían un potencial a disposición de los estados que permitía el desarrollo de un alto grado de compromiso colectivo.

Los principales instrumentos de coordinación de las políticas económicas eran:

1. Las orientaciones generales de política económica (art. 103 del TUE): adoptadas por mayoría cualificada por el Consejo, fijaban el marco en el cual las políticas económicas debían inscribirse. Estas orientaciones cubrían desde objetivos macroeconómicos generales hasta objetivos específicos por países y políticas estructurales. Estas orientaciones eran adoptadas a tiempo para que pudieran ser aplicadas a la preparación de los presupuestos nacionales
2. La *supervisión multilateral* (art. 103.3 y 103.4 del TUE): consistía en el examen colectivo por el Consejo de Ministros de las políticas económicas nacionales. Normalmente, este examen tiene lugar dos veces al año. Su objetivo fundamental es verificar la coherencia entre las políticas nacionales y las orientaciones generales, comprobar que las políticas económicas nacionales permiten el buen funcionamiento de la UEM, y analizar los resultados obtenidos respecto a los objetivos anunciados. Sobre la base de estos análisis, el Consejo propone una recomendación que sugiere las correcciones que los estados miembros deberían aportar a sus políticas
3. El control de los déficit excesivos (art. 104 C): a diferencia de los instrumentos descritos anteriormente, imponía obligaciones a las instituciones comunitarias y a los estados miembros. En la tercera fase de la UEM, los países participantes están obligados a evitar un déficit excesivo y pueden aplicarse sanciones a aquellos países que incumplan con la obligación, como se desarrolló posteriormente en el Pacto de Estabilidad. El proceso se pone en marcha automáticamente en el momento en que un estado miembro incumple los criterios definidos en el Tratado. La presión ejercida sobre el estado miembro en cuestión para que tome medidas correctoras puede ir desde una recomendación interna del Consejo hasta la publicidad de esta recomendación, aumentando así la presión del mercado, o el establecimiento de sanciones en la tercera fase de la UEM

¹⁰⁵ FLORES, 1996, 71.

4. Los programas de convergencia (art.109 E, 2): pensados en principio para la preparación de la segunda fase de la UEM, se convirtieron en instrumentos muy útiles para la preparación de la tercera fase. Los programas de convergencia, definidos a iniciativa de cada estado miembro, presentaban la estrategia de convergencia para poder participar en la Unión Monetaria. Estos programas no sólo incluían objetivos de inflación y de finanzas públicas, sino también las reformas estructurales necesarias para que la convergencia fuera sostenible y duradera. El análisis de estos programas y la evaluación de su cumplimiento se realizaba regularmente y al nivel comunitario por la Comisión y el Consejo. A pesar de ser instrumentos de iniciativa nacional, se definieron una serie de criterios comunes para su presentación, como abarcar un horizonte temporal amplio, incluir las medidas necesarias para alcanzar objetivos medibles o lograr el mayor grado de compromiso político posible

Además de los instrumentos de coordinación, existían tres reglas de obligado cumplimiento que afectaban a la política económica. Estas reglas eran: la prohibición de financiación monetaria del sector público (art. 104), la prohibición de acceso privilegiado del sector público a las instituciones financieras (art. 104 A) y la responsabilidad única de cada estado miembro respecto de sus compromisos financieros (art. 104 B). Estas prohibiciones tenían fundamentalmente tres objetivos:

- Reforzar la disciplina presupuestaria, al someter la financiación del sector público a las condiciones de mercado;
- Asegurar la independencia de los bancos centrales a través de la no interferencia de las necesidades de financiación del sector público con la política monetaria;
- Evitar posibles comportamientos de “riesgo moral” que podrían producirse en caso de que existieran garantías mutuas entre estados miembros.

El objetivo final de la coordinación de políticas monetarias era, por una parte, alcanzar el nivel de convergencia necesario que permita a los estados miembros la participación en la tercera fase de la UEM y, por otra, asegurar el buen funcionamiento de ésta. Para evaluar los progresos realizados, la Comisión efectuaba un informe anual sobre la base de los cuatro criterios de convergencia y otros indicadores complementarios.

A.3. De Maastricht al euro

A.3.1. Las tempestades monetarias

A.3.1.1. *El choque entre la liberalización de capitales y los requisitos del TUE*

Como consecuencia de la interrelación entre las variables económicas, políticas y técnicas, el proceso previsto en el TUE para alcanzar la moneda única resultó mucho más problemático y conflictivo de lo que esperaban los autores del Tratado. Tanto es así, que entre el Tratado de Maastricht y la cumbre de Madrid, se extiende un período dominado por el *europesimismo*, motivado por la crisis económica de 1992/93, las dificultades para la ratificación del Tratado en algunos países y el incumplimiento sistemático de los planes de convergencia presentados por la mayoría de los estados miembros. El SME salió fuertemente afectado por las turbulencias monetarias derivadas de la lenta ratificación del Tratado de Maastricht.

Pero antes de entrar en el análisis de estas turbulencias, me gustaría detenerme brevemente en un fenómeno de gran relevancia, y que se convirtió, si no en la causa directa, sí en el factor que provocó que esa serie de acontecimientos se tradujeran en la mayor crisis de la historia monetaria europea moderna. Me refiero al choque entre las exigencias de convergencia establecidas en el Tratado de Maastricht, incluida la referida a la estabilidad del tipo de cambio, la independencia de las políticas monetarias nacionales y la entrada en vigor de la liberalización total del movimiento de capitales en la Unión Europea, a la que hecho referencia en apartados anteriores.

Los mercados financieros habían conocido un desarrollo espectacular desde comienzos del decenio. El anterior, el de 1980, ya había sido un período de grandes cambios en la financiación internacional. Los movimientos de capitales de toda índole alcanzaron un nivel sin precedentes en la Historia. Fue una evolución general en todo el mundo desarrollado, que encontró su base en factores tecnológicos, institucionales y político-económicos, como el desarrollo informático, la concentración de la inversión en entidades institucionales o la necesidad de los estados de financiar unos elevados déficits presupuestarios. Su expresión más clara en España fue la Ley de Reforma del Mercado de Valores, de 1988¹⁰⁶. Todo ello llevó a una liberalización bastante generalizada de los movimientos de capital en numerosos países. Dentro de este marco, se produjo la liberalización comunitaria llevada a cabo en los años ochenta y culminada a principios de los noventa con la entrada en vigor del Acta Única y de la Directiva 88/361/CEE.

¹⁰⁶ Esta ley, que entró en vigor el 29 de julio de 1989, supuso una revolución en España. Entre otras cosas, creó el mercado continuo electrónico que unificaba las cuatro bolsas españolas, liberalizó la intermediación y creó un órgano supervisor de los mercados: la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

García de la Cruz y Ruesga Benito destacan dos factores decisivos para este desarrollo: por un lado, la sofisticación de los instrumentos financieros que hacían muy costoso el mantenimiento de las regulaciones, y por otro, la veloz aceleración de la expansión de los movimientos internacionales de capitales. En todo caso, señalan, la liberalización estuvo menos justificada por los requisitos establecidos en el AUE que por la vorágine de la economía financiera internacional, a la que los países miembros de la Comunidad Europea no eran ajenos.

Este impulso ha tenido un efecto directo sobre las políticas monetarias nacionales, que han visto cómo decisiones “externas” influyen decisivamente sobre los tipos de cambio y los tipos de interés, y, por lo tanto, sobre el ahorro y la inversión en cada economía nacional. Esta circunstancia incide sobre las posibilidades reales de mantenimiento de la “soberanía nacional” y empuja, como reconocen las grandes potencias en las reuniones del Grupo de los Siete (G-7) , a la mayor coordinación de decisiones. El euro, en este contexto, debe ser valorado como la respuesta de la Unión Europea a las ineficiencias y a los problemas técnicos que presenta la coordinación de las políticas nacionales.¹⁰⁷

El fenómeno de la libertad de movimientos de capitales modificó los flujos tradicionales de la política monetaria. El margen de maniobra de los bancos centrales se redujo y la relación entre demanda de moneda y gasto nominal perdió estabilidad. Los movimientos de los tipos de interés o las anticipaciones sobre las variaciones de los tipos de cambio iban a dar lugar a sustituciones entre activos financieros que influirían, a su vez, sobre las variaciones de los tipos de interés. Estas incidirían sobre las demandas de moneda nacional y, por lo tanto, sobre la inflación y sobre la estabilidad del tipo de cambio. “Por lo general, la diferencia de los tipos de interés no puede, por sí sola, mantener las carteras [de activos financieros] y se producirán unos movimientos de capitales que equivalen a una variación relativa de las demandas de moneda en las economías. Eso alimentará la inestabilidad de los tipos de cambio”¹⁰⁸.

Así, disminuyó la eficacia de los instrumentos tradicionales de control monetario directo –restricción cuantitativa, depósitos obligatorios, coeficiente de caja, etc.– que constituían el canal clásico de transmisión de la restricción monetaria hacia los sectores reales. Los agentes podían acudir con mayor facilidad a los mercados internacionales. El control monetario pasó a descansar, casi exclusivamente, sobre la manipulación de los tipos de interés en relación con un objetivo de tipo de cambio y de inflación. Es decir, la libertad de capitales favoreció una mejor canalización del ahorro hacia la inversión pero redujo también el margen de actuación de las autoridades monetarias nacionales, lo que requería una mayor coordinación a nivel europeo para evitar la volatilidad de las divisas. Ya en 1987, el citado Padoa-Schioppa anticipaba que “la eficacia de una política monetaria orientada exclusivamente a la consecución de un objetivo cuantitativo fijado para un agregado monetario nacional determinado, se ve cada vez más erosionada por la mayor sustituibilidad entre los instrumentos financieros y la creciente rapidez con que pueden efectuarse las transacciones financieras entre distintos países y monedas. En estas circunstancias, la política debe centrarse más en un tipo de cambio estable”¹⁰⁹.

Luis Ángel Rojo, ex gobernador del Banco de España, se hizo eco de esta idea:

¹⁰⁷ GARCÍA DE LA CRUZ y RUESGA BENITO, 1998, 57-8.

¹⁰⁸ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 100.

¹⁰⁹ PADOA-SCHIOPPA, 1987, 104.

En la medida en que se han ido eliminando los controles de cambios, los sistemas financieros nacionales han tendido a adquirir un grado creciente de interpenetración. Los movimientos de capitales se han hecho más intensos y más sensibles a los movimientos de tipos de interés, que han adquirido una importancia mucho mayor que en el pasado. Todo esto ha ocasionado que las políticas monetarias nacionales pierdan grados considerables de autonomía (...). Las innovaciones financieras han generado nuevos activos cuyas retribuciones están ligadas, de un modo u otro, a los tipos de interés del mercado monetario, lo que ha aumentado la sustituibilidad de activos. Esta sustituibilidad de activos entre los agregados de control monetario y los activos que aparecen fuera de ellos produce desplazamientos entre los activos externos y los activos internos a los agregados y, por lo tanto, las autoridades se encuentran con dificultades muy graves para tratar de precisar qué significa el comportamiento que están observando en las magnitudes a las que se refieren sus objetivos¹¹⁰.

Así pues, la liberalización de los movimientos de capitales en la UE significó una dificultad adicional y para muchos imprevista, en el camino hacia la unión monetaria. Sin embargo, como he señalado, no habían faltado llamadas de atención sobre la dificultad de hacer coincidir tipos de cambio fijos e independencia de la política monetaria con la liberalización plena de movimientos de capital en un contexto financiero cada vez más globalizado. Una de las primeras fue la de Wyplosz¹¹¹, que destacó la importancia que los controles de capital habían tenido hasta entonces para los participantes en el SME. Dichos controles permiten una cierta desconexión temporal de una economía respecto a los mercados internacionales. No son útiles durante largos períodos, porque existen métodos de eludirlos, ni pueden evitar las pérdidas de reservas o las depreciaciones si se sigue una política monetaria que sistemáticamente acomoda la inflación¹¹². Pero sí son útiles durante períodos de crisis, si no duran mucho. Actúan limitando la cuantía de los fondos especulativos que se pueden mover en un momento dado.

Varios autores han subrayado la contradicción que implica el período transitorio de la UEM, al coincidir la liberalización de los movimientos de capital y la inmovilidad de los tipos de cambio, necesaria para cumplir ese criterio. Padoa-Schioppa ha señalado que, una vez desaparecido el control de capitales, en las economías de la UE aparece lo que él denomina “el cuarteto inconsistente”, ya que la liberalización comercial, plena libertad de movimiento de capitales, tipos de cambio fijos y autonomía de la política monetaria resultan incompatibles. Para preservar inamovibles los tipos de cambio habría que renunciar a la autonomía monetaria o a la libertad de movimientos de capitales¹¹³.

Al eliminarse los controles de capital en un mundo financiero crecientemente globalizado, las autoridades monetarias encuentran que las reservas de divisas son insuficientes para hacer frente a posibles movimientos especulativos, como los de 1992 y 1993, y que éstos sólo pueden contrarrestarse mediante un aumento significativo de los tipos de interés. Tal aumento plantea muchos problemas, como es bien sabido, especialmente si las crisis son duraderas: encarecimiento de la financiación pública y privada, aumento del déficit público, reducción del crecimiento económico, etc. Por ello, la ausencia de controles de capital cambió radicalmente las condiciones en las que se desenvolvía la política monetaria en los países de la UE¹¹⁴.

¹¹⁰ ROJO, 1990, 24-5.

¹¹¹ WYPLOSZ, 85-102.

¹¹² SMAGHI y MICOSSI, 140.

¹¹³ PADOA-SCHIOPPA, 1988, 372 y ss.

¹¹⁴ EICHENGREEN y WYPLOSZ, 62-63.

Para la teoría clásica, la movilidad de capitales induce una tendencia al acercamiento de los tipos de interés favorable a la inversión. La opinión dominante era que la libertad de movimientos del capital surtiría un impacto positivo sobre el potencial de crecimiento de la UE al reforzar las economías de escala asociadas al mercado único. Pero, según el análisis dinámico que desarrolla Rodríguez Ortiz, esta libertad es susceptible de beneficiar, ante todo, a los países más desarrollados que disponen de un tejido productivo variado e integrado, así como de amplios mercados financieros. Eso significa que podría contribuir a incrementar las disparidades de desarrollo territorial en la UE y tanto más si se produjesen reivindicaciones de nivelación salarial que, desconectadas de las condiciones locales de productividad, desembocaran en una pérdida de ventajas comparativas y de eficiencia económica. Y añade:

Además, una vez excluido el riesgo de cambio, los movimientos de capitales producirían fuerzas tendentes a igualar los tipos de interés de los activos de misma naturaleza. Según vayan convergiendo los tipos de interés en un mercado financiero integrado y estructurado en torno a tipos de cambio fijos, la capacidad de acumulación de la economía dependerá, aún más, de su rentabilidad y eficiencia reales. (RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 96).

La conclusión de este autor es que los países con monedas más débiles y tipos de interés mayores deberían acometer reformas estructurales que mejoraran sus condiciones de oferta sin dañar su demanda interna, si querían evitar esta posición desfavorable ante la libertad de movimientos de capitales. Pero como esa es una política a largo plazo, y mientras tanto subsistía el riesgo de que los capitales productivos se orientaran a una periferia extracomunitaria que ofrecía mayores ventajas en términos de costes salariales, los países débiles de la UE deberían enfatizar la restricción salarial, que surte efectos negativos sobre la competitividad si actúa como sustituta de los ajustes estructurales y si éstos se ven desincentivados por una evolución insatisfactoria de la demanda.

Conviene destacar que la incompatibilidad de las políticas mencionadas es una posibilidad pero no una necesidad. Buena prueba de ello es el período que media desde que comenzó la primera etapa de la UEM y el verano de 1992. Durante dicho período, el convencimiento de los agentes económicos sobre la estabilidad de las monedas comunitarias y el avance de la convergencia condujo a un apreciable desplazamiento de capitales hacia países con un elevado déficit por cuenta corriente, como España e Italia. Sus monedas se situaron en la parte alta de las bandas de fluctuación y se redujeron los diferenciales de sus tipos de interés con los alemanes. Recordemos, además, que la peseta se incorporó al SME sobrevaluada, por lo que fue muy criticado el entonces gobierno socialista¹¹⁵. Los movimientos de capital jugaron un papel *estabilizador*, aunque ya entonces surgieron algunas voces discrepantes, sobre todo desde el Bundesbank, sobre la conveniencia y, por tanto, sobre el carácter estabilizador de dichos flujos. En A.1.6.2.2. vimos la insostenibilidad de un sistema de tipos de cambio que descansaba sobre unas políticas contraproducentes que no abordaban las reformas necesarias para reducir los graves desequilibrios de los países más débiles.

¹¹⁵ Ver A.1.7

A.3.1.2. Las crisis monetarias de 1992, 1993 y 1995

A.3.1.2.1. La primera crisis: finales de 1991 – agosto de 1993

A.3.1.2.1.1. Factores desencadenantes

Bastó que unos cuantos hechos negativos sobre la evolución esperada de la UEM se unieran a los desequilibrios y divergencias en las economías nacionales para que el SME sufriera la mayor crisis de su existencia. Una crisis, además, cualitativamente diferente de otras anteriores.

La experiencia de los últimos años del sistema de Bretton Woods ya había mostrado que bastan pequeños cambios en la percepción de las políticas para que se produzcan apreciables flujos financieros que pueden contribuir al desequilibrio. Nada de extraño tiene que esta constatación se haya visto confirmada de forma extrema con la plena movilidad de capitales establecida en los países de la Unión Europea en los años noventa. Probablemente, razones de fondo no faltaban. Por una parte, la evolución de los costes y precios había sido muy distinta en los diferentes países participantes en el SME; esto tenía antecedentes, pero mientras en el pasado el efecto de tal divergencia en la competitividad se había visto compensado regularmente por movimientos de la paridad central, desde 1987 no había tenido lugar ningún ajuste de los tipos de cambio.¹¹⁶

Con el TUE se había introducido un nuevo horizonte en las estrategias de los agentes económicos y los gobiernos, derivada de las condiciones de convergencia. El principal apoyo del proceso era el buen funcionamiento del SME, que había producido una paulatina convergencia en inflación, así como estabilidad cambiaria: no se había producido ningún realineamiento desde 1987. Ese era el más importante respaldo empírico de la UEM. Por eso, la crisis de 1992 va más allá de una mera turbulencia en el mecanismo de tipos de cambio: cuestiona la viabilidad de todo el proyecto de la UEM.

De hecho, las causas inmediatas de la crisis fueron totalmente externas al SME. En primer lugar, encontramos las dificultades para la ratificación del TUE en algunos de los *pesos pesados* de la UE: el resultado negativo del referéndum danés y las crecientes dudas sobre el resultado del que había decidido realizar Francia¹¹⁷. Estos inesperados reveses pusieron de manifiesto la fragilidad de un plan que se había presentado como sólido e inexorable. A ello se sumó la creciente desconfianza en las monedas periféricas, por las serias dudas sobre la capacidad de las correspondientes economías para alcanzar una convergencia con los países centrales. Y la asimetría en la orientación de las políticas monetarias de cada país, dirigidas a economías distintas con problemas específicos, y sin una visión europea de conjunto. Recordemos, a este respecto, el “cuarteto inconsistente” de Padoa-Schioppa: libre comercio, libertad de movimiento de capitales, tipos de cambio fijos e independencia de las políticas monetarias nacionales.

El profesor Francisco Rodríguez Ortiz resume los factores cuya combinación puso fin a cinco años de “falsa estabilidad”:

¹¹⁶ VARELA PARACHE, 1996, 136.

¹¹⁷ En el Capítulo III analicé pormenorizadamente los problemas de ratificación del TUE y sus causas en relación con la política de comunicación comunitaria y la actitud de la opinión pública hacia la Unión.

- Inversión del ciclo económico a partir de finales de 1991 junto con las dificultades de ratificación del TUE generaron un clima de incertidumbre favorable a la especulación y a la inestabilidad monetaria
- Alejamiento de las variables económicas de los niveles fijados en los respectivos programas de convergencia
- Reticencias por parte de varios países en proceder a los reajustes de las paridades centrales, reajustes inaplazables debido a los diferenciales de inflación. Algunos países, y España es un ejemplo paradigmático de ello, sacralizaron el tipo de cambio transformado en instrumento de prestigio político y descartaron el ajuste de las paridades para corregir, a corto plazo, la pérdida de competitividad. Paralelamente, los ajustes estructurales y de política económica que determinan la evolución de los precios y de la productividad total de los factores distaban mucho de ser satisfactorios
- Desreglamentación comunitaria en materia de movimientos de capitales a corto plazo, cuyo volumen era creciente
- Desde finales de 1991 se ahondaron los diferenciales entre los tipos de interés de Alemania y de EEUU, y el dólar se debilitó respecto al marco¹¹⁸

Por otra parte, desde principios de los años noventa, el sistema tenía un nuevo factor de inestabilidad que afectaba al país en que el SME descansaba. A causa de la unificación, Alemania tuvo que incurrir en un déficit fiscal sin precedentes que llevó al Bundesbank a introducir una política monetaria tensa que, a medida que transcurría el tiempo, se hizo cada vez más conflictiva e indeseable para la mayoría de los demás países europeos. El cambio en el equilibrio ahorro/inversión que había provocado la unificación sólo hubiera encontrado acomodo si la posición anterior, de fuerte superávit de balanza de pagos, se hubiese convertido en equilibrio o moderado déficit. Ello hubiese exigido una apreciación del marco y un debilitamiento de la posición competitiva de Alemania. Si las demás monedas no podían revaluarse de forma estable en relación al marco, pero podían, por el contrario, ser sometidas a presiones depreciativas, los inversores extranjeros no aceptarían un tipo de interés inferior al del marco.

Así, a partir de noviembre de 1991, el marco recuperó su estatus de moneda más fuerte del SME. El diferencial de los tipos de interés a corto plazo con EEUU llegó a 6,25 puntos porcentuales, e iba a nutrir los movimientos especulativos a favor del marco, que serían tanto más acentuados cuanto más firmes eran los compromisos en materia de estabilidad monetaria del Bundesbank, que se traducían en un incremento continuo de los tipos de interés para contener las tensiones inflacionistas internas suscitadas por la reunificación y por la política presupuestaria expansiva que conllevaba.

La revalorización del marco aparecía como ineludible. Además, la libertad de movimientos de capitales hacía más arduo el mantenimiento de la paridad de aquellas monedas que los mercados consideraban que habrían tenido que ser devaluadas por sus desequilibrios y el postergamiento de los ajustes estructurales.

¹¹⁸ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 105.

Bastó, pues con que los criterios y plazos de la convergencia fueran precisados en un contexto de desaceleración económica, y que el “no” danés y los ajustados resultados en Francia pusieran en evidencia las dificultades políticas para progresar hacia la UEM, para que se manifestaran los efectos indeseables asociados a la asimetría del SME y aparecieran con fuerza las tendencias centrífugas presentes en la Unión¹¹⁹.

Pese a que todas estas discrepancias se fueron haciendo cada vez más patentes, los flujos de capital jugaron durante un período bastante largo el papel *estabilizador* al que me he referido en el anterior apartado. Pero bastarían motivos aparentemente anecdóticos –aunque en los mercados el aspecto psicológico es crucial– como los problemas de ratificación del TUE mencionados para que se pusiera de relieve la potencia especulativa, en este caso *desestabilizadora*, de los mercados financieros. Estos vieron alteradas radicalmente sus expectativas y reaccionaron, quizá con demasiado retraso, pero con una enorme violencia ante la percepción de una divergencia creciente entre los objetivos de la política monetaria alemana y la requerida por el resto de los estados miembros, divergencia que adquiriría tonos especialmente graves cuando los países tenían problemas competitivos o mayor necesidad de impulsar su economía.

Tampoco están libres de culpa las condiciones de convergencia impuestas en Maastricht. Paul de Grauwe las considera responsables directas de las crisis; se recordará que este autor opinaba que los criterios antes de la Unión Monetaria maximizaban el coste de la convergencia¹²⁰. A su juicio, los esfuerzos de los países con menor credibilidad antiinflacionista por reducir el nivel de precios conducirían a un aumento del desempleo y a una apreciación real de las monedas, ya que el tipo de cambio estaba constreñido a los límites del SME. Esta apreciación crearía dudas sobre el mantenimiento del proceso deflacionista y, en consecuencia, surgirían crisis especulativas que forzarían devaluaciones, que a su vez conducirían a nuevas divergencias en inflación. Para reunir los requisitos de entrada, estos países tendrían que empezar un nuevo proceso deflacionista, ciclo que podría comenzar una y otra vez. De Grauwe escribía en 1996:

Las predicciones de este modelo se han visto refrendadas. Hasta 1992, países como España e Italia aplicaron enérgicas políticas deflacionistas usando la estrategia de estabilizar el tipo de cambio en función del marco alemán. Esto llevó a un estrechamiento de los diferenciales de inflación con Alemania y a una fuerte apreciación real. Esta última produjo crisis especulativas, que condujeron a drásticas depreciaciones de la lira y la peseta. Aunque inicialmente estas drásticas depreciaciones no afectaron mucho a la inflación en estos países (principalmente debido a la recesión), desde 1994 los diferenciales de inflación con Alemania han empezado a incrementarse significativamente. (...) Esto permite concluir que los requisitos de convergencia en inflación de Maastricht (y del tipo de cambio real fijado) no sólo son innecesariamente gravosos para aquellos países que tienen una reputación de alta inflación, sino que serán muy difíciles de conseguir en un futuro previsible.¹²¹

De este análisis se deriva que la única solución posible a este callejón sin salida, que estuvo a punto de destruir todo el proyecto de la UEM, era resolver la contradicción entre la obligación de converger en inflación y los tipos de cambio prácticamente fijos. Finalmente, serían estos los sacrificados, al aceptarse como solución la ampliación de las bandas de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio hasta el 15%.

¹¹⁹ VARELA PARACHE, 1996, 136, y RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 110.

¹²⁰ Ver A.2.2.2.6.2.

¹²¹ DE GRAUWE, 1996, 93-4.

A.3.1.2.1.2. La tormenta monetaria y sus consecuencias

La crisis monetaria de 1992 consistió en la acumulación de marcos alemanes y las ventas masivas de otras monedas, que hicieron insuficientes todos los intentos defensivos puestos en marcha. Tanto la libertad de movimientos como el volumen de las transacciones de divisas que se pusieron de manifiesto en aquellos momentos no tenían precedentes. Esta crisis, además de provocar la salida de la libra esterlina y de la lira italiana, llegó incluso a afectar a alguna de las monedas fuertes –como el franco francés–, con lo que terminó por dañar al conjunto del SME¹²².

Los ataques especulativos se centraron inicialmente en la libra y la lira, sin excluir otras monedas. Cuando esas dos tuvieron que salirse del mecanismo de tipos de cambio –la lira fue devaluada un 7% el 13 de septiembre de 1992, con lo que abandonó el SME, seguida por la libra esterlina el 17 de ese mismo mes–, la especulación se centró en otras, que tuvieron que devaluarse en una o varias ocasiones, como la peseta. La moneda española fue devaluada un 5% el 17 de septiembre de 1992, al mismo tiempo que la libra, en un 6% el 21 de noviembre y en un 8% el 31 de mayo de 1993. La caída de la peseta arrastró inmediatamente la del escudo portugués, que fue devaluado en un 7% en noviembre de 1992 y en mayo de 1993. La libra irlandesa tampoco se libró de la debacle, y sufrió una devaluación del 10% el 30 de enero de 1993.

La especulación se cebó y alcanzó dimensiones sin precedentes en monedas como el franco francés, pese a que su política monetaria se ajustaba a la ortodoxia. Si pudo mantenerse sin devaluar, debe atribuirse a la clara y amplísima política de apoyo del Bundesbank, que las autoridades británicas habían echado de menos respecto de la libra en verano de 1992. De hecho, la crisis evidenció la ausencia de cooperación entre las autoridades monetarias, ya que el Bundesbank sólo acudió en ayuda del franco. Luego se supo que nunca habían tenido lugar unos niveles de intervención en los mercados de divisas de la envergadura de los producidos entre el verano de 1992 y el de 1993.

En el caso francés prevaleció la especulación ligada a la incertidumbre política, pero en otros casos los mercados decidieron tomar en cuenta los desajustes estructurales. Así, parece poco sorprendente la presión ejercida contra la peseta cuando la economía española había acumulado un diferencial de inflación de 22 puntos con Alemania entre 1987 y 1992. En cuanto a Gran Bretaña, al salirse de la disciplina del SME concedió la prioridad a una reactivación económica vía depreciación de su moneda y relajación de las condiciones monetarias. Más allá de las peculiaridades del sistema financiero británico, los riesgos de propagación inflacionista eran menores, habida cuenta de la “desmoralización sindical” y la moderación salarial que conllevaba. Su crecimiento económico fue superior desde entonces al que habría conseguido en el seno del SME¹²³.

Siendo el SME un sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables, una devaluación de los tipos objetivamente sobrevalorados habría atenuado la amplitud de la crisis y no habría cuestionado el propio proceso de integración monetaria. Pero un conjunto tan amplio y grave de acontecimientos como el descrito ponía en entredicho el propio SME, cuya naturaleza quedó alterada de modo sustancial. La crisis terminó con las concepciones optimistas según las que la UEM sería el producto del desarrollo lineal del SME.

¹²² La crisis fue provocada por los ataques especulativos contra estas dos monedas. Fue entonces cuando saltó a la fama George Soros, el magnate greco-americano señalado como responsable de estos ataques a través de los gigantescos fondos de inversión que gestionaba. Él mismo se jactó de “tumbar” a la libra.

¹²³ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 111.

El profesor Varela Parache extrae esta conclusión de aquellos acontecimientos:

Bastaron motivaciones e incertidumbres de carácter político sobre la evolución de la UEM para que los operadores económicos llegaran al convencimiento de que el proceso de UEM estaba en peligro y que las políticas de los países eran muy divergentes y respondían a prioridades diferentes. El curso de los meses siguientes demostraría no sólo que esto era así, sino que no había una capacidad adecuada de respuesta ante una crisis de vastas proporciones.¹²⁴

Se ha publicado que, en los primeros meses de la crisis, el Bundesbank habría estado dispuesto a bajar los tipos de interés si el marco se hubiera revaluado; y que fue la política francesa, contraria a la revaluación, la que impidió una política que las autoridades alemanas ya no consideraron una alternativa válida poco después, cuando comenzó a debilitarse la economía de su país¹²⁵.

Dos monedas fuera del sistema y sucesivas devaluaciones de otras monedas consideradas débiles no fueron suficientes para apaciguar la situación. Varias alternativas se brindaban entonces a los países en dificultades:

- Agotar las reservas de divisas, como hicieron Francia, Italia o España en 1992 y 1993, y subir los tipos de interés. Esta crisis manifestó la imposibilidad de defender el tipo de cambio acudiendo a las técnicas tradicionales de intervención que acaban fomentando la especulación al brindar la posibilidad de sustanciales beneficios con riesgos mínimos, pues los bancos centrales deben comprar su divisa a cualquier precio
- Endeudarse ante los demás bancos centrales, sobre todo, con el Bundesbank, por la apreciación del marco frente al dólar y a las divisas comunitarias
- Devaluar la moneda: opción española, portuguesa e irlandesa
- Escaparse de la disciplina de cambio del SME: caso de la libra esterlina y de la lira italiana
- Ampliar de forma *provisional* los márgenes de fluctuación hasta $\pm 15\%$
- Reintroducir un control de cambios parcial que habría sembrado dudas y confusión de ponerse en práctica por un grupo reducido de países
- Crear un núcleo duro en torno al marco. La UME funcionaría sobre una base cooperativa entre varios países que habrían alcanzado un mayor grado de homogeneidad estructural. Pero, ¿habrían aceptado los mercados un anclaje colectivo cuyas ventajas eran dudosas en relación a la articulación de un sistema en torno al marco, mejor sustituto del dólar para los mercados financieros internacionales? ¿Qué pasaría con las monedas excluidas de ese núcleo?
- Alargar la transición para facilitar los ajustes estructurales, junto con el mantenimiento de un SME flexible

¹²⁴ VARELA PARACHE, 1996, 137.

¹²⁵ PORTES, 1-15.

Todas estas medidas enumeradas por Rodríguez Ortiz (1997, 104) y que se ordenan de menor a mayor gravedad, se plantearon entonces. Se adoptaron las cuatro primeras, pero, pese a la intervención sin precedentes de las autoridades monetarias europeas, fue necesaria una reunión de urgencia en julio del mismo año, 1993, del Comité Monetario de la UE, que decidió una solución inédita hasta ese momento: la ampliación temporal de las bandas de fluctuación autorizadas en el mecanismo de cambios, con objeto de introducir una mayor flexibilidad y frenar así las maniobras especulativas contra las monedas europeas. Finalmente, se ampliaron los márgenes de fluctuación hasta un $\pm 15\%$. Se disfrazaba así la flexibilización de los tipos de cambio dentro del SME y se desvirtuaba totalmente el criterio de convergencia referido a los mismos.

La nueva flotación, además de reflejar el fracaso del sistema y aumentar las tensiones entre los distintos socios, demostró una vez más que las estrategias nacionales se habían impuesto a una visión de la crisis estrictamente europea. Alemania acudió sólo en ayuda del franco francés, dejando a las demás monedas desprotegidas, en un contexto de recesión generalizada.¹²⁶

La ampliación de las bandas incrementaba los riesgos de los operadores deseosos de forzar una devaluación no justificada y atenuaba el dilema entre objetivos internos y externos de la política económica al introducir la posibilidad formal de una mayor diferenciación de las condiciones monetarias de los diferentes estados miembros, tanto más cuanto que Alemania estaba iniciando un proceso de reducción de los tipos de interés. Este SME flexible contó con la aprobación de España y de la mayor parte de las economías periféricas, al evitar la sobrevaloración de los tipos de cambio reales y brindar la posibilidad de un mayor crecimiento con relación a la situación anterior. Pero este sistema no protegía totalmente a las economías de tener que acudir a devaluaciones injustificadas, como se puso de manifiesto en 1995, y rompía la mecánica del *juguete* sobre el que se asentaba la credibilidad antiinflacionista de algunos países: el anclaje del tipo de cambio con el marco. Con la ampliación de los márgenes de fluctuación se pensaba devolver a las políticas económicas una mayor flexibilidad y crear un marco económico más propicio para la UEM. “Los acontecimientos de 1995 demostraron que un alto en las hostilidades no equivalía a la paz”¹²⁷.

Además, la alternativa a la ampliación de los márgenes pasaba por un incremento imposible de los tipos de interés hasta que Alemania se decidiese a bajar los suyos, por la generalización de la práctica de las devaluaciones dentro y fuera del SME o incluso por la defunción oficial del propio Sistema. Con cualquiera de estas opciones, la dimensión política de la crisis se habría visto agravada y sus incidencias económicas negativas habrían sido más pronunciadas. La solución de ampliar las bandas, presentada como transitoria¹²⁸, debía permitir un retorno hacia una mejor coordinación de las políticas económicas sin perder de vista el objetivo prioritario antiinflacionista.

¹²⁶ MORATA, 1998, 334. Alemania estaba obligada a intervenir para socorrer al resto por los mecanismos del SME (como hemos visto) y, más aún, por el TUE.

¹²⁷ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 106.

¹²⁸ El primer presidente del IME, Alexander Lamfalussy declaró en septiembre de 1994 que se respetaba el espíritu del TUE a partir del momento en que queda garantizada la estabilidad monetaria, y que no confiaba en una gestión estable de los tipos de cambio en las bandas del 2,25% en un contexto de libertad de movimientos de capitales. El TUE contemplaba la implantación de la mencionada libertad y, aun así, estipulaba que las monedas debían mantenerse dentro del tipo de cambio normal, que no era del 15%. Es decir, esta medida falseaba el criterio más duro del TUE (por la dificultad de compatibilizarlo con la reducción de la inflación y de otros desequilibrios), que se convertía en el más fácil de cumplir.

Después de la crisis de 1992-93 quedó claro que, con la libertad de movimientos de capital en la Unión Europea, los desequilibrios básicos de la economía y las inconsistencias entre la política económica más deseable y la necesaria para mantener el tipo de cambio eran susceptibles de originar presiones que hicieran difícilmente sostenible dicho tipo. Como han señalado Obstfeld y Rogoff, “un gobierno que fija su tipo de cambio pierde el control de la oferta monetaria interna” y “debe estar dispuesto a renunciar totalmente al uso de la política monetaria para objetivos de estabilización”¹²⁹. Sobre este aspecto existe un amplio consenso, aunque no ocurre otro tanto acerca de las consecuencias sobre la implantación de la moneda única. De la discusión teórica sobre la bondad o perversidad de este tipo de políticas me ocupé en el Capítulo II.

Además, lo que se puso de manifiesto sin ninguna duda fue que no podría construirse la UEM de espaldas a los mercados financieros, así como la difícil coexistencia de unos tipos fijos y estos jueces desafiantes, que deberían convencerse con datos económicos de la bondad del proceso y de la capacidad de los países para cumplir los requisitos de convergencia. De no ser así, la crisis dejó muy claro que podían hacer saltar por los aires todo el proyecto. Como resume Rodríguez Ortiz (1997, 102):

Lo que parecía cierto hasta 1992 [que bastaban las diferencias de tipos de interés para mantener los márgenes de fluctuación autorizados] ya no resulta ser una condición suficiente. Los mercados exigen convergencias económicas y reabsorción de los desequilibrios para creer en la estabilidad del tipo de cambio. Incluso en caso de convergencia, la volatilidad de los capitales ya no garantiza la estabilidad. Es más, si el diferencial de tipo de interés contribuye a favorecer la estabilidad cambiaria, el precio a pagar por la economía real puede ser de lo más elevado. Este instrumento no puede ser utilizado en sustitución de una coordinación de las políticas económicas.

Con todo, hubo quien celebró esta crisis por los efectos beneficiosos que produjo. Así, el prestigioso centro de investigación MIT la dio la bienvenida por romper el marco demasiado rígido del SME, atenuar su asimetría, que fue criticada desde su misma creación como hemos visto y que estalló con estas turbulencias, y favorecer una reducción de los tipos de interés. Esta crisis era tanto menos peligrosa cuanto que los mecanismos susceptibles de ejercer una presión inflacionista estaban bajo control¹³⁰.

Es cierto que los tipos de cambio eran más realistas y que se permitió una reducción gradual de los tipos de interés favorable para el crecimiento. Pero no lo es tanto la supuesta mayor simetría del SME. “Se difundió también la idea falsa según la cual esta decisión atenuaba la hegemonía del marco y abría las puertas a una mayor simetría en el funcionamiento del SME. (...) El papel del marco se ha consolidado en el nuevo SME, lo que induce una gran fragilidad de éste en caso de flujos especulativos provocados por una estrategia de diversificación de la composición en divisas de las carteras”¹³¹.

En cualquier caso, los acontecimientos acaecidos entre mediados de 1994 y mediados de 1995, que explicaré ahora, probaron voluntarista la apreciación según la cual “la ampliación temporal de los márgenes ha quebrado la garantía implícita de no depreciación del marco, lo que permitirá a Francia y a otros países con precios estables recortar sus tipos de interés nominales a mayor ritmo que el del Bundesbank”¹³².

¹²⁹ OBSTFELD M. y ROGOFF K., 3 y 4.

¹³⁰ *Financial Times* (6-8-1993) 17.

¹³¹ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 112.

¹³² CONTHE, 1993.

A.3.1.2.2. *La segunda crisis: marzo de 1995*

A finales de 1993, ninguno de los estados miembros grandes respetaba los criterios de convergencia, salvo Luxemburgo, que era el único que los cumplía todos, y Jacques Delors consideraba un fracaso la primera etapa de la UEM. A pesar de ello, la voluntad de convergencia persistía –si bien con matices– y los todavía Doce decidieron iniciar la segunda etapa según lo previsto en el Tratado, es decir, el 1 de enero de 1994. Una decisión que significaba la creación del Instituto Monetario Europeo. Su ubicación, cargada con un fuerte carácter simbólico, fue una concesión del resto de los socios para apaciguar las preocupaciones de Alemania por la ortodoxia monetaria: Francfort.

A lo largo de 1994, los países se mostraron divididos con respecto al papel que el IME debía desempeñar. La mayoría consideraba que debía definir y conducir una política monetaria común durante la segunda fase, mientras que Alemania y, en particular, el Bundesbank preferían mantener el control nacional de esta política, como era de esperar. A ello se añadieron nuevos obstáculos, como la ampliación de la UE a Austria, Suecia y Finlandia prevista para 1995; la polémica sobre la constitución de un núcleo duro en la UEM formado por las economías más poderosas; las resistencias nacionalistas dentro de cada estado miembro; y, en especial, la actitud mayoritaria de la ciudadanía alemana, contraria a abandonar el marco¹³³. Pese a que los criterios seguían sin cumplirse, el Consejo decidió en diciembre de 1994 seguir fielmente la senda marcada en el TUE: dar prioridad a la reducción del déficit y la deuda, y al control de la inflación.

Sin embargo, las tribulaciones monetarias en Europa no habían concluido. A principios de 1995, a pesar del notable avance del proceso de convergencia desde la tormenta anterior, la crisis dio sus últimos coletazos con la nueva devaluación de la peseta y el escudo, y con una fuerte incidencia en Francia. El 6 de marzo de 1995 la peseta volvió a ser devaluada en un 7% y el escudo portugués, en un 3,5%. Fueron las dos monedas más afectadas por la nueva inestabilidad, que no obstante se saldó sin que ninguna tuviera que salir del SME, posibilidad que algunos habían considerado para la peseta.

Las causas de esta crisis son muy diferentes a las de 1992-1993. Fue la primera tormenta tras la ampliación de las bandas de fluctuación y no se circunscribió a Europa, aunque su intensidad iba a ser mayor aquí. Como en la anterior, la dimensión política asociada a la pérdida de credibilidad de algunos gobiernos –entre los que destacaba, de nuevo, el español– desempeñó un importante papel en su desarrollo. Los mercados dudaron de su capacidad real para emprender las reformas requeridas con el fin de reducir el componente estructural del déficit y cumplir el criterio a tiempo. En este sentido, el gobernador del Banco de España, Luis Ángel Rojo, declaraba en marzo de 1995:

La debilidad actual de la peseta no se debe ni a una insuficiencia de competitividad que convendría corregir, ni a la creencia de los mercados según la cual los tipos de interés bancarios estarían inadaptados a las condiciones de la economía. El problema reside en la inquietud de los mercados ante la incertidumbre política y en los efectos que provienen de la insuficiencia de coordinación monetaria a nivel internacional para hacer frente a los *shocks* frecuentes que los mercados financieros se encargan de amplificar, incrementando la desconfianza hacia algunas monedas y la confianza hacia otras. De forma que crean círculos viciosos perturbadores (RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 113).

¹³³ Ver A.2.1.1. En el Capítulo VI me ocupé con detalle de las actitudes nacionales hacia la UEM.

Estados Unidos tuvo una gran responsabilidad en el desarrollo de esta última crisis del SME, cuyo componente especulativo fue acentuado respecto a la crisis anterior. El factor crucial fue el debilitamiento del dólar, que proporcionaba dividendos competitivos a los especuladores, que tenían la competencia de una moneda única europea, soporte de mercados financieros integrados. Esta debilidad¹³⁴ favoreció un reforzamiento del marco y agravó las tensiones dentro del mecanismo de cambios, debido a que la sensibilidad a las oscilaciones de la divisa estadounidense no era igual para las distintas monedas europeas: la importancia como medio de pago del dólar es diferente en cada país, y las monedas tenían un peso muy dispar en las carteras de divisas internacionales, con una preeminencia casi absoluta del marco entre las europeas. Además, este efecto se vio acrecentado por el diferencial de tipos de interés a corto plazo a favor de Alemania.

Los fenómenos que confluieron en el desarrollo de la crisis y en el aumento de la volatilidad del dólar fueron los que enumera Rodríguez Ortiz (1997, 113-4):

- La pérdida de credibilidad de algunos gobiernos reforzó el papel del marco. Además, Alemania inició en 1995 una contención del gasto público
- El crecimiento alimentó, inicialmente, el temor a una nueva irrupción inflacionista y se anticipó una subida de los tipos de interés en Estados Unidos. Esta anticipación jugaba a favor de una apreciación del dólar. Pero el agravamiento del déficit comercial llevaba a considerar como positiva la depreciación de su moneda, cuyos efectos inflacionistas eran menores. Las importaciones representaban el 10% del PIB estadounidense y más del 25% como media en la UE. Además, las monedas de sus dos principales socios comerciales, Canadá y México, se habían depreciado respecto al dólar
- La salida masiva de capitales, sobre todo de los fondos de inversión japoneses para financiar la reconstrucción de Kobe tras el terremoto de esa ciudad
- La crisis mexicana contribuyó a alimentar la inestabilidad del dólar. Los mercados temieron que el plan de salvación diera lugar a una circulación excesiva de dólares y que se cerrara un mercado de exportación. Esta crisis iba a modificar la percepción de los mercados en materia de evolución de los tipos de interés. Se iba a descartar su incremento en Estados Unidos, que suscitaría una salida adicional de capitales en México y Canadá, movimiento que agravaría la crisis financiera y la inestabilidad política en México

En Europa, el crecimiento alemán a principios de 1995 hizo pensar que no podía descartarse un incremento de tipos por parte del Bundesbank, aunque parecía improbable, lo que incrementó el desequilibrio a favor del marco. Finalmente, al incidir negativamente la fuerte apreciación del marco en las exportaciones alemanas y en la intensidad de la recuperación, al mostrarse cauto el consumo privado, al estar la inflación por debajo del 2% y sin riesgo de dispararse, al ser la política monetaria la única herramienta de reactivación –ya que la presupuestaria se iba a orientar cada vez más hacia la consolidación–, Alemania se decantó por la reducción escalonada de los tipos de interés.

¹³⁴ Cifrada en una pérdida del valor del dólar frente al marco del 12% entre diciembre de 1994 y abril de 1995, caída a la que hay que sumar otra del 10% que se había producido a lo largo de 1994.

Estas rebajas¹³⁵ contribuyeron a frenar la apreciación del marco respecto a un dólar que se había depreciado en exceso, devolvieron la calma al SME y ofrecieron un recorrido a la baja para los tipos de interés de los demás países. Esta relajación de la política monetaria pretendía contrarrestar los riesgos deflacionistas, inducidos por la apreciación de las monedas europeas respecto al dólar, por los recortes presupuestarios y por la fuerte moderación salarial.

Al respecto de esta nueva inestabilidad, Rodríguez Ortiz saca tres conclusiones:

- “Considerando los acontecimientos monetarios de 1995, se observa que la liberalización de movimientos de capitales ha hecho más difícil la realización de las condiciones requeridas por la UEM, por lo menos en materia de estabilidad de cambios, y eso pese a una mejora de las convergencias y a la ampliación de las bandas de fluctuación” (1997, 95)
- “(...) ha confirmado el carácter asimétrico del SME y ha demostrado que la sacralización a ultranza de la inflación, aparte de sus efectos económicos perniciosos, era susceptible de acrecentar la inestabilidad” (1997, 114)
- Para él, la única solución para evitar los efectos desestabilizadores de la libertad de movimientos de capitales era pasar de unas “políticas compatibles” con la estabilidad cambiaria a unas “políticas convergentes y coordinadas” monetarias, presupuestarias y de rentas. Pero advierte: “No obstante, la restricción del ajuste será mayor para los miembros menos desarrollados que padecen graves desequilibrios, han perdido cualquier autonomía monetaria y han de doblegarse a las reglas de disciplina de Maastricht” (1997, 95)¹³⁶

¹³⁵ El 30 de marzo de 1995, la tasa de descuento alemana fue reducida del 4,5% al 4%, mientras que el tipo lombardo permaneció sin cambios. El 27 de agosto, la tasa de descuento bajó al 3,5% y la lombardo, al 5,5%. El 14 de diciembre de 1995, los dos tipos serían reducidos, respectivamente, hasta el 3% y el 5%, y el 18 de abril de 1996 se colocarían en el 2,5% y el 4,5%. El tipo oficial quedó en el 3% y ya no volvería a ser tocado hasta la primera rebaja de tipos decretada por el BCE para toda la UEM en abril de 1999.

¹³⁶ No está de más añadir aquí una breve reseña de cómo afectaron las dos crisis monetarias a la peseta. A partir de 1987, el gobierno había concedido la primacía a la estabilidad del tipo de cambio para alcanzar sus objetivos antiinflacionistas y transmitir un mensaje de firmeza a los agentes económicos. El tipo de interés se convirtió en el instrumento privilegiado de la regulación monetaria. Pero se habían eludido las reformas estructurales de mejora de las condiciones de la oferta y su correcta articulación entre con la demanda. Asimismo, el ajuste monetario sólo pudo dominar la inflación de forma muy insatisfactoria al ampliarse el diferencial con los países centrales de la UE. La apreciación del tipo de cambio real (la “peseta de iridio” de Tamames) desembocó en una pérdida de competitividad y en un deterioro de los márgenes de los sectores expuestos a la competencia. No se prestó atención a los determinantes estructurales de los precios y los componentes de la política económica eran incompatibles entre sí: básicamente, política fiscal laxa con abultados déficits públicos y política monetaria estricta con altos tipos de interés.

La peseta iba a ser una de las principales víctimas de la crisis después de que los mercados hubiesen analizado la ficción sobre la cual se asentaba su firmeza, así como la incompatibilidad entre los objetivos internos y externos de la política monetaria. Pese a la reducción sensible de la tasa de crecimiento en 1992, el déficit comercial se deterioró. Debido al pago de los intereses, la balanza de servicios y de transferencias había empeorado más todavía. En los nueve primeros meses de 1992, el saldo de la balanza corriente empeoró en un 78%, hasta el 3,6% del PIB. El diferencial de inflación aumentaba, los costes laborales unitarios evolucionaban de forma poco satisfactoria y los capitales extranjeros que anticipaban una devaluación y sacaban provecho de las rentabilidades alemanas (con los tipos altos tras la reunificación) dejaron de afluir. La balanza de capitales a largo plazo se redujo notablemente y los capitales a corto llegaron a menor ritmo. Además, el déficit público creciente y el alto volumen de deuda en manos de no residentes aumentaron la volatilidad de unos capitales que no pudieron ser amarrados sólo mediante diferenciales de interés, tanto menos cuanto que Alemania volvió a subir sus tipos en agosto de 1992.

A.3.2. La cumbre de Madrid

A.3.2.1. *El espaldarazo definitivo*

Tras las tormentas monetarias, se acrecentó el *euroescepticismo* entre los gobiernos y las opiniones públicas de los países de la UE, que ya se había puesto de manifiesto con la caída del apoyo posterior al TUE. La crisis representó la “más importante inflexión en esas expectativas unionistas (...) Con la crisis, y la solución finalmente adoptada, también quebraron aquellas expectativas de hacer del SME la antesala de la UEM”¹³⁷. El proceso de unificación monetaria había entrado en vía muerta y parecía condenado definitivamente al fracaso. Por eso hacía falta un nuevo impulso que lo hiciera renacer de sus cenizas. Ese espaldarazo definitivo llegó en el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995, durante la segunda Presidencia española; a juicio de la mayor parte de los estudiosos de la UEM, ahí fue donde la moneda única tomó verdadera carta de naturaleza y pasó de ser una posibilidad a una realidad.

En este contexto, la devaluación era inevitable y fue un error, en opinión de muchos expertos, realizarla en dos movimientos: un 5% en septiembre y otro 6% en noviembre. Aun así, el tipo de cambio efectivo real se situaba a finales de 1992 al mismo nivel de 1989. Las devaluaciones tan sólo habían compensado la apreciación de 1989-1991, pero no la del período 1984-1988. La falta de un plan de acompañamiento (reformas estructurales) que consolidara estas dos devaluaciones incrementó la desconfianza de los mercados, y el 13 de mayo de 1993 se produjo la tercera, de un 8%. El gobierno se vio abocado a adoptar un plan de acción con medidas de acompañamiento y tuvo que buscar un *mix* de políticas más adecuado. Estas devaluaciones eliminaron la pérdida de competitividad y la ampliación de los márgenes de fluctuación alentó un nuevo proceso de recortes de los tipos de interés: entre mayo y diciembre de 1993, cayeron 4,75 puntos, y en junio de 1994 se colocó en el 7,35%, su nivel más bajo desde 1977.

La tregua se rompió en enero de 1995. Pero ya desde octubre de 1994, la crisis que se venía gestando en el mercado de deuda pública auguraba la entrada en una nueva zona de turbulencias monetarias. Los progresos en materia de convergencia eran demasiado tímidos y, pese a la moderación salarial, el diferencial de inflación se mantenía y el gobierno socialista estaba inmerso en una profunda crisis de credibilidad política. Como hemos visto antes, la devaluación de la peseta en un 7% el 6 de marzo de 1995 no se justificaba ni por motivos económicos ni por una pérdida de competitividad. Fue forzada por los mercados, no estuvo acompañada por un reajuste general de las paridades y dio lugar a un nuevo incremento del tipo de intervención, que ya estaba en el 8% desde enero de 1995, en 0,5 puntos. Las tensiones no remitirían hasta que el banco de España llevó los tipos al 9,25% en junio.

“Fue un error subir los tipos de interés cuando las tensiones inflacionistas tendían a remitir, cuando prevalecía la moderación salarial y cuando el consumo privado estaba átono. El crecimiento pasa a ser tributario de la evolución del comercio exterior”, critica Rodríguez Ortiz (1997, 116).

Esta devaluación y posterior incremento de los tipos de interés obligaban a un dominio de la inflación, que se vio reforzado por la autonomía del Banco de España, en vigor el 1 de enero de 1995, que se definía en relación al objetivo central de la estabilidad de precios. Después de la crisis, los fundamentos económicos acabaron por imponerse. Tras el fuerte desplazamiento de la peseta respecto al marco, su tipo de cambio se situó, a partir de septiembre de 1995, en el nivel anterior al de la devaluación. En el primer semestre de 1996 la peseta tendería, incluso, a ser la moneda más *fuerte* del SME debido al diferencial de interés respecto a los países centrales y a la reducción de la inflación. También influyó en esta apreciación la debilidad del marco ante el dólar. Los mercados descartaban una rebaja de los tipos de interés en Estados Unidos y anticipaban nuevos recortes en Alemania.

La confluencia de una serie de factores iba a permitir un recorte de los tipos en España: la reducción de los mismos en Alemania, la desaceleración interna y en el conjunto de la UE del ritmo de crecimiento, una evolución más favorable del déficit público, una moderación del comportamiento de los precios a partir del segundo semestre de 1995 y la necesidad de frenar la apreciación de la peseta, dañina para las exportaciones más sensibles a las oscilaciones de los precios. Así, el tipo de intervención bajaría al 9% el 22 de diciembre de 1995 y sería rebajado en otras seis ocasiones hasta el 3 de octubre de 1996, cuando alcanzó el 6,75%. Después, siguió cayendo hasta converger con el 3% alemán a finales de 1998.

¹³⁷ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 83.

“Madrid supuso un punto de ruptura. El mundo económico y los mercados se convencieron sobre la viabilidad del proceso”, afirma categóricamente el que fue anfitrión de la cumbre, el entonces ministro de Economía español Pedro Solbes¹³⁸. Hay que tener en cuenta, además, que la UE que estuvo representada en Madrid no era la misma de la firma del TUE, ya que, a principios de ese mismo año, Austria, Finlandia y Suecia se habían incorporado a ella, en lo que suponía la primera ampliación como tal de la UE y la cuarta de las Comunidades Europeas. En esta reunión del Consejo se decidieron definitivamente varios puntos:

- Habría Unión Monetaria
- La moneda única nacería el 1 de enero de 1999, fecha en que comenzaría la tercera fase de la UEM
- La moneda única nacería con el mayor número de estados posible
- La decisión acerca de qué países pasarían a la tercera fase se tomaría lo antes posible en 1998, sobre la base de las cifras del ejercicio económico de 1997
- La moneda europea se llamaría euro
- Se garantizaría la continuidad de los contratos
- El tipo de cambio entre el ecu y el euro será de 1 a 1
- El “escenario de introducción de la moneda única” se dividiría en tres etapas
- Se pondría en marcha una Campaña de comunicación para lograr la aceptación de la moneda única por parte de la opinión pública

Ninguno de estos puntos estaba claro con anterioridad a esta reunión. Siguiendo la explicación de Ontiveros y Valero, en la cumbre se aprobó un escenario que establecía una minuciosa preparación para el paso a la tercera fase de la UEM, con el fin de eliminar las incertidumbres anteriores y contribuir a una mayor aceptación de la moneda única por parte del público. En su opinión, dicha formulación cumple dos funciones:

1. Recordar y confirmar los preceptos del TCE, tal y como fue modificado por el TUE, que resultan aplicables a la introducción de la moneda única. La trascendencia de este objetivo no debe desdeñarse, teniendo en cuenta la universalidad de los afectados, directa o indirectamente, por la moneda única, en principio, todos los agentes económicos de la UE, así como la elevada complejidad de dichos Tratados, incluso cuando sólo se consideran sus artículos referentes a la UEM.

Evidentemente, este objetivo no puede dissociarse de la necesidad de proporcionar un renovado impulso al proceso de la UEM, ante los altibajos que viene sufriendo el mismo, así como el creciente escepticismo sobre su buen fin. En definitiva, se trata de generar elementos de confianza adicionales sobre la buena marcha de la UEM, y particularmente sobre la consecución de su expreso objetivo final, que es la implantación de la moneda única en la fecha prevista, en el máximo número posible de estados miembros de la UE. Hay que tener muy en cuenta que, según el TUE, al Consejo Europeo le corresponde dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo

¹³⁸ SOLBES, 1998 (2), 54.

2. Completar los preceptos anteriores en aquellas cuestiones que, explícita o implícitamente, dejaron abiertas, precisamente porque, por un lado, la introducción de la moneda única se plantea en ellos con mucha antelación, no sólo a las posibles fechas previstas para su puesta en marcha, sino también a la determinación de los países que la implantarán por primera vez, y, por otro, porque no contemplan toda la complejidad técnica que conlleva su introducción.

Un claro ejemplo de este objetivo es precisamente el diseño de un escenario detallado de introducción de la moneda única con posterioridad al inicio de la tercera fase de la UEM, cuestión esta sobre la cual el TCE apenas se pronuncia, salvo por lo que se refiere a la previsión genérica de que el Consejo de la Unión Europea adoptará, por unanimidad de los Estados miembros participantes en la misma, las medidas necesarias para la rápida introducción de dicha moneda¹³⁹.

De todo esto se deduce que la Unión Monetaria, en la forma en que finalmente se ha llevado a cabo, fue definida en diciembre de 1995.

En lo que toca al objeto formal de esta tesis, las acciones de comunicación referidas a la moneda única no se inician sino hasta después de este Consejo, como sabemos, con su consiguiente repercusión en los medios de comunicación. De hecho, la primera estrategia de información y propaganda, dejando a un lado las generalidades que dice al respecto el TUE, la encontramos en el *Libro Verde sobre las modalidades de transición a la moneda única*, de finales de mayo de 1995, documento preparatorio de las decisiones que posteriormente se adoptarían en Madrid.

El trabajo realizado por la Comisión con este Libro Verde y por el IME con su Informe facilitaron el del Comité Monetario, que pudo presentar al Ecofin una serie de propuestas que fueron debatidas inicialmente en el Consejo informal de Valencia en septiembre de 1995 y permitieron lograr a los resultados de diciembre en Madrid. La reunión de Valencia resultó ser un momento decisivo. El Comité Monetario, bajo la presidencia de Nigel Wicks, hizo un importantísimo trabajo y se pudo llegar a algunas conclusiones de la presidencia que serían la base de los acuerdos de Madrid.

Desde finales de septiembre hasta la cumbre de Madrid, el trabajo realizado fue ingente y hubo algunas sorpresas: el Reino Unido insistía en que en Madrid se debatieran las relaciones entre los *in* y los *out*, y Alemania, pocas semanas antes de la cumbre, dio a conocer sus ideas sobre el Pacto de Estabilidad. El Reino Unido pretendía dilucidar el tema, aún no claramente resuelto, de si el criterio del tipo de cambio se cumplía manteniendo su estabilidad o exigía formar parte del mecanismo de cambios de SME, opción políticamente inaceptable para el Reino Unido. Alemania, como veremos, deseaba un compromiso de mantener el déficit público de forma permanente por debajo del 3%, idea aceptable, pero con un sistema de sanciones automáticas y de control que los demás países —en especial los de economías más débiles— no podían asumir.

En lo que fue propiamente la sesión de la cumbre, no hubo gran debate. La noche previa, de manera informal, los titulares de Economía habían limado las últimas diferencias. A partir de Madrid, el camino definitivo quedó trazado. El optimismo sustituyó al pesimismo, aunque todavía se producirían momentos de incertidumbre¹⁴⁰.

¹³⁹ ONTIVEROS Y VALERO, 1996, 61-2. Para más detalle, ver las conclusiones de la Presidencia española: "El relanzamiento económico de Europa en un marco socialmente integrado" (apartado A, punto I).

¹⁴⁰ SOLBES, 1998 (2), 55.

A.3.2.2. *Comienzo y condiciones de la tercera fase*

En 1995, debido a la dificultad generalizada de reducir el déficit público, resultaba clara la imposibilidad de acceder a la tercera fase de la UEM el 1 de enero de 1997, la primera fecha recogida en el TUE, por lo que la cumbre europea de Cannes, anterior a la de Madrid, oficializó la segunda fecha prevista: el 1 de enero de 1999.

Pedro Solbes, analiza así el proceso que llevó a esta decisión:

Los planes de convergencia inicialmente presentados y en los que se apostaba por un fácil cumplimiento de los criterios, se ven superados por la realidad. Cuando España presenta la modificación de su plan, en 1994, apuesta, por primera vez, por una unión monetaria en 1999 renunciando así a 1997. El rey estaba ya desnudo pero nadie lo quería reconocer. Tras el precedente español, los restantes países optarán por la misma solución aunque la renuncia a 1997 no se produciría hasta la cumbre de Cannes, en el primer semestre de 1995.¹⁴¹

Ante el rechazo que, mientras tanto, crecía en Alemania al calendario de la moneda única, especialmente por parte del partido socialdemócrata, el mismo Consejo Europeo confirmó también que un alto grado de convergencia económica era una condición previa para crear el euro. Después de las crisis monetarias, consideraba indispensable la aplicación estricta de los criterios a la hora de elegir los estados que cumplieran las condiciones para acceder a la tercera fase, para generar la confianza necesaria en los mercados y en la opinión pública sobre que la moneda única sería una divisa fuerte y estable. Y no sólo eso, sino que los gobiernos pretendían asegurarse el mantenimiento de la convergencia después de la tercera fase y así lo propugnó el Consejo.

Ahora bien, de acuerdo con el TCE, el único criterio que extendía su vigencia más allá de la tercera fase, en este caso como restricción a la política económica de los estados miembros participantes, era el de déficit público. Por ello, dentro de las conclusiones sobre la UEM, el Consejo Europeo afirmó también que la disciplina presupuestaria era de crucial importancia, tanto para el éxito del proyecto como para la aceptación de la moneda única por parte del público¹⁴² (el alemán, se entiende).

Por ello, el entonces ministro alemán de Finanzas, Theo Waigel, propuso a sus socios un “Pacto de Estabilidad” –una especie de Schengen monetario¹⁴³– al que se someterían los futuros integrantes de la UEM con objeto de forzar el estricto respeto de las reglas de convergencia en la tercera etapa. El objetivo era alcanzar un ratio déficit público/PIB del 1% a medio plazo, y el equilibrio presupuestario en un plazo superior.

¹⁴¹ SOLBES, 1998 (1), 2

¹⁴² ONTIVEROS y VALERO 1996, 63-4.

¹⁴³ Comparación de Morata, p.335. El Acuerdo de Schengen consistía en un pacto firmado el 14 de junio de 1985 por Alemania, Francia y el Benelux en el que estos países se comprometían a la futura supresión de las fronteras interiores ya una mayor colaboración en materias de justicia e interior. Estos países adoptaron el 19 de junio de 1990 un Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, al que se sumaron posteriormente varios países más: Italia, España, Portugal, Grecia, Austria Dinamarca, Finlandia y Suecia. Estos acuerdos se incluyeron en el acervo comunitario en un Protocolo anejo al TUE, conocido como Protocolo de Schengen. Por este Convenio se iba más lejos que el TUE en la libertad de movimientos de personas y mercancías, mediante la eliminación total de las fronteras físicas entre ellos, así como en ámbitos de cooperación judicial, extradición, persecución del crimen organizado, etc. Su gran valor es que se trata del primer caso de cooperación reforzada o integración diferenciada, por el que una serie de países decidía profundizar en su integración sobre una materia –en esta caso justicia e interior– más allá que el resto, de forma voluntaria y no vinculante para el conjunto de la Unión.

Más adelante volveré con más profusión sobre este Pacto. De momento, baste decir que el Consejo de Madrid aludió a este proyecto al “tomar nota con interés de que la Comisión se proponía presentar en 1996 sus conclusiones sobre los mecanismos para garantizar la disciplina presupuestaria y la coordinación de la UEM de acuerdo con los procedimientos y objetivos del TCE”. Pero no hubo ningún pronunciamiento expreso sobre el Pacto. No tiene nada de extraño que, si un gran número de países presentaba dificultades para cumplir el límite del 3%, los jefes de estado o de gobierno decidieran que era políticamente poco oportuno, especialmente ante una coyuntura económica que no podía contemplarse como muy propicia, plantearse la consecución de objetivos más ambiciosos que podían ser difíciles de *vender* a las respectivas opiniones públicas: se daría una idea de que se ponían más dificultades al mantenimiento de los niveles de protección social justo cuando se estaba cuestionando el futuro del estado del bienestar europeo¹⁴⁴, y de que aumentaba la incompatibilidad entre la política económica y una mínima capacidad para crear empleo, el principal problema de las sociedades europeas.

A.3.2.3. *Denominación de la moneda única*

Se trataba de un elemento muy importante en la preparación del paso a la moneda única, puesto que era determinante de la aceptación de la UEM por el público. Se buscó un nombre que fuera igual en todas las lenguas de la Unión, teniendo en cuenta las dificultades que plantea el alfabeto griego, simple y que simbolizara a Europa: **euro**. Antes del Consejo de Madrid, se pensó que se utilizaría como mero prefijo que se antepondría al nombre de cada moneda nacional –euromarco, eurolira, europeseta, etc.–, planteamiento finalmente descartado en el Libro Verde.

En principio, no era necesario cambiar el nombre de ecu –la unidad de cuenta europea creada en 1979 junto con el SME y que suponía la primera referencia de la política cambiaria europea que no tomaba como patrón el oro o una divisa extranjera, sino las propias monedas europeas, como hemos visto–, en la medida en que el TCE hacía referencia expresa al ecu. Pero se decidió su sustitución por dos cuestiones de gran importancia que habían despertado cierta polémica, especialmente, cómo no, en Alemania:

- Ecu eran unas siglas, y en inglés, y no un nombre propio. Y se necesitaba un nombre, con las connotaciones que he expuesto más arriba y que significara algo en sí mismo para facilitar su introducción entre el público general
- En la medida en que el ecu-cesta se había depreciado, por su propia naturaleza al estar compuesto de divisas fuertes y débiles, frente a las monedas más fuertes que la componían, proyectaba una imagen de debilidad que dificultaría su introducción en los países que contaban con una cultura de una moneda fuerte y estable, sobre todo en Alemania, país donde pervive la memoria de los episodios de hiperinflación vividos en el período de entreguerras. En principio, el euro podría incluir también monedas *débiles* desde su nacimiento, siempre que cumplieran los criterios de convergencia. Pero el ecu ya arrastraba esa imagen de debilidad que una moneda nueva, en principio, no tenía, por lo que era preferible que la futura moneda única fuese nominalmente distinta del ecu-cesta de monedas

¹⁴⁴ Ver apartado 6.1.2.3.

Como la denominación de la moneda única afectaba al contenido sustancial del TCE, aunque sólo fuera por la futura sustitución del ecu por el euro, en este mismo acto los gobiernos de los Quince acordaron que la decisión de llamar a la moneda única euro constituía la interpretación convenida y definitiva de las disposiciones del TCE, y modificaron el Tratado de modo que todas las referencias al ecu se sustituyeran por el “euro”.

A.3.2.4. El escenario de introducción

La cumbre de Essen de 1994 había decidido que en Madrid se aprobara el escenario de paso a la tercera fase, pero, dadas las circunstancias en que se llegó a la reunión madrileña, no era evidente que dicho mandato pudiera cumplirse. Así que fue un paso decisivo que el Consejo adoptara el escenario de introducción de la moneda única, que figura en el Anexo 1 de las conclusiones de la Presidencia española. Este escenario se elaboró sobre la base del informe del Consejo de la UE, previa consulta a la Comisión Europea y al IME, que habían elaborado sendos informes: “Una moneda para Europa: Libro Verde sobre las modalidades prácticas para la introducción de la moneda única” (COM (95) 333) y “El proceso de cambio a la moneda única” (C4-0559/95). Todos estos informes respondían a la solicitud de un programa de referencia para la introducción de la moneda única efectuada por el Consejo de Cannes el 27 de junio de 1997¹⁴⁵.

El Libro Verde tenía un triple objetivo, como vimos en 4.1.1. En primer lugar, se proponía disipar las incertidumbres que todavía rodeaban el paso a la moneda única. Para ello proponía un modelo de referencias para este paso y las necesarias garantías jurídicas. En segundo lugar, trataba de demostrar que la viabilidad técnica de la transición hacia la moneda única, para lo que proponía una serie de modalidades prácticas tanto para el sector público como para el sector privado: instituciones financieras, empresas, consumidores. En tercer lugar, este documento fijaba las posibles líneas de trabajo para favorecer la aceptación por los ciudadanos del paso a la moneda única.¹⁴⁶

El modelo de referencia propuesto en el Libro Verde respondía cuatro requisitos:

- Respeto del marco jurídico establecido por el TUE: éste establecía la fijación de irrevocable de las paridades al comienzo de la tercera fase de la UEM; desde ese momento, el euro sería una moneda en sentido propio. El TUE establecía también la necesidad de una rápida introducción de la moneda única
- Credibilidad del proceso de introducción de la moneda única: tenía que asegurar su irreversibilidad, mediante el compromiso de las autoridades públicas y del sector privado con su utilización en el mayor número posible de actividades desde el comienzo de la tercera fase. Esta credibilidad contribuiría a la estabilidad de los mercados, necesaria para el buen fin del proceso

¹⁴⁵ Desde la entrada en vigor del TUE y, especialmente, desde el inicio de la segunda fase de la UEM el 1 de enero de 1994, los estados miembros, los organismos europeos y numerosas organizaciones privadas habían estado estudiando distintos aspectos de la transición a la moneda única. De todos estos informes, el más relevante fue el elaborado por el IME. De hecho, el Consejo comprobó con satisfacción que el escenario diseñado resultaba plenamente compatible con dicho informe, lo que constituía un reconocimiento expreso de que uno de los objetivos básicos del IME era, precisamente, la realización de los trabajos preparatorios para la creación de la moneda única (art. 2 del Protocolo que recoge sus estatutos).

¹⁴⁶ El Libro Verde fue analizado profusamente en esa vertiente comunicativa en el Capítulo IV.

- Viabilidad: el proceso debía tener en cuenta las necesidades de preparación de todos los agentes implicados y los plazos técnicos para llevarla a cabo
- Sencillez, flexibilidad y menor coste posible: el proceso debía ser suficientemente flexible para tener en cuenta diferentes situaciones nacionales y/o sectoriales; basarse en un enfoque coste/eficacia; dejar actuar la libre competencia cuando fuera posible y adecuado; y evitar distorsiones competitivas¹⁴⁷

El escenario consistía en la presentación de un programa con medidas claramente definidas y con unos plazos preestablecidos para su ejecución. Ontiveros y Valero enjuician de esta forma los beneficios de este escenario:

El escenario formulado, además de ajustarse al calendario, procedimientos y criterios establecidos en el TCE, asegura la transparencia y la aceptabilidad de la moneda única, a la vez que fortalece la credibilidad y refuerza la irreversibilidad del proceso. El Consejo Europeo lo consideró técnicamente factible, aspirando a proporcionar la necesaria seguridad jurídica, a minimizar los costes del ajuste y a evitar distorsiones de la competencia. Desde el punto de vista de los agentes económicos, el escenario propuesto, al anunciar medidas concretas que deben adoptarse según un calendario preestablecido, ofrece a los mismos la información necesaria para adaptarse con tiempo a la moneda única.¹⁴⁸

En el escenario, se establecía que “lo antes posible en 1998” el Consejo de la UE, en su formación de jefes de estado o de gobierno, confirmaría los estados miembros que cumplían las condiciones necesarias para la adopción de la moneda única, con el fin de que hubiera tiempo suficiente para hacer los preparativos necesarios¹⁴⁹. En ese mismo momento, se pondrían en marcha el BCE y el SEBC. Se nombraría el Comité Ejecutivo por parte de los participantes con la antelación necesaria para que pudiera estar plenamente operativo el 1 de enero de 1999. Previamente al examen, en primavera de 1998, la Comisión y el IME presentarían sendos informes sobre la convergencia, en los que evaluarían el cumplimiento de los criterios por cada país.

Anteriormente, el Consejo habría tenido que decidir, a partir de una propuesta de la Comisión, sobre la existencia o no de déficit excesivos en cada estado; una decisión afirmativa implicaría el incumplimiento del criterio fiscal. Los informes de la Comisión y del IME serían elevados al Ecofin, el cual evaluaría, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, si los estados miembros cumplían las condiciones necesarias. El Ecofin recomendaría sus conclusiones al Consejo Europeo, reunido en su formación de jefes de estado o de gobierno, el cual, teniendo en cuenta también el dictamen del PE, confirmaría qué estados miembros las cumplían. Los países que no hubieran registrado una convergencia suficiente quedarían “sometidos a una excepción” y deberían completar cuanto antes el proceso de convergencia para incorporarse a la UEM. La decisión de pasar a la fase final de la UEM se basaba en una apreciación política, teniendo en cuenta los parámetros de convergencia, las tendencias de cada estado miembro y las circunstancias excepcionales que pudieran justificar el incumplimiento de alguno de los criterios.

¹⁴⁷ FLORES, 1996, 76.

¹⁴⁸ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 67.

¹⁴⁹ Estos preparativos comenzaron a realizarse con anterioridad a la fecha del examen (finalmente, mayo de 1998), por parte del IME y de la Comisión. Sin embargo, parte del trabajo previo a la fijación de las paridades exigía conocer con antelación cuáles serían los países inicialmente integrantes de la UEM, por lo que debieron esperar a la decisión definitiva del Consejo.

En cuanto al período transitorio entre el momento de la determinación de los estados miembros que cumplieran las condiciones y el paso a la tercera fase, se estudiaron dos posibilidades distintas, aunque la diferencia entre ambas, en la práctica, sólo era de algunos meses. Por un lado, se pensó que dicho período debería durar alrededor de un año, para que hubiese suficiente tiempo disponible para completar todos los trabajos preparatorios que exigía dicha fase, teniendo en cuenta que el Consejo de la UE debía adoptar una serie de disposiciones legales con vistas a la misma. Por otro lado, se consideró que los jefes de estado y de gobierno debían basar la selección de los participantes en los datos más recientes y fiables referidos a 1997. El resultado de la tensión entre las dos posiciones fue que el Consejo de Madrid se limitó a declarar que se haría un esfuerzo particular para que el Consejo pudiera tomar la decisión lo antes posible en 1998, como he señalado más arriba, a la vez que aconsejó avanzar en los trabajos preparatorios de la tercera fase como forma de asegurar que todas las medidas necesarias, varias de las cuales eran competencia del BCE, estuvieran en vigor al inicio de la misma.

Por lo que se refiere a la introducción del euro, la cumbre decidió que la moneda única entraría en vigor desde el 1 de enero de 1999, con el comienzo de la tercera fase de la Unión Monetaria, pero que no existirá una moneda física hasta el 1 de enero del 2002. El proceso de cambio de moneda finalizaría, a más tardar, en junio de ese año. “Entre las opciones debatidas, la del *big-bang* o paso en un momento determinado de las monedas nacionales a la europea, o la implantación progresiva de la moneda europea, había vencido la segunda tesis”, resume el anfitrión de la cumbre, Pedro Solbes¹⁵⁰.

El escenario finalmente aprobado se articulaba en torno a una serie de fechas claves, que se correspondían con determinadas actuaciones de las autoridades públicas. Esto determinaba una serie de tres etapas para la introducción del euro, las siguientes:

A.3.2.4.1. Primer período o período de preparación

Se extendería desde los primeros meses de 1998 –cuando se tomaría la decisión sobre la selección de los estados participantes– hasta el 1 de enero de 1999, en que se iniciaría la UEM. La preparación afectaba a distintos agentes y abarcaba varias áreas.

En cuanto a la UE, durante este período se aprobaría formalmente el Reglamento del Consejo relativo a la introducción del euro, que entraría en vigor el 1 de enero de 1999¹⁵¹, definiría el régimen jurídico del euro y sería la pieza básica para garantizar la transparencia, la seguridad y la aceptabilidad del proceso de introducción del euro.

A las autoridades monetarias correspondía, en este período, el nombramiento del presidente, vicepresidente y los miembros del Comité Ejecutivo del BCE, para la constitución formal del BCE y el SEBC. Entonces, el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo del BCE deberían asegurar que ambas instituciones fueran plenamente operativas el 1 de enero de 1999 en el ejercicio de la política monetaria y de cambio únicas. Para ello, deberían adoptar las decisiones formales sobre el marco operativo de esta política monetaria, cuya definición habría sido preparada con anterioridad por el IME; y, por último, realizar el ensayo operativo final de todos los sistemas.

¹⁵⁰ SOLBES, 1998 (1), 2.

¹⁵¹ Consejo Europeo, Reglamento 98/974.

Estas pruebas eran especialmente relevantes en el caso del sistema llamado Target, ya que, el 1 de enero de 1999, la infraestructura del sistema de pagos tendría que estar en disposición de garantizar un correcto funcionamiento del mercado monetario único del área de la UEM. También se iniciaría la fabricación de monedas y billetes.

Finalmente, los agentes del sector privado en los estados participantes tendrían que preparar sus sistemas técnicos y organizativos, con las adaptaciones pertinentes para la introducción del euro. En particular, la comunidad bancaria y financiera debería prepararse para el momento en que el SEBC comenzara a ejecutar la política monetaria en euros. Los gobiernos y bancos centrales deberían elaborar una estructura en el nivel nacional que organizara el proceso de cambio.

A.3.2.4.2. Segundo período o período transitorio

Iría del 1 de enero de 1999, en que se iniciaría la UEM, al 1 de enero de 2002. El 1 de enero de 1999, se establecerían las paridades fijas e irrevocables de las monedas de los estados participantes entre sí –decisión que se adelantó finalmente a mayo de 1998– y con la nueva divisa. La equivalencia entre el ecu del SME y el euro sería de uno por uno. El euro debería introducirse como moneda oficial de los estados miembros participantes. En esa misma fecha, el SEBC se haría responsable de la política monetaria única, que comenzaría a ser ejecutada en euros. El euro existiría y podría comenzar a ser utilizado de forma escritural o fiduciaria, es decir, en las cuentas bancarias, pero no en metálico o en efectivo. Se preveía que los mercados financieros comenzaran a utilizar, extensa y rápidamente, el euro, como así fue en la realidad. Sin embargo, consideraba probable que las empresas y particulares continuaran operando, en gran medida, en las unidades monetarias nacionales, que serían, al tipo de conversión fijado, legalmente equivalentes al euro. Al final del período, el uso del euro debería haberse extendido en gran medida, salvo para las transacciones en efectivo.

A partir del inicio de este período, el SEBC anunciaría y ejecutaría todas las operaciones de política monetaria y cambiaria en euros: fijación de los tipos de interés a corto plazo, intervenciones en los mercados frente al dólar y al yen, etc. Todas las cuentas que las instituciones financieras mantuvieran con el SEBC se denominarían en euros. Los bancos centrales nacionales proporcionarían los mecanismos necesarios para traducir saldos de euros a unidades monetarias nacionales y viceversa a aquellas instituciones financieras que no hubieran podido dotarse de tales mecanismos por sí mismas, aunque la mayoría sí pudieron.

Por lo demás, el SEBC aseguraría el buen funcionamiento del mercado monetario del área euro. La infraestructura del sistema de pagos tendría que estar en disposición de garantizar un correcto funcionamiento de este mercado basado en el euro. Con este fin, pondría en actividad un sistema de liquidación de pagos en tiempo real –el ya aludido Target–, que operaría en euros. Dado que las unidades monetarias estarían vinculadas por tipos de conversión irrevocablemente fijos, dejarían de existir los mercados cambiarios entre las monedas de los países participantes y se realizarían meras conversiones aritméticas. El SEBC estimularía la utilización del euro en los mercados de divisas, ya que las operaciones que realizara en dichos mercados se efectuarían y liquidarían en euros. Se preveía que los miembros del mercado reorganizarían sus prácticas y comenzarían a cotizar las monedas de terceros países frente al euro.

Desde una perspectiva legal, el período transitorio se iniciaría con la introducción del euro como moneda en sentido propio de los estados participantes. Desde el momento de su existencia, el 1 de enero de 1999, el euro podía ser utilizado como medio de pago en aquellas transacciones que no hubieran de realizarse en efectivo, puesto que todavía no se habrían emitido billetes y monedas en euros. Los sistemas de pago más corrientes –transferencias, tarjetas de crédito, cheques– podrían estar denominados en euros. Las transacciones en efectivo sólo podrían realizarse mediante monedas y billetes en unidades monetarias nacionales, que seguirían siendo de curso legal en el territorio de los respectivos países participantes en la tercera fase hasta la completa introducción de la moneda única, y consideradas subdivisiones no decimales del euro.

Los agentes económicos, empresas y particulares, podrían utilizar indistintamente el euro y las monedas nacionales en los negocios jurídicos, en el tráfico mercantil o en las transacciones que se llevaran a cabo durante este período, al ser ambas unidades legalmente equivalentes. El ritmo con que fueran utilizando el euro y desplazando a las unidades monetarias nacionales lo determinarían los propios agentes, en función del análisis de costes y beneficios de su proceso de adaptación. En la medida de lo posible, debería permitirse a dichos agentes económicos generar sus propios mecanismos de ajuste al cambio, aunque en la aplicación de todos estos principios se deberían tener en cuenta las prácticas del mercado en términos de estandarización.

Las Administraciones Públicas se comportarían, básicamente, como un agente económico más. Pese a que se presuponía que, en algunos aspectos, deberían liderar el proceso de cambio al euro, no se instituyó una obligación legal para ello, lo que las dejaba en una situación similar a la del sector privado. En la práctica, como hemos visto, las Administraciones se adaptaron muy tarde y eso fue un factor de retraso para muchas pequeñas y medianas empresas. La utilización, con carácter general, de la unidad monetaria europea en las operaciones del sector público debería tener lugar al final del período, en torno al momento de la introducción de las monedas y billetes. Pero los estados miembros tenían cierto grado de libertad y podían aceptar pagos en euros con anterioridad a ese momento, como por ejemplo, impuestos o cotizaciones sociales.

“La mención expresa a los sectores públicos y sus autoridades supone un reconocimiento expreso a su relevante papel como agentes de las economías de nuestro tiempo, tanto como gestores de gastos, por ejemplo mediante el pago de las nóminas de los funcionarios, como colectores de ingresos, por ejemplo, a través del cobro de los impuestos, lo que implica que se les atribuya un papel especial como catalizadores del proceso de introducción de la moneda única, especialmente desde la perspectiva que el uso de la misma adquiera, en el plazo más breve posible, una masa crítica suficiente para arrastrar a los agentes económicos privados menos propensos a ese cambio”¹⁵². Es decir, al sector público se le asignaba una función catalizadora, mediante la creación de una *masa crítica* en euros: un conjunto de operaciones lo suficientemente amplia en la nueva moneda para forzar a los agentes privados a pasar también al euro.

Las Administraciones Públicas se comprometían también a la emisión de toda la deuda pública nueva a partir del 1 de enero de 1999 en euros. La conversión a euros de la deuda emitida con anterioridad, el saldo vivo, se debía hacer con el ritmo y el calendario que cada país decidiera libremente. La manera más extendida fue la redenominación inmediata de toda la deuda con vencimientos posteriores al 1 de enero del 2002.

¹⁵² ONTIVEROS y VALERO, 72.

A más tardar, el 1 de julio del 2002, la deuda pública denominada en las antiguas monedas nacionales se amortizaría exclusivamente en la moneda única.

Por tanto, a la hora de establecer una masa crítica de utilización del euro, en la segunda etapa se distinguirían dos niveles en las operaciones financieras: las transacciones al por mayor o de gran volumen, que estarían denominadas en la moneda única, y las de pequeño volumen o minoristas, que seguirían denominadas en moneda nacional.

A.3.2.4.3. Tercer período o período de canje

Duraría seis meses como máximo, entre el 1 de enero del 2002 y una fecha que no podría ser posterior al 30 de junio de ese año.

Durante este período, los bancos centrales integrados en el SEBC y las autoridades nacionales procederían a la sustitución de los billetes y monedas nacionales por los nuevos billetes y monedas en euros, que coexistirían con los nacionales. Los antiguos mantendrían durante el período su curso legal, y las autoridades estarían obligadas a aceptar pagos denominados en la moneda nacional. A medida que se generalizara la utilización de los euros físicos, se irían retirando de la circulación las antiguas monedas.

La Comisión propuso que la tercera etapa debería completarse rápidamente, en unas semanas, pero finalmente se impuso la postura del IME de ampliar el período de coexistencia entre las monedas nacionales y el euro. No obstante, los estados participantes deberían esforzarse por reducir al mínimo este período de doble circulación de monedas diferentes, pero económicamente equivalentes. Después, varios países, entre ellos España, anunciaron su reducción a tan sólo dos meses, y en Alemania se optó directamente por suprimirlo y realizar un *big bang*. En cualquier caso, los billetes y monedas nacionales dejarían de ser de curso legal, como mucho, seis meses después de la introducción de billetes y monedas en euros, es decir, el 1 de julio del 2002.

“Esta etapa constituye la manifestación más visible de la unión monetaria para la mayoría de ciudadanos, aunque la unión monetaria será ya una realidad desde el comienzo de la etapa B”¹⁵³, visibilidad que, como vimos, se tradujo en un incremento de la información, la preparación –hasta entonces muy bajas– y el apoyo de los ciudadanos tras la introducción de los billetes y monedas.

Con el término de este período y del proceso de canje, concluía el plan de introducción al euro acordado en Madrid. Todas las operaciones de cobros y pagos se expresarían en la moneda única. Las monedas y billetes nacionales que todavía no se hubieran retirado perderían su condición de dinero de curso legal, aunque podrían seguir siendo canjeados en los bancos centrales por euros durante algún tiempo adicional. La utilización generalizada del euro en las operaciones del sector público tendría lugar, a más tardar, a partir de la completa introducción de las monedas y billetes europeos.¹⁵⁴

¹⁵³ FLORES, 1996, 79.

¹⁵⁴ Las especificaciones del escenario de introducción, en BANCO DE ESPAÑA, 1997, 86-91 y ONTI-VEROS y VALERO, 1996, 66-72. Para mayor detalle sobre las políticas monetaria y cambiaria en la tercera fase de la UEM, que no fueron examinadas por el Consejo de Madrid, ver IME, 1995. También se pueden consultar en la obra citada del Banco de España y en IME, 1996.

Esta secuencia para la introducción de la moneda única se aplicaría independientemente de los países que participaran en la fase final de la Unión Monetaria en el primer grupo. Para los países que participaran en la tercera fase más tarde, la secuencia de preparación sería la misma; sin embargo, su duración podría reducirse y sus especificaciones técnicas modificarse en función del momento de entrada y del avance que ya se hubiera producido en el seno de la UEM.

A.3.2.4.4. Principios del escenario de introducción del euro

El Banco de España distingue tres principios en los que se fundamentaba el escenario aprobado en la cumbre de Madrid: el de equivalencia legal entre el euro y las monedas nacionales; el de no obligación, no prohibición del uso de la nueva moneda; y el de continuidad de los contratos. Explica en qué consisten en los términos siguientes:

El escenario o plan para la introducción del euro se articula sobre la base de dos principios acordados explícitamente por el Consejo Europeo de Madrid. El primero es el principio de *equivalencia legal* entre el euro y las unidades monetarias nacionales durante el período transitorio. Este principio implica que, mientras coexistan el euro y las monedas nacionales, a cada importe monetario en unidades monetarias nacionales se le asigna, con fuerza de ley, un contravalor fijo en euros al tipo de cambio oficial, y viceversa. El segundo principio es el de *no obligación, no prohibición*, aplicable durante el período transitorio, al uso del euro y de las unidades monetarias nacionales. Según este principio, los agentes monetarios privados podrán utilizar libremente el euro, pero este no será de uso obligatorio, de manera que, si lo desean, podrán realizar todo tipo de transacciones y contratos con las denominaciones nacionales. A estos dos principios habría que añadir un tercero, superpuesto al plan de introducción al euro, y recogido igualmente de forma explícita en las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Madrid: el principio de *continuidad de los contratos*. Es decir, cuando se produzca la sustitución de las monedas nacionales por el euro, los importes expresados en moneda nacional se convertirán al euro al tipo de conversión establecido. La sustitución tampoco alterará los tipos de interés de los valores y los créditos, a menos que así lo estipulara el contrato suscrito entre las partes.¹⁵⁵

Abundando en este último, Ontiveros y Valero (1996, 70-1) añaden que “en el caso de los valores y créditos con tipos de interés fijos, la sustitución, por sí misma, no alterará el tipo de interés nominal adeudado por el prestatario, a menos que así lo estipule el contrato. En caso de contratos expresados en el ecu-cesta oficial de la Comunidad Europea, la sustitución por el euro se realizará, de acuerdo con el TCE, al tipo de cambio de 1 por 1, salvo cláusula en contrario del contrato. Las salvedades que he mencionado hacen referencia a la posibilidad de que se haya pactado un tipo de interés menor tras la sustitución, en la medida en que el euro se considere que pueda ser más fuerte que la respectiva moneda nacional”.

La complejidad del asunto de la continuidad de los contratos estribaba en la posibilidad de que una de las partes decidiera unilateralmente romper el contrato utilizando como razón la realización de la Unión Monetaria o la introducción del euro, gracias a una cláusula que se suele incluir y que permite romperlos cuando ocurre un fenómeno imprevisto o un cambio sustancial.

¹⁵⁵ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 85.

El cambio al euro “puede considerarse que está cubierto por el principio de *lex monetae*, según el cual las deudas monetarias se pagan a su valor nominal en la moneda del país emisor. En este caso, simplemente los valores en monedas nacionales o en ecuceta se convertirían a su correspondiente valor en moneda única. En cuanto a la realización de la unión monetaria, no puede considerarse en ningún sentido como una ruptura por varias razones: i) porque es un fenómeno previsible, por lo menos desde 1991; ii) porque la unión monetaria se realiza mediante un alto grado de convergencia económica que los países participantes han tenido que conseguir antes, lo cual asegura una continuidad tanto en los resultados económicos como en las políticas económicas”¹⁵⁶.

Por lo que respecta a la equivalencia legal entre las monedas nacionales y el euro durante el período transitorio, se estudiaron dos alternativas principales: desde el comienzo de la segunda etapa, la única moneda legal sería la moneda única y las monedas nacionales serían temporalmente expresiones no decimales de la moneda única; o durante este período, las monedas nacionales conservarían su estatuto legal y la moneda única existiría paralelamente a aquellas. La elegida fue la primera opción, porque reflejaba más fielmente las condiciones del TUE según las que el euro sustituiría a las monedas nacionales de los países participantes (art. 109.1.4), porque eliminaba toda posibilidad de considerar los cambios entre monedas participantes y moneda única como transacciones entre monedas distintas, y porque aseguraba legalmente la aplicación de los tipos de conversión fijados por el Consejo al comienzo de la tercera fase¹⁵⁷.

Estos principios se concretaron en un Reglamento consensuado en el Ecofin de Dublín, entró en vigor el 1 de enero de 1999 para establecer el marco legal para las nuevas monedas y billetes¹⁵⁸. En él se otorgaba al euro el carácter de moneda en sentido propio, y las monedas nacionales pasaban a ser distintas divisiones no decimales de la misma moneda, ya que los tipos de cambio serían fijos e irrevocables. La intención de esta norma era facilitar el ajuste de los agentes económicos al euro de forma gradual.

A.3.2.5. Asuntos pendientes

Pero no todos los aspectos de la tercera fase quedaron resueltos en la cumbre de Madrid, sino que dejó no pocos temas pendientes. Además del estatus legal del euro –al que acabo de referirme y que se resolvió al año siguiente–, quedó aparcado otro asunto que, en esos momentos, resultaba de vital importancia: las relaciones entre los países que formarían parte de la moneda única y los que se quedarían fuera. También dejaba sin resolver la espinosa propuesta alemana de un Pacto de Estabilidad, así como la definición de la política monetaria única, la coordinación de las políticas económicas nacionales, etc. Para Fernández-Castaño, dejar abiertos estos asuntos fue un acierto:

El Consejo Europeo de Madrid (...) se propuso añadir elementos de certidumbre en el escenario de la moneda única. Para ello, además de decidir entonces la fecha de su entrada en vigor, evitó dos errores: el primero habría sido ignorar la existencia de del problema que plantea la necesidad de consolidar de modo inquebrantable la fusión de las monedas que formen parte del euro y, por otra parte, asegurar la coherencia global entre los de dentro y los de fuera.

¹⁵⁶ FLORES, 1996, 81.

¹⁵⁷ FLORES, 1996, 80.

¹⁵⁸ Consejo Europeo, Reglamento 97/1103.

El segundo error habría sido tratar de resolver esos problemas en Madrid. Por ello, el Consejo Europeo identificó los problemas y estableció un horizonte para su solución, iniciando su estudio a partir de este año [1996], de modo que cuando en 1998 se tome la decisión de fundar el euro, cada país sepa cómo quedarán definidas esas reglas del juego, tanto por parte de los que entonces entren en la moneda única como por parte de quienes deban aún permanecer algún tiempo fuera.¹⁵⁹

Todos estos aspectos se fueron resolviendo en los años posteriores, a la vez que surgieron otros nuevos, como el control democrático del BCE o la política exterior del euro. De la resolución de los más importantes me ocuparé en los próximos epígrafes.

A.3.3. Los últimos pasos hacia la UEM

A.3.3.1. Las dificultades de convergencia. “Parar el reloj”

Pese al importantísimo impulso que dio al proceso de unificación monetaria, la cumbre de Madrid sólo supuso un paréntesis en el dominio del euroescepticismo. Dos semanas después de su conclusión, algunos indicadores económicos correspondientes al cierre de 1995 agudizaban la desconfianza acerca de las posibilidades de constituir una masa crítica de países necesaria para pasar a la tercera fase de la UEM: el déficit público medio de la UE era del 4,7% del PIB, y el nivel de deuda pública superaba el 70% del PIB, frente al 3% y al 60%, respectivamente, contemplados en Maastricht.

Si pocos días antes de la crucial reunión en la capital española el gobierno francés se había visto obligado a retroceder en sus planes de saneamiento de la Seguridad Social ante la oleada de movilizaciones en contra en todo el país, la contundencia de algunas cifras referidas a Alemania terminaron de fortalecer las posiciones de los partidarios de abandonar o modificar la estrategia de transición respaldada en Madrid. La economía alemana, que había dejado de crecer durante el tercer trimestre de 1995, registró una caída de medio punto en el último del año, con una tasa de paro sin precedentes. Pero lo más sorprendente fue el incremento del déficit público hasta el 3,6% del PIB, que incorporaba al país que más había luchado en favor de estrictos criterios de disciplina fiscal al *pelotón de los torpes* de los incumplidores de la principal y más difícil condición de convergencia. La prioridad concedida a la reconducción de ese desequilibrio, a pesar de su dimensión relativamente reducida en comparación con la mayoría de los países de la UE, en un contexto de práctico estancamiento de la actividad económica, planteó serias inquietudes sobre su impacto en las restantes economías. Estos temores fortalecieron los argumentos, que vimos en el Capítulo II, de quienes consideraban la consecución de la UEM como una gigantesca operación deflacionista, generadora de reducidos ritmos de crecimiento económico y elevadas tasas de desempleo.

¹⁵⁹ FERNÁNDEZ CASTAÑO, 1996, 114.

El propio ministro español de Asuntos Exteriores en aquel momento, Carlos Westendorp, que había hecho gala durante todo el semestre de presidencia española de un acentuado europeísmo, fue de los primeros en percibir las dificultades que la situación de las economías centrales impondrían sobre el calendario previsto: si estos países no cumplían los criterios, no habría Unión Monetaria en ningún caso.

Por eso, Westendorp sugirió en enero de 1996 “parar el reloj”, una fórmula copiada de otros procesos de negociación comunitarios que exigieron un tiempo extra para solucionar los posibles incumplimientos, pero que en este caso levantó ampollas. “No fue tanto recibida como un razonable mecanismo funcional, formulado por un diplomático con las mejores intenciones, como la primera señal de debilitamiento del proceso: de un renovado europesimismo”¹⁶⁰. El propio Delors, *padre espiritual* de la UEM, marcaba significativas distancias respecto a las posiciones oficiales al afirmar que se estaba dando la razón a sus advertencias contra algunos aspectos poco realistas del TUE.

La idea de “parar el reloj” volvió a salir a la luz con el cambio de gobierno en España, en mayo de 1996. El nuevo ministro de Asuntos Exteriores y sustituto de Westendorp, Abel Matutes, retomaba la idea de su antecesor en una entrevista con *El País*:

Me parece una idea razonable parar unos meses el reloj de la unión monetaria para que algunos más podamos subir al carro. Es incluso probable que así sea. Será mejor dar tiempo al tiempo. Además no creo que Francia desee dejar fuera a países de la envergadura de España e Italia, con economías competitivas. (...) En estos últimos meses se ha producido un acercamiento a los criterios fijados por el Tratado de Maastricht para tener acceso a la moneda única en 1999. Al ritmo que se lleva a cabo, no llegaremos a tiempo. Luego será necesario un esfuerzo suplementario, empezando por la Administración, que debe ser un ejemplo de austeridad. Aznar dejó claro en su discurso de investidura su determinación a hacer sacrificios. Aun así, no va a ser fácil.¹⁶¹

Estas nuevas declaraciones volvieron a crear un revuelo importante en la escena política española y en la de la UE. El ministro de Economía, Rodrigo Rato, ratificó las palabras de su colega al calificar de “realista” la posibilidad de “parar el reloj”. Según Rato, las declaraciones de Matutes no tenían por qué sorprender a nadie, ya que no era el primero que lo sugería y en Europa ya se habían hecho otras “paradas del reloj”. Esto provocó el nerviosismo en los mercados financieros ante la duda de si España arrojaría la toalla y no estaría en condiciones de cumplir los criterios al final de 1997. La violenta reacción forzó al vicepresidente a acudir al Congreso para puntualizar que la voluntad del gobierno español era cumplir los plazos y requisitos de la Unión Monetaria¹⁶².

El propio Matutes tuvo que realizar numerosas declaraciones y comunicados para aclarar que la idea de “parar el reloj” sólo debería ponerse en práctica si el incumplimiento de los criterios era mínimo y podía subsanarse en unos pocos meses. Pero la intención de España, insistieron una y otra vez ambos miembros de gabinete, era cumplir con los criterios a finales de 1997, es decir, en la fecha prevista. Algunos interpretaron esta actitud como “ponerse la venda antes de la herida”. En cualquier caso, se volvió a sembrar de dudas el proceso de convergencia y de constitución de la UEM.

¹⁶⁰ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 84.

¹⁶¹ IBÁÑEZ J. G. y CEMBRERO I., “Me parece razonable parar el reloj de la moneda única” (entrevista con Abel Matutes), *El País* (06.05.1999) 15.

¹⁶² MARTÍN Concha, “Rato provoca nerviosismo en los mercados al afirmar que sería realista parara el reloj de la moneda única”, *El País* (11.05.96) 53.

Así pues, 1996 y, sobre todo, 1997 se presentaban como los años claves para la convergencia que debería conducir a la UEM en 1999, una vez descartada la fecha inicial de 1997. Las perspectivas, como vemos, no eran nada halagüeñas en todos los miembros de la Unión Europea excepto el inevitable Luxemburgo, uno de los pocos países del mundo con superávit fiscal, y el estado con mayor renta per cápita de la UE. Tanto más cuanto que las posibilidades de crecimiento de las economías europeas acusaban esa *pausa cíclica* que se manifestaba en toda su extensión en elevadas tasas de desempleo y en la revisión a la baja de las previsiones de recaudación impositiva en la generalidad de los países. Por si esto fuera poco, algunos de los países centrales –Alemania y Francia– iban a afrontar antes del examen de la convergencia convocatorias electorales, en las que esas condiciones económicas adversas tendrían un gran peso. De hecho, en ambos países los gobiernos conservadores fueron derrotados por la oposición socialdemócrata. Todas ellas eran razones suficientes para cuestionar la transición tal como fue concretada en Madrid y, en todo caso, para dudar que ese proceso de transición deparara una Unión Monetaria suficientemente amplia.

A.3.3.2. Las relaciones entre “los de dentro” y “los de fuera”

A.3.3.2.1. El temor a las devaluaciones competitivas

He señalado, en el apartado referente al TUE, que la ausencia de un esquema de relaciones claras entre los países que accedieran desde el principio a la tercera fase de la UEM (países *in*) y los que quedasen excluidos –bien porque no cumplieran los criterios de convergencia (países *pre-in*), bien por decisión propia si tenían esa opción, casos de Dinamarca y el Reino Unido, a los que después se sumó Suecia (países *out*)– suponía un grave riesgo para la integración europea, que con tanto esfuerzo se había logrado con el mercado único en el plano económico y la creación de la UE en el político. Ya dije entonces que los países excluidos tendrían un margen muy reducido, al estar obligados a converger con el núcleo lo más rápidamente posible y al ser probablemente penalizados por los mercados financieros, con lo que sus monedas serían más débiles que el euro. Eso podría provocar la inestabilidad de sus tipos de interés y de cambio, lo que a su vez perjudicaría a los países que entraran en la UEM desde el principio.

Estas preocupaciones se agravaban en tanto en cuanto a principios de 1996 se pensaba todavía que el número inicial de integrantes de la UEM sería bastante reducido, a la luz del grado de cumplimiento de los criterios de convergencia y de los últimos estertores de las tormentas monetarias en 1995. Se daba por seguro que el euro echaría a andar con los países del área del marco¹⁶³ –Alemania, Austria, Bélgica, Holanda y Luxemburgo–, Francia, por ser imprescindible para el éxito del proyecto, y algún país periférico que fuera capaz de cumplir las condiciones, como Finlandia o Irlanda.

Pero es que, además, los países que presumiblemente iniciarían la tercera fase tenían un gran interés por establecer unas relaciones claras con los que iban a quedar fuera. El motivo era el temor a que éstos devaluaran sus monedas en un intento de ganar competitividad, rompiendo el equilibrio del mercado único que formaban unos y otros.

¹⁶³ Ver A.1.6.2.

De ahí que el Consejo Europeo de Madrid, aunque no resolvió el tema, solicitara al Ecofin que, en colaboración con la Comisión y el IME, estudiara el conjunto de cuestiones derivadas de la ausencia de algunos estados en el inicio de la tercera fase, especialmente las referentes a los problemas derivados de la estabilidad monetaria.

Es decir, que la posición de los que quedaran fuera y sus relaciones con los que consiguieran entrar se configuró como un aspecto de gran trascendencia para el futuro de la propia Unión Monetaria. Con independencia de los costes en que hubieran de incurrir las economías excluidas inicialmente, en términos de penalizaciones por los mercados financieros y exclusión de algunos procesos de toma de decisiones, la propia estabilidad de la UEM y del mercado único estaría condicionada por el grado de discrecionalidad de que dispusieran las autoridades monetarias de los países que no accedieran de principio, y por los incentivos para el acceso en sucesivas convocatorias.

Francisco Rodríguez Ortiz resume los riesgos de permitir las devaluaciones competitivas de los países inicialmente excluidos:

Si estos países acuden a devaluaciones competitivas para exportar más hacia la UME, ésta se vería obligada a adoptar medidas restrictivas contra dichas importaciones o a “chantajear” mediante el recorte de los fondos afectados a acciones estructurales. Si las cosas ocurrieran así, se produciría un retroceso en el proceso de integración. (...) Hay también un riesgo añadido de que las monedas débiles hayan de mantener, pese a los criterios de convergencia, un diferencial de tipo de interés en relación con las monedas fuertes, lo cual aleja esas economías de cualquier posibilidad de convergencia nominal y real.¹⁶⁴

Los gobiernos de los estados con mayores probabilidades de estar en el primer grupo pretendían establecer mecanismos de protección frente a eventuales presiones inflacionistas de los excluidos –el eterno temor alemán a la inflación– y, en todo caso, frente a la disposición de ventajas competitivas derivadas de la facilidad para depreciar sus monedas. En esa desconfianza pesaba enormemente la experiencia tras la crisis del SME: pérdida de competitividad frente a economías como la italiana, británica, española o sueca, que supuestamente habían obtenido ventajas de las devaluaciones frente al marco y al franco sin haber generado incrementos de inflación significativos derivadas de esas cuantiosas depreciaciones del tipo de cambio. No hay que olvidar, sin embargo, que la crisis del SME no tuvo nada que ver con el concepto de devaluación competitiva, en el sentido de una decisión premeditada. Todos los gobiernos afectados habían considerado esas decisiones inevitables, y tuvieron un alto coste político y económico.

Esa era una de las dificultades más importantes en la alternativa que se planteó de flexibilizar la interpretación de las condiciones de convergencia, e incluso el propio ritmo de integración de cada país, defendida en un documento del CEPR¹⁶⁵. Sobre la base del amplio desacuerdo que existía acerca del horizonte trazado para la transición a la UEM, pese a los acuerdos de Madrid, la propuesta de los autores de ese documento trataba de incorporar al ámbito de la Unión Monetaria la defensa de una integración flexible, a la carta, que generalizaría la validez de las cláusulas *opt-out* de que disfrutaban sólo dos estados y que dejaría a la UEM fuera de la base común de la integración europea. Ontiveros y Valero rechazan esta propuesta y alertan de los peligros de permitir las devaluaciones de las monedas que quedaran fuera:

¹⁶⁴ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 48.

¹⁶⁵ CEPR, 1995.

La existencia de tipos de cambio flexibles y las devaluaciones consideradas competitivas (...) socavan las bases del mercado interior; las ganancias de competitividad de unos países conseguidas por esa vía pueden llegar a sacrificar las correspondientes ganancias de productividad de los competidores cuyo tipo de cambio nominal se mantiene en un régimen de tipos de cambio fijos. Actuaciones de esta naturaleza recuerdan en algunos países las practicadas durante los años treinta –políticas de empobrecimiento del vecino– que condujeron a la ruptura del sistema comercial de entonces y a cuya eliminación se dirigió la creación del sistema de Bretton Woods. También esa misma experiencia explicaría la insistencia en la necesidad de tipos de cambio estables desde los momentos iniciales de la construcción de la integración europea.¹⁶⁶

En este contexto, surgieron las demandas de una severa disciplina para las monedas que quedaran fuera. Esta iniciativa, originalmente alemana, contó con el apoyo del gobierno francés, que fue más allá de pedir la prohibición de las devaluaciones competitivas y de exigir políticas presupuestarias rigurosas: propuso un sistema de estrechos márgenes de fluctuación de los tipos de cambio de esas monedas respecto al euro, y condicionar la percepción de ayudas de la UE al grado de cumplimiento de esa disciplina cambiaria o que estas ayudas se denominaran en la moneda devaluada. Hasta se propuso introducir barreras al libre comercio dentro de la UE para los incumplidores.

El Comité Monetario fue más cauto en sus propuestas. En cualquier caso, la disposición de una disciplina cambiaria para los países que quedaran fuera fue un aspecto central de las discusiones posteriores a la cumbre de Madrid. La pretensión de establecer un acuerdo cambiario entre el euro y las monedas excluidas fue el objeto de una reunión informal del Ecofin en Verona, en abril de 1996. A pesar de la oposición británica y, en menor medida, de la de Suecia y Finlandia, a cualquier intento de resurrección del SME en su versión original, prosperó la idea de un SME bis o SME II. La pertenencia a su mecanismo de cambios sería voluntaria, pero necesaria al menos durante los dos años anteriores al acceso de un país a la Unión Monetaria, para respetar el principio de igualdad de condiciones de acceso de todos los estados, ya que los que iniciaran la tercera fase debían haber cumplido ese requisito. Este requisito limitaba seriamente las posibilidades de acceso a la tercera fase del Reino Unido en un futuro.

A.3.3.2.2. *El compromiso de Dublín*

Finalmente, el Consejo Europeo de Dublín, de diciembre de 1996, aprobó una propuesta sobre el marco de relaciones entre los dos grupos de países, que reflejaba un equilibrio entre los distintos intereses y puntos de vista. La propuesta se basaba en dos principios fundamentales: en primer lugar, la necesidad de evitar desalineamientos importantes de los tipos de cambio reales y una excesiva variabilidad de los tipos de cambio nominales entre el euro y las monedas de los países excluidos, para evitar distorsiones en los flujos comerciales; y en segundo lugar, el reconocimiento de que la estabilidad cambiaria sólo podía conseguirse mediante una convergencia sostenible de los fundamentos económicos, con lo que adoptaba la visión alemana. A partir de estos dos principios, el esquema de relaciones entre los países del euro y los demás miembros de la UE se basaba en dos piezas complementarias: un nuevo mecanismo de cambios entre el euro y las monedas nacionales que pervivieran y un dispositivo que reforzase la convergencia entre ambos grupos de países.

¹⁶⁶ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 91.

- El nuevo mecanismo de cambios: la participación en el nuevo sistema continuaría siendo voluntaria, aunque se esperaba que todos los países que aspiraran a integrarse en el euro se adhirieran a él. A diferencia del primitivo mecanismo de cambios, en el que todas las monedas establecían paridades centrales entre sí y bandas alrededor de ellas, las paridades y las bandas en el nuevo mecanismo se fijarían exclusivamente en relación al euro, en un sistema que se denominó “eje y radios”, frente a la tradicional “parrilla”. No obstante, las paridades centrales serían decididas y supervisadas de forma multilateral. Las bandas de fluctuación serían amplias y sus límites implicarían obligaciones mutuas de intervención automática e ilimitada; se establecerían los mecanismos apropiados de financiación a corto plazo de las intervenciones, similares a los que ya existían. Sin embargo, estos compromisos de intervención y de financiación no deberían poner nunca en peligro el objetivo de estabilidad de precios en la zona euro –ni en los países sometidos a excepción–, lo que equivalía a una cláusula de escape para el BCE y para los bancos centrales nacionales frente a intervenciones cambiarias que, por su dimensión, podrían dificultar el control monetario.

Este esquema estandarizado no excluía la posibilidad de que algunos países adoptasen, formal o informalmente, compromisos bilaterales más estrechos con el euro, incluida la posibilidad de bandas más reducidas

- El reforzamiento del dispositivo de convergencia: en él debía descansar la estabilidad del nuevo sistema de cambios. Se basaba en un carácter más exigente de los programas de convergencia de los países excluidos y en un mayor rigor de los procedimientos de vigilancia multilateral. Como la política monetaria difícilmente puede, por sí sola, pretender a la vez la reducción de la inflación y el mantenimiento de la estabilidad cambiaria, como dejaron claro las tormentas monetarias, resultaba esencial que dichos programas incorporasen un compromiso explícito con una combinación de políticas adecuada. Debía descansar, principalmente, en una senda de consolidación presupuestaria coherente con los objetivos de convergencia. De igual manera que los países participantes en la tercera fase verían constreñido el margen de sus políticas fiscales por el Pacto de Estabilidad (A.3.3.3.), los países excluidos tendrían una restricción similar, aunque proporcionada a su situación menos avanzada en el proceso de convergencia

Este esquema global responde a un equilibrio de intereses complejo, como he descrito más arriba, entre los países de la UE, resultado de su distinta situación de partida y de sus diversas expectativas respecto al proceso de integración monetaria. Debe recalcar que el consenso alcanzado incorporaba el principio de igual tratamiento para los países que accedieran a la tercera fase en un momento posterior al inicial. Esto es especialmente importante en la interpretación de los criterios de convergencia de déficit y estabilidad cambiaria. El previsible avance de los países *in* en el cumplimiento del Pacto de Estabilidad, que establecía metas de consolidación fiscal más ambiciosas, no podía alterar los términos del examen de convergencia para los países que entraran más tarde, para quienes los valores de referencia y los márgenes de interpretación habrían de ser los mismos que se aplicaran en la selección de los fundadores, es decir, los recogidos en el TUE. Otro tanto es aplicable al criterio de estabilidad cambiaria: el nuevo mecanismo de cambios preveía la posibilidad, en algunos casos, de bandas de fluctuación más reducidas, pero no era un requisito exigible a todos los candidatos. El criterio de estabilidad cambiaria debería interpretarse con referencia exclusivamente a las bandas anchas, en los mismos términos que para los países fundadores.

Las conclusiones que se pueden extraer de esta solución al espinoso asunto de las relaciones entre los países que entrasen en el euro y los que se quedarán fuera son las siguientes, en opinión del Banco de España:

El esquema de relaciones entre los países que estén dentro y fuera de la UME, tal como ha sido diseñado, da cabida a una pluralidad de situaciones posibles y a una diversidad de estrategias de convergencia que pueden aplicar estos últimos, en función de su distinta situación de partida y de los diferentes condicionamientos de sus políticas económicas nacionales. Los países que no logren estar desde el principio en la UME –porque no hayan alcanzado el nivel de convergencia exigido en los plazos establecidos– no estarán, en general, en condiciones de asumir un compromiso cambiario muy estricto, al menos en el período inmediatamente posterior al anuncio de su exclusión. Estos países pueden necesitar algún margen de flexibilidad cambiaria, similar al que hayan disfrutado los países fundadores, para alcanzar una convergencia adecuada.

La imposición de unas reglas cambiarias relativamente estrechas o rígidas para los países con derogación no protegería a los países de la UME de las consecuencias de las oscilaciones de los tipos de cambio intracomunitarios. La experiencia del SME muestra que, para facilitar la convergencia, incluso entre los países con fundamentos más sólidos, ha sido necesario aceptar cierto grado de flexibilidad formal de los acuerdos cambiarios. La exigencia, durante la tercera fase, de un compromiso cambiario más estricto que el actual SME de bandas anchas iría en detrimento de la necesidad de preservar algún margen de actuación en las políticas monetarias y cambiarias de estos países, para afrontar su esfuerzo de convergencia.; y entrañaría riesgos innecesarios para los países constituyentes de la UME, que están interesados en evitar las tensiones y los sobresaltos en sus relaciones con los países inicialmente excluidos, sobre todo en los primeros años de rodaje y consolidación de la UME.¹⁶⁷

Pese a compartir esta visión de la necesidad de una cierta flexibilidad de los tipos de cambio para alcanzar la convergencia, muchos teóricos, como Rodríguez Ortiz, adoptan una posición escéptica acerca de las soluciones ofrecidas en Dublín para las relaciones entre los dos grupos de países:

Pero, ¿pervivirá un SME reforzado para los países que suspendan el primer examen y qué interés tiene para ellos? ¿Se podrá enganchar un vagón a un tren en marcha? Se puede pensar que dicho enganche será posible entre 1999 y el 2002 porque la velocidad del tren de la moneda única será lenta. La posibilidad de enganche posterior aparece como harto dudosa (...).

La solución “transitoria” tipo SME “reforzado” o “SME bis” no resulta satisfactoria. El sistema, pese a la ampliación de las bandas de fluctuación, está (estará) constantemente expuesto a la desestabilización potencial debido a los movimientos de capitales, responden éstos a consideraciones especulativas o a un deterioro de los fundamentos económicos de los estados miembros.

¿Quién puede garantizar que las relaciones comerciales y financieras futuras permanecerán inalteradas en relación con lo que son en la actualidad? ¿Quién puede certificar que la evolución de los precios y salarios estará adaptada al tipo de cambio elegido entre las monedas nacionales y entre éstas y el Euro? ¿Quién puede asegurar que no se producirán oscilaciones del dólar que afectarán a la estabilidad del tipo de cambio de las monedas comunitarias?¹⁶⁸

¹⁶⁷ BANCO DE ESPAÑA, 1997, 57-8.

¹⁶⁸ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 48.

Después de tanto debate y tantas tensiones entre unos y otros países, finalmente el elevado número de ellos que accedió a la tercera fase de la UEM en 1999 redujo notablemente la importancia de estos principios y mecanismos, que sólo conservaron alguna trascendencia en lo referente a las relaciones entre el euro y la libra esterlina.

A.3.3.3. El Pacto de Estabilidad

A.3.3.3.1. La sostenibilidad, la ‘contabilidad creativa’ y la negociación del Pacto

Los criterios de convergencia monetaria recibieron numerosas críticas, como he comprobado en el epígrafe correspondiente, entre ellas la referente a su aplicación a un momento puntual y no a un período de tiempo más o menos amplio. Así, numerosos investigadores han señalado la incertidumbre sobre la “sostenibilidad” del cumplimiento de los criterios –pese a que el Tratado hace referencia explícita a la misma–, es decir, sobre la capacidad de los países de mantener la convergencia económica con el resto una vez puesta en marcha la moneda única. Estas críticas se acentuaron a partir de 1996, cuando numerosos países, y no sólo los sureños más rezagados en el cumplimiento de los criterios, comenzaron a aplicar técnicas de lo que se denominó “contabilidad creativa” para cumplir el criterio referente al déficit público en la fecha del examen.

La “contabilidad creativa” fue la verdadera varita mágica en 1996 y 1997, el año cuyas cifras serían examinadas en el examen de convergencia, para cuadrar el déficit público de los países de la UE conforme al 3% del PIB determinado a Maastricht, cifra que se convirtió en la obsesión de los responsables de Finanzas de toda Europa. Consistía bien en sacar gastos del presupuesto público, bien en aumentar los ingresos. El objetivo era aliviar los ajustes fiscales, que inevitablemente debían conducir a un drástico recorte de los gastos sociales o a una sustancial elevación de los impuestos, alternativas ambas muy impopulares para los gobiernos, independientemente de su color político¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Los ejemplos más ilustrativos de contabilidad creativa fueron los siguientes, clasificados por países.

Francia: ingresó 900.000 millones de pesetas el fondo de pensiones de France Télécom antes de su privatización, a cambio de que la Seguridad Social se hiciera cargo de las pensiones de los trabajadores de la empresa; este fondo libró al gobierno de realizar un durísimo ajuste del gasto social cifrado en 1 billón de pesetas. También aplazó el pago de los intereses de la deuda pública y subieron las cotizaciones a la Seguridad Social. En total, la contabilidad creativa aportó 1,5 billones de pesetas.

España: se recurrió a la financiación de las empresas públicas deficitarias mediante avales del estado en vez de subvenciones directas como hasta entonces, lo que externalizó unos gastos de 525 millones; además, se varió el sistema para asumir su deuda, que pasó a hacerse año a año contra la opinión de Bruselas (los casos más claros fueron Renfe, RTVE y la entonces Agencia Industrial del Estado). Otras prácticas fueron los contratos “llave en mano” para las obras públicas (se pagan al terminar, lo que aplaza el gasto), la elevación de los pagos a cuenta del Impuesto de Sociedades y la creación de un impuesto sobre seguros y de otras tasas; en total, la contabilidad creativa supuso unos ingresos de 900.000 millones.

Italia: en este caso, la contabilidad creativa fue menor proporcionalmente que en otros estados, debido a que el fuerte desequilibrio de las cuentas públicas italianas hacía insuficiente cualquier práctica. Hacían falta medidas más drásticas: la creación del Impuesto por Europa y un duro ajuste de Tesorería, cada una de las cuales supuso 1 billón de pesetas.

Alemania: como tenía menos dificultades para cumplir el 3%, la contabilidad creativa se limitó a la entrada del capital privado en las obras públicas, a cambio de su explotación posterior; eliminaba gastos públicos, aunque también privaba al estado de ingresos en el futuro. Además, retrasó el pago de 500.000 millones de pesetas en gastos de desempleo.

Cundió entonces la alarma por la posibilidad de que esos esfuerzos extraordinarios y puntuales provocaran un aumento posterior de los desequilibrios nacionales y las divergencias en el seno de la UEM. Ya en 1995, el IME, en su informe *Le progrès en matière de convergence*, precisaba que la pertenencia a la tercera fase debía caracterizarse por la estabilidad y que no se podía flexibilizar la interpretación de los criterios, cuya coherencia era global. Juzgaba insuficientes los esfuerzos realizados de reabsorción de los desequilibrios presupuestarios y convergencia de las finanzas públicas.

En lo referente a la aplicación de los criterios, el IME se basa en algunos principios rectores de carácter general. En primer lugar, los diferentes criterios habrán de ser interpretados y aplicados de forma estricta. En segundo lugar, constituyen un conjunto coherente e integrado, de forma que todos han de ser respetados.¹⁷⁰

Para que se pueda asumir, de forma duradera, su papel de instrumento de disciplina presupuestaria, el valor de referencia fijado para los déficits, o sea el 3% del PIB, ha de ser considerado como un techo a no superar, cualquiera que sea la fase del ciclo coyuntural en la cual nos hallemos.¹⁷¹

Por ello, el gobierno alemán, con el fin de que el marco no fuera sustituido por una moneda más débil, su gran temor, propuso en la cumbre de Madrid un Pacto de Estabilidad que asegurara el cumplimiento de los criterios una vez iniciada la tercera fase. Ya expliqué que los países miembros no consideraron oportuno en ese momento debatir el Pacto debido al incumplimiento generalizado de los criterios y a los ataques que llegaban desde los sectores izquierdistas basados en la reducción del estado del bienestar que suponían, a su juicio, los recortes presupuestarios exigidos por el TUE. Pero Alemania no cejó en su empeño y volvió a la carga con su propuesta en 1996. Esta propuesta pretendía rebajar el déficit público hasta el 1% una vez iniciada la UEM. Esto obligaría a reducir drásticamente el gasto público en su componente más importante, las prestaciones sociales, a no ser que el crecimiento fuera superior al 4% en los siguientes diez años. El socio que aflojara la disciplina presupuestaria sería sancionado con una multa del 0,25% del PIB por cada punto de aumento del déficit por encima del 3%.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como así fue finalmente llamado, fue retomado el 10 de septiembre de 1996. Sus principios fueron asumidos por la Comisión y los estados miembros, tras haber sido flexibilizados en el capítulo sancionador. Fue aprobado en el Consejo de Dublín de diciembre de 1996 y cerrado, tras algunas modificaciones técnicas, en el de Ámsterdam de junio de 1997. Su contenido era un compromiso entre los estados de la UE que fijaba las orientaciones de sus políticas fiscales tras la creación del euro. A partir de entonces, los estados que pasaran a la tercera fase deberían conducir estas políticas de acuerdo con programas de estabilidad, que fijarían y revisarían anualmente unas previsiones orientadas al equilibrio fiscal a medio plazo.

Bélgica: vendió parte de sus reservas de oro para amortizar deuda, que era el mayor problema del país para el acceso de la UEM; muchos otros países, entre ellos Alemania, procedieron a la venta de sus reservas de oro sin publicidad, lo que desplomó el precio del metal en los mercados internacionales.

Para profundizar en estas operaciones, ver ZAMARRO Pedro, "Al euro por la puerta de emergencia", *Dinero* 668 (7-octubre-1996) 18-23, y "Bruselas autoriza la contabilidad creativa en los presupuestos de la mayoría de los países de la UE", *Expansión* (04.02.199/9) 40.

¹⁷⁰ IME, 1995b, 9.

¹⁷¹ IME, 1995b, 12.

El Pacto completaba los criterios de convergencia de Maastricht mediante el establecimiento de un mecanismo de refuerzo de la disciplina presupuestaria tras la entrada en la tercera fase de la UEM. Pero, además –y esta era la gran novedad y el núcleo del acuerdo–, contemplaba un procedimiento de sanciones que desarrollaba lo previsto en el artículo 104 del TUE y en su protocolo anejo sobre las infracciones por déficit excesivo. El Pacto se articulaba en tres puntos:

- Los estados miembros que accedieran a la tercera fase de la UEM se comprometían a equilibrar sus presupuestos a medio plazo
- El valor de referencia del 3% del déficit público establecido en el TUE permanecía como un techo máximo que no debía rebasarse en ningún momento
- Los estados participantes que sobrepasaran el mencionado límite serían objeto de sanciones. Éstas se compondrían de una parte fija equivalente al 0,2% del PIB y de una parte variable proporcional a la diferencia entre el déficit registrado y el techo máximo del 3%, por valor de un punto decimal por cada décima en exceso del 3%. La sanción consistiría en un depósito sin remuneración transformable en multa al cabo de dos años y no podría exceder del 0,5% del PIB del país concernido. Se impondría nueve meses después del primer aviso, para permitire adoptar las medidas de ajuste presupuestario necesarias. Las multas dependerían también de si los déficits eran excesivos y no temporales, e irían a parar a las arcas de los países *cumplidores*

Dado que la UEM tiene carácter irreversible y no contempla la expulsión de ningún país una vez haya accedido a ella por ningún motivo, el único castigo posible al incumplimiento de la ortodoxia fiscal eran unas sanciones disuasorias que ofrecieran alguna compensación a los estados perjudicados por la indisciplina de uno de ellos. La regla general admitía excepciones –que consiguieron arrancar los países latinos, al igual que el período de gracia de dos años para subsanar los déficit excesivos antes de la aplicación de las sanciones–, en situaciones extraordinarias como catástrofes naturales, grave recesión, etc., que provocasen una caída del PIB anual de al menos un 2%.

El nacimiento de este acuerdo no fue fácil, como era de esperar. No hay que olvidar que se trataba de una imposición alemana y que se añadía a los criterios de convergencia aprobados, también después de muchas discusiones, en Maastricht. Los países con economías más débiles se sintieron ofendidos, ya que se levantaban nuevas barreras para alcanzar un objetivo que ya les estaba costando un esfuerzo enorme con las meras disposiciones del TUE. Pero, además, la propuesta fue interpretada como un signo de prepotencia de Alemania, que se mostraba como controladora el proceso con potestad para hacer lo que más conviniera a sus intereses sin tomar en consideración las necesidades y deseos de sus socios. En el planteamiento alemán, comenzaba a tomar cuerpo la posibilidad de que los países latinos consiguieran cumplir los criterios *in extremis*, lo que hacía imprescindible, a su modo de ver, unas exigencias mayores para que su presencia no debilitara sustancialmente la nueva moneda.

Lógicamente, tenía que ser Francia quien se plantara frente al gigante germano. El carácter francés no tolera coerciones de otros países en cuestiones que afectan a su soberanía, y además, jugaba con la baza de que su participación era imprescindible para el éxito de la moneda única. Alemania tendría que ceder algo en sus pretensiones.

Así, en 1996 Francia planteó un contrapeso político al BCE, como forma de equilibrar el Pacto de Estabilidad. Este contrapeso sería una especie de consejo económico de los países miembros de la UEM para coordinar las políticas económicas en la tercera fase, pero sin socavar la independencia del BCE. Este planteamiento estaría en línea con la postura tradicional de los *monetaristas* defendida por Francia y derrotada en Maastricht, es decir, la de considerar la unificación monetaria y las paridades fijas como catalizador de un proceso de armonización económica y estabilidad. Pero su propuesta ponía en duda la tesis triunfadora de los *economistas*, preconizada por Alemania, y abría la puerta a una eventual presión política sobre la actuación del BCE, algo que sólo aparecía en las peores pesadillas del gobierno alemán, férreo defensor de un BCE independiente para mantener la más estricta disciplina monetaria. Además, en vísperas del Consejo Europeo de Ámsterdam de junio del año siguiente, el recién elegido primer ministro francés, el socialista Lionel Jospin, amenazó con no ratificar el Pacto de Estabilidad sin una clara política europea a favor del empleo. Conviene recordar aquí que Jospin acababa de ser elegido y tenía que marcar las distancias con el gobierno conservador anterior y, al mismo tiempo, con el que todavía presidía Kohl en Alemania.

Alemania adoptó una actitud implacable frente a las exigencias francesas. La delegación alemana acudió a la cumbre de Ámsterdam con tres objetivos claros: evitar la creación de una institución europea responsable de centralizar las iniciativas sobre el empleo y, en todo caso, evitar que dicha institución fuese el “consejo de estabilidad” encargado de coordinar las políticas económicas de los integrantes de la moneda única, creado por fin a petición de los franceses, que pretendían atribuirle un papel de contrapeso político al BCE; asegurar el respeto íntegro del Pacto de Estabilidad y de las competencias típicamente monetarias del BCE, la estabilidad de precios; y, por último, siendo Alemania el primer contribuyente neto al presupuesto comunitario, evitar que una eventual política europea de empleo comportara un mayor gasto presupuestario. Francesc Morata relata cómo consiguió Alemania estos objetivos en la mencionada cumbre:

Para conseguir dichos objetivos, Alemania desarrolló una estrategia de alianzas variables sobre los distintos puntos, amenazando incluso con recurrir al veto, a pesar de su actitud favorable a la mayoría cualificada. En contra de la comunitarización de la política de empleo, Bonn contó con el apoyo del británico Blair y de José María Aznar. Para la defensa del Pacto de Estabilidad buscó el apoyo de los estados miembros pequeños y, en particular, de Holanda y Austria, argumentando que el Pacto de Estabilidad, el estatuto del euro y el nuevo SME constituían un compromiso negociado y acordado con anterioridad y, por tanto, intocable. Una vez más, el enfrentamiento entre la cultura alemana de la estabilidad monetaria y la francesa de la estabilidad socioeconómica se resolvió a favor de la primera. Mediante el Pacto de Estabilidad, Alemania blindó la Unión Monetaria, sin aceptar ningún compromiso financiero con respecto a la política europea de lucha contra el paro, encomendando dicha función al BEI.¹⁷²

Finalmente, se alcanzó un cierto compromiso en cuanto al procedimiento de sanción entre Alemania y sus aliados, por un lado, y el grupo que proponía una mayor holgura presupuestaria –España, Italia, Grecia, Austria y Suecia–, por otro. Del compromiso salió el período de gracia de dos años antes de hacer efectivas las sanciones y las excepciones puntuales y justificadas al techo del 3% del PIB. Algo sí logró Francia: la convocatoria de una cumbre extraordinaria sobre empleo en Luxemburgo, que obligó a todos los países a presentar unos planes nacionales para reducir su contribución a las elevadas tasas de paro de la UE. Pero sin tocar, eso sí, el presupuesto comunitario.

¹⁷² MORATA, 1998, 336.

A.3.3.3.2. *Juicio crítico*

El Pacto de Estabilidad fue recibido, como casi todos los elementos de la UEM, con división de opiniones. Abría una serie de interrogantes que dejaba sin respuesta, lo que creaba incertidumbre, especialmente en los países de economías más débiles. Francisco Rodríguez Ortiz plantea así estas preguntas, para luego descalificar el Pacto:

Pero, ¿cuándo un déficit es excesivo y no temporal? ¿Cuándo se considera que un país ha adoptado las oportunas medidas correctoras? ¿Se considerará el déficit o el déficit estructural? Y, ¿cuál es el nivel adecuado y disuasorio de las sanciones? (...) ¿Sobre qué base legal se apoya este Pacto? Esta propuesta dificulta aún más las posibilidades de convergencia de los inicialmente excluidos y equivale a descartar, por principio, cualquier posibilidad de intervención pública en Europa. Además, sólo un dispositivo federal tendría la legitimidad para imponer dichas multas. Luego, un excesivo rigor presupuestario puede generar mayor parálisis económica y descontento social con lo cual se incrementarían la incertidumbre y el rechazo en torno a la UEM sobre todo en los Estados miembros que han de proceder a mayores ajustes. Económicamente, esta propuesta es innecesaria, peligrosa y, políticamente, es impracticable.¹⁷³

Existe un acuerdo bastante extendido sobre que el Pacto de Estabilidad acaba con los últimos vestigios de soberanía económica de los países que se integrasen en la UEM. Es decir, si la fijación irrevocable de las paridades ponía fin a la política cambiaria y la política monetaria única cercenaba este capítulo, el Pacto de Estabilidad coloca un techo a las posibilidades de la política fiscal. Y no sólo eso, sino que establece una tendencia obligatoria de descenso continuado del déficit hasta alcanzar el equilibrio a medio plazo. Claro que eso no es necesariamente negativo: algunos, como Fernández-Castaño (1997, 15-7), piensan que el Pacto es la mejor garantía para el éxito de la UEM:

Este pacto refuerza, pues, la vocación de estabilidad de la moneda europea. Al hacerlo así, subraya el nuevo paradigma económico que, con mayor o menor convicción, parecen compartir todos los gobiernos europeos tras el fracaso de las últimas experiencias expansivas a escala nacional. (...)

Está claro que el Pacto de Estabilidad limita drásticamente el margen presupuestario nacional para impulsar políticas expansivas. Por el contrario, al reforzar la vocación de estabilidad del euro confirma la probabilidad de que el proyecto de la UEM supere un período crítico, el que va desde la creación del euro en enero de 1999 hasta el momento de la desaparición de las monedas nacionales fusionadas en la moneda única en el año 2002, pues esa garantía de estabilidad del euro, custodiada por la disuasoria sanción a la relajación fiscal, confirma el carácter irrevocable de la fusión monetaria y vacuna al euro contra la enfermedad infantil más peligrosa para su supervivencia, que es el debilitamiento por contagio de la relajación fiscal de algún miembro.(...)

El Pacto de Estabilidad despeja desde ahora la sospecha de malformación congénita del euro en caso de interpretarse literalmente el tratado, pues la relativa flexibilidad inicial aceptada para algunos miembros no amenaza el futuro de la nueva moneda y se convierte únicamente en factor de riesgo individual de la economía donde se encuentra el desequilibrio fiscal. De este modo, el Pacto de Estabilidad facilita la fundación de la moneda única por parte de un amplio número de monedas europeas el 1 de enero de 1999.(...)

¹⁷³ RODRÍGUEZ ORTIZ, 1997, 47.

A su vez, por las razones expuestas más arriba, la existencia del Pacto de Estabilidad sirve no sólo para su objetivo más explícito, que es vacunar al euro contra lo que sería su enfermedad infantil más peligrosa, la inflación, durante un período de vida especialmente frágil como es el tiempo en el que el euro coexiste aún con las monedas nacionales fusionadas, sino que también facilita el parto de la moneda única en la fecha prevista.

No obstante, este mismo autor, que tan favorable parece mostrarse a las garantías que proporciona el Pacto de Estabilidad, ofrece una visión mucho más crítica en otro lugar, cuando pone en relación el Pacto con las relaciones entre los *de dentro* y los *de fuera*. Allí afirma que el Pacto acentuaría la convergencia real de las economías del grupo que formase el euro, a través de una solidaridad reforzada concretada en la armonización de sus políticas fiscales y presupuestarias, a las que podrían acompañar otras medidas de integración política del grupo. Pero añade: “El problema que plantea esta propuesta es que pueda complicar el funcionamiento de la tercera fase de la UEM si tal solidaridad reforzada impide o dificulta el acceso de los rezagados a la moneda común”.

Fernández-Castaño contrapone el planteamiento subyacente en la UEM –la plena unión monetaria no exige la unión de las políticas económicas europeas, y por ello se descarta un aumento del presupuesto de la UE, la armonización fiscal o mayores transferencias entre los miembros– con la lógica del Pacto de Estabilidad, que sería, en su opinión, la contraria: una vez dado el paso de la moneda única, su irreversibilidad debe asegurarse precisamente avanzando, mediante mecanismos de solidaridad reforzada, hacia esquemas de una política económica común entre los miembros del grupo de cabeza. Entonces, la pregunta que se plantea es: “¿Cómo evitar que esa coherencia interna reforzada de la cabeza no contribuya a debilitar la coherencia económica y monetaria de la Unión en su conjunto y expulsar aún más lejos a los de fuera?”

Ese es el problema al que la Comisión parece responder en alguno de sus documentos con un planteamiento moral más que económico: la culpa de ese problema la tienen los de fuera, sea porque no quieren o porque su indolencia les hace incapaces de entrar en la moneda única. A partir de ese análisis, las medidas a tomar con los de fuera no son de ayuda, sino de castigo, bien por su deslealtad o por su malicia. En el segundo caso, son por su bien y sólo se retirarán ante muestras efectivas de enmienda.(...) Es sintomático en cuanto al ambiente de una Comisión que parece actuar al servicio de los más fuertes por considerarlos también los más virtuosos. Asunto a seguir, del que depende en buena parte el éxito de una UEM que se concibió como una idea al servicio de la Unión en su conjunto. Una solución desequilibrada sobre la aplicación de la flexibilidad y, más concretamente, sobre el pacto de estabilidad y el sistema de relación entre los de dentro y los de fuera es no sólo preocupante para los rezagados sino también para los más fuertes, pues puede acabar destruyendo un mercado interior del que obtienen importantes beneficios.¹⁷⁴

El profesor Calaza centra su crítica en las sanciones para los países que incumplieran los baremos de déficit público, contempladas en el Pacto. En su opinión, existe una contradicción evidente en este aspecto: “Está claro que existe desde el principio una grave contradicción en el planteamiento, ya que al querer controlar los déficits presupuestarios, por medio de una multa si ello es necesario, se ahondarán los antedichos déficits correspondientes al pago de aquella”¹⁷⁵.

¹⁷⁴ FERNÁNDEZ-CASTAÑO, 1996, 114-6.

¹⁷⁵ CALAZA, 1999, 55.

A.3.3.4. *El cambio de perspectivas y la recta final*

A.3.3.4.1. *1997: el choque entre los países mediterráneos y los centrales*

Como hemos visto, hasta principios de 1996 se daba por hecho que los países mediterráneos no serían capaces de cumplir los requisitos de convergencia a tiempo para entrar en la tercera fase en 1999. No obstante, en la propuesta del Pacto de Estabilidad planeaba un cierto temor a que alguno de ellos –Portugal, Italia, Grecia o España, llamados irónicamente en algunos países centrales *PIGS* (cerdos), acrónimo de sus iniciales en inglés, o más habitualmente *Club Med*, en referencia a su situación mediterránea– lograra entrar en la primera oleada, de ahí que fuera necesario, a juicio de Alemania y su entorno, exigir mayores garantías de estabilidad una vez dentro del euro.

Y es que, a finales de 1996, se dieron una serie de factores que allanaron el camino hacia una UEM amplia y no una Europa de dos velocidades, como se había contemplado hasta entonces. Los principales fueron:

- Recuperación del ciclo económico tras la *pausa cíclica* de 1993-1995. La reactivación de la economía de EEUU, basada en la demanda interna combinada con unas políticas fiscal y monetaria estrictas, impulsó a los países de la UE. La mayor actividad económica se tradujo en un aumento de la recaudación impositiva y de las cotizaciones sociales, que facilitó el cumplimiento del criterio de déficit por parte de los más alejados del objetivo del 3%
- Pero sin inflación: los gobierno de los diferentes países lograron de los agentes sociales –empresarios y sindicatos, fundamentalmente– un compromiso de sacrificio para alcanzar la meta de la UEM, por el que debía moderarse el crecimiento de los precios y salarios. No hay que olvidar que, como he señalado en el punto anterior, EEUU iniciaba una nueva fase del ciclo económico, para algunos teóricos una auténtica *nueva era*, definida por el crecimiento moderado pero sostenido en el tiempo y sin inflación. Estas circunstancias evitaban la *inflación importada* en los países de la UE. Con la inflación bajo control y la reducción del déficit derivada de los mayores ingresos fiscales, los bancos centrales utilizaron su recién estrenada independencia para seguir una senda constante de recorte de los tipos de interés que, a su vez, permitió la caída de las rentabilidades de los activos a largo plazo
- La llegada al poder de nuevos dirigentes, notablemente de José María Aznar en España.¹⁷⁶ Aznar ganó las elecciones en la primavera de 1996 con un mensaje de firme decisión para entrar en la primera oleada de países miembros de la UEM. Ello no sólo se tradujo en un plan de choque lanzado en 1997 para recortar excepcionalmente el gasto público y liberalizar ciertos sectores económicos con objeto de frenar la inflación, sino que imbuyó de esa misma determinación a sus colegas de los países del Sur de la Unión.

¹⁷⁶ Esta tesis no pretende, bajo ningún concepto, hacer apología de una u otra tendencia política. Precisamente, la más exquisita neutralidad es necesaria para estudiar con rigor un proceso tan lleno de implicaciones políticas como es la Unión Monetaria. Dicho esto, me limito a exponer unos hechos que tuvieron una indudable influencia en este proceso, y que fueron protagonizados por ciertas personalidades políticas. No constatarlos sería hurtar a la investigación datos fundamentales y, por consiguiente, falsearla.

Concretamente, el italiano Romano Prodi había poco menos que *arrojado la toalla* en 1996, ante la imposibilidad de cumplir con los criterios de convergencia. Pero en septiembre de ese año se celebró una cumbre hispanoitaliana de Valencia en la que comprobó la decisión irreversible de Aznar. Acto seguido, instituyó el conocido como “Impuesto por Europa”, un gravamen extraordinario que supuso unos ingresos de un billón de pesetas en 1997, determinantes para el cumplimiento del criterio de déficit público en su país

- La contabilidad creativa como recurso de emergencia. Ya me he referido a ella en el epígrafe dedicado al Pacto de Estabilidad, y fue la verdadera llave no tanto para cumplir el requisito de consolidación fiscal como para reducir al mínimo imprescindible los recortes del gasto social, tan impopulares en la opinión pública y magnificados por las oposiciones de los países miembros
- Un hecho sorprendente e inesperado: Francia y Alemania se encontraron con serias dificultades para cumplir los criterios. Alemania excedió el límite del 3% del déficit público en 1995, y durante los años siguientes se enfrentó con serias dificultades para reconducirlo a los niveles anteriores. De hecho, tuvo que tomar medidas excepcionales de recorte del gasto social. Estas políticas estrictas, tanto en lo fiscal como en lo monetario, en una situación de estancamiento económico, estrangulaban la recuperación y alejaron a Alemania de las tasas medias de crecimiento de la UE, lo que a su vez redujo los ingresos fiscales. Otro tanto puede decirse de Francia. Si los dos motores de la UEM tenían dificultades para cumplir los criterios, se quedaron sin autoridad moral para exigir un cumplimiento literal de los requisitos a los demás países.

El IME fue el primero en advertir que era posible el cumplimiento de los criterios por un número suficientes de países, en su informe anual correspondiente a 1995¹⁷⁷. No obstante, esta primera enunciación de dicha posibilidad fue tachada entonces de “voluntarista”¹⁷⁸; todavía no se creía, ni entre los expertos ni entre la opinión pública, que tal cosa fuera posible. La propia Comisión Europea corroboró esta visión aproximadamente un año después, en abril de 1997. Pero previamente se libró un duro enfrentamiento entre los países centrales de la UE y presumibles miembros de la *primera velocidad* de la UEM y los países mediterráneos, en principio condenados a una *segunda velocidad* que querían evitar por todos los medios, que empezó en febrero de ese mismo año de 1997. La posibilidad de la entrada de España y Portugal (más remota para Italia), desasosegante para aquellos que desconfiaban secularmente de la capacidad de estos países para mantener la disciplina fiscal y de precios, encendió las alarmas en los centros de poder económico de Alemania, Francia, Holanda y Bélgica, fundamentalmente.

Para entender bien este enfrentamiento, creo que debo detenerme un instante en explicar los dos bandos que se habían formado a principios de 1997. Estos bandos habrían existido soterradamente desde antes de la firma de Maastricht; de hecho, la formulación de los criterios fue resultado de la imposición del núcleo duro en torno a Alemania. Se definieron claramente con la presentación del proyecto del Pacto de Estabilidad y chocaron frontalmente cuando el segundo grupo, el de los países económicamente más débiles, empezó a contar con posibilidades reales de acceder a la tercera fase. Veamos brevemente los miembros de cada uno y sus objetivos y aspiraciones.

¹⁷⁷ IME, 1996.

¹⁷⁸ ONTIVEROS y VALERO, 1996, 86.

A.3.3.4.1.1. Los partidarios del euro fuerte

Es, básicamente, el *núcleo duro* de la UE articulado en torno a Alemania, es decir, los países que formaban una unión monetaria de facto con el marco prácticamente desde la creación del SME: Alemania, Austria –que entró en el SME en 1995–, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Hemos visto a lo largo de este Anexo el interés de Alemania por la Unión Monetaria, hasta el punto de convertirse en su mayor impulsor desde el inicio del proceso. Además, la UEM suponía el broche de oro para la carrera de Kohl después de la reunificación alemana tras la caída del muro de Berlín. Pero este interés se topaba con el obstáculo del rechazo generalizado de la población germana a desprenderse del marco alemán, símbolo patriótico en un país donde el resto de esos símbolos están indefectiblemente ligados al pasado nazi, y a sustituirlo por una moneda más débil por el endémico temor a la inflación de este pueblo¹⁷⁹. La solución a este dilema consistía en crear el euro, sí, pero con unas características de solidez y estabilidad equiparables a las del marco. De ahí se derivaba la exigencia de los criterios de convergencia para entrar en la tercera fase y, posteriormente, la del Pacto de Estabilidad.

Pues bien, cuando a principios de 1997 los países del Sur estaban en condiciones de cumplir los criterios y habían aceptado –aunque suavizándolo un tanto– el Pacto de Estabilidad, la amenaza, más psicológica que real, de que unos estados con un pasado y una reputación de indisciplina y graves desequilibrios económicos entraran en el euro para debilitarlo parecía cumplirse. Algo inaceptable para este grupo, ya que pensaba que el euro, al menos en sus primeros años de existencia, debía crearse una reputación de estabilidad y fortaleza equiparable al marco alemán, para que la UEM y sus instituciones obtuvieran la credibilidad suficiente en los mercados internacionales.

La decisión que se tomó entonces por parte de los partidarios del euro fuerte fue que los países del Sur no debían entrar en la UEM desde el principio, aunque cumplieran los requisitos establecidos, y que la tercera fase tenía que comenzar sólo con los países del área marco más Francia y algún país periférico que no tuviera esa reputación negativa, como Irlanda o Finlandia. El Bundesbank, encabezado por su entonces presidente, Hans Tietmeyer, y con el respaldo de la banca alemana, se convirtió en el auténtico *martillo de herejes* en materia de convergencia. Tietmeyer reiteró una y mil veces que no toleraría tretas estadísticas ni artificios contables para cumplir los criterios, y que éstos debían ser interpretados al pie de la letra. Lo cual era una contradicción para sus intereses: él quería decir que debían respetarse escrupulosamente los parámetros del 3% en el déficit y del 60% en la deuda, pero he constatado que la lectura “al pie de la letra” del TUE admitía una interpretación flexible de los criterios si se encontraban lo suficientemente cerca del parámetro de referencia y con tendencia descendente. Además, suponía una apuesta bastante arriesgada e hipócrita, ya que Alemania tenía bastantes problemas para cumplir escrupulosamente los criterios, y Francia –imprescindible para la creación del euro– se había destacado por hacer la mayor utilización de la contabilidad creativa de entre todos los países que aspiraban a entrar en la UEM.

En cualquier caso, Alemania y sus aliados tenían que hacer algo para impedir el acceso al euro de los países mediterráneos. Dado que, en cumplimiento estricto de los Tratados, no podían negarles el acceso si alcanzaban los criterios, la primera estrategia era exigir su cumplimiento estricto. Pero como no las tenían todas consigo, idearon una doble táctica.

¹⁷⁹ Se trata del enfrentamiento entre el euro-patriotismo y el marco-patriotismo que expliqué en 6.1.3.2.

En primer lugar, se hizo un principio sacrosanto de la “sostenibilidad” de los criterios. Como he señalado, el TUE contenía unas referencias muy vagas a esta sostenibilidad, que fueron concretadas en lo tocante a los desequilibrios fiscales en el Pacto de Estabilidad. Pero como, en vista de que ni siquiera con ambas medidas iban a poder evitar la entrada de los países mediterráneos en la UEM, se intentó llevar esta exigencia a sus últimas consecuencias, aunque eso vulnerase la letra de los tratados. De hecho, en el Consejo de Dublín se acordó que el examen “se haga con vistas a garantizar la situación sostenible de las finanzas públicas y a que éstas no se vean afectadas por medidas de carácter temporal”¹⁸⁰. La idea subyacente en esta declaración, el único texto oficial que recogía esta vuelta de tuerca aunque no el método para aplicarla, era que en el examen previsto para la primavera de 1998 no sólo se tuvieran en cuenta las cifras cerradas de 1997, sino también las previsiones para 1998.

El segundo elemento de esta táctica para excluir a los países del Sur de la UE era la *cooperación reforzada*, de la que se empezó a hablar con el inicio de la Conferencia Intergubernamental de 1996, la CIG prevista en el TUE para su propia reforma y que daría como resultado el Tratado de Ámsterdam un año después. Esta cooperación suponía la posibilidad de que varios países decidieran ir más allá de las obligaciones formales establecidas en los Tratados y asumir un grado de integración mayor en áreas como la política fiscal, laboral o social. La idea era que, aunque al final entrara un gran número de países en la tercera fase, se establecieran de todas formas dos velocidades: una para los países más avanzados, que integrarían sus políticas de forma mucho más estrecha, y otra para los demás, que compartirían moneda pero tendrían que amoldarse a las directrices de la cooperación en el núcleo duro o abandonar el proyecto.

Esta cooperación reforzada no era sino la aplicación de la flexibilidad para la integración diferenciada, y se planteó bajo distintas acepciones: Europa a la carta, geometría variable, diferentes velocidades o cooperación reforzada. Este planteamiento, en principio, es legítimo y responde a la necesidad de unos países que “quieren y no pueden” avanzar más rápido en la integración, lastrados por los menos eficientes o los menos comprometidos con la causa europea¹⁸¹. Pero el que fueran los partidarios del euro fuerte los que reclamaran esta posibilidad antes del examen de convergencia tenía unas claras implicaciones de exclusión de los países del Sur. Un arma inquietante que tenía indudables riesgos de fragmentación del mercado único, lo que resultaría paradójico con la concepción de la moneda única como culminación del mercado interior.

Estas tácticas comenzaron a desarrollarse con las declaraciones, cada vez más numerosas y frecuentes, de prestigiosos banqueros y empresarios alemanes, en las que se manifestaban abiertamente en contra de la admisión del *Club Med* y a favor de la aplicación tanto de la sostenibilidad como de la cooperación reforzada. A estos siguieron altos cargos del gobierno alemán y del Bundesbank, encabezados por el inefable Tietmeyer, con el mismo mensaje. Finalmente, la batalla estalló a principios de 1997.

¹⁸⁰ VIDAL-FOLCH Xavier, “La convergencia “sostenible”, un arma arrojada contra el Sur”, *El País* (10.02.1997) 45.

¹⁸¹ De hecho, entonces ya se daban algunos ejemplos de cooperación reforzada en la UE sin necesidad de su consagración en los Tratados: el Acuerdo de Schengen en materia de justicia e interior, la geometría variable en seguridad y defensa en cuanto a pertenencia de unos países a la OTAN y no de otros, e incluso para admitir excepciones a la integración comunitaria, que siempre se entienden reversibles: las propias excepciones británica y danesa a la UEM, o el protocolo social con autoexclusión del Reino Unido.

A.3.3.4.1.2. Los partidarios del euro amplio

Este segundo grupo estaba formado por el *Club Med*, es decir, los países que bajo ningún concepto deberían entrar en el inicio de la UEM según los partidarios del euro fuerte. Sus miembros más activos eran Italia, España y Portugal, ya que eran los que tenían posibilidades de cumplir los criterios. Grecia, desahuciado de antemano para entrar en 1999, mostró menos beligerancia, pero apoyó sus postulados.

La postura de este grupo se resumía en una idea que no dejaban de repetir, especialmente el entonces Primer Ministro italiano, Romano Prodi: estos países necesitaban hacer mayores sacrificios para cumplir los criterios de convergencia, ya que partían de una situación mucho peor que la de sus vecinos del Norte; por eso, no podrían repetir ese enorme esfuerzo si eran tajantemente excluidos de la primera ola de la UEM a pesar de cumplir los requisitos, porque sus sociedades no estarían dispuestas a hacer sacrificios adicionales después de que los anteriores hubieran recibido como premio el rechazo: si no entraban desde el principio, lo más probable era que no pudieran entrar nunca.

Además, los gobiernos de estos países habían hipotecado su futuro a la entrada en la UEM: toda su acción en el plano económico estaba guiada por este objetivo prioritario, lo que conllevaba sin duda sacrificios: recortes severos del gasto público en todos sus capítulos e impuestos especiales en Italia; congelación del sueldo de los funcionarios en España; crecimiento de los salarios por debajo de los precios para contener la inflación, etc. Si, después de este esfuerzo, no obtenían el acceso al euro, los electores no se lo perdonarían y la oposición podría muy fácilmente sacar provecho del fracaso.

Para España, Italia y Portugal, la UEM suponía una prueba de *hombría* monetaria aparte del interés financiero: “Yo soy capaz de cumplir los criterios igual o mejor que Alemania”. Lo más importante era comprobar si eran capaces de clasificarse, no si la Unión Monetaria les beneficiaba o no¹⁸². También esperaban que el apoyo al proyecto les facilitara el acceso a mayores subsidios europeos –craso error, como se comprobó en 1999 cuando Alemania propuso suprimir los Fondos de Cohesión a los países que habían alcanzado el euro– y obtener el respaldo de Alemania sobre su solvencia.

Por supuesto, los países que conformaban este grupo no eran uniformes y había grandes diferencias entre ellos, aunque los partidarios del euro fuerte los metieran a todos en el mismo saco. El que mejor cumplía los criterios era Portugal. Por su reducido tamaño, no suponía, él solo, grandes riesgos para la estabilidad del euro, pero era políticamente inaceptable que entrara Portugal mientras España se quedaba fuera. Y España tenía el obstáculo de Italia. España, cuando se planteó este debate en 1997, tenía unas buenas perspectivas de cumplimiento de los requisitos, mucho mejores que las de Italia, que el año anterior había tenido un déficit público del 6,7% del PIB y, sobre todo, una deuda del 123,7%¹⁸³, que hacían ponerse a temblar a Alemania y sus aliados. Si Italia no podía entrar con este bagaje, era muy inconveniente que España formara parte de una moneda única de la que quedaba excluida un socio fundador de la CEE en 1957. Sin embargo, los mercados apostaban claramente por la entrada de España, de ahí que se redujera vertiginosamente el diferencial de tipos de interés con Alemania, lo que permitió al Banco de España bajar su tipo oficial para converger con el de los países centrales mucho más rápido que Italia.

¹⁸² Este es el europeísmo como meta explicado en el epígrafe 7.1.3.1.

¹⁸³ Cifras oficiales de las previsiones de primavera de 1997 de la Comisión Europea.

¿Qué podían hacer estos países para evitar su exclusión? De menor a mayor intensidad, las *armas* con que contaban eran las siguientes:

- Afirmar de forma indiscutible que su prioridad absoluta era el cumplimiento de los criterios y su sostenibilidad. No entrar en la polémica con los países del Norte y hacer valer los buenos datos macroeconómicos que iban publicando
- Empezar reformas estructurales, tanto de liberalización de distintos sectores productivos con el fin de incrementar la competencia y reducir la inflación, como de distintas partidas de gasto público, en este caso para ahondar en la reducción del déficit. En ambos tipos de reformas, el objetivo último sería probar al *núcleo duro* la sostenibilidad del cumplimiento de los criterios en el tiempo, y que no se trataba de un aprobado irreplicable. Además, exigirían reformas del mismo calado a Francia y Alemania, y negarían que estos países estuvieran en mejores condiciones que los del Sur para garantizar la sostenibilidad del cumplimiento de los criterios
- La llamada *minoría de bloqueo*. Esta minoría consistía en una alianza de los gobiernos de España, Italia, Portugal y Grecia para sumar sus votos en la votación del Consejo Europeo que debía aprobar en 1998 los países que accederían a la tercera fase de la UEM. Entonces, el Consejo tenía un total de 87 votos, de los cuales eran necesarios 62, procedentes de 10 miembros distintos, para que las decisiones fueran válidas. Por tanto, la minoría de bloqueo quedaba establecida en 26 votos, y la suma de los votos de los países mediterráneos era de 28, repartidos de la siguiente manera:
 - Italia: 10 votos
 - España: 8 votos
 - Portugal: 5 votos
 - Grecia: 5 votos

Esta posible alianza otorgaba a los países mediterráneos el poder suficiente para bloquear el acceso de los demás candidatos, según las normas del artículo 109 J del TUE (ver A.2.2.2.5.). Si los países del Sur eran finalmente discriminados, podían bloquear el acceso de Bélgica, Austria y Holanda, que iban a incumplir el criterio de deuda pública en términos estrictos del 60% del PIB, aunque no en cuanto a tendencia descendente. Y, como decía, el de la propia Alemania si al final su déficit público superaba en alguna décima el 3% del PIB. La cosa podía ir mucho más lejos en caso de plantearse una guerra abierta Norte-Sur. Esta alianza podía oponerse a otras decisiones que requirieran unanimidad y en las que estaba muy interesada Alemania, como la ampliación de la UE a los países del Este, el Pacto de Estabilidad, que estaba todavía pendiente de ratificación o el nuevo Tratado que revisaría al de Maastricht, el de Ámsterdam.

Y todavía podían complicarse mucho más las cosas si los países con cláusula de exclusión voluntaria entraban en este juego, muy apetitoso para hacer fracasar la moneda única y evitar así su incómoda posición. Si Gran Bretaña, Suecia y Dinamarca sumaban sus votos a los del Sur, conseguirían mayoría en el Consejo¹⁸⁴.

¹⁸⁴ VIDAL FOLCH Xavier, "Juez y parte", *El País Negocios* (15.12.1996) 4, y ZAMARRO Pedro, "España, atrapada en la turbulencia del euro", *Dinero* (10.02.1997) 20-1.

A.3.3.4.1.3. Francia

Para cerrar este epígrafe, quisiera hacer una mínima referencia a la actitud de Francia en este enfrentamiento. Francia era una pieza clave para asegurar el éxito del lanzamiento de la moneda única, pero se hallaba en una posición ambigua, obligada por sus intereses opuestos tanto a Alemania como a los demás países mediterráneos, y no podía manifestarse claramente a favor de ninguno de los dos bandos. En principio, el entonces presidente francés, Jacques Chirac, apoyado por la clase política, pretendía crear una zona económica más amplia, con el fin de equilibrar así el poder económico entre Francia y Alemania. Esta posición la acercaría a las tesis del euro amplio, y además el ejecutivo galo temía que, si España e Italia no entraban en la UEM, pudieran realizar devaluaciones competitivas que perjudicaran a sus exportaciones; todavía estaba fresco el recuerdo de la invasión de productos italianos tras la salida de la lira del SME con la crisis de 1992-93. Por último, Francia no quería quedarse sola dentro de la UEM, a merced de los designios de Alemania, sin el apoyo de Italia y España.

Pero, al mismo tiempo, Francia no podía mostrarse abiertamente favorable a los países del Sur, por varias razones: no mezclar su prestigio con la mala reputación de estos estados, no perder la confianza de Alemania y no quedar rezagada en la iniciativa sobre la construcción europea, aparte de la tradicional actitud de superioridad propia del carácter francés. Así pues, en lugar de oponerse a las tesis de los partidarios del euro fuerte, las apoyó de forma condicionada: su ministro de Asuntos Exteriores, Hervé de Charette, se manifestó a favor de una UEM con un número máximo de países. Como Francia piensa siempre en términos geopolíticos, su apoyo a Alemania pretendía *sacar tajada*. En primer lugar, que el primer presidente del BCE fuera francés: primero postuló a Jacques Delors nada menos, y después a Jean Claude Trichet, gobernador del Banco de Francia. Y en segundo, su vieja demanda de un consejo económico que equilibrara el poder del BCE, con la función de coordinar las políticas de los países integrantes del euro. Alemania lo aceptó, siempre y cuando no interfiriera la autonomía de la autoridad monetaria de la Unión¹⁸⁵. Sin embargo, en el tema del presidente de esta institución, Alemania se mantuvo inflexible y se larvó un enfrentamiento que estallaría en la cumbre del examen de convergencia en mayo de 1998, y que fue lo que sembró la incertidumbre sobre el futuro del euro, con su credibilidad dañada por ese enfrentamiento.

A.3.3.4.1.4. Estalla la guerra: febrero de 1997

La primera chispa del enfrentamiento entre estos dos bloques, que se venía gestando desde 1996, saltó con las declaraciones del ministro de Hacienda holandés, Gerrit Zalm en enero de 1997 –Holanda estrenaba la presidencia semestral del Consejo–, en las que propugnaba una primera ola “muy reducida para asegurar la credibilidad del euro”. Con ello se evitarían, a su juicio, dos riesgos: que el BCE tuviera que intervenir de inmediato para convencer a los mercados de la estabilidad del euro, y que se aplicaran enseguida las sanciones del Pacto de Estabilidad. Además, calificaba de “histeria” la pasión de los gobiernos del Sur por entrar desde el primer momento en la UEM¹⁸⁶.

¹⁸⁵ “Euro: con Alemania hemos topado”, *La Gaceta de los Negocios* (09.02.1997) 3, y BRITTAN Samuel, “Obstáculos en la carrera hacia el euro”, *Expansión* (11.02.1997) 40.

¹⁸⁶ VIDAL-FOLCH Xavier, “La presidencia holandesa de la UE, contra el ingreso de España en la primera ola del euro”, *El País* (07.01.1997) 42.

El verdadero detonante de la batalla Norte-Sur dentro de la UE fue un plan para excluir a los estados mediterráneos de la UEM, aunque cumplieran los criterios del TUE, urdido por los centros de poder económico de los países de núcleo duro y que fue desvelado por el *Financial Times* en febrero de 1997¹⁸⁷, coincidiendo con la celebración anual del conocido foro financiero de Davos (Suiza), donde se daban cita los principales responsables políticos y económicos de los países centrales. Allí, varios banqueros alemanes y holandeses postularon claramente esta propuesta de exclusión y algunas figuras políticas de esos estados no mostraron precisamente su disconformidad con ella. El propio Wim Duisenberg, entonces gobernador del Banco de Holanda y ya presidente del BCE *in pectore*, se sumó a este grupo al afirmar que los países que debían pasar a la tercera fase eran Alemania, Francia, el Benelux, Finlandia, Austria e Irlanda.

El plan desvelado por el diario británico consistía en proponer a Italia el retraso de su adhesión al euro hasta una segunda oleada, en 2000 ó 2001, ofreciéndole como contrapartida la seguridad de que podría optar a unirse al club en los 12 ó 18 meses posteriores al lanzamiento del euro. España y Portugal deberían aceptar las mismas condiciones que Italia. Sería una especie de estatuto intermedio entre los países *in* y los *out*.

El diario describía el pacto como “un compromiso para salvar la cara diseñado por funcionarios de bancos centrales europeos y funcionarios comunitarios”. El objetivo sería “permitir a los alemanes que puedan decir que Italia [y España y Portugal] está excluida del primer grupo, al mismo tiempo que se deja un margen confortable a Roma para asumir que está ya más o menos dentro del euro”¹⁸⁸. Es decir, perseguiría a un tiempo calmar a la opinión pública alemana, temerosa de que la lira contaminara la fortaleza del euro, y hacer digerible a italianos –y a españoles y portugueses– un retraso hasta el año 2000 en su acceso a la moneda única, salvando la cara de sus gobiernos. La fórmula sería un mecanismo transitorio por el cual el Consejo Europeo se comprometería a acogerlos una vez alcanzasen los criterios de convergencia, incluyendo unas bandas de fluctuación más estrechas que las del SME-bis entre sus divisas y el euro, y se les reservaría uno o dos puestos en el Comité Ejecutivo del BCE¹⁸⁹.

Aunque tanto la CE como el gobierno alemán negaron la existencia de tal acuerdo secreto, algunos funcionarios admitieron que una hipótesis de este tipo se estaba considerando. No obstante, los representantes comunitarios y de los estados partidarios del euro fuerte se escudaron en las actitudes oficiales para no entrar en polémica. Frases como “la unión monetaria comenzará con un número sustancial/significativo de países” o “no se puede excluir a ningún estado que cumpla los cinco requisitos” fueron muy repetidas. El entonces comisario de Asuntos Monetarios, Yves Thibault de Silguy, resumió esta actitud en una frase: “El Tratado, todo el Tratado, pero sólo el Tratado”¹⁹⁰.

¹⁸⁷ *Financial Times* (05.02.1997) 1.

¹⁸⁸ “Italia se moviliza contra la presión para excluirla del euro”, *La Gaceta de los Negocios* (06.02.1997) 12.

¹⁸⁹ VIDAL-FOLCH Xavier, “La ofensiva contra la entrada de los países del Sur en el euro desata una tormenta política”, *El País* (06.02.1997) 43.

¹⁹⁰ *Ibíd.*

La reacción de los países mediterráneos no se hizo esperar y fue violentísima. Romano Prodi salió al paso de lo que denominó “noticias falsas y declaraciones injustificadas”, y reiteró que su gobierno mantenía “la firme intención y el solemne compromiso” de que Italia accediera al euro desde su inicio en enero de 1999¹⁹¹. Estas declaraciones sirvieron para frenar la caída de la lira en los mercados de divisas, que amenazaba con convertirse en una nueva tormenta monetaria europea. Los gobiernos de Italia, España y Portugal reaccionaron con las mismas armas que habían utilizado en años anteriores Alemania y sus aliados: exigiendo el cumplimiento estricto de los criterios de convergencia como único requisito para la entrada en la UEM. Es decir, que si aprobaban el examen, nadie tenía derecho a dejarlos fuera. Una táctica incuestionable, puesto que, como digo, era la misma que habían utilizado tradicionalmente los partidarios del euro fuerte. Pero que, además, incorporaba una doble intención, en este caso amenazante: habida cuenta de las serias dificultades que atravesaban Francia y Alemania para cumplir el de déficit público, el exigir el cumplimiento estricto de los criterios negaba autoridad moral a estos países para dejar fuera a otros con unas cifras macroeconómicas iguales o incluso mejores que las suyas.

El secretario de Estado portugués para Asuntos Europeos, Francisco Seixas da Costa, escribía en un duro artículo dos días después de que estallara el escándalo:

Rechazamos absolutamente cualquier “criterio regional”, u otro que permita deducir que la selección de candidatos al euro depende de lecturas políticas diferentes de aquellas que emanan estrictamente del Tratado (...) Todos aquellos que, con responsabilidades en este ámbito, se arrojan el derecho de pronunciarse sobre la situación y el futuro de otros países en la UEM, no deberían sorprenderse si nosotros también comenzamos a interrogarnos sobre la legitimidad de ciertos y muy discutibles “malabarismos financieros” que se estarían llevando a cabo por algunos Estados miembros. Quizá también nos resulte legítimo interrogarnos sobre los fundamentos que permiten considerar que algunos países estarán en el primer grupo del euro, aunque sea patente –hasta para cierta prensa internacional más atenta– que entre ellos haya quienes no estén en condiciones de cumplir estrictamente los criterios.¹⁹²

En todos los comunicados y declaraciones emitidos esos días por los gobiernos de los tres países, se destacaba una y otra vez que, salvo Luxemburgo, ninguno de los países del *núcleo duro* cumplía en esos momentos los criterios de convergencia, y que podían albergarse serias dudas de que fueran a cumplirlas al cierre de 1997; de hecho, Bélgica había alcanzado una proporción deuda pública/PIB del 130% en 1996, cosa que no dejó de recordarse. Todos insistían en que no cabían “componendas políticas”¹⁹³ en la selección de los países que pasarían a la tercera fase, y que únicamente debían ser evaluados según los requisitos económicos pactados en Maastricht¹⁹⁴.

¹⁹¹ “Italia se moviliza contra la presión para excluirla del euro”, *La Gaceta de los Negocios* (06.02.1997) 12.

¹⁹² SEIXAS DA COSTA Francisco, “Denuncia contra un ejercicio de irresponsabilidad”, *La Gaceta de los Negocios* (09.02.1997) 3.

¹⁹³ Frase utilizada por el ministro español de Asuntos Exteriores, Abel Matutes.

¹⁹⁴ Como apreciará el lector, se trata de un curioso y hasta divertido giro en las posiciones sobre la UEM: tratándose de una decisión política, los estados centrales de la UE habían intentado convertirla por todos los medios en una cuestión técnica, medible con los parámetros macroeconómicos en que se fundamentan los criterios de convergencia, para conseguir una moneda única tan sólida y estable como las suyas; ahora, la tortilla se daba la vuelta, y eran los países periféricos los que exigían la aplicación a rajatabla de la visión “económica” de la UEM, mientras que los países centrales apelaban a motivaciones políticas.

Helmut Kohl, entonces canciller alemán, respondió a esta polémica con un artículo publicado en *La Repubblica*, preparatorio de la cumbre italo-alemana prevista en esas fechas. En lo tocante a la moneda única, Kohl se expresaba así:

Nosotros estamos a favor del inicio de la Unión Monetaria Europea el 1 de enero de 1999, tal y como establece el Tratado. La fecha y el respeto a los parámetros de convergencia son insolubles. Queremos juntos un euro estable. ¡Por lo tanto, todas las propuestas que se dirigen a un reblandecimiento de los parámetros o a una devaluación dentro del Sistema Monetario Europeo perjudican a la causa común! La decisión sobre una participación desde el primer momento en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria será tomada en la primavera de 1998 sobre la base de los datos económicos de 1997.

Es esencial que aseguremos el dinamismo del proceso de integración europea también en el futuro. Por eso, estoy a favor de que cada miembro, por lo que respecta a determinados progresos en la integración y manteniendo las adquisiciones comunitarias, siga adelante y pueda desarrollar una cooperación basada en la participación abierta a los otros países miembros. Me alegro de que mientras tanto esta consideración haya sido acogida positivamente por la mayor parte de los miembros europeos.¹⁹⁵

Estas afirmaciones parecen ser meramente la expresión de la *doctrina* oficial alemana sobre la UEM, aderezada con un llamamiento a la cooperación reforzada. Pero en ese contexto hay que ir un paso más en el análisis. “El canciller alemán Helmut Kohl da dos pistas que están en sintonía con la iniciativa de los bancos centrales citados [los de Alemania y Holanda]. Kohl dice que tanto “la fecha como el respeto duradero de los criterios de convergencia son imprescindibles”. Respeto *duradero*, es decir, las cifras de 1997 y el primer trimestre de 1998 deben también exhibir las posibilidades de *respeto duradero*. Agrega Kohl: “Todos queremos un euro estable”. Estabilidad, pues. No se trata de entrar con la lengua afuera, con normas de contabilidad creativa generalmente aceptadas, sino de garantizar una moneda tan sólida como para que se mantenga *estable*. No se puede decir que Kohl esté en las nubes y los técnicos del Bundesbank en la tierra. Haber sintonía, *hayla*”¹⁹⁶.

Como la polémica tomaba un giro muy peligroso para los países del Sur – Kohl evitó dar un apoyo explícito al ingreso de Italia y España en la primera velocidad en sendas cumbres con Prodi y Aznar–, empezó a cobrar fuerza la idea que suponía el arma definitiva para los estados mediterráneos: la minoría de bloqueo descrita en el epígrafe anterior, que se postulaba como la solución definitiva de la batalla. Claro está que una opción como esta conllevaba más que el riesgo la certeza de una división insuperable de la Unión. De haberse tenido que llegar a ese extremo, la Unión Monetaria jamás se habría llevado a cabo, pero además la propia UE habría saltado por los aires. Su disolución habría estado muy cerca, o al menos, una importante involución de los logros que con tanto esfuerzo se habían obtenido en los 40 años de existencia de la CEE. Y habría surgido una disputa inevitable sobre la responsabilidad del desastre: para los mediterráneos, los culpables serían el núcleo duro, por pretender excluirlos de la UEM sin argumentos; para estos países, la culpa la tendrían los sureños, por utilizar la minoría de bloqueo para impedir el nacimiento del euro.

¹⁹⁵ KOHL Helmut, “Así construimos la moneda europea”, *El País* (07.02.1997) 58.

¹⁹⁶ EKAIZER Ernesto, “Sintonía”, *El País* (07.02.1997) 58.

A.3.3.4.1.5. Escenarios para la solución

El *Financial Times*, el periódico que había desvelado el plan para excluir a los países del Mediterráneo de la UEM, analizaba dos días después las distintas posibilidades que se abrían a la Unión Europea para resolver el desajuste que tenía encima de la mesa. Este diario identificaba tres escenarios:

- El primero, que se decida que políticamente es imposible excluir a los países del Sur, siempre que se acerquen vagamente a la cota mínima del tres por ciento del déficit en 1997. Italia está decidida a demostrar que se equivocan quienes descartan cualquier posibilidad de que cumpla con todos los criterios.
- El segundo escenario es que los líderes comunitarios jueguen la carta de la seguridad y adopten la interpretación más rigurosa posible de los criterios de Maastricht. Esto depende, esencialmente, de que Francia y Alemania cumplan el criterio del tres por ciento. El Gobierno de Bonn prevé un déficit público del 2,9 por ciento, pero las noticias sobre una cifra de paro récord sembrarán dudas sobre este pronóstico. En este escenario cabe incluso que franceses y alemanes acepten la vieja sugerencia española para *parar el reloj*, ofreciendo a los países una prórroga de seis a nueve meses más para cumplir con Maastricht.¹⁹⁷
- Por último, el tercer escenario prevé un acuerdo por el que una mayoría sustancial de países comunitarios cumple suficientemente los criterios de Maastricht en 1997, incluyendo España y Portugal, pero no Italia. En este punto, se necesitará un plan de *repesca* que habría que aplicar, asimismo, a Grecia, Suecia y Gran Bretaña.¹⁹⁸

Guillermo de la Dehesa, uno de los estudiosos que con más agudeza de juicio siguió el proceso hacia la UEM, estableció también cuatro escenarios para la resolución del problema, a los que otorgaba distintas probabilidades. A grandes rasgos, estos eran:

1. Escenario de estancamiento: las economías europeas no conseguirían crecer en conjunto más de un 2% en 1997, por lo que casi ningún miembro cumpliría los criterios de déficit y deuda. Ante esta posibilidad, habría dos opciones: posponer en uno o dos años la Unión Monetaria, tomando la decisión antes de la cumbre de 1998, o modificar al alza los valores de referencia del 3% y el 60% del PIB incluidos en el TUE, lo que requeriría una decisión unánime de los 15. La probabilidad asignada a esta hipótesis por De la Dehesa era muy baja por la recuperación económica en marcha
2. Escenario de rigidez: interpretación estricta de los criterios de déficit y deuda pública en la decisión del Consejo. Aunque todas las autoridades económicas y monetarias insistían en esta solución para dar un mensaje de disciplina, la realidad era que sólo tres países –Luxemburgo, Francia y Reino Unido– cumplían el requisito de deuda, lo que motivaría una exigencia de flexibilidad también en el de déficit. La única opción posible para adoptar el principio de rigidez sería “parar el reloj”, retrasar unos meses la fecha del examen para dar tiempo a Alemania a llevar su deuda al 60%. El inicio de la UEM con sólo cuatro países y las elecciones francesas de mayo de 1998, que dificultaban el retraso del examen, hacían muy improbable esta posibilidad

¹⁹⁷ Ver A.3.3.1.

¹⁹⁸ BARBER Lionel y MUNCHAU Wolfgan, “Equilibrios en la recta final de la UEM”, *Financial Times* (07.02.1997) 1, apud *Expansión* (09.02.1997) 48.

3. Escenario de flexibilidad: aplicar literalmente los criterios, es decir, de forma flexible los de déficit y deuda. Esta interpretación permitiría que prácticamente todos los países de la UE se integraran en el euro en 1999. De la Dehesa consideraba este escenario el más probable, pero no exento de problemas: ni Alemania ni el resto de los partidarios del euro fuerte aceptaban esta solución, y necesitaba la aprobación del Tribunal Constitucional germano – de ahí la exigencia del Pacto de Estabilidad–, amén de la exigencia de sostenibilidad en el cumplimiento de los criterios. La viabilidad de esta hipótesis dependía de la aceptación alemana; si no la obtenía, o no habría UEM o tendría que buscarse una solución negociada, probablemente parando el reloj
4. Escenario de consenso: si fallaba el anterior y tampoco había retraso, la decisión final no sería por votación, sino mediante una larga y complicada negociación política. Esto se debería a que ningún gobernante iba a asumir el coste político externo de bloquear la decisión y evitar la UEM, ni el interno de votar a favor de autoexcluir a su país. Este escenario significaría dos velocidades: la UEM se iniciaría con el núcleo duro, incluyendo a Bélgica por el apoyo de Alemania, y quedarían fuera los mediterráneos. A cambio, se les aseguraría la entrada definitiva tras uno o dos años y la intervención ilimitada del BCE para defender sus monedas de ataques especulativos dentro del nuevo SME-bis.¹⁹⁹

Ante este enfrentamiento, sin un claro ganador a priori, los mercados financieros internacionales comenzaron a tomar posiciones, que se resumían en las probabilidades otorgadas por las instituciones financieras a cada escenario de solución, es decir, a que finalmente se creara la moneda única con las características del euro fuerte o del euro amplio. Estas entidades consideraron cuatro hipótesis antes de que se planteara el enfrentamiento de principios de 1997, a las que se asignaron porcentajes de probabilidad:

- Creación del euro en 1999 con los países del Sur dentro de la UEM. Esta fue la posibilidad que contó con más adeptos desde el principio, y el porcentaje de apoyo fue creciendo conforme pasaba el tiempo. En esos momentos, el BBV le concedía una probabilidad del 60% y el BCH del 50%. JP Morgan, que tenía una visión más alejada y menos apasionada del conflicto, otorgaba un 80% de probabilidad a esta hipótesis. De hacerse realidad, las consecuencias para España habrían sido –según esperaban los analistas– una rápida caída de los diferenciales de tipos de interés con Alemania y una apreciación de la peseta frente al marco
- Creación del euro en 1998 sin la participación de los países del sur. El BBV creía que tenía un 20% de probabilidades, y el BCH, un 35%. En ese caso, los diferenciales de tipos de interés se habrían ensanchado notablemente respecto a la deuda alemana, y la peseta se habría mantenido firme
- Aplazamiento del euro durante unos dos años. El BBV otorgaba un 15% de probabilidades a esta hipótesis, que habría aumentado el diferencial de tipos para después verlo reducirse, y habría dejado a la peseta estable, pero vulnerable al riesgo de ataques contra su cotización

¹⁹⁹ DE LA DEHESA Guillermo, “Cuatro escenarios para la Unión Monetaria”, *El País* (08.02.1997) 9-10.

- Fracaso del euro. Esta alternativa contaba con bajas probabilidades después de la cumbre de Madrid y del Pacto de Estabilidad, cifradas en el 5% por el banco vasco. Si hubiera acaecido, el diferencial se habría disparado en un entorno de gran volatilidad y la peseta habría soportado enormes presiones, que habrían forzado su depreciación²⁰⁰

La posible reacción de los mercados a tanta incertidumbre suscitó grandes temores en todos los miembros de la UE a que se repitieran las crisis monetarias de 1992-93 y 1995. Una nueva tormenta habría acabado definitivamente con el ya bastante debilitado SME, habría hecho imposible el cumplimiento del criterio del tipo de cambio por los países afectados y, en definitiva, habría dado al traste con todo el esfuerzo de convergencia y con la estabilidad que tanto sacrificio había costado alcanzar. Las turbulencias de la primavera de 1995 “costaron a Europa dos puntos de crecimiento y 1,5 millones de empleos”, según Yves-Thibault de Silguy²⁰¹. Por eso cobró fuerza la idea del retraso de la UEM, para permitir que los países del Sur tuvieran tiempo suficiente para cumplir todos los criterios holgadamente y acallar así las voces opuestas a su entrada en los países del Norte, así como para permitir que Alemania y Francia los cumplieran estrictamente; hay que recordar que Alemania se encontraba en una situación de estancamiento económico y aumento del paro, que dificultaba el cumplimiento del déficit público. De hecho, había elevado su previsión para 1997 del 2,5% del PIB al 2,9%. Era mejor un retraso, se decía, que comenzar la UEM sin un respeto escrupuloso de los requisitos.

Sin embargo, esta alternativa era opuesta a la filosofía tradicional alemana y oficial de la Unión desde la cumbre de Madrid: respeto absoluto del calendario y de los criterios. En esa tesitura, surgió la idea de hacer un movimiento opuesto; es decir, adelantar el examen de los países y la fijación de los tipos de cambio de la primavera de 1998 al último trimestre de 1997, para cortar de raíz los movimientos especulativos en los mercados y las posibles tormentas. Sería una especie de huida hacia delante, de demostración de fuerza de la UE para alcanzar la moneda única. Esta propuesta debía aceptar, como condición *sine qua non*, una Unión Monetaria amplia, que debería ser asumida por Helmut Kohl, única voz con la suficiente autoridad para imponer el adelanto. Para ello, tendría que ver todo el proyecto en peligro:

Porque se concitasen las siguientes circunstancias: que estando contra las cuerdas por su crítica opinión doméstica acaricie una fuga hacia delante; que vea imposible para Alemania cumplir el techo de déficit del 3%; que esté en disposición de dar un golpe de mano como el de la unificación alemana; y que se haya hecho verosímil la amenaza de un frente común de los países mediterráneos, dispuestos a enfrentarse contra el rechazo a su incorporación mediante el bloqueo de la decisión de la *criba* (que exige mayoría cualificada), aún a costa de vulnerar el deber de lealtad que les impone el Protocolo Diez del Tratado.²⁰²

Este movimiento se llamó *mini big bang*. El *gran big bang*, la creación de la Unión Monetaria de un día para otro sin período transitorio, había sido rechazada en el Informe Cees Maas, de enero de 1995, porque “la moneda única no se puede crear de la noche a la mañana”, tanto por las dificultades técnicas como por los necesarios esfuerzos de política económica todavía pendientes.

²⁰⁰ “Escenarios en torno al euro”, *El País Negocios* (15.12.1996) 4.

²⁰¹ VIDAL-FOLCH Xavier, “Expertos de la UE proponen que se anticipe la criba de países para llegar a la unión monetaria”, *El País* (10.02.1997) 30.

²⁰² VIDAL-FOLCH Xavier, “Un golpe de mano para el canciller Kohl”, *El País* (10.02.1997) 30.

En 1997, dichas políticas estaban mucho más coordinadas, las dificultades técnicas se habían encauzado y se había ratificado la fecha de enero de 1999 como inicio de la UEM. Por eso, el *big bang* quedaría reducido a adelantar la fecha del examen de los países candidatos, mediante un compromiso político solemne de los Quince, que sería ratificado por las instituciones implicadas, Comisión, IME y Parlamento. Y, si fuera posible, se adelantarían los tipos de cambio fijos, para evitar el peligroso plazo que mediaba entre la primavera de 1998, fecha inicialmente prevista para la selección de países, y enero de 1999, cuando se iban a fijar las paridades fijas e irrevocables.

Finalmente, no hubo que llegar a esos extremos, porque los líderes, especialmente los alemanes, no vieron el proceso tan en peligro como para adelantar la decisión. Eso sí, una vez descubiertas las cartas de unos y otros, y en vista de que sería imposible excluir a los países del Sur si cumplían los criterios de Maastricht, a los estados centrales no quedó más remedio que esperar al fin de 1997 y ver quién estaba en condiciones de entrar en el euro y quién no. El informe de la Comisión Europea en la primavera de ese año dio la *puntilla* a las aspiraciones de los partidarios del euro fuerte, como veremos a continuación. El escenario denominado “de flexibilidad” por De la Dehesa y al que más probabilidades otorgaban los mercados financieros –comienzo de la UEM con un número amplio de países gracias a una interpretación no estricta de los criterios de convergencia– acabaría imponiéndose en la actitud de las instituciones de la UE.

A.3.3.4.2. *La recta final: el informe de la Comisión y la cumbre del euro*

A.3.3.4.2.1. El informe de primavera de 1997

El informe de previsiones semestrales del ejecutivo comunitario, publicado el 23 de abril de 1997, afirmaba que 13 de los 15 miembros de la UE estarían en condiciones de entrar en la tercera fase de la UEM el 1 de enero de 1999, ya que cumplirían el criterio de déficit, sobre el que recaían las mayores dudas en cuanto a la probabilidad de su cumplimiento por una mayoría de países, como hemos visto. Esta declaración desató la euforia en la mayoría de los países del *euro amplio*, ya que significaba el refrendo oficial de sus tesis. Aunque la decisión sobre su entrada en el euro debía tomarla el Consejo, era muy difícil que este votara en sentido contrario al preceptivo informe de la Comisión que debía servir de base a la decisión final, ateniéndonos a la forma habitual en que se desarrolla el proceso de toma de decisiones en la Unión. Los países del núcleo duro vieron derrumbarse sus aspiraciones y guardaron un significativo silencio. El último intento por crear una UEM de dos velocidades, el de Davos, había fracasado.

Las excepciones eran Italia y Grecia; la de Grecia era muy clara, pues no cumplía ningún criterio, pero la de Italia supuso una gran decepción en ese momento. El motivo de que la Comisión la excluyera fue el incumplimiento del déficit, pues preveía un 3,2% en 1997, y el carácter puntual de su reducción desde el 6,7% del PIB de 1996, debido al mencionado “Impuesto por Europa” y a la contabilidad creativa²⁰³.

²⁰³ GONZÁLEZ Juan Carlos, “Los Quince, salvo Italia y Grecia, listos para entrar en el euro”, *La Gaceta de los Negocios* (24.04.1997) 12.

Esta exclusión planteaba un problema político de singular envergadura: se trataba de dejar fuera del proyecto más importante de la historia de la CEE a uno de sus fundadores –el Tratado de Roma se firmó en Roma–, mientras que se permitía el acceso a países que se incorporaron mucho más tarde. Romano Prodi reaccionó furibundamente a este informe, calificando de “incomprensible” la decisión de la Comisión. Al final, logró cambiar su percepción y obtener el aprobado, aunque fuera por los pelos.

A.3.3.4.2.2. Los informes de la Comisión y el IME de 1998

Este aprobado definitivo llegó un año más tarde: el 25 de marzo de 1998, coincidiendo deliberadamente con el 41º aniversario de la firma del Tratado de Roma, la Comisión Europea y el IME hacían públicos sus informes preceptivos sobre el cumplimiento de los criterios de convergencia por parte de los miembros de la UE (art. 109 J del TUE). En estos documentos institucionalizaban definitivamente la teoría de una interpretación ligeramente flexible de los requisitos, que posibilitara la creación de la Unión Monetaria con un número amplio de países. Este número final era de 11, como sostuvieron desde el principio los partidarios del euro amplio: todos los miembros de la UE excepto Grecia –incumplidora de todos los criterios salvo el de tipo de cambio–, los estados acogidos a excepción –Gran Bretaña, Dinamarca– y Suecia.

No obstante esta interpretación flexible, España, Italia y Portugal cumplieron estrictamente cuatro de los cinco requisitos: déficit público, inflación, tipos de interés y tipo de cambio. Es decir, que sólo fue necesaria cierta *manga ancha* en la interpretación del criterio de deuda pública, algo que hizo falta también para varios de los países del núcleo duro. En puridad, sólo Luxemburgo cumplió estrictamente todos los criterios.

Repasaré ahora brevemente lo más destacado del informe de la Comisión sobre cada uno de los 11 estados listos para iniciar la UEM:

- España: tuvo el honor de entrar en el euro con mejor déficit que Alemania y no figuraba en los capítulos más delicados del informe, como el dedicado a los estados que habían tomado medidas puntuales desesperadas para llegar a tiempo. La Comisión achacaba el éxito español, entre otros factores, al rigor de la política económica del gobierno español y a la contención de los salarios: “El avance más espectacular en desaceleración del crecimiento salarial lo ha registrado España, donde la retribución nominal por trabajador aumentó menos de un 3% al año durante el período 1994-1997”. Las únicas sombras en la entrada de España fueron la legislación sobre el Banco de España, que tuvo que ser corregida antes de la cumbre de mayo. Además, la Comisión rectificó al alza la contabilización de la deuda: del 68,3% del PIB anunciado por el gobierno hasta el 68,8%
- Alemania: cumplió todo salvo el nivel de deuda pública, que lejos de descender como exigía el TUE, no dejó de crecer desde 1994. Es decir, un incumplimiento flagrante tanto de la letra como del espíritu del Tratado. Incluso tuvo que pasar el trance vergonzante de que la Comisión salvara la cara del precursor del *euro fuerte* “porque los costes excepcionales vinculados a la unificación alemana todavía se dejan sentir”

- Francia: Llegó al examen con un déficit público ligeramente superior al permitido por unas centésimas. En cualquier caso, fue el peor de los 11 estados que recibieron el visto bueno para acceder al euro. Con estas dificultades, tanto Alemania como Francia tuvieron que callar y admitir la derrota de sus tesis sobre un núcleo reducido de países en la creación de la UEM. No podían oponerse a la entrada de unos estados con mejores cifras que las suyas
- Italia: fue la gran duda hasta el último momento. La Comisión Europea decidió dar por buenas todas sus cifras e ignoró el llamamiento del banco central holandés, último reducto del *espíritu de Davos*, que consideraba muy vulnerable la economía italiana por su alto nivel de endeudamiento. En efecto, la deuda italiana superaba el 121% del PIB y representaba una cuarta parte del volumen total de endeudamiento de la UE. Debía presentar un plan de control de la deuda, pero el aprobado ya lo tenía en el bolsillo
- Holanda: el país más receloso a la entrada de Italia y España ingresó en el euro con un nivel de inflación ligeramente superior al de ambos, aunque su déficit público fue sensiblemente inferior
- Bélgica: Su deuda pública superaba el 122% con respecto al PIB, es decir, el doble de lo fijado por el TUE. Pero la Comisión consideró la situación económica belga saneada, puesto que, si se descontaran los intereses del pago de esta deuda, el país habría registrado un superávit en sus cuentas públicas superior al 6% del PIB
- Luxemburgo: el país más pequeño y más rico en términos de renta per cápita de la Unión Europea fue el único que lo cumplió todo, aunque presentó “imperfecciones menores” en su legislación sobre el banco central
- Irlanda: en los años anteriores al examen, se había convertido en la economía más brillante de la UE, pero también en la que más fondos per capita recibía de Bruselas. Sus cifras en el examen fueron excelentes: superávit público y la segunda inflación más baja de los Quince. Sin embargo, tuvo que reevaluar su moneda para entrar sin desequilibrios en el euro, debido a su alejamiento de la paridad central en el SME. Hay que recordar que lo que estaba expresamente prohibido en el TUE era la devaluación, no la revaluación
- Finlandia: el único país nórdico con verdadero interés por entrar en el euro, precisamente como forma de mayor integración en la UE frente a la eterna amenaza de la vecina Rusia, lo consiguió sin demasiadas dificultades. Cumplió todos los requisitos, incluso el de deuda pública, y sólo falló en el de pertenencia al SME durante más de dos años, como Suecia. Pero dado su interés, su cumplimiento de los demás criterios y el hecho de que no hubiera devaluado, la Comisión lo pasó por alto
- Austria: cumplió con la menor inflación de toda la UE, el 1,1%, y sus fallos fueron menores: los mismos que España en deuda y legislación del banco central, y el mismo que Finlandia en pertenencia al SME

- Portugal: nuestro vecino fue el que obtuvo mejores calificaciones en el examen del grupo de los países del Sur, significativamente, en el apartado de deuda, y con una tasa de paro muy inferior a la española, de apenas el 6%
- Los que quedaron fuera: Reino Unido y Dinamarca cumplieron los criterios, pero ejercieron, tal como habían anunciado que harían, su derecho a quedar fuera temporalmente, hasta ver cómo resultaba la moneda única en sus primeros años de existencia; la política conocida como *wait and see*, esperar y ver. Recuérdese que Suecia sostenía que su Tratado de Adhesión le permitía escoger entre incorporarse o no a la UEM, mientras que las autoridades comunitarias consideraban que no tenía derecho de excepción al no pertenecer a la Comunidad en el momento de la firma del TUE. Finalmente, se buscó el subterfugio del criterio de estabilidad cambiaria, ya que la corona sueca no había permanecido dos años en el mecanismo de cambios del SME. Así, Suecia cumplía su deseo de no entrar en la UEM y tanto la Comisión como el Consejo daban una cobertura legal a la decisión. En cuanto a Grecia, recibió un suspenso en todos los requisitos y se constituyó en el único estado al que se aplicarían las reglas de revisión bianual previstas en el TUE y las reglas establecidas en Dublín para las relaciones entre los de dentro y los de fuera: el nuevo mecanismo de cambio y el dispositivo de convergencia (ver A.3.3.2.)²⁰⁴. Su gobierno anunció su intención de estar en condiciones de adherirse a la UEM en el año 2000 y finalmente se integró en 2001

El informe del IME, también preceptivo para su toma en consideración por el Consejo a la hora de la decisión final, coincidió en líneas generales con el de la Comisión en cuanto a los 11 integrantes iniciales de la Unión Monetaria, pero lanzó una seria llamada de advertencia respecto a las garantías de perdurabilidad. El IME daba por finalizados los tiempos de los esfuerzos puntuales, por no hablar de los trucos cosméticos. Así, asumía el papel de *malo* dentro de las instituciones comunitarias, frente al de *bueno* ejercido por una Comisión obligada a hacer malabarismos políticos para no disgustar a nadie y que había acabado dando un aprobado casi general. Además, así daba una clara muestra de la independencia del poder político necesaria para dar esta imagen al BCE.

Conviene recordar asimismo que el este organismo había sido creado por el TUE a imagen y semejanza del Bundesbank alemán, y que este país había exigido su ubicación en Frankfurt, así como que el holandés Wim Duisenberg ocupara la presidencia en el tramo final de la carrera hacia el euro. Así pues, el IME en su informe, aun aceptando como inevitable la creación de un euro amplio, adoptaba una vez más las tesis de los partidarios del euro fuerte. De ahí la crítica a los esfuerzos puntuales –el propio Duisenberg reconoció en la presentación del informe que la mayoría de los países que habían aprobado la reválida del euro lo habían hecho gracias a estas medidas excepcionales– y los duros ataques al elevado volumen de deuda pública de Italia y Bélgica, en la mejor tradición germana. El informe insistía en que los candidatos al euro cuya deuda superaba el 100% del PIB debían dinamizar obligatoriamente sus esfuerzos presupuestarios si querían garantizar su presencia futura dentro de la Unión Monetaria, algo que tampoco tenía demasiado sentido, habida cuenta que la UEM tal como se concibió en Maastricht tenía un carácter irreversible y no existía ninguna previsión para la salida de un país miembro una vez puesta en marcha la moneda única.

²⁰⁴ Recomendación de la Comisión de 25 de marzo de 1998 con vistas a una Recomendación del Consejo en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 109 J del Tratado; análisis propio.

Varios analistas políticos opinaron que tras la palabra “preocupación” referida a Bélgica e Italia había una invitación a los jefes de estado o de gobierno de la UE a no dar el visto bueno a la incorporación de ambos países al euro. Al fin y al cabo, si la Comisión Europea tenía en cuenta factores políticos al recomendar el ingreso de unos u otros aspirantes, el IME debía limitarse a dar cifras puras y duras.

Casi nadie se libró de los reproches del IME; España no recibió una bronca como la de Italia o Bélgica, pero el Instituto recordaba al gobierno la necesidad de una mejora considerable del déficit. Además, expresaba la obligatoriedad de tomar medidas políticas para combatir el alto nivel de desempleo español y para resolver la insostenibilidad del sistema de pensiones ante el envejecimiento de la población. La propia Alemania vio cómo el IME consideraba dudoso que pudiera hacer descender su deuda hasta el 60% del PIB –su cifra de cierre de 1997 fue del 61,3%– en un plazo prudencial si únicamente centraba sus esfuerzos en contener el déficit. Duisenberg hizo un nuevo llamamiento a la “flexibilización” al presentar el informe: “Los esfuerzos por garantizar la perdurabilidad –de nuevo la manida sostenibilidad– de la convergencia económica no deben concentrarse exclusivamente en la política presupuestaria, sino que deben aplicarse correctivos en toda el área económica, del mercado laboral al financiero”²⁰⁵.

Las reacciones a ambos informes fueron las que cabía esperar. Euforia en el caso de los países mediterráneos, silencio en los grandes de la UE y duras críticas por parte de Holanda, único defensor del euro fuerte que todavía tenía autoridad moral. José María Aznar declaró que “ha sido un éxito para España y para Europa. Nadie pensaba que era posible en Europa, y mucho menos pensaban que España iba a ser capaz de conseguirlo, y lo hemos conseguido”²⁰⁶. Pero quizá donde más se celebró fue en Italia, después de la frustración por el informe del año anterior. Prodi calificó de “histórico” el éxito italiano y criticó a los países que habían desechado a Italia de los candidatos a entrar en el euro. “Para ningún otro país el objetivo de la UEM era tan difícil de conseguir como para Italia. Pedimos a los italianos hacer unos enormes sacrificios, y, puede que por primera vez, ahora pueden ver para qué servía toda esa dureza”, afirmó. “Histórico” fue también al adjetivo con el que Jacques Santer, entonces presidente de la Comisión, calificó el proceso que concluía con los informes. El gobierno y el banco central holandeses, por el contrario, criticaron esta admisión: “Italia tiene problemas sustanciales con la deuda pública y el déficit”. Aunque reconocían el compromiso del gobierno italiano para reducirlos, dudaban que su parlamento ofreciera el apoyo necesario y expresaban sus dudas sobre el éxito del euro con la participación italiana²⁰⁷.

Pero, a pesar de este ambiente de optimismo triunfal, el nacimiento del euro y la culminación de la UEM todavía distaban de aparecer como caminos de rosas. Antes bien al contrario, había numerosas incógnitas en el horizonte. El diario *Wall Street Journal* hizo un análisis crítico de los informes de la Comisión y el IME, así como de lo que faltaba para llegar al euro. Las principales conclusiones eran las siguientes:

²⁰⁵ CASADEVALL Gemma, “El IME da un “tirón de orejas” a Italia y Bélgica”, *El Mundo* (26.03.1998) 35.

²⁰⁶ “Aznar: “Lo hemos conseguido””, *El Mundo* (26.03.1998) 36.

²⁰⁷ “Holanda insiste en poner reparos a la presencia de Italia”, *El Mundo* (26.03.1998) 38, y KLINE Maureen, “Italy Is Warned to Stay on Course as EMU Nears”, *The Wall Street Journal Europe* (26.03.1998) 12.

But while the euro's birth appears more certain than ever (...) the infant currency faces a still uncertain passage to maturity in the months and years to come. The thorniest point, and toughest to resolve anytime soon, is the absence of four EU members from the euro party. (...) Meanwhile, many short- and medium-term issues remain unresolved for the initial 11, ranging from a bitter row over the leadership of the European Central Bank to questions about whether the bank will be ready in time and how it will function –not to mention an unprepared private sector, a pile of unfinished business for EU governments, the threat from currency speculators and the mammoth debt levels that still lurk among the starting team.²⁰⁸

La cuestión ya comentada de la deuda, especialmente la de Bélgica e Italia, era vista en esos momentos como el mayor riesgo para el buen funcionamiento del euro por muchos economistas. En cuanto al liderazgo del BCE al que aludía la cita anterior, se trataba de la reedición de la vieja demanda francesa de un contrapeso político y que parecía ya agotada (ver A.3.3.4.1.3.). Entonces, el ejecutivo galo pretendía obtener la presidencia del BCE a cambio de su apoyo a las tesis del euro fuerte de Alemania. Pero, una vez fracasadas estas tesis, con Francia abiertamente a favor de la UEM de 11 miembros y con un nuevo gobierno socialista en el país, tenía que pasar directamente a la ofensiva para hacerse con el preciado cargo. Lo que ocurrió fue que al candidato francés, Jean-Claude Trichet, se le identificó con su gobierno y se le colgó el sambenito de dependiente del poder político, justo la imagen contraria a la absoluta autonomía que defendía Alemania para el BCE, y que encarnaba su candidato: Wim Duisenberg.

Far more important, to most observers, is the continuing battle over the leadership of the central bank. (...)Who gets the job appears to depend in part on the outcome of a struggle big and small states for the other five seats on the ECB's executive board and in part on horse-trading for other international jobs.

But the delay is starting to dent the credibility of claims that the ECB will be free of political influence. To head that off, "we shouldn't wait a day longer" to settle the leadership question, Mr. Santer said in a speech before the European Parliament. "We have to take a decision. An issue as important as EMU shouldn't be held hostage to personal quarrels"²⁰⁹.

Como solución de compromiso para salvar cuanto antes la credibilidad del BCE, se propuso dividir el primer mandato de su presidente—de ocho años según el TUE— en dos partes de cuatro: la primera presidencia sería ocupada por Duisenberg y la segunda, por Trichet. Pero esta posibilidad fue rechazada por Alemania y por el propio Duisenberg. Para acallar a Francia, se le ofrecieron cargos de responsabilidad, como la presidencia del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Pero tampoco fue suficiente para resolver el problema, que estallaría con toda su violencia en la cumbre del euro.

Este asunto era la incertidumbre más relevante para el nacimiento del euro, pero no la única. Otra que debía dilucidarse antes del 1 de enero de 1999 era el proceso operativo del BCE. Algo que no era ni mucho menos baladí, puesto que de ello dependía el mayor o menor atractivo de las plazas europeas como centros financieros.

²⁰⁸ COLEMAN Brian, RHOADS Christopher y BRAY Nicholas, "EMU Reports Mark Watershed in Drive Towards Convergence", *The Wall Street Journal Europe* (26.03.1998) 1 y 12.

²⁰⁹ *Ibid.*

Por ejemplo, si el BCE establecía coeficientes de caja²¹⁰ sin remunerar –al modo del Banco de España o del Bundesbank–, las plazas de la UEM serían menos atractivas que Londres.

Otra amenaza para la moneda única era la de la especulación en el mercado de cambios, con el precedente de las crisis de la primera mitad del decenio. Pero la mayoría de los expertos opinaba que el SME ya era suficientemente robusto para aguantar cualquier ataque y, además, la creencia generalizada era que no se produciría, puesto que estaba abocado al fracaso. Con 11 bancos centrales comprometidos en la defensa del euro, no había nada que hacer. Y estos bancos centrales habían aprendido en la crisis no sólo a manejar los tipos, sino también la propia opinión del mercado. En un entorno tan acotado no había nada que atacar, y cuando se viera el qué, sería demasiado tarde²¹¹. El único peligro parecía ser el nivel de convergencia de los tipos de interés, una vez conocidas las paridades bilaterales fijas e irrevocables, que se había decidido fijar en la misma cumbre del euro: si Alemania y sus satélites elevarían los suyos o se rebajarían los de los países periféricos hasta niveles insospechados. Era la única incertidumbre capaz de provocar oscilaciones de las divisas llamadas a desaparecer.

La preparación –sobre todo técnica– de los sectores público y privado también aparecía entre los riesgos del último tramo antes del lanzamiento del euro.

A.3.3.4.2.3. La cumbre del euro. Mayo de 1998

Así las cosas, llegó el Consejo Europeo más esperado de la historia de la CEE; la llamada *cumbre del euro*, prevista en el TUE para el 1 de julio de 1998 “a más tardar”, establecida para la primavera de ese año en la cumbre de Madrid y fijada definitivamente para el fin de semana del 2 y el 3 de mayo a principios del propio 1998. Paradójicamente, durante el período de presidencia británica, país que tenía que ejercer de anfitrión de un Consejo en el que nada le iba, por su decisión de autoexcluirse del euro.

A priori, las cosas llegaban bastante claras y *atadas* al Consejo, tras los informes de la Comisión y el IME que hemos visto en el epígrafe anterior, a pesar de las pataletas de Holanda y de algunas otras autoridades monetarias. Parecía que el único problema podía provenir de la decisión de determinar los tipos de cambio bilaterales fijos e irrevocables de las monedas de los 11 países aprobados en esa misma cumbre, es decir, sin esperar al 31 de diciembre de 1998, fecha en que debían fijarse las paridades con las que estas divisas se integrarían en el euro.

²¹⁰ Los coeficientes de caja son unas reservas obligatorias que deben depositar las entidades financieras en sus respectivos bancos centrales, por un porcentaje de sus activos (de ahí el nombre de coeficientes que reciben en España). Son un instrumento más en la ejecución de la política monetaria de algunos países: cuanto mayor es la cantidad que se debe depositar, más se restringe la oferta monetaria, y viceversa; si no existen, todo el peso de la política monetaria recae en el resto de instrumentos, especialmente en los tipos de interés a corto plazo para las operaciones de financiación de las entidades, y en las intervenciones en el mercado interbancario. Los depósitos obligatorios pueden ser remunerados o no. En España, Portugal y Alemania no lo eran antes de la tercera fase de la UEM. Si lo son, la medida es más atractiva para los bancos, que consiguen un rendimiento de ese dinero inmovilizado. La contrapartida es que supone un coste para el banco central. Para profundizar en estos asuntos y en la determinación de la política monetaria del BCE en los meses previos a la UEM, ver LEAL, 1997, y MALO DE MOLINA, 1997.

²¹¹ MARTÍN SEGOVIA, 1998.

Pero la cumbre no fue el paseo triunfal que se preveía, por culpa de la disputa irresoluta entre Francia y Alemania por la presidencia del BCE. No hubo discusión sobre la elección de los países –nadie mostró su oposición–, pero el presidente francés, Jacques Chirac, bloqueó la decisión final hasta que se adoptara un compromiso que le satisficiera acerca de la persona que iba a regir los destinos de la política monetaria de la zona euro. ¿Cuál fue este compromiso? Pues consistió en un *pacto de caballeros* por el que se nombraba a Duisenberg, el candidato holandés de Alemania, por el período de ocho años establecido en el TUE, pero éste se comprometía a renunciar a su cargo a mitad de su mandato, el 1 de julio del 2002, una vez que los billetes y monedas en euros hubieran desplazado a las unidades nacionales, “por motivos personales”. Dejaría así paso al francés Jean-Claude Trichet durante los siguientes cuatro años. Esta solución, ideada por el primer ministro luxemburgués Jean-Claude Juncker, en colaboración con Helmut Kohl, motivó un durísimo enfrentamiento entre los gobiernos francés y alemán, que prolongó la firma del acuerdo final hasta la una de la madrugada del 2 de mayo.

En principio, la renuncia de Duisenberg fue aceptada sin mayores problemas por Alemania para dar una cierta contrapartida a Francia, pero lo que motivó la mayor pelea fue la cuestión de la forma de la renuncia. Duisenberg y Kohl pretendían que fuera un compromiso verbal, y que la renuncia se produjera en julio de 2002. Pero Chirac quería que se estableciera por escrito y que Duisenberg cediera el testigo en enero de ese año con el inicio de la circulación de billetes y monedas en euros²¹². Finalmente, se llegó a un compromiso, aunque la credibilidad de un proyecto de la magnitud de la UEM quedó seriamente dañada y, con ella, la legitimidad de la propia UE. “El alumbramiento con fórceps puso en cuestión la credibilidad política de la UE. Quedaría por los suelos, en caso de que los importantes esfuerzos de los Gobiernos y los sacrificios presupuestarios de las sociedades en favor de la convergencia se estrellasen contra la pared de un fracaso en la selección de personal. Con graves consecuencias negativas en los mercados”²¹³.

Sobre los otros miembros del Comité Ejecutivo del BCE no hubo discusiones graves. Eran el francés Christian Noyer²¹⁴ (vicepresidente, mandato de ocho años), el alemán Otmar Issing (vocal, mandato de ocho años), el italiano Tommaso Padoa-Schioppa (vocal, siete años), el español Eugenio Domingo Solans (vocal, seis años) y la finlandesa Sirkka Hämäläinen (vocal, cinco años).

²¹² “El presidente francés aceptó la fecha, pero se mantuvo firme en cuanto a la exigencia de un pacto por escrito. Así las cosas, la sesión de la cumbre se interrumpió para dar lugar a contactos bilaterales o trilaterales (Kohl, Kok –primer ministro holandés– y Blair; Kohl, Kok y Chirac), con resultados infructuosos. ¿Qué estaba sucediendo? De repente, los *halcones* alemanes se habían desperezado. Los ministros de Finanzas, Theo Waigel, y de exteriores, Klaus Kinkel, alemanes se mostraron en desacuerdo con el reparto fáctico del primer mandato. Sostuvieron que violaba el Tratado. Se les sumó el presidente del Bundesbank, Hans Tietmeyer, haciendo amagos de que abandonaría el edificio donde se celebraba la reunión. Un grupo de constitucionalistas germanos vino a apoyarles. Y la flexibilidad negociadora del holandés Kok empezó a resquebrajarse. Los *rebeldes* abrumaban al canciller. Pretendían, como mínimo, dejar entre brumas la fecha del relevo y que la declaración de Duisenberg fuese completamente personal, para evitar su impugnación ante el Tribunal de Luxemburgo. Pero Chirac insinuaba que sin compromiso explícito y escrito sobre la fecha concreta rompería la baraja. El gran hacedor del acuerdo, el canciller Kohl, que fue el primero en imponer que la cumbre arbitrarse sobre el litigio del banco, se veía en apuros. Juncker, el inventor de la fórmula del “reparto oficioso” logró finalmente desbloquear la situación, ya de madrugada” (VIDAL-FOLCH Xavier, “El euro nace con dolor”, *El País* (03.05.1998) 1 y 47).

²¹³ *Ibid.*, 47.

²¹⁴ Se pensó en que Trichet ocupara la vicepresidencia los cuatro primeros años para que fuera “haciéndose a la silla”, pero se descartó porque había que violentar demasiado el TUE, que fija que ningún mandato será renovable y que cualquier vacante en el Comité Ejecutivo se cubrirá mediante nombramiento de un nuevo miembro. (VIDAL-FOLCH Xavier, “Trichet esperará su hora en París”, *El País* (03.05.1998) 47).

El País analizaba las consecuencias de todo esto en su editorial del día siguiente:

El éxito del parto del euro quedó ayer empañado por las disputas políticas sobre quién ha de presidir el Banco Central Europeo, que se encargará de gestionarlo. Pese a que al final hubo acuerdo (...), la gran obra de ingeniería política europea de este fin de siglo nació con la hipoteca que supuso el duro forcejeo entre Francia y Alemania, las dos naciones de mayor peso político en la Unión, no por razones de influencia nacional, sino por profundas diferencias sobre la concepción de la moneda única, que podrían resurgir en el futuro.

Estas peleas políticas podrían restar credibilidad, y por tanto estabilidad, a ese proyecto que se lleva fraguando durante los últimos diez años. El nombramiento de Duisenberg – candidato sostenido por Alemania – resultaba razonable como garantía de continuidad entre el actual Instituto Monetario europeo y el banco cuyas estructuras han de empezar a funcionar dentro de dos meses. Las reticencias francesas ante una excesiva influencia germánica sobre un banco que se instalará en Francfort, sede también del Bundesbank, pueden ser comprensibles, pero detrás de su empeño se adivina – nacionalismos aparte – una voluntad de control político que pone en entredicho la autonomía del BCE, construido sobre el modelo del Bundesbank y esencial para que el euro gane estabilidad. En este empeño que lleva separando a París de Bonn desde hace años vienen a coincidir Chirac y Jospin [primer ministro socialista francés, sucesor de Alain Juppé].

Que Duisenberg, de 62 años, haya aceptado, mediante un pacto de caballeros – otra cosa hubiera violado la letra del Tratado de Maastricht –, no agotar su mandato de ocho años y ceder las riendas en el 2002 a un francés, no es la mejor opción, pues olvida a todos los demás Estados participantes; pero, dadas las circunstancias, es una salida aceptable. Para un país como España, una vez garantizada la presencia de un español, Eugenio Domingo, en el comité ejecutivo, lo más importante no es la personalidad, ni siquiera la nacionalidad del que se sitúe al frente del BCE, sino que sus dirigentes encuentren la medida única de los tipos de interés más adecuada para el conjunto, para esa economía europea que cobra cada día mayor realidad.²¹⁵

Carmen Vela, corresponsal de *Expansión* en Bruselas, explicaba el acuerdo en clave del enfrentamiento franco-alemán:

Los tortuosos derroteros de la reunión (...) sólo se explican por la confluencia de tres factores diferentes. La determinación de Francia, no siempre en sintonía con el gobierno socialista, de impedir la elección de Duisenberg; la decisión de preparar y conducir la cumbre por parte de Gran Bretaña y la confusión y pérdida del liderazgo del canciller alemán, Helmut Kohl.

Nadie pensaba que los franceses irían tan lejos. Todo parecía indicar que Alemania había conseguido aislar a Francia y que 14 países o, al menos, los “Estados del Euro”, formarían un bloque contra las pretensiones francesas de partir el mandato.(...)

El encuentro trascendental de Bruselas ha dejado al descubierto el aislamiento Kohl, debilitado en su propio partido y nervioso por unas encuestas que constatan repetidamente su falta de popularidad y presagian su derrota en las elecciones.(...)

El nacimiento del euro con este precario acuerdo de Bruselas hará resurgir en Alemania los prejuicios sobre la moneda única y Francia.

²¹⁵ “Más que una moneda” (editorial), *El País* (03.05.1998) 10.

El debate está servido. Los enemigos del euro, apaciguados en las últimas semanas con la rotundidad de los informes y declaraciones institucionales, volverán a la palestra. Dirán que tenían razón para pensar que Francia no cree en la independencia del BCE, y que siempre ha estado claro que el euro es un proyecto político para París.

La ausencia de Tietmeyer en la rueda de prensa que Kohl y Waigel dio a los medios en la madrugada del domingo es más que significativa. También lo fue la ausencia de Duisenberg. Es posible que en los próximos meses asistamos a “pruebas de fuerza” entre el BCE y los gobiernos, porque el banco europeo tendrá que imponerse y demostrar su independencia para dar credibilidad al proyecto. Más difícil, si cabe, será restablecer la normalidad entre las relaciones de París y Bonn.²¹⁶

Una de las conclusiones más extendidas de los análisis de la cumbre fue que los grandes perdedores fueron Helmut Kohl –que se quedó solo en sus posiciones y acabó muy debilitado ante su opinión pública, que se vio ratificada en su rechazo mayoritario al euro– y Wim Duisenberg, humillado por verse forzado a presentar su renuncia formalmente. Por el contrario, el gran triunfador fue Chirac, que impuso su visión política de la moneda única, aunque se cuidó mucho de presentarlo como un éxito.

Las reacciones a esta *componenda* no se hicieron esperar. La mayoritaria en los círculos políticos y económicos, y en los medios de comunicación, fue de rechazo y crítica al pacto del BCE. Especialmente duras fueron las reacciones de la oposición en Alemania y Holanda, así como en amplios sectores de la opinión pública británica, que se reafirmaron en el acierto de quedarse al margen de un proyecto que nacía con semejantes *trapicheos*. Las acusaciones más repetidas fueron las del daño irreparable hecho a la confianza en el euro antes de su lanzamiento, el rechazo de la población a la moneda única, el que la independencia del BCE respecto al poder político quedaba seriamente cuestionada y, sobre todo, la innecesaria mala imagen que se había creado al proyecto más ambicioso de Europa tras la Segunda Guerra Mundial, puesto que no había ninguna razón relevante –salvo el puro nacionalismo– para montar semejante espectáculo²¹⁷. El propio presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, acusó al pacto de “violar el Tratado de la Unión Europea”, una crítica muy extendida en toda la UE²¹⁸. Lo peor, quizá, eran las dudas que se planteaban sobre el futuro de la Unión Política al ponerse de manifiesto la primacía de los intereses nacionales sobre los europeos.²¹⁹

Pero, en general, los analistas consideraron que lo fundamental de la cumbre era positivo, a pesar de la mala imagen ofrecida, y que no convenía exagerar. ¿Qué era lo fundamental? Que el euro nacía, que lo hacía con un número amplio de países y en un entorno favorable, sin amenazas inflacionistas y con un crecimiento económico saludable. La opinión más extendida era que, independientemente de quién dirigiera el BCE, su política monetaria iba a ser rigurosa en cualquier caso.

²¹⁶ VELA Carmen, “Se abre la brecha franco-alemana”, *Expansión* (04.05.1998) 6.

²¹⁷ “Críticas en Alemania, Holanda y el Reino Unido al pacto para dividir el mandato del presidente del BCE”, *Expansión* (04.04.1998) 6.

²¹⁸ El Parlamento había pedido un mandato único de ocho años para el primer presidente, para asegurar la independencia del BCE ante las presiones políticas (“El Parlamento Europeo, molesto por la división del primer mandato en la presidencia del BCE entre Duisenberg y Trichet”, *Expansión* (04.05.1998) 3). El pacto motivó un duro debate, pero al final dio su visto bueno al nombramiento de Duisenberg.

²¹⁹ Como sabemos, una de las principales (si no la principal) justificación de la UEM ha sido la función catalizadora de la Unión Política, que se puso seriamente en cuestión con el rifirrafe del BCE. Los primeros meses de existencia del euro tampoco fueron demasiado alentadores en este sentido, con grandes presiones para reducir los fondos destinados a los países más pobres y los dedicados a la PAC.

Así lo entendieron los mercados, ya que la reacción al Consejo fue muy positiva en la renta variable y en la fija, y la estabilidad fue dominante en el de divisas.

En la cumbre del euro no sólo se dio la aprobación a los 11 integrantes de la tercera fase de la Unión Monetaria y se nombró al presidente del BCE, sino que se aprobaron los tipos de cambio bilaterales fijos e irrevocables entre las once divisas, con el fin de evitar posibles especulaciones en el mercado de cambios ante la fijación de las paridades definitivas con el euro. De hecho, se había especulado en los días anteriores a la cumbre con un nuevo realineamiento del SME, rumor que fue así eliminado. El tipo elegido fue la paridad central del mecanismo de cambios del SME, después de una cierta polémica al respecto²²⁰. Es decir, que la peseta quedó fijada definitivamente al marco en 85,0722 unidades, y al franco en 25,3654.

Además, se aprobó definitivamente el consejo Euro Once, llamado posteriormente Eurogrupo, la vieja aspiración francesa de un órgano político que actuara como contrapeso al poder del BCE, que se impuso al rechazo frontal inicial de Alemania y Reino Unido en la discusión del TUE. No obstante, este consejo quedó finalmente bastante descafeinado. Se trataba de un organismo informal que reuniría a los ministros de Economía y Finanzas de los países integrantes de la moneda única, y prácticamente no tenía competencias. Sin embargo, sus reuniones tendrían un orden del día y podrían asistir países que no formarían parte del euro pero que se sintieran afectados por alguno de sus puntos. Su función era actuar de palanca de una mayor coordinación de las políticas económicas, algo que iba en la línea de las tesis de la “cooperación reforzada” de las que hablé al tratar el enfrentamiento entre el euro fuerte y el euro amplio. En todo caso, se trataba de “una gota de presión política en el inmenso mar de poder autónomo otorgado al Banco Central Europeo” y el germen de un futuro “gobierno económico europeo”²²¹. Otro triunfo más de Francia en el tramo final de la creación de la moneda única.

²²⁰ El TUE sólo decía que se fijaría un tipo de cambio irrevocable a partir de enero de 1999. El procedimiento de cálculo no estaba definido. Así pues, se desarrolló una profusa literatura académica sobre este particular. El IME inició una reflexión en octubre de 1996 defendiendo la tesis del preanuncio con tres variantes: la definición de un tipo de cambio concreto, el establecimiento de medidas predeterminadas o la definición de tipos objetivos dentro de una banda que definiría los posibles límites; la decisión debería acompañarse de medidas de apoyo para lograr su cumplimiento. Para algunos expertos (De Grauwe), las alternativas posibles se situaban entre dos extremos: decidir el tipo de cambio en el mismo momento en que se tomara la decisión de los participantes –sistema más seguro si los mercados lo consideraban creíble– o no anunciar nada y dejar que el mercado decidiera, tomando como tipo de conversión entonces el del 31 de diciembre de 1998, lo que podría generar gran inestabilidad en función de la reacción de los mercados en los últimos meses. Otros (Begg, Giavazzi, von Hagen y Wyplosz), partiendo de los acuerdos alcanzados en Madrid, es decir, que los tipos de conversión debían decidirse en el inicio de la fase final, que el valor del ecu no cambiaría y el tipo de cambio ecu-euro sería de uno a uno, llegaron a la conclusión de que sólo podían satisfacerse esas condiciones si se definían previamente los tipos de cambio *bilaterales* basados en las paridades centrales, decisión que debía adoptarse en el momento de la selección de países. Esa idea de “preanuncio”, que ya se encontraba en los trabajos del IME, era inaceptable para los que consideraban que no se podía optar por tipos de cambio diferentes a los del mercado a 1 de enero de 1999 (Gross y Lanoo). Se trataba pues, de una de las decisiones más delicadas del lanzamiento del euro. (SOLBES, 1997, 176). Toda esta polémica tenía detrás el recuerdo de las crisis del SME de la primera mitad del decenio, pero la estabilidad de los mercados de divisas en los años posteriores determinó que finalmente se optara por la propuesta del preanuncio de los tipos bilaterales en el momento del examen, para determinar los de cada moneda con el euro el 31 de diciembre de 1998 basándose en los anteriores, y que estos tipos bilaterales fueran los centrales del MTC; así se evitaban suspicacias de favorecer a unos u otros países, que habrían surgido en caso de tomar como referente para la paridad los tipos de mercado.

²²¹ OPPENHEIMER Walter, “El Euro Once, germen de un ‘gobierno económico’ ”, *El País* (03.05.1998) 49.

A.3.3.5. *El nacimiento del euro*

Una vez decididos los participantes, la formación del BCE y los tipos de cambio bilaterales entre las 11 divisas, la única incógnita que quedaba por resolver era el tipo de interés oficial con el que iniciaría su existencia la moneda única. Así, existía una cierta controversia entre los que pensaban que el tipo de interés “de convergencia” debía ser el de los países centrales –el 3%– para potenciar el crecimiento de la nueva zona euro en un momento de ausencia de tensiones inflacionistas, y los que se inclinaban por un tipo más elevado, a los que movían dos motivaciones: el peligro de que se desmandaran los precios en los *indisciplinados* países del Sur y la necesidad de seguir una política monetaria muy estricta, al menos en un primer momento, para recuperar la credibilidad perdida con la disputa sobre la presidencia y para que el euro naciera con suficiente fortaleza en su cruce con el dólar. Esta postura era muy criticada por los partidarios de la primera opción, quienes opinaban que un euro al 4% sería muy negativo para el empleo y que, por tanto, acentuaría la impopularidad de la nueva moneda entre los ciudadanos.

Finalmente, se impuso la primera visión. De nuevo, detrás de la decisión estuvo Alemania, que veía cómo crecía de forma imparable su tasa de desempleo, mientras que el PIB registraba incrementos cada vez más reducidos. En esas circunstancias, no era nada conveniente para la locomotora europea una elevación de sus tipos de interés. Para unificar los tipos de todos los países en el 3%, se procedió a un descenso concertado en aquellos que se encontraban por encima de ese nivel, entre ellos España, en diciembre de 1998, unos días antes del lanzamiento del euro. Ese movimiento se consideró la primera actuación del BCE como órgano ejecutor de la política monetaria europea. En algunos casos, como el significativo de Italia, el descenso hubo de ser muy brusco, de 1,5 puntos porcentuales, debido a la gran distancia entre los tipos italianos y los alemanes.

Por fin, llegó el ansiado 1 de enero de 1999. La víspera se anunciaron los tipos de cambio fijos e irrevocables entre la nueva moneda y las 11 que se integraban en ella:

- Pesetas españolas: 166,386
- Marcos alemanes: 1,95583
- Chelines austríacos: 13,7603
- Francos belgas: 40,3399
- Marcos finlandeses: 5,94573
- Francos franceses: 6,55957
- Florines holandeses: 2,20371
- Libras irlandesas: 0,787564
- Liras italianas: 1.936,27
- Francos luxemburgueses: 40,3399
- Escudos portugueses: 200,482

El “fin de semana del euro”, como se llamó al puente comprendido entre el jueves 31 de diciembre de 1998 y el lunes 4 de enero de 1999, originó una actividad frenética en todo el sistema financiero europeo: mercados monetarios, de divisas, de renta fija y variable, entidades financieras, aseguradoras y un largo etcétera tuvieron que trabajar contrarreloj para adaptar todos sus sistemas, especialmente informáticos, a la operativa en la nueva moneda. Debido a las pruebas realizadas desde la cumbre de mayo, todo salió a la perfección y el 4 de enero el euro echó a andar sin problemas.

La nueva divisa nació con una paridad en torno a 1,16 dólares, pero pronto se demostraría que esos niveles eran insostenibles. La fortaleza de la economía estadounidense, embarcada en un ciclo de crecimiento de ocho años consecutivos, se incrementó con una mayor aceleración del PIB, mientras que las economías europeas, en especial las centrales, daban constantemente nuevas muestras de debilidad. Este diferencial de crecimiento, que anticipaba una mayor divergencia entre los tipos de interés de ambas zonas monetarias, provocó un descenso continuo de la moneda europea frente al dólar. Esta situación se agravó con la primera rebaja de tipos oficial decretada por el BCE en abril de 1999, que los dejó en niveles mínimos históricos: el 2,5%. Una medida destinada a favorecer la salida del estancamiento económico y permitida por la baja inflación del conjunto de los Once. Sin embargo, este recorte tuvo la contrapartida de que en algunos países periféricos, singularmente España, el ya fuerte crecimiento del PIB se aceleró aún más y motivó tensiones inflacionistas, que abrieron una brecha creciente con la inflación prácticamente nula de los países del núcleo duro. Y es que una de las mayores dificultades del nacimiento del euro fue, precisamente, la ejecución de una política monetaria única para una disparidad de países con distintos momentos del ciclo de crecimiento e inflación, con necesidades diferentes en cuanto a las condiciones financieras.

La cotización del euro se desplomó hasta rozar la paridad uno a uno con el dólar, que aguantó hasta principios de 2000; tras perderla, el euro acentuó su descenso hasta el mínimo histórico de 0,8272 por dólar del 25 de octubre de 2000. En esos momentos, el BCE se vio forzado a actuar por primera vez en materia de política cambiaria, mediante varias intervenciones concertadas con los grandes bancos centrales del mundo –la Reserva Federal, el Banco de Japón y el de Inglaterra– en los mercados de divisas para comprar euros y vender dólares. Tras un intento de recuperación, volvió a la zona de mínimos en junio de 2001, aunque esa vez no fue necesaria la intervención. Esta segunda caída fue más preocupante que la primera, puesto que ya no existía el diferencial de crecimiento y de tipos de interés a favor de EEUU. Al contrario, la desaceleración de 2001 había forzado 11 descensos de los tipos por parte de la Reserva Federal hasta dejarlos en los mínimos de 40 años. Los expertos tuvieron que buscar nuevas explicaciones. Una de ellas fue la falta de confianza de los mercados en la capacidad del BCE para manejar la situación económica, pues se encontraba atrapado entre una inflación del 3,4%, muy superior a su objetivo del 2%, y la necesidad de evitar la recesión²²². Otra explicación fue la ausencia de unas reformas estructurales que dotaran de la flexibilidad necesaria a la economía europea, que se consideraba rígida en comparación con la estadounidense, y convencieran a los mercados de la fiabilidad del euro²²³. Como vemos, problemas que ya estaban presentes en el nacimiento de la UEM. También influyó que el dólar mantuviera su posición de divisa de reserva mundial, con lo que no se cumplió una de las principales ventajas teóricas de la UEM (ver 2.1.2.7. y 6.2.3.2.3.).

²²² El BCE se creó durante este período una reputación de pasividad y falta de reacción ante los vaivenes de la economía, por comparación con el dinamismo y la agresividad demostrados por la Reserva Federal.

²²³ MARTÍN SEGOVIA, 2001a, 57.

Desde el nacimiento del euro, el dólar se ha venido revalorizando sin cesar frente a la divisa europea y lo ha hecho sin atender demasiado a la marcha de los EEUU. El dólar subía bien con crecimiento económico y con recesión, con tipos al alza y a la baja, con subidas de las bolsas y con caídas. Existía una valoración asimétrica de las noticias a ambos lados del Atlántico: se tomaban de forma mucho más negativa las que llegaban de Europa que las generadas en EEUU, pese al mayor crecimiento económico de la UEM. Se daba la paradoja de que la zona que más crecía y que contaba con unos tipos de interés más altos, la del euro, tenía una moneda más débil que la región con menos fortaleza y tipos más bajos.²²⁴

Hasta el propio Pedro Solbes, entonces comisario de Asuntos Económicos, reconoció a principios de 2002 que las teorías tradicionales de los movimientos de divisas habían fracasado con el euro²²⁵. Su debilidad fue considerada muy positiva para una economía exportadora como la alemana, ya que hacía más competitivos sus productos fuera de la zona de la UEM, con lo que podía compensar su frágil demanda interna. Sin embargo, como vimos en el Capítulo VI, el apoyo y la percepción de ventajas del euro por los ciudadanos se redujeron notablemente en los momentos en que el euro llegaba a mínimos.

Por fin, en 2002 el euro comenzó a recuperar terreno. No fue una consecuencia directa de la circulación de los billetes y monedas, aunque ésta influyó en el aspecto psicológico: el euro apenas había sido utilizado por los ciudadanos y las empresas en el período transitorio, como dije en el Capítulo VI. Tampoco fue consecuencia de la repatriación de capitales en dinero negro que habían sido trasladados fuera de Europa para evitar pagar impuestos en el cambio al euro, factor del que se habló mucho a finales de 2001²²⁶. Más bien se debió al agotamiento alcista del dólar, afectado por la incapacidad de EEUU de salir de la crisis, y por la reversión del tradicional flujo de inversiones precedentes de Europa. Así, en noviembre de 2002, el euro recuperó la paridad.

En la fecha de finalización de este trabajo (noviembre de 2002), no ha transcurrido tiempo suficiente para evaluar empíricamente los efectos de la moneda única en la economía europea y española, a excepción del ya comentado diferencial de inflación. Es pronto para saber si, desde el punto de vista estrictamente económico, la Unión Monetaria ha sido beneficiosa o perjudicial. Desde el punto de vista político, sin embargo, se ha notado una mayor división entre los estados europeos una vez logrado el objetivo que, posiblemente, había ocultado estas diferencias durante los años anteriores. La llegada al poder de nuevos líderes de centro izquierda en Alemania, Francia o Gran Bretaña aumentó paradójicamente las posturas nacionalistas de estos países. Las reformas del Presupuesto comunitario –Fondos de Cohesión, Fondos Estructurales, PAC– fueron el escenario de los enfrentamientos, con propuestas como la alemana de suprimir los Fondos de Cohesión para los países que hubieran entrado en la UEM. Estos, como es lógico, rechazaron de plano tal posibilidad, sobre todo en un contexto de grandes sacrificios presupuestarios. La oleada migratoria dio un frenazo al proceso de ampliación de la UE al Este y provocó el ascenso de los partidos ultraderechistas en Europa. Eso replanteó las prioridades de la UE, que se desviaron hacia el pilar de justicia e interior, con el impulso adicional de la guerra contra el terrorismo declarada por EEUU tras los atentados de septiembre de 2001.

²²⁴ MARTÍN SEGOVIA, 2001b, 34.

²²⁵ SOLBES Pedro, conferencia pronunciada en el Foro ABC de la Nueva Economía, Madrid, 22 de febrero 2002.

²²⁶ A este respecto, ver CABELLO Diego, “El dinero B lo tiene negro”, *Dinero* 885 (14.06.2001) 12-7.

El análisis detenido de estos acontecimientos escapa a las intenciones y posibilidades de esta tesis. Será necesario, a mi juicio, que transcurra un período suficientemente largo para evaluar los beneficios y perjuicios reales de la UEM, y si se cumplen las previsiones de sus partidarios y detractores vistas en el Capítulo II. También se comprobará en el futuro si la UEM cumple el papel de catalizador de la Unión Política que también estudié en ese Capítulo, aunque en 2002 ya había sido uno de los factores que influyó en que la Convención puesta en marcha para la reforma institucional de Europa se incluyera el objetivo de proponer una Constitución europea²²⁷. Lo que sí es seguro es que el período transitorio entre 1999 y 2002 no fue problemático en absoluto. Las medidas puntuales para el cumplimiento de los criterios, el alto endeudamiento de varios países, la lejanía de los objetivos del Pacto de Estabilidad por parte de los países más grandes de la Unión Monetaria²²⁸, los altos niveles de desempleo y la falta de coordinación política entre los estados miembros no fueron óbice para que la tercera fase de la UEM se completara con éxito con la introducción de los billetes y monedas, que fueron recibidos con gran expectación y hasta euforia por parte de los ciudadanos.

De todos los riesgos citados, los más graves en 2002 eran dos. Por un lado, los problemas de aplicar una política monetaria única a países que mantenían diferentes necesidades y ciclos, pese a la convergencia alcanzada; según Garton Ash, “utilizar la misma chaqueta para 12 países con distintas tallas puede ser asfixiante”²²⁹, aunque Otmar Issing, renegando de sus postulados iniciales, defendía que “la misma talla les sirve a todos”²³⁰. Por otro, el rechazo a los preceptos del Pacto de Estabilidad, primero por Italia y luego por Francia. La mismísima Alemania, que impuso este acuerdo en 1997, fue objeto de una propuesta de la Comisión para activar el mecanismo de alerta preventiva del Pacto por rebasar el límite del 3% del PIB en 2002²³¹.

²²⁷ En el momento de concluir este trabajo tras las pertinentes revisiones, la Convención se hallaba en pleno debate sobre cuál debía ser el contenido de la futura Constitución, cuya denominación y utilidad fue criticada por prestarse a confusión al rechazar que la UE se convirtiera en un estado federal: si una mera enumeración de derechos, que según algunos se traduciría en más burocracia y reglamentación, o si debería entrar en cuestiones competenciales –división entre competencias propias de la UE, compartidas y exclusivas de los estados–, institucionales y referidas al proceso de toma de decisiones. Se trataba de resolver las grandes cuestiones planteadas en Maastricht, donde se creó un pilar comunitario con codecisión y subsidiariedad, y dos pilares intergubernamentales; había que definir quién debía gestionar la política económica con la monetaria en manos del BCE, la PESC y la de justicia e interior. Una propuesta importante fue la de crear una presidencia del Consejo de cinco años de duración, en vez de los seis meses rotativos, realizada por Aznar, Blair y Berlusconi. Los partidos conservadores propusieron la creación de un congreso de parlamentarios nacionales, la reducción de las direcciones generales de la Comisión y el fortalecimiento de la capacidad sancionadora del Tribunal. La Comisión elaboró un informe en el que mantenía la exclusiva de la iniciativa legislativa y el propio Javier Solana presentó el suyo. Más información en RUBIO LLORENTE, 2002; HOWE Geoffrey, “A conservative view of Europe”, *Financial Times* (11.09.2002); y BARÓN Enrique, “¿Unión Europea o Sacro Imperio?”, *El Mundo* (26.06.2002).

²²⁸ La primera situación de peligro se dio en Italia, que en primavera de 1999 anunció el incumplimiento de los objetivos de déficit público fijados en su propio plan de estabilidad. El estancamiento de la actividad fue la causa aducida por su gobierno (ya que conllevaba una mayor expansión del gasto social y una contracción de los impuestos ligados a la actividad). El resto de los miembros de la UEM consideraron muy preocupante este incumplimiento, especialmente dados los altísimos niveles de la deuda italiana y el ambicioso plan para recortarla por debajo del 100% del PIB en 2003 (KLINE Maureen, “Italy Is Warned to Stay on Course as EMU Nears”, *The Wall Street Journal* (26.03.1998) 12), cuyo cumplimiento quedaba en entredicho, y con él, una vez más, la viabilidad de la propia UEM con Italia dentro.

²²⁹ ROMERO, 2002.

²³⁰ ISSING, 2001.

²³¹ Ver GONZÁLEZ Juan Carlos, “Alemania impone su interpretación del Pacto de Estabilidad”, *El Mundo* (13.02.2002).