

NEXT GENERATION EU: ¿UN AVANCE EN LA UNIFICACIÓN EUROPEA?

María Victoria Ubierna

Abstract

On the 21 of July 2020, the European Council agreed to finance a massive recovery fund of €750 billion at 2018 values (equivalent to €806 billion at current prices). Under the name Next Generation EU, the bloc will for the first time issue large-scale European sovereign bonds to assist member countries in national reconstruction after the COVID-19 pandemic and support their long-term green and digital plans.

This paper will seek to understand if the European Union is moving towards fiscal integration and whether it is going through a "Hamiltonian moment" in its history, comparing it to when the U.S. Secretary of State federalized state debt. The theoretical framework used will be the Monnet Method of Integration (1974), which consists of countries pooling sovereignty during times of crisis in order to avoid a new conflict.

Keywords: Next Generation EU; euro bonds; fiscal integration; pandemic

Resumo

Em 21 de julho de 2020, o Conselho Europeu concordou em financiar um fundo maciço de recuperação de €750 bilhões em valores de 2018 (equivalente a €806 bilhões a preços atuais). Intitulado Next Generation EU, o bloco emitirá títulos soberanos europeus em larga escala pela primeira vez para ajudar os países membros na reconstrução nacional após a pandemia de COVID-19 e apoiar seus planos ecológicos e digitais de longo prazo.

Este trabalho busca entender se a União Europeia está avançando em direção à integração fiscal e se está passando por um "momento hamiltoniano" em sua história, comparando-o a quando o Secretário de Estado dos Estados Unidos federalizou a dívida dos Estados. Será tomado como referencial teórico o método Monnet de integração (1974), que consiste em países colocando soberania em comum durante momentos de crise para evitar um novo conflito.

Palavras-chave: Next Generation EU; eurobônus; integração fiscal; pandemia.

Resumen

El 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo acordó financiar un fondo masivo de recuperación de €750 mil millones a valores de 2018 (equivalentes a €806 mil millones a precios corrientes). Bajo el nombre de Next Generation EU, el bloque emitirá por primera vez bonos soberanos europeos a gran escala para asistir a los países miembros en la reconstrucción nacional tras la pandemia del COVID-19 y apoyar sus planes ecológicos y digitales en el largo plazo.—

El presente trabajo buscará entender si la Unión Europea avanza en pos de la integración fiscal y si está atravesando un “momento Hamiltoniano” en su historia, comparándolo a cuando el secretario de Estado de los Estados Unidos federalizó la deuda de los Estados. Se tomará como marco teórico al método Monnet de integración (1974) que consiste en que los países ponen soberanía en común durante momentos de crisis para evitar un nuevo conflicto.

Palabras clave: Next Generation EU; eurobonos; integración fiscal; pandemia.

1. Introducción

En marzo de 2020, Europa fue fuertemente golpeada por la primera ola de la pandemia del COVID-19. El primer país fue Italia y lentamente el resto de la región y del mundo. Para el 11 de ese mes, la Organización Mundial de la Salud declaraba que la enfermedad podría caracterizarse como una pandemia dados sus niveles alarmantes de propagación y su gravedad (OMS, 2020).

A razón del aumento de los casos, los países optaron por imponer cuarentenas y cerrar sus fronteras nacionales, lo cual impactó directamente en los flujos de comercio y en las finanzas internacionales. Paralelamente, el gasto público y la deuda aumentaron para

atender a las necesidades sanitarias. Para mediados de marzo, las economías ya vislumbraban las consecuencias de este desbalance económico.

Aunque diversas estrategias fueron aplicadas para paliar la crisis, ninguna probó ser suficiente. Pronto emergieron los debates acerca de cómo enfrentar la recesión y así también resurgieron los clásicos clivajes entre los países del norte y los del sur. Mientras que los primeros ministros de España e Italia propusieron crear bonos soberanos en base a una deuda pública común a nivel europeo, los llamados “cuatro frugales” (Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca),

(Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca), liderados por Alemania, se opusieron por miedo a tener que pagar la deuda en caso de *default*.

El 18 de mayo, sin embargo, Alemania y Francia – históricos líderes dentro de la Unión Europea – propusieron la creación de un fondo de recuperación que se integrará al presupuesto europeo. **Luego de arduos debates, el 17 de julio de 2020 se alcanzó el acuerdo y nació el plan Next Generation EU de un valor de €750 mil millones, a valores 2018 (equivalentes a €806 mil millones a precios corrientes).** Es así como la Unión Europea se comprometió a emitir por primera vez unos bonos europeos para financiar la reconversión después de la pandemia. Como consecuencia, se empezó a hablar de un “momento Hamiltoniano” en la historia de la región, haciendo referencia a cuando el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Alexander Hamilton, gestionó la federalización de la deuda de los Estados en 1790.

El presente trabajo evaluará las implicaciones de este plan en el proceso de unificación europea. Se toma como base al llamado método Monnet de integración (1974) que establece que, ante una crisis, los países de la Unión Europea optan por ceder soberanía para desalentar el surgimiento de nuevos conflictos. Se busca entender si Europa está en camino a una mayor integración – en este caso, fiscal – y si está atravesando un “momento Hamiltoniano” en su historia. Para ello se estudia el paquete de estímulo

titulado Next Generation UE y su mecanismo de asignación de los recursos utilizando tanto herramientas cualitativas de análisis de discurso como cuantitativas de agregación de datos. Se analizan las implicancias de los bonos a la luz de cinco ejes argumentativos: su carácter novedoso, como incentivos a la unidad, como mecanismos de control, en términos de balance de poder al interior y como proyección de poder al exterior del bloque.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: En primer lugar, se menciona brevemente el proceso de integración de la Unión Europea hasta la fecha. Este apartado facilita la comprensión del contexto para entender cómo está organizada Europa hoy. En segundo lugar, se describe en detalle al Next Generation UE. Se ahonda en la naturaleza del paquete, sus componentes, sus mecanismos de asignación de recursos y de financiamiento. En tercer lugar, se procede a evaluar las implicancias de los llamados eurobonos en base a los cinco ejes previamente mencionados. Se busca responder a las preguntas de investigación: ¿Europa está frente a un “momento Hamiltoniano” de su historia? ¿Está camino a una unificación fiscal? En el último apartado se harán algunos comentarios finales al respecto.

2. Antecedentes

Para entender la Europa actual se debe tener en cuenta el proceso de integración que se requirió para alcanzar lo que hoy se conoce como Unión Europea.

El 18 de abril de 1951 Francia y Alemania firmaron el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) donde se comprometieron a poner en común sus producciones de carbón y acero, suprimiendo aranceles, subvenciones y otras medidas discriminatorias para asegurar la libre competencia del sector. En palabras del entonces ministro de Exteriores de Francia, Robert Schuman, esto supondría “los primeros pasos concretos de una federación europea, indispensable para asegurar la paz” (citado en Pereira, 2004, p. 485).

De esta manera se buscaba evitar que resurgieran las tensiones de la guerra en aras de un objetivo común superior; se creía que poniendo soberanía en común se evitaría caer en un nuevo conflicto armado. A esto se lo conoce como el método Monnet de integración. En sus palabras: “una transferencia de poder a instituciones comunes, un gobierno de mayorías y un enfoque común para encontrar solución a los problemas son la única respuesta en nuestro actual estado de crisis” (Monnet, 1974, citado en Draghi, 2017, p.1). Siguiendo esta lógica, un año más tarde se intentó avanzar en la formación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) y crear un “ejército europeo” apoyado en una

Comunidad Política Europea (CPE). Sin embargo, dado el rechazo de los medios políticos franceses que le temían al fortalecimiento alemán, la iniciativa no prosperó.

Frente al fracaso de la Europa política y militar se decidió avanzar en la Europa económica. Los Tratados de Roma de 1957 dan lugar a la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). El contexto regional fue muy importante: la mayoría de los gobiernos eran democracias cristianas donde primaba un espíritu proeuropeo, aunque teñido por las tensiones de la Guerra de Suez. Surge entonces la idea de Europa como espacio económico, priorizando el libre comercio entre los miembros. Países como Francia también abogaban por una Europa protagonista en un mundo bipolar donde el peso relativo de la región estaba reduciéndose. Europa no debía ser solo un espacio sino un actor en la escena política internacional. Es así como, a pesar de que el objetivo era económico, el espíritu era político (Pereira, 2004).

Por un cúmulo de factores internos y externos, durante varias décadas el proceso de integración europeo sufrió un estancamiento hasta que en 1992 se firmó el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea. Si hasta el momento se había priorizado la integración económica, este tratado avanza sobre una política exterior y de seguridad común y construye la Europa que conocemos con un fuerte liderazgo de Alemania y Francia. Los países también se compromie-

tieron a crear una política monetaria común y el 1 de enero de 1999 se introdujo el euro a los mercados financieros. Sin embargo, el establecimiento de una política fiscal común queda como deuda pendiente y actualmente los gobiernos nacionales son los principales responsables en materia fiscal nacional, lo que genera desequilibrios entre los miembros del bloque.

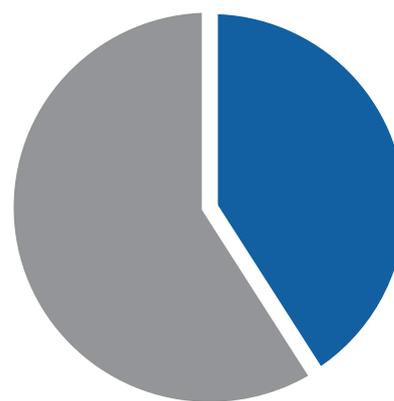
Maastricht tuvo un éxito parcial en materia económica (aunque los requisitos deben ser revisados) pero los países no abandonaron su soberanía nacional en pos de la creación de una comunidad de defensa. Una unión de este sentido supone una misma definición de enemigos y aliados, lo cual en la realidad no sucede. Los Estados tampoco entienden la historia de igual manera ni tienen un objetivo común: hay algunos que buscan una proyección regional, otros una proyección mundial y otros, local.

Estas diferencias al interior del bloque se reflejan de manera clara cuando aparecen conflictos disruptivos como el BREXIT, las olas de migraciones, el auge de la extrema derecha nacionalista y el crecimiento de las “democraturas”, presidentes disruptivos como Putin o Erdoğan, el creciente rol de la ayuda China o la crisis financiera del 2008. Estos factores se oponen al proyecto de Maastricht. La pandemia vino a fortalecer esa visión de Europa más nacional y menos comunitaria. Hoy la región está dividida en tres: Europa del norte, central y mediterránea. Es en este contexto que aparecen los bonos del Next Generation EU como posible factor aglutinador.

3. Next Generation EU

En mayo de 2018 la Comisión Europea presentó la propuesta de presupuesto para el marco 2021-2027. Sin embargo, el 27 de mayo de 2020, tras el impacto de la pandemia del COVID-19, la Comisión propuso la inclusión de un instrumento temporal de recuperación llamado Next Generation EU que fortaleciera al presupuesto. Cuatro días después, los Estados miembros alcanzaron un acuerdo histórico sobre el paquete de estímulo de €750 mil millones, a valores de 2018 (lo que equivale a €806 mil millones a precios corrientes). El fondo operará entre 2021 y 2023 y ambos instrumentos en conjunto representan un total de casi €2 billones destinados a la recuperación europea en el largo plazo (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Gastos de la Unión Europea (2021 – 2027)



- Total = €1.824.3 mil millones
- €1.074.3 mil millones
- €750 mil millones

Fuente: cuadro de elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2021b).

El Next Generation EU está pensado como un instrumento temporal con el principal objetivo de contribuir a la recuperación económica y social tras los daños causados por la pandemia. Al mismo tiempo, busca dejar “una mejor Europa para las próximas generaciones” (Comisión Europea, 2021b, p.1). Con un fuerte foco en la ecología y la

digitalización, el plan tiene como principales objetivos: la recuperación, preparación y resiliencia de Europa ante futuras crisis, apoyar la investigación e innovación, la transición verde y digital.

El monto total del plan se distribuirá entre siete componentes (Tabla 1).

Tabla 1. Componentes del Next Generation UE

Elemento	Montos (valores 2018)	Montos (valores actuales)
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: préstamos y subvenciones a los miembros.	€ 672.500 millones	€ 723.800 millones
REACT-EU: puente entre el presupuesto y los nuevos programas.	€ 47.500 millones	€ 50.600 millones
Desarrollo rural: política agrícola común.	€ 7.500 millones	€ 8.100 millones
Fondo de Transición Justa: abandono de combustibles fósiles.	€ 10.000 millones	€ 10.900 millones
RescEU: protección civil	€ 1.900 millones	€ 2.000 millones
Horizonte Europa: investigación científica e innovación.	€ 5.000 millones	€ 5.400 millones
InvestEU: instrumentos financieros	€ 5.600 millones	€ 6.100 millones
TOTAL	€ 750.000 millones	€ 806.900 millones

Fuente: cuadro de elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea (2021b).

Casi el 90% de los fondos será desembolsado a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que será implementado a través de préstamos y subvenciones a los Estados miembros y financiado a través de bonos europeos. Estos fondos exigen que al menos un 37% sea destinado a la recuperación ecológica y un 20% a la recuperación digital, entendidos como dos elementos clave para que los países estén mejor preparados para futuras crisis.

Es así como la Unión Europea acudirá a los mercados internacionales para financiarse a través de la emisión colectiva de bonos. Aunque no es la primera vez que el bloque hace uso de este mecanismo, sí es la primera vez que lo hace en grandes escalas. Las operaciones están acordadas para finalizar en 2026 y se ha pactado que el dinero sea devuelto antes del 31 de diciembre de 2058. Entonces, como su nombre lo indica, será la nueva generación de europeos no solo la beneficiaria de la inversión sino también la que deberá financiar.

Los gestores de los fondos serán los Estados miembros que así lo soliciten. Deberán presentar sus planes de inversión y de reformas ante la Comisión Europea que decidirá en última instancia si aprueba o no el proyecto. Se invitó a los Estados a presentar sus planes antes del 30 de abril de 2021, pero pueden hacerlo hasta mitad de 2022 inclusive. Bajo ningún concepto el fondo podrá ser utilizado para financiar gasto corriente o deuda pública. Solo podrá dedicarse a inversiones y reformas en áreas que la Comisión conside-

ra estratégicas.

Algunos criterios de determinación del porcentaje de asignación de fondos son: la cantidad de población, el PBI per cápita y la tasa de desempleo de los últimos cinco años, en comparación al promedio de la Unión Europea. También se observarán las caídas de PBI experimentadas durante el 2020 y 2021.

El Next Generation EU pareciera ser el primer paso hacia una política fiscal europea unificada. Por primera vez, la Unión Europea contará con la combinación de una moneda común, un Banco Central y un compromiso en pos de una política fiscal unificada. En la siguiente sección se evaluarán las implicancias de este tipo de fondo.

4. Implicancias

a. El bono como herramienta novedosa

Este mega plan de reconstrucción marca un importante paso en el proceso de integración europea. Por primera vez, los países de la Unión emiten bonos europeos a gran escala. De esta manera, se rompe con la ortodoxia económica europea liderada por los “cuatro frugales” (Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca – a los que a veces se les incluye Finlandia), que se oponían a lo que consideraban como financiamiento de los desbalances fiscales de los llamados “pródigos del sur” (Italia, España y Grecia) que se caracterizan por tener una alta deuda públi-

ca y un bajo rigor fiscal y administrativo.

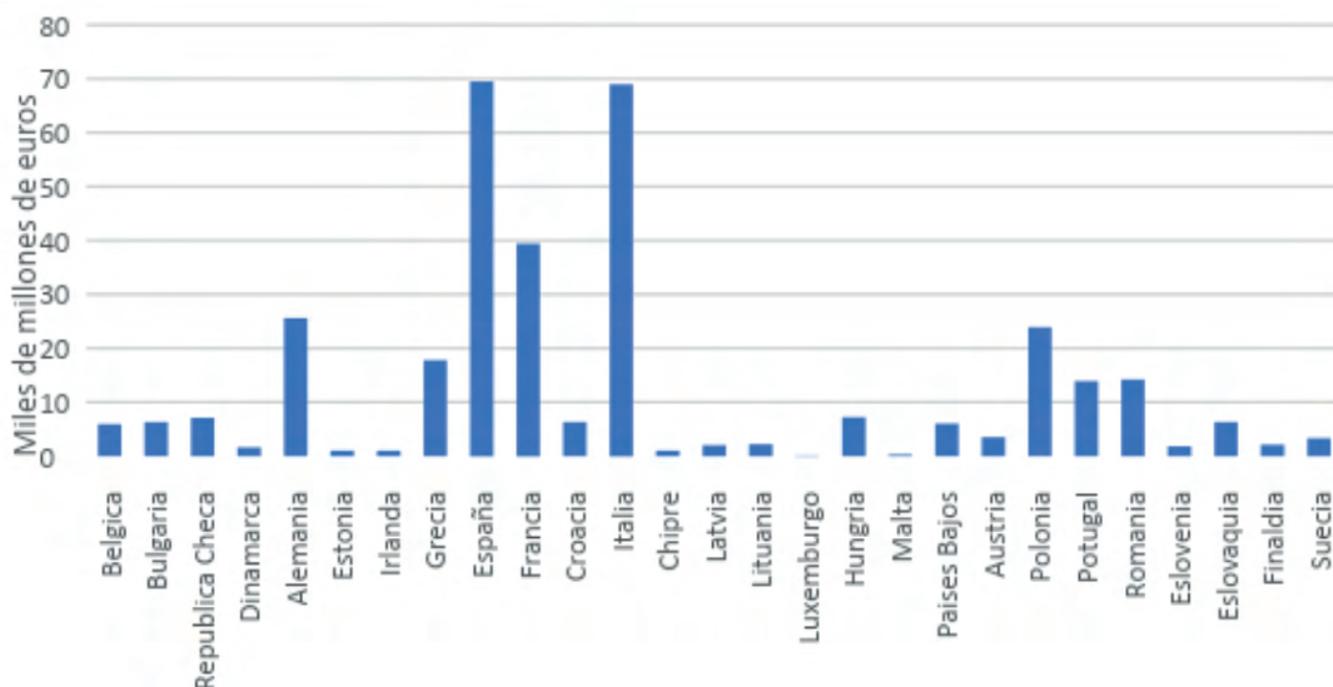
No es un argumento novedoso. En 2011, luego de la crisis del euro, fueron los mismos países los que se opusieron a arriesgar sus finanzas nacionales y poner mayor peso sobre sus ciudadanos para ayudar a los países cercanos a la quiebra. "No vamos a superar el endeudamiento crónico dividiendo la deuda entre nosotros", dijo en su momento Horst Seehofer, entonces líder de la Unión Social Cristiana de Baviera y actual ministro del Interior alemán (citado en Karnitschnig, 2020, p. 1, traducción propia). Hasta la misma Angela Merkel en 2012 estableció que "no habrá eurobonos - no mientras yo viva" (citado en Isenson, 2012, p. 1, traducción propia).

Históricamente este conjunto de países ha

sido renuente a que mediante su participación en un bono europeo se garantizara la captura de recursos en el mercado de capitales. Su presencia hace que la prima de riesgo de los bonos baje y, por lo tanto, economías más inestables accedan a tasas de interés más bajas de lo que supondría.

Entonces, ¿quién se beneficia más de estos fondos? La Unión Europea ha establecido un monto máximo de subvenciones por país por un total de €312,5 mil millones, a precios de 2018 (€338 mil millones actuales). A esto se le suman €360 miles de millones disponibles en calidad de préstamos (€385,8 mil millones actuales). Los miembros deberán presentar sus planes de reconversión y resiliencia para poder acceder a ellos. El monto máximo por país será del 6,8% de su PBI de 2019 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Máximo de subvenciones por país.



Entre los que más podrían recibir se destacan los llamados “pródigos del sur”: España, Italia y Grecia, a quienes ya se les han otorgado fondos. España recibirá un total de €140 mil millones, a precios 2018, es decir un 18% de los fondos. Este monto está compuesto por €72.7 mil millones en subvenciones y €67.3 en préstamos. A Italia, por su parte, se le adjudicaron €191.5 mil millones, representando un 25%. Ese total está compuesto por €68.9 mil millones en subvenciones y €122.6 en préstamos. Por su parte, Grecia recibirá €30.5 mil millones, €17.8 en subvenciones y €12.7 en préstamos, un 4% de los bonos.

De esta manera, son países marcados por un lento crecimiento económico los que acaparan el 47% del total de los fondos. Como los bonos son calificados como triple A, estos Estados miembros se benefician de tasas de interés más bajas de lo que contemplaría si emitieran títulos nacionales. Sin embargo, no debemos olvidar que aun si esta inversión es grande, es otorgada a los países para ser utilizada en planes de reconstrucción nacional previamente aprobados. Los montos son entregados en tramos y en base a cuán efectiva considere la Comisión Europa que está siendo la implementación de este.

En definitiva, el Next Generation EU marca una nueva dirección para el bloque. Ni durante la crisis del 2008 se ha llevado a cabo una medida fiscal similar y aún durante una de las crisis financieras más importantes del mundo, la austeridad se impuso.

¿Qué marca este cambio de actitud? La naturaleza de la crisis.

La diferencia puede explicarse en parte por el hecho de que la pandemia afectó a toda la economía mundial, mientras que las crisis de deuda que vinieron tras la crisis de 2008 fueron atribuidas, de manera individual, a la ‘irresponsabilidad fiscal’ de cada uno de los países. (Spence, 2021)

Además, hoy existe una mayor creencia en la capacidad de las economías del sur de Europa de manejar los fondos, lo cual se transmite en mayor confianza en los mercados internacionales y mayor inversión.

b. El bono como mecanismo de unidad

Para poder acceder a estos fondos los países deben presentar sus planes nacionales ante la Comisión Europea. Como es requisito ser parte de la Unión para acceder a lo recaudado por los bonos, la Comisión puede negarles el acceso a los fondos a países que hayan abandonado la Unión Europea (ejemplo: Reino Unido), evitar que nuevos países quieran dejar el bloque (ejemplo: Italexit), desalentar a grupos que estén buscando la independencia (ejemplo: Cataluña) y restringir el acceso a países menos alineados a Bruselas (ejemplo: Hungría y Polonia).

Entonces, ¿podemos hablar de un “momento Hamiltoniano”? En términos *simbólicos*, podríamos decir que sí.

Alcanzar un acuerdo diplomático de tal

envergadura es un hito para la Unión, donde todas las decisiones se toman por consenso. Además, que países tan diversos logren alcanzar un acuerdo en medio de una grave crisis sanitaria, es remarcable. Sin embargo, en términos *políticos* y *económicos*, el plan tiene sus limitaciones.

En términos *políticos*, la consecuencia directa de la regla del consenso que tiene la Unión Europea es que las propuestas, por más sólidas y significativas que sean, terminen diluyéndose para cumplir con las expectativas de los electorados y dirigentes de las diversas naciones parte. En el caso del Next Generation EU se intentó imponer como condición para acceder a los fondos que el país respetara el Estado de derecho. Sin embargo, no se pudo asegurar un mecanismo claro de control sobre el respeto a los valores democráticos por parte de los Estados receptores. Estas concesiones fueron esenciales para poder conseguir el visto bueno de los países de Visegrado, en particular de Hungría y Polonia que han sido acusados de socavar la independencia judicial, de violar los derechos de las minorías y de malversar fondos públicos.

En términos *económicos*, los expertos (Kapoor, 2020) coinciden en que el plan no tendrá un gran impacto sobre las consecuencias de la pandemia. No sólo consideran que llegó tarde, sino que el presupuesto es insuficiente para poder hacer las reformas necesarias. Además, los bonos no contemplan la unificación de la deuda como sí lo hizo Hamilton en 1790.

Aunque la creación de eurobonos es un hito, aún queda un largo camino para alcanzar la unificación fiscal. Para lograrlo es necesario forjar un consenso sobre la manera de medir el éxito de la integración fiscal, que esta no solo sea juzgada a partir de las ganancias económicas individuales sino como un proyecto que beneficie a todos los miembros de la Unión (Jones y Zielonka, 2020). Esto se vuelve sumamente importante en un contexto de crisis y de auge de partidos anti-Unión Europea que sienten que ser miembros de la Unión no beneficia a los ciudadanos de su país y que a través de los nuevos bonos sus países “ceden mucha soberanía” a las instituciones europeas (Amaro, 2020). En una Europa sumida en las fracturas internas y una crisis de confianza en la UE, fortalecer el sentimiento de solidaridad y unión en pos de un futuro más resiliente, sustentable y tecnológico para la próxima generación se vuelve crucial.

c. El bono como herramienta de control

La Comisión Europea cuenta con herramientas para controlar que se cumplan las condiciones necesarias en cada país para poder alcanzar los objetivos pactados en el desembolso del dinero. Puede rechazar planes que considere ineficaces por ser demasiado imprecisos o blandos y congelar el desembolso de dinero por hasta tres meses mientras examina cómo se lo gasta. De esta manera, los países de la Unión ponen bajo la lupa sus cuentas públicas y la Comisión adquiere una herramienta más de control.

Tomando como ejemplo los casos previamente mencionados, Hungría ha solicitado €7,2 mil millones en subvenciones y Polonia €23,9 mil millones en subvenciones y €12,1 mil millones en préstamos. Para diciembre de 2021, sus planes aún no han sido aprobados. La Comisión Europea mantiene sus reservas sobre el destino final de los fondos y teme que sean utilizados por los gobiernos en el poder para fortalecer a sus partidos y seguir socavando los derechos y libertades de sus ciudadanos. Esto evidencia como la Comisión Europea mantiene una posición fuerte con la nueva carta de negociación: los bonos.

Queda por ver si esto será suficiente para convencer a la opinión pública, sobre todo a aquellos que como la académica Dóra Györfy opinan que “ya es hora de que la Unión Europea deje de financiar a gobiernos que no defienden valores básicos como la democracia, la dignidad humana y el Estado de derecho” (citado en Nikolova, 2021, traducción propia).

d. El bono como fortalecimiento del liderazgo de Alemania

En marzo de 2020, Italia y España, junto a otros países de la Unión propusieron la creación de los llamados eurobonos con el objetivo de crear herramientas financieras para hacer frente al grave impacto económico de la pandemia del COVID-19. En un primer momento, Alemania (acompañado por los Países Bajos) se resistió y mantuvo firmemente su posición de austeridad.

Sin embargo, poco después el liderazgo franco alemán presentó su propio plan. ¿Qué produjo este cambio? El foco de la crisis. En la crisis del euro las economías más perjudicadas fueron Portugal y Grecia, socios menores de Alemania. Por el contrario, hoy uno de los más perjudicados es Italia – quinto socio comercial de Alemania. En 2019, el comercio con Italia representó un total de €125 mil millones para la economía germana (Karnitschnig, 2020).

Con un aporte de 100 mil millones de euros a este fondo, Alemania es un socio esencial para la existencia de los bonos. Sin su apoyo, no hay fondo. Es así como nuevamente este país, acompañado por Francia, demuestra ser el líder de la Unión Europea. Pero no sin que esto implique complicaciones al interior de su sociedad.

El gran aporte que hace al fondo significa para su población mayores esfuerzos económicos para lo que se percibe como un “apalancamiento de economías más desprolijas” como la italiana, la española o la griega. Es importante destacar que Alemania es un país con grandes desigualdades en los ingresos: la mitad de la población posee solamente 1,5% de la riqueza del país, mientras que se estima que el 0,1% superior posee el 20% (Schröder et al., 2020). En un contexto de crisis económica mundial, el nuevo fondo implica para el alemán promedio: salarios estancados y mayor austeridad. Este descontento puede traducirse en mayores divisiones al interior de Europa si los alemanes comienzan a ver a los italianos,

griegos y españoles como la causa de sus penurias. Quedará por ver cómo el sucesor de Merkel, Olaf Scholz, articula el discurso al interior de su país. De esto puede depender el éxito o fracaso de los fondos y la futura integración financiera y económica del bloque.

e. El bono como proyección de poder europeo

Con el Next Generation EU, Europa aparece en el mapa de las finanzas internacionales como patrocinador de un nuevo activo libre de riesgo en un mundo que solo conocía los bonos del Tesoro de Estados Unidos. Las dos monedas más importantes del sistema han sido por mucho tiempo el dólar y el euro. Hay quienes piensan (Roach, 2020) que el primero está sobrevaluado y el segundo infravalorado. En este contexto, opinan que el dólar sufrirá una fuerte caída dados los desequilibrios macroeconómicos de Estados Unidos y la renuncia aparente del país al liderazgo global durante la presidencia de Donald Trump (Roach, 2020). Los eurobonos vienen a profundizar esta creencia.

De esta manera, podría decirse que la Unión Europea está frente a una ventana de oportunidad. Si ejecuta los fondos de manera correcta, puede recuperar su rol en el escenario internacional. Hoy al igual que en 1957 cuando se firmó el Tratado de Roma, el peso relativo de Europa está reduciéndose. Europa debe aprovechar estos fondos para apalancar su crecimiento y recuperar su rol protagonista en la escena política interna-

cional. Usar a su favor la fuerte interdependencia económica entre los países – sobre todo los que forman parte de la eurozona – puede ser una hábil estrategia, aunque implique mutualizar la deuda junto a sus costos y sus riesgos.

La Unión Europea está dando una prueba de liderazgo en la transición verde y digital que no puede ser ignorada. Como establece Chiodi (2020) este avance “la posiciona como actor global y sostiene sus aspiraciones de relanzar el sistema de gobernanza multilateral estancado por el bipolarismo chino-estadunidense” (p. 111).

5. Comentarios finales

Desde la unificación monetaria los expertos han defendido que compartir una misma moneda sin compartir un mismo presupuesto es potencialmente inestable y peligroso. Por este motivo, el novedoso fondo Next Generation EU es para muchos una esperanza de que la Unión Europea alcanzará la creación de una unión fiscal similar a la unión monetaria. Pareciera que nuevamente estamos frente al método Monnet de integración en el que los Estados ponen soberanía en común frente a una crisis – en este caso, sanitaria. Esto llevó a que se hablara de un “momento Hamiltoniano”, haciendo referencia a cuando el secretario de Estado de los Estados Unidos federalizó la deuda de los Estados. Pero ¿es correcta tal afirmación?

Muchos autores confían en que el fondo constituye el primer gran paso en pos de la creación de una verdadera unión federal. Es destacable cómo los 27 países miembros de la Unión Europea han logrado unir esfuerzos para alcanzar un histórico acuerdo económico y político en un contexto de profunda crisis y recesión, la más grave desde la Segunda Guerra Mundial.

Paralelamente, personajes como el ex ministro de Finanzas de Grecia, Yanis Varoufakis, tienen sus reparos. Varoufakis (2020) advierte que “el Next Generation EU amenaza con profundizar las divisiones dentro de Europa”. Durante el proceso de negociación del plan quedaron plasmadas las divisiones entre países: los del sur (España y Italia junto a Grecia), los frugales (Austria, Suecia, Países Bajos y Dinamarca, incluyendo Finlandia) y el grupo de Visegrado (Polonia y Hungría, junto a República Checa y Eslovaquia). Esto pone de manifiesto cómo la lógica nacional sigue primando por sobre la supranacional a la hora de tomar decisiones.

Abogar por una “solidaridad europea” es negar la naturaleza misma de la Unión. Al final del día, los Estados miembros deben rendir cuentas a sus electorados nacionales. El liderazgo alemán aparece entonces como un motor clave para la concreción de estos fondos y para lograr que cada grupo de países sintiera que sus reclamos habían sido escuchados. Sin embargo, no se debe desatender a la población nacional germana. Pidiéndole a los alemanes que se sacrifiquen

en pos de una idea de Europa integrada se corre el riesgo de generar el efecto opuesto al deseado: mayores tensiones y divisiones al interior del bloque.

Del éxito de la respuesta paneuropea dependerá no sólo la reconstrucción económica de Europa sino también su posicionamiento en el escenario geopolítico mundial y su proceso de integración: si prevalece la Europa de las fracturas o de la unificación. Como estableció Angela Merkel (2020): “la Unión Europea se encuentra ante la mayor prueba desde su fundación (y la respuesta sólo puede ser) más Europa, una Europa más fuerte y una Europa que funciona bien”.



María Victoria Ubierna

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella.

Estudiante de la Maestría en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella.

E-mail: *vickyubierna@gmail.com*

Referencias bibliográficas

- Amaro, S. (19 de mayo de 2020). 'Corona bonds': Here are three reasons why Germany and the Netherlands oppose the idea. CNBC. <https://www.cnbc.com/2020/04/08/corona-bonds-reasons-why-germany-and-the-netherlands-oppose-the-idea.html>
- Chiodi, F. M. (2020). Next Generation EU. Una oportunidad para una Europa más fuerte. *Revista Cultura Económica*, 100, pp. 95 – 120.
- Comisión Europea. (16 de junio 2021a). NextGenerationEU: Questions and answers on the Recovery and Resilience Facility. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3014
- Comisión Europea. (2021b). Plan de Recuperación para Europa. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
- Comisión Europea. (2021c). Recovery and Resilience Facility: Maximum grant allocations (current prices). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/recovery_and_resilience_facility_.pdf
- Draghi, M. (4 de mayo de 2017). El método Monnet: su relevancia para Europa de ayer y hoy. Banco Central Europeo. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170504.es.html>
- Isenson, N. (27 de junio de 2012). Merkel: No eurobonds 'as long as I live'. DW. <https://www.dw.com/en/merkel-no-eurobonds-as-long-as-i-live/a-16052083>
- Jones, E., Zielonka, J. (13 de julio de 2020). Next Generation EU: Everybody will win, and all must have prizes. UK In a Changing Europe. <https://ukandeu.ac.uk/next-generation-eu-everybody-will-win-and-all-must-have-prizes/>
- Kapoor, S. (22 de mayo de 2020). This isn't Europe's 'Hamilton' moment. Politico. <https://www.politico.eu/article/this-isnt-europes-hamilton-moment/>
- Karnitschnig, M. (20 de mayo de 2020). German conservatives' eurobond awakening. *Político*. <https://www.politico.eu/article/germany-conservatives-eurobond-awakening/>
- Lloveras Soler, J. M. (2021). The Next Generation EU: Opportunity and Risk. CIDOB Notes Internacionals. ISSN: 2013-4428.

- Merkel: la UE enfrenta el "mayor desafío" de su historia por coronavirus. (6 de abril de 2020). DW. <https://p.dw.com/p/3aYGS>
- Monnet, J. (1974). *L'Europe et la nécessité*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe.
- Nikolova, M. (6 de septiembre 2021). Why some CEE countries are yet to receive their Next Generation EU funding. *Emerging Europe*. <https://emerging-europe.com/news/why-some-cee-countries-are-yet-to-receive-their-next-generation-eu-funding/>
- OMS. (11 de marzo de 2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. <https://www.who.int/es/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Pereira, J. C. (2004). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas* (pp. 481-506; 507-528). Barcelona: Ariel.
- Roach, S. S. (22 de julio de 2020). From American to European Exceptionalism. Project Syndicate. https://www.project-syndicate.org/commentary/european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-s-roach-2020-07?a_la=english&a_d=5f182b53e8a87f0378c0a90b&a_m=&a_a=click&a_s=&a_p=%2Farchive&a_li=european-rescue-fund-weakens-dollar-hegemony-by-stephen-s-roach-2020-07&a_pa=archive-results&a_ps=&a_ms=&a_r=
- Schröder, C., Bartels, C., Göbler, K., Grabka, M., & König, J. (2020). Millionaires under the Microscope: Data Gap on Top Wealth Holders Closed; Wealth Concentration Higher than Presumed. *DIW Weekly Report*, DIW Berlin. https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2020-30-1
- Spence, M. (30 de septiembre de 2021). Una apuesta en favor de Italia. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/italy-economic-prospects-boost-by-draghi-and-eu-recovery-fund-by-michael-spence-2021-09/spanish>
- Varoufakis, Y. (3 de agosto de 2020). Solidaridad con los alemanes. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/next-generation-eu-recipe-for-divisiveness-paralysis-by-yanis-varoufakis-2020-08/spanish>