

Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa
- Grupo EuroMemo -

La profundización de la crisis en la Unión Europea: la necesidad de un cambio fundamental

– EuroMemorandum 2013 –

En memoria de Tadeusz Kowalik (1925-2012), distinguido economista político polaco e infatigable defensor del bienestar y de los derechos democráticos de los trabajadores y sus familias.

Resumen

Introducción

1. Política económica y financiera

- 1.1. Aspectos económicos clave en 2012
- 1.2. La respuesta errónea de la UE
- 1.3. Promoción del pleno empleo y la estabilidad financiera

2. Gobernanza de la UE

- 2.1. La unión supervisora
- 2.2. Austeridad y legitimidad
- 2.3. Reconstrucción de la gobernanza de la UE

3. Reestructuración de la agenda social: condiciones económicas, sociales y fiscales previas

- 3.1. Desempleo, marginación social y pobreza
- 3.2. Mercantilización a costa del estado de bienestar
- 3.3. Condiciones fiscales previas para la solidaridad y la cohesión social

4. Una estrategia de desarrollo para la periferia europea

- 4.1. La integración neoliberal ha agravado las divisiones entre el centro y la periferia
- 4.2. Problemas estructurales de las divisiones entre el centro y la periferia
Recuadro 1: La necesidad de invertir el avance de la privatización
- 4.3. Propuestas para un desarrollo eficaz, social y ecológico de la periferia

5. La crisis de la gobernanza mundial

- 5.1. Principales acontecimientos de 2012
- 5.2. Crítica a las políticas oficiales
- 5.3. Propuestas políticas alternativas
Recuadro 2: El *boom* de los precios de las materias primas y el problemático resurgimiento del extractivismo

Declaración de apoyo

Este EuroMemorandum se basa en los debates y los artículos presentados en el 18.º Taller de Política Económica Alternativa en Europa, organizado por el Grupo EuroMemo, del 28 al 30 de septiembre de 2012 en Poznan, Polonia. El texto está basado en las contribuciones escritas de Orjan Appelqvist, Joachim Becker, Hermann Bömer, Tanja Cesen, Judith Dellheim, Włodzimierz Dymarski, Giovanni Esposito, Trevor Evans, Fintan Farrell, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Peter Huber, Manuela Kropp, Karin Küblböck, Erkki Laukkanen, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Dominique Plihon, Werner Raza, Suleika Reiners, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger, Diana Wehlau y Frieder Otto Wolf.

La traducción de este documento ha sido realizada como ayuda solidaria por las traductoras Belén García, Anna Padrès, Sergi Raneda, Angelica Ripa, Cristina Rovira y coordinado por Eva Peribañez, a las que agradecemos mucho su solidaridad.

Resumen

Introducción

La crisis que empezó en 2007 y se agudizó de forma drástica en 2008 ha puesto de manifiesto las profundas brechas existentes en la arquitectura de la unión monetaria europea. Las duras políticas de austeridad, impuestas primero a los países de la Europa Oriental y posteriormente a los países de la periferia de la zona del euro, están empezando a aplicarse en los países núcleo de Europa. La crisis está poniendo de relieve la construcción profundamente antidemocrática de la UE, ya que la Comisión asume competencias cada vez mayores para controlar los presupuestos nacionales sin ninguna supervisión seria por parte del Parlamento Europeo. Al mismo tiempo, la posición de los países principales del norte, y en particular de Alemania, se ha fortalecido en relación con los países de la periferia. Sin embargo, la economía alemana, que ha dependido del estancamiento salarial y de un creciente superávit de sus exportaciones, no puede servir de modelo para el conjunto de la UE. La postura de la UE ante el cambio climático mundial en la conferencia Río+20 celebrada en julio de 2012 contribuyó a que no se alcanzara ningún acuerdo formal.

1. Política económica y financiera

La expansión económica se acabó en la UE en 2012, con una producción aún inferior a la de 2008. Toda la periferia de la zona del euro entró en recesión y la producción cayó durante el año todavía un 3% más en Portugal y un 6% más en Grecia. En la Europa Oriental la mayoría de los países registró cierto crecimiento en 2012, aunque la producción continúa siendo menor que antes de la crisis, salvo en Polonia y Eslovaquia. Los países núcleo de la zona del euro registraron cierto crecimiento, aunque bajo, e incluso Alemania, que había crecido con fuerza en 2010 y 2011, se vio afectada cuando se impusieron programas de austeridad a muchos de sus socios comerciales de Europa.

A principios de 2012, 25 Estados miembros actuaron, en gran parte por la insistencia de Alemania, para introducir el llamado Pacto Presupuestario, un límite legal que restringe el déficit presupuestario estructural de los Estados al 0,5 % del PIB, medida que en realidad evitará que los países puedan llevar a cabo una política fiscal activa en el futuro. Mientras tanto, como la interacción de la crisis de la deuda y la crisis bancaria amenazaba con agravarse de forma peligrosa, el Banco Central Europeo (BCE) puso en marcha su Operación de Refinanciación a Largo Plazo. Esta medida concedió a los bancos comerciales cerca de 1 billón de euros en préstamos a tres años a 1 % de interés entre diciembre de 2011 y febrero de 2012; aun así, el crédito bancario a los hogares y a las empresas disminuyó ligeramente a lo largo del 2012. Después de que la especulación contra los bonos españoles e italianos se intensificara a mediados de 2012, el BCE anunció también su programa de Operaciones Monetarias de Compraventa (Outright Monetary Transactions, OMT), que promete la intervención ilimitada del Banco Central para apoyar los bonos del Estado en el mercado secundario – pero solo si los países acuerdan previamente un programa de políticas¹ con el fondo de rescate de la UE, el Mecanismo Europeo de Estabilidad. A pesar de que el BCE no ha actuado todavía, el anuncio garantizó una estabilidad financiera frágil en el segundo semestre del año.

¹ En este contexto, la palabra 'policies' en inglés equivale a 'políticas económicas' en castellano. No obstante en este documento mantendremos únicamente 'políticas' para aproximarnos a la literalidad del original pero debe entenderse como 'políticas económicas'. (Nota adicional)

Las previsiones del impacto conjunto de las distintas normas fiscales que se están introduciendo en la zona del euro sugieren que entre 2013 y 2016 el PIB podría descender hasta un 3,5 % en el conjunto de la zona del euro, entre un 5 y un 8 % en Italia, Portugal y España y un 10 % en Grecia e Irlanda. En la Cumbre Europea de julio de 2012 se propuso crear la Unión Bancaria Europea, que implicará una supervisión única por parte del BCE, un sistema común de garantía de depósitos y una autoridad común de resolución. Sin embargo, con aproximadamente 6.000 bancos, hay cuestiones no resueltas acerca de qué bancos serán supervisados directamente por el BCE, y algunos países del norte han mostrado reticencia a seguir adelante con la garantía de depósito común y la autoridad de resolución.

La política fiscal no debería centrarse en la austeridad, sino en reducir el desempleo. El gasto público debería promover proyectos de inversión social y medioambientalmente deseables. Una moneda europea requiere una política fiscal europea, con un gasto de alrededor del 10 % para amortiguar las contracciones y garantizar una transferencia eficaz de recursos entre las regiones más ricas y las más pobres. Deberían reforzarse las políticas regionales e industriales y el Banco Europeo de Inversiones, autorizado para emitir eurobonos, debería facilitar un gran programa de inversiones, sobre todo en los países más afectados por la crisis en el sur y el este de Europa. Para eliminar los grandes desequilibrios actuales por cuenta corriente, a los países con superávit debería exigírseles también que ampliaran la demanda. La política de empleo debería promover los trabajos cualificados y bien remunerados, ya que la competencia basada en salarios más bajos existirá siempre en algún lugar del mundo. La semana laboral normal debería reducirse a 30 horas, tanto para combatir el desempleo como para ir hacia una sociedad donde el trabajo remunerado no domine las vidas de las personas.

Debería invertirse radicalmente la expansión excesiva del sector financiero. La banca comercial y la banca de inversión deberían estar totalmente separadas, y se deberían promover los bancos comerciales públicos y cooperativos para proporcionar financiación a proyectos de inversión sostenibles. Se deberían limitar de manera estricta los bancos de inversión, los fondos de inversión de alto riesgo y los fondos de capital riesgo. Se deberían negociar todos los valores en plataformas públicas autorizadas, someter los valores nuevos a controles estrictos y crear una agencia europea pública de calificación. Todas las transacciones financieras deberían estar sujetas a un impuesto sobre transacciones. El BCE debería someterse a un control democrático eficaz y debería centrarse principalmente en la garantía de la estabilidad financiera mediante el establecimiento de un marco de estabilidad europeo, anticíclico y global en todo el sistema.

2. Gobernanza de la UE

Se han introducido una gran variedad de cambios de gobernanza en la UE en respuesta a la crisis de deuda pública: nueva legislación, como el «paquete de seis medidas» ('six-pack'), que endurece las normas del pacto de estabilidad y crecimiento; nuevos tratados y acuerdos intergubernamentales, como el Tratado de Coordinación y Gobernanza, que implican mayores restricciones en los presupuestos de los Estados miembros, y nuevos procedimientos, como el «Semestre Europeo», que refuerza el ciclo anual en el que la Comisión y el Consejo inspeccionan las políticas macroeconómicas y los «programas de reformas» de los Estados miembros. La idea común de estos cambios es la de someter los países más débiles económicamente a un sistema de tutela integral con una presión incesante para recortar gastos, erosionar las condiciones laborales y privatizar activos públicos. Los

controles y las restricciones a los Estados miembros que han recibido fondos de rescate son aún más opresivos y, en el caso de Grecia, equivalen a un sistema prácticamente colonial.

La consecuencia inevitable de estos cambios es la intensificación de la ya antigua crisis de legitimidad de la UE. El déficit democrático se extiende a medida que las decisiones clave se protegen de las presiones democráticas; que las grandes corporaciones dictan las políticas y el contenido de la legislación de la UE; porque el poderoso Banco Central Europeo toma decisiones cruciales de las que no es democráticamente responsable, y porque los modelos sociales nacionales se desorganizan y dismantelan en nombre del mercado único o de la consolidación presupuestaria.

Aunque pueden hacerse propuestas detalladas para cambiar los procedimientos de gobernanza actuales, estas resultarán inútiles sin un cambio total de dirección hacia una política europea que tenga como prioridad el empleo decente y la justicia social. Hay que reconocer que la crisis de legitimidad de la UE es ahora tan grave que cualquier posible desafío al régimen existente por parte de los Estados miembros se considerará cada vez más legítimo.

3. Reestructuración de la agenda social

Las políticas de austeridad están arruinando la vida de millones de europeos, sobre todo en los países del sur y el este de la periferia. En la UE la tasa oficial de desempleo en 2012 era del 10,6 %; sin embargo, en España y Grecia alcanzó el 25 %. Además, mientras que la tasa de desempleo juvenil en la UE era del 22,7 %, en España y Grecia superó el 50 %. Las políticas de austeridad, en vez de acabar con las lagunas tributarias, se han centrado en los recortes en el gasto, que han causado el aplazamiento o la cancelación de proyectos infraestructurales, así como la reducción de los gastos ordinarios de sanidad, educación, bienestar y prestación de servicios sociales. El empleo público se ha reducido de forma considerable en muchos países y, debido a la recesión y al impacto de las políticas de austeridad, el porcentaje de población en riesgo de pobreza ha aumentado de forma significativa. Los sectores más pobres han sido los más golpeados, pero en los países afectados por la crisis ha alcanzado también a la clase media.

Históricamente, las políticas sociales en Europa se han aplicado mediante el control o la supresión del mercado en la prestación de servicios, por medio de subsidios alimentarios o la prestación gratuita de servicios sanitarios y de algunos niveles educativos. En la actualidad, esta desmercantilización de los servicios públicos se está invirtiendo mediante la introducción de vales y copagos por los servicios de sanidad y educación. Al mismo tiempo, la Comisión de la UE aboga por el aumento de la flexibilidad de los mercados laborales, pero la congelación salarial, los recortes de las pensiones, el aumento de la edad de jubilación, la flexibilización del despido y los límites en las prestaciones de desempleo representan un debilitamiento aún mayor de las prestaciones del tan alabado modelo social europeo.

El fracaso de la UE y de los principales Estados miembros para lograr una armonización significativa de los impuestos directos ha permitido el florecimiento de la competencia fiscal, ya que los Estados ofrecen tipos favorables a inversores existentes o potenciales y ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de los Estados con una fiscalidad baja. Todos los Estados miembros deberían comprometerse con el principio de fiscalidad progresiva y con una armonización aproximada de las escalas. Los impuestos de sociedades y demás tipos impositivos deberían prácticamente evitar la

traslación de beneficios, y todos los Estados miembros deberían comprometerse a ser transparentes y a llevar a cabo un intercambio total de información sobre sus ingresos. Hay que eliminar la posibilidad de evadir capital en Europa y la utilización de paraísos fiscales, y deberían aumentar también los impuestos sobre el patrimonio. Se debería invertir el giro de los impuestos directos hacia impuestos indirectos más regresivos, además de eliminar la destructiva dinámica de la competencia fiscal.

4. Una estrategia de desarrollo para la periferia europea

La división entre el centro y la periferia es anterior al proceso de integración europea, pero el diseño neoliberal del proceso de integración ha ampliado esta brecha. Los países mediterráneos (Grecia, España y Portugal), tras su adhesión a la UE, sufrieron una desindustrialización parcial en la medida que los Gobiernos perdieron la capacidad de seguir políticas industriales nacionales y, al entrar en el euro, perdieron también la capacidad de proteger su industria nacional mediante devaluaciones. Agravados por la deflación de los salarios en Alemania y en otros países del norte de Europa han aumentado los déficits por cuenta corriente. El crecimiento de los países del Báltico y del sureste de Europa dependía claramente de una ampliación de préstamos, en gran parte en divisas. Las entradas de capital extranjero propiciaron los *booms* inmobiliarios, pero los tipos de cambio sobrevalorados perjudicaron el desarrollo industrial, lo que ha causado unos déficits por cuenta corriente aún mayores que los de los países mediterráneos. En los países del grupo Visegrado (la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), los sectores industriales se vincularon muy estrechamente a las industrias de exportación alemanas y, excepto en el caso de Hungría, sus déficits por cuenta corriente eran menores.

La crisis afectó a los países del Báltico y del sureste de Europa en otoño de 2008, cuando la disminución, o incluso el retroceso, de las entradas de capital aquejó al núcleo de sus modelos de crecimiento. Hungría, Letonia y Rumania fueron los primeros países en solicitar los programas de rescate al Fondo Monetario Internacional y a la UE. El objetivo principal de los programas era estabilizar los tipos de cambio, que era, a su vez, la prioridad de los bancos de la Europa Occidental, que habían concedido numerosos préstamos a dichos países. El impacto de estos programas llevó a un desplome de las condiciones de vida, sobre todo en Letonia. En 2010, los países mediterráneos afrontaron la fuerte caída de los flujos de capital, la evasión de capitales y el ataque especulativo, que empezó en Grecia. La reacción de los países núcleo de la zona del euro fue muy lenta y los estrictos programas de austeridad se centraron en la reducción del déficit público, así como en la reducción de los déficits por cuenta corriente. Gracias a estos programas, los bancos de la Europa Occidental han ganado tiempo para retirarse de los países mediterráneos, pero las políticas de austeridad no han abordado el problema de la desindustrialización y estos países se encuentran ahora en un callejón sin salida desde el punto de vista de su desarrollo. Los países del este de Europa se vieron afectados principalmente por una fuerte contracción de las exportaciones a finales de 2008 y principios de 2009, y su posterior recuperación estuvo relacionada con la recuperación de las exportaciones alemanas —perspectivas que se truncaron en 2012 debido al impacto de las políticas de austeridad en Europa y a la desaceleración del crecimiento en mercados clave como el chino.

Las políticas regionales de la UE se han centrado en el desarrollo infraestructural y no en la construcción de estructuras productivas viables. El nuevo presupuesto de la UE para 2014-2020, que

se aprobará a principios de 2013, propone reducir el gasto en políticas de cohesión en un 5 % respecto del nivel actual y redistribuir su asignación en beneficio de los países más ricos y los países intermedios (en «transición») a expensas de los países más pobres. Los llamados «Amigos de un Mejor Gasto» del norte de Europa piden también que se exijan las condiciones macroeconómicas al gasto de cohesión, y parece probable que se acepte esta petición. Los países periféricos de la UE han conseguido reducir sus déficits por cuenta corriente, cosa que ha sucedido por la supresión de la demanda interna con estrictos programas de austeridad,, lo que ha tenido unas consecuencias sociales desastrosas. Los líderes de la UE afirman que con las reformas estructurales exigidas por los programas de la UE y el FMI —la privatización y la desregulación de los mercados laborales— mejorará la competitividad, pero los programas carecen totalmente de políticas industriales proactivas. Las políticas de la UE tampoco logran abordar los superávits por cuenta corriente generados por Alemania y otros países del norte como consecuencia de la aplicación de políticas neomercantilistas.

El nivel actual de la deuda pública en Grecia y en otros países periféricos es claramente insostenible. Dicha deuda debería someterse a una auditoría de deuda para determinar qué partes son legítimas, mientras que la deuda restante debería reducirse a un nivel sostenible. El papel del BCE como entidad de crédito de última instancia en el mercado de bonos del Estado debería ampliarse y desvincularse de las demandas a favor de políticas estrictas de austeridad. El presupuesto de la UE debe aumentarse del actual 1 % del PIB de la UE a un 10 % para facilitar la estabilización macroeconómica y facilitar un programa de grandes inversiones y desarrollo en la periferia del sur y el este de la UE. Se necesitan políticas activas industriales y regionales para promover el proceso de desarrollo en los países periféricos, puesto que el desarrollo no se produce solo como consecuencia de los procesos del mercado. Las actuales políticas regionales y de cohesión de la UE han promovido principalmente las áreas metropolitanas, pero el apoyo a las áreas más pobres es importante para aumentar el empleo y la producción. Las políticas regionales se han centrado en el nivel regional y urbano en detrimento del nivel nacional, que suele ser más apropiado para promover el desarrollo. La plena utilización de los recursos requiere participación democrática y no una planificación elitista. En concreto, la «Especialización Inteligente» propuesta por la UE, por la que cada región debería convertirse en líder mundial en algún área, no puede funcionar, ya que no hay productos suficientes para todos y es probable que se produzca una especialización excesiva. Es más, aunque el comercio intrarregional es importante, debería prestarse más atención a la promoción de formas de producción más sostenibles y ecológicas mediante el uso de recursos locales para el consumo local, por ejemplo en el caso de los alimentos o la generación de energía. Debe reequilibrarse la política económica de la UE y, aunque los procedimientos recién instaurados en la UE se aplican a los países con déficits externos, también debería exigirse a los países con superávits externos que adoptaran políticas más expansivas para aumentar sus importaciones.

5. La crisis de la gobernanza mundial

Dos fracasos estrepitosos caracterizaron el terreno de la gobernanza mundial en 2012. En primer lugar, no se logró ningún progreso significativo en la reforma financiera ni en la coordinación económica. La crisis sin resolver de la zona del euro representa una amenaza creciente para la economía mundial que se ralentiza. A pesar de las numerosas declaraciones sobre la necesidad de afrontar desafíos mundiales, las verdaderas causas de la crisis financiera mundial —los enormes

desequilibrios por cuenta corriente, la desigualdad entre ingresos y riqueza, así como los mercados financieros no regulados y volátiles— todavía no se han resuelto. Los desequilibrios por cuenta corriente se mantienen muy por encima de los niveles sostenibles. La aplicación de la nueva regulación financiera se ha quedado en una mera declaración de intenciones. El problema de las entidades demasiado grandes para permitir que quiebren está lejos de resolverse, mientras que las instituciones financieras son cada vez mayores y están cada vez más concentradas. Además, las operaciones de riesgo continúan transfiriéndose, quizás a mayor escala, al sistema financiero en la sombra, no regulado.

En segundo lugar, la dimensión medioambiental de la gobernanza mundial combina situaciones de urgencia extrema y creciente —por ejemplo, el cambio climático y la destrucción de la biodiversidad— con una capacidad política de actuación cada vez menor. En la cumbre Río+20 de 2012 quedó demostrada la incapacidad de renovar la agenda mundial de la política de sostenibilidad. La gobernanza medioambiental se ha quedado al margen, reducida a mera palabrería en las principales áreas del desarrollo económico y a medidas fragmentadas e inadecuadas en materia de protección de la naturaleza.

En la actualidad no existe ninguna institución mundial ni ningún conjunto de instituciones que supervise y controle de manera eficaz los riesgos globales y sistémicos, como los desequilibrios por cuenta corriente a nivel mundial, las burbujas económicas, las fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio, las fuertes oscilaciones de los flujos de capitales, los niveles de las reservas internacionales, la competencia fiscal perniciosa y la evasión de impuestos. Las instituciones que actualmente se supone que asumen (parte de) dichas tareas —el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo de los Veinte (G20), el Foro de Estabilidad Financiera, el Banco de Pagos Internacionales, y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— no las llevan a la práctica de forma efectiva. Desde el inicio de la crisis financiera y económica, en el ámbito de la gobernanza medioambiental mundial, parece que la política oficial de la UE ha retrocedido y, en la medida en que existe, es de una deficiencia deplorable.

La reforma de la gobernanza financiera global debe basarse en los imperativos de la equidad y de estabilidad económica y financiera y debe organizarse de un modo representativo y transparente. En vez del G20, un grupo autonominado de países, deberían emplearse criterios explícitos y objetivos de selección para establecer un «Consejo Económico Mundial», tal como se propuso en la Comisión de la ONU presidida por Joseph Stiglitz. El FMI necesita someterse a reformas sustanciales en cuanto a su gobernanza, su mandato y sus recomendaciones de políticas. Si existe la voluntad política es bastante factible alcanzar una mayor transparencia en materia fiscal. Dado que la ONU es actualmente el foro de coordinación más representativo, la UE y otros miembros de la OCDE deberían transferir los recursos y el mandato de la OCDE a una institución fiscal de alto nivel de la ONU y dotarla con los conocimientos y el poder suficientes para combatir con eficacia la evasión de impuestos y reducir la competencia fiscal.

Cualquier estrategia política alternativa y significativa en el ámbito de la gobernanza medioambiental mundial debe rechazar la privatización del agua, de la energía y, en general, de los bienes comunes; debe combatir la monetización de la naturaleza, y rechazar el debilitamiento o la sustitución de la regulación vinculante por meros mecanismos del mercado. La UE podría mejorar su propia capacidad

de desarrollar la sostenibilidad a largo plazo si se comprometiera con un nuevo tipo de multilateralismo. En lugar de intentar reclamar siempre el papel principal para sí misma —o para sus Estados miembros principales— y en lugar de dirigirse a los demás como si fueran subordinados que necesitan un líder, la UE y sus Estados miembros deberían practicar un tipo de diplomacia abierta, en la que los más avanzados en un ámbito específico ejerzan el liderazgo.

Introducción

La Unión Europea (UE) se enfrenta a una crisis compleja. La crisis financiera que empezó en EE. UU. en 2007 y se agudizó de forma drástica en 2008 ha puesto de manifiesto las profundas brechas existentes en la arquitectura del proyecto más ambicioso de la UE, la unión económica y monetaria. Mientras los Gobiernos europeos intentaban hacer frente al peligro de colapso financiero y al impacto de la recesión más grave desde la década de 1930, los déficits públicos se disparaban. La crisis de la deuda que estalló en 2010 en Grecia, se extendió rápidamente, primero a Irlanda y Portugal, y después a España e Italia.

Se impusieron políticas de austeridad, primero a los países de la Europa Oriental y posteriormente a los países de la periferia de la zona del euro, como condición para recibir el apoyo financiero de la UE y del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, las políticas de austeridad se están aplicando ahora cada vez más en los países ricos que constituyen el núcleo de la zona del euro. Bajo el impacto de las políticas profundamente conservadoras que están adoptando las autoridades nacionales y europeas en respuesta a la crisis, el desempleo y las dificultades sociales están aumentando en gran parte de Europa.

Una potente dinámica capitalista ha dirigido el desarrollo de la Unión Europea desde sus comienzos. Sin embargo, los primeros años se caracterizaron por el pleno empleo y se logró alcanzar un grado significativo de avance social para la mayoría de los ciudadanos de la UE. Esta situación empezó a cambiar en la década de 1980. Las principales empresas capitalistas adoptaron una postura más agresiva respecto a sus empleados; el capital financiero empezó a tener un papel cada vez más importante, y la UE y los Estados miembros avanzaron hacia una serie de políticas neoliberales, como la desregulación, la privatización y el fomento de la competencia, que supuso un cambio significativo a favor de los intereses del capital privado.

La expansión de la UE hacia el este abrió toda una nueva región para la inversión, la producción y las ventas a las grandes empresas de la Europa Occidental, mientras que la creación de la zona del euro permitió una intensificación de la división del trabajo dentro de la Europa Occidental, lo que permitió que Alemania y otros Estados del norte logaran una expansión asombrosa de sus exportaciones. En la actualidad, bajo los auspicios de la crisis, se ha iniciado un proceso de reestructuración de gran alcance. Las empresas más grandes y de mayor éxito refuerzan su posición; la agenda social se reorganiza con recortes especialmente graves en los salarios y en la prestación de servicios sociales en los países más afectados por la crisis, y la posición de los países núcleo se refuerza mientras que la de los países de la periferia se debilita.

La crisis está poniendo de relieve la construcción profundamente antidemocrática de la Unión Europea. La Comisión Europea asume una autoridad cada vez mayor para supervisar los presupuestos nacionales e impone unas normas doctrinarias englobadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se intensificarán aún más con la adopción del llamado Pacto Presupuestario. Mientras que los parlamentos nacionales son, de hecho, despojados de la competencia de supervisión presupuestaria que tenían antes, el Parlamento Europeo —a pesar de un aumento limitado de sus competencias— es todavía incapaz, lamentablemente, de ejercer ningún tipo de control democrático significativo sobre la política económica a nivel europeo. La propuesta de una

unión bancaria podría ser un paso importante para lograr una supervisión europea eficaz de los bancos, pero la manera en que se plantea reforzará aún más la posición del Banco Central Europeo, una institución que en la actualidad está completamente fuera de cualquier proceso de responsabilidad democrática. Esta es una Europa de las élites, en la que poderosos grupos de presión son capaces de ejercer una influencia decisiva tras las puertas cerradas de la administración de Bruselas, a salvo de la mirada de los ciudadanos europeos.

La relación entre los Estados miembros se ha acentuado también de forma significativa. El Gobierno alemán, junto con sus mayores aliados, en particular los Gobiernos de los Países Bajos y Finlandia, ha asumido una posición todavía más fuerte, a veces dentro de las estructuras oficiales y otras veces a través de las llamadas «coaliciones de voluntarios ('coalitions of the willing')». Se ha perdido cualquier esperanza de que la elección de un presidente del Partido Socialista en Francia represente un desafío al énfasis desmesurado de la UE en las políticas de austeridad. Para muchos jefes de Gobierno europeos, parece que el camino hacia una decisión en Bruselas ahora pasa por Berlín.

La idea de que la economía alemana puede ser, en algún sentido, un modelo para la UE es bastante errónea. El desarrollo económico de Alemania desde la introducción del euro ha dependido de una estrategia agresiva basada en la exportación, en la que el mayor estancamiento salarial y el descenso de la demanda interior se compensaron con un creciente excedente comercial. Mientras aumentaban los beneficios, se creó un sector de trabajadores mal remunerados que en la actualidad abarca aproximadamente el 20 % de la población activa. Al mismo tiempo, mientras que el comercio internacional de la UE está más o menos en equilibrio, algunos países europeos se han enfrentado a un creciente déficit comercial.

Se suponía que las entradas de capital en los países periféricos de la UE promovían un proceso de convergencia económica; no obstante, en muchos países tan solo estimularon el consumo y la creación de burbujas económicas insostenibles. Desde el comienzo de la crisis, las entradas de capital han caído de forma brusca y la divergencia entre los Estados miembros ha aumentado. Solo un gran programa de inversiones en proyectos sostenibles que cree puestos de trabajo cualificados y bien remunerados puede hacer retroceder este proceso.

A nivel mundial, la UE ha desempeñado un papel marcadamente neomercantilista y ha reclamado una extensión del comercio libre de productos manufacturados en las negociaciones estancadas de la Organización Mundial del Comercio. Mientras tanto, los países en vías de desarrollo que desean mantener el acceso a los mercados europeos han tenido que firmar los llamados Acuerdos de Asociación Económica, que les obligan a abrir sus economías a las compañías multinacionales europeas de una manera que va mucho más allá de los requisitos de la OMC.

Tal vez la característica más trascendental de la compleja crisis a la que se enfrenta Europa es el desafío del cambio climático mundial. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) celebrada en julio de 2012 no se logró alcanzar ningún acuerdo importante. Entretanto, las fotografías aéreas registran el retroceso de los casquetes polares y tormentas de una intensidad sin precedentes azotan el planeta, desde Pakistán hasta Nueva York. Europa, por ser una de las regiones más ricas en el mundo, debe dar máxima prioridad a promover una transformación

económica que logre una reducción drástica del consumo de energía y otros recursos no renovables y de la emisión de gases de efecto invernadero.

En el último año, los sindicatos y los movimientos sociales han protagonizado movilizaciones impresionantes, sobre todo en los países periféricos de la zona del euro que se enfrentan a los programas de austeridad más severos, donde se organizó la primera huelga general coordinada de la historia el 14 de noviembre de 2012. Han surgido también varias iniciativas importantes para promover una mayor coordinación entre movimientos a nivel europeo. El propósito del presente EuroMemorandum es contribuir al desarrollo de estas iniciativas y promover una Europa diferente que se base en los principios de participación democrática, justicia social y sostenibilidad medioambiental. A diferencia de como se había hecho en años anteriores, los capítulos del presente EuroMemorandum se han organizado por temas. En cada capítulo intentamos resumir los principales acontecimientos del año transcurrido, identificar algunos de los problemas principales de las políticas adoptadas por las autoridades nacionales y europeas, y apuntar las bases de un enfoque alternativo.

1. Política económica y financiera

1.1. Desarrollos económicos clave de 2012

La expansión económica de la Unión Europea (UE) se estancó en 2012, con un nivel de producción inferior al de 2008 (véase Tabla 1)². En la mayoría de Estados miembros el índice oficial de desempleo continuó aumentando durante el año 2012, mientras que los salarios reales se mantuvieron al mismo nivel o disminuyeron. No obstante, igual que en años anteriores, se han producido variaciones regionales importantes.

En los estados periféricos de la zona del euro, el impacto de las estrictas políticas de austeridad ha provocado recesiones en Italia y España y recesiones especialmente profundas en Portugal y sobre todo en Grecia, donde el nivel de producción ha caído un 17 % desde 2007. Las dificultades más graves se extienden cada vez más: el desempleo es muy elevado en estos países y los índices oficiales de desempleo alcanzan el 25 % en España y Grecia; los salarios reales siguen disminuyendo y, en comparación con los niveles anteriores a la crisis, han bajado un 9 % en Portugal y un 19 % en Grecia, mientras se produce un acentuado deterioro de los servicios públicos como consecuencia de la estricta política de recortes.

En la Europa Oriental, la mayoría de países reflejaron cierto crecimiento durante 2012, aunque en todos ellos, a excepción de Polonia y Eslovaquia, la producción se encuentra todavía a niveles anteriores a la crisis. En los países bálticos, que durante 2008 y 2009 padecieron los peores envites de la recesión, la producción se encuentra todavía un 6 % por debajo de los niveles anteriores a la crisis en Estonia y Lituania, cifra que alcanza el 13 % en Letonia. A pesar del leve descenso del desempleo en los países bálticos, en parte gracias a una rápida emigración, el índice se mantiene elevado y desde el principio de la crisis los salarios reales han caído un 9% en Letonia y un 16% en Lituania. En cambio, en Polonia la producción ha crecido un 13 % desde el principio de la crisis, aunque se ha producido también un leve aumento del desempleo y los salarios reales han descendido un 1 % respecto a su nivel máximo.

En el núcleo de la zona del euro, la mayoría de países creció en cierta medida durante 2012, aunque la contención de la demanda en otros mercados de la zona del euro provocada por las políticas de austeridad empañó este crecimiento. Los países núcleo se vieron también perjudicados por una ralentización del crecimiento internacional, especialmente en EE. UU. y China. En Alemania, donde la exportación había contribuido a potenciar una sólida expansión durante 2010 y 2011, la previsión de crecimiento para 2012 era inferior al 1 %. Aunque el índice de desempleo alemán se redujo al 5,4 % en 2012 y los salarios reales aumentaron un 1 %, esta evolución será difícil de sostener a menos que se produzca un gran cambio y el crecimiento alemán deje de depender en gran medida de la exportación.

La situación económica de Europa se ha visto exacerbada por las políticas de la UE y los Gobiernos nacionales como respuesta a la crisis de la deuda de la zona del euro, que estalló en Grecia en 2010 y

² Hacia finales de 2012, muchas instituciones, entre las cuales el FMI y la OCDE, revisaron a la baja sus previsiones para el 2012 y el 2013, por lo que los resultados podrían perfectamente ser peores que los indicados en el texto.

luego se extendió a Irlanda y Portugal. Estas políticas se han centrado en promover la austeridad y no han sido capaces de responder de manera adecuada a una situación financiera extremadamente precaria.

Las previsiones según las cuales los Gobiernos iban a tener que rescatar más bancos, especialmente en España e Italia, provocaron un aumento en las ventas de bonos del Estado durante el segundo semestre de 2011. Al mismo tiempo, con la caída de los precios de los bonos, los bancos debían hacer frente a mayores pérdidas, ya que ellos mismos poseían grandes cantidades de bonos del Estado. A medida que se intensificaba la interacción de la crisis de la deuda y la crisis bancaria, crecía la preocupación del Banco Central Europeo (BCE) por la precaria situación del sector bancario. En diciembre de 2011 el BCE puso en marcha la operación de refinanciación a largo plazo, que comportaba otorgar a los bancos un préstamo de 493.000 millones de euros, seguido por otro de 529.000 millones de euros en febrero de 2012. Los préstamos se concedían a un plazo de 3 años, con un tipo de interés del 1% y, en clara contraposición a los préstamos otorgados por la UE a Gobiernos con dificultades, no llevaban consigo ningún tipo de condiciones. Esta enorme inyección de fondos alivió temporalmente la presión directa que padecían los bancos. Estos utilizaron unos 150.000 millones de euros para comprar bonos del Estado, lo cual supuso un cierto apoyo al precio de los mismos y suculentos beneficios para los bancos, gracias al amplio diferencial de los tipos de interés. No obstante, gran parte de los fondos volvieron a depositarse en el BCE, por lo que el montante de préstamos que los bancos concedieron a empresas y hogares en la zona del euro disminuyó levemente durante los primeros nueve meses de 2012.

Tabla 1: Indicadores de crecimiento de la producción, el desempleo y los salarios en la UE

		Crecimiento PIB 2011-12, %*	Nivel máximo crecimiento PIB 2012, %*	Índice de desempleo sep. 2012, %*	Crecimiento salario real 2011-12, %**	Nivel máximo crecimiento salario real 2012, %**
	Zona del euro (17)	-0,4	-1,5	11,36	-0,1	-0,4
	Unión Europea (27)	-0,3	-1,1	10,6	-0,1	-0,8
Núcleo de la zona del euro	Austria	0,8	1,6	4,4	0,5	-1,4
	Bélgica	-0,2	1,1	7,4	0,5	-0,2
	Finlandia	0,1	-2,8	7,9	0,2	-0,1
	Francia	0,2	0,2	10,8	0,2	2,4
	Alemania	0,8	2,7	5,4	1,0	1,9
	Luxemburgo	0,4	-0,0	5,2	-0,4	-1,0
	Países Bajos	-0,3	-1,4	5,4	-0,3	-0,8
Periferia de la zona del euro	Grecia	-6,0	-19,8	25,4	-7,8	-19,3
	Irlanda	0,4	-6,4	15,1	-1,2	-3,4
	Italia	-2,3	-6,7	10,8	-1,4	-2,9
	Portugal	-3,0	-6,1	15,7	-5,1	-9,2
	España	-1,4	-5,0	25,8	-1,8	-5,8
Nueva zona del euro	Chipre	-2,3	-2,4	12,2	-3,7	-3,7
	Estonia	2,5	-5,5	10,0	0,9	-6,7
	Malta	1,0	3,9	6,4	-1,3	-4,8
	Eslovaquia	2,6	5,1	13,9	-2,1	-4,8
	Eslovenia	-2,3	-8,3	8,4	-2,2	-2,3
Países nórdicos fuera de la zona del euro	Dinamarca	0,6	-3,3	8,3	-0,5	-1,3
	Suecia	1,1	5,7	7,8	1,9	1,5
	Reino Unido	-0,3	-2,6	7,8	-0,2	-3,2
Europa Oriental fuera de la zona del euro	Bulgaria	0,8	-2,8	12,4	2,1	5,6
	Croacia	-1,9	-10,0	15,2	-1,9	-1,3
	República Checa	-1,3	-1,5	6,8	-0,5	1,7
	Hungría	-1,2	-5,1	10,6	-1,2	-11,6
	Letonia	4,3	-13,2	15,9	0,5	-9,3
	Lituania	2,9	-5,8	12,9	0,1	-15,7
	Polonia	2,4	12,8	10,1	0,3	-1,1
Rumanía	0,8	-5,1	7,1	0,9	-6,6	

Fuente: * Eurostat (noviembre de 2012, el nivel máximo del PIB es el más elevado de 2007 o 2008. ** Ameco (noviembre de 2012), el nivel máximo del salario real es el más elevado entre 2007 y 2010.

Con el deterioro de la situación económica durante el primer semestre de 2012, los Gobiernos de la zona del euro se centraron en transponer a sus ordenamientos jurídicos nacionales el llamado Pacto Presupuestario. En gran parte por la insistencia de Alemania, 25 países pactaron el texto a finales de 2011, aunque muchos de ellos lo hicieron de manera renuente. Este pacto obliga a los Estados a aprobar una ley de rango constitucional que en el futuro restrinja a un máximo del 0,5 % del PIB el déficit presupuestario estructural. Esta medida ignora totalmente el hecho de que, en la mayoría de países, los déficits presupuestarios no fueron la *causa* de la situación actual, sino la *consecuencia* de la crisis financiera que se originó en EE. UU. entre 2007 y 2008. El Pacto Presupuestario reducirá drásticamente la capacidad futura de los Gobiernos para llevar a cabo una política fiscal activa.

Además, ha cosechado amplias críticas debido a la ambigüedad con que define qué es el déficit estructural y en qué momento es necesario tomar medidas al respecto. El hincapié que se ha hecho en la consolidación fiscal muestra también que las autoridades de la UE no disponían de política efectiva alguna para contrarrestar las tendencias recesivas que se estaban produciendo en Europa. A medida que las previsiones confirmaban que países como España continuarían teniendo dificultades para pagar sus deudas, se intensificó la especulación contra los bonos del Estado de dichos países.

A finales de julio de 2012, el presidente del BCE, Mario Draghi, anunció que el BCE haría «lo que fuera necesario» para preservar el euro, lo que provocó un aumento inmediato del precio de los bonos del Estado de España e Italia. En septiembre, el BCE acordó los detalles de un programa conocido con el nombre de Operaciones Monetarias de Compraventa (OMT) para llevar a cabo una serie de intervenciones ilimitadas y a gran escala en los mercados de bonos del Estado con el objetivo de estabilizar el precio de los bonos amenazados. Esta estrategia es la misma que han llevado a cabo los bancos centrales de EE. UU. y el Reino Unido desde el inicio de la crisis. (La intervención previa del BCE en los mercados de bonos había sido a pequeña escala y limitada en términos temporales.) No obstante, se anunció que dicha estrategia se llevaría a cabo solo si previamente los Gobiernos llegaban a un acuerdo sobre las condiciones para un préstamo del fondo de rescate de la zona del euro. Este requisito conlleva una posible intensificación de las políticas de austeridad que, a su vez, han sido las que han sumido a muchos países en un ciclo recesivo. Incluso esto fue demasiado para el director del Bundesbank alemán, quien criticó públicamente la propuesta. Resulta significativo que la canciller alemana, Angela Merkel, expresara su apoyo a favor de la propuesta de Draghi.

En julio de 2012 estaba prevista la sustitución del fondo de rescate original de la zona del euro, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) temporal creado en 2010 y dotado con 440.000 millones de euros, por el Mecanismo Europeo de estabilidad (MEE). Llegada la fecha, la puesta en marcha del MEE se pospuso hasta septiembre de 2012 debido a un intento fallido de bloqueo ante el Tribunal Constitucional alemán por parte de un grupo de parlamentarios disidentes. El MEE permitirá conceder préstamos por un valor total de 500.000 millones de euros, financiados principalmente mediante la emisión de bonos. Sin embargo, esta cantidad equivale solamente a una sexta parte de la deuda pendiente de Italia y España, y el hecho de dar a entender cuáles son los límites de la intervención de la UE podría potenciar la especulación en el futuro.³

Los jefes de gobierno de la UE se reunieron a finales de junio de 2012 en su 19.^a cumbre desde el estallido de la crisis y acordaron varias medidas relevantes. En primer lugar, se acordó la creación de la Unión Bancaria Europea. Se trata de una innovación institucional sustancial en la arquitectura de la Unión Europea e implicará la creación de un mecanismo único europeo de supervisión bancaria en la zona del euro. En segundo lugar, con el objetivo de romper el círculo vicioso entre las pérdidas bancarias y los bonos del Estado, se acordó que el MEE tendría la capacidad de recapitalizar los bancos de los países directamente para así evitar acrecentar el peso de la deuda de los Gobiernos nacionales. Esta medida perseguía aliviar la presión sobre España y un planteamiento parecido se aplicaría a Irlanda. No obstante, esta asistencia estaba sujeta al establecimiento previo del mecanismo único europeo de supervisión bancaria. En tercer lugar, se aprobó la concesión de

³ Véase De Grauwe, Paul. «Only a more active ECB policy can solve the euro crisis». *CEPS Policy Brief*, agosto de 2012.

120.000 millones de euros para promover el crecimiento mediante la inversión en infraestructuras. Se trata de un paso adelante, pero equivale apenas al 1 % del PIB de la zona del euro y se llevará a cabo durante varios años. Tiene, además, un componente ilusorio, ya que una parte corresponde a fondos estructurales existentes que no se han gastado porque los Gobiernos nacionales, limitados por las políticas de austeridad, no han podido recabar la financiación compensatoria necesaria. Habrá que suavizar estas normas si se pretende que los países con más dificultades se beneficien de estas medidas.

José Manuel Barroso, presidente de la Comisión, desveló en su discurso sobre el estado de la unión de septiembre de 2012 las propuestas para convertir el BCE en supervisor único de todos los bancos de la zona del euro. De todos modos, tras una reunión celebrada a finales de septiembre, los ministros de finanzas de Alemania, los Países Bajos y Finlandia declararon que los fondos del MEE no se utilizarían para cubrir deudas bancarias preexistentes, tal y como se había dado a entender a España e Irlanda. El plan de creación de una unión bancaria también suscitó diversas preguntas, entre las cuales la posibilidad de establecer un supervisor bancario para enero de 2013 (uno de los requisitos previos para utilizar los fondos del MEE para la recapitalización bancaria). Francia se ha manifestado a favor de avanzar rápidamente en la creación de un mecanismo único de supervisión bancaria, mientras que Alemania ha subrayado la naturaleza complicada de esta tarea. En la cumbre de octubre de 2012, los jefes de gobierno declararon que las propuestas para la creación de un supervisor único eran una cuestión urgente. No obstante, el objetivo de enero de 2013 no es vinculante. Otra fuente de tensión afloró cuando los países de la Europa Oriental, obligados a adoptar el euro en el futuro, mostraron su descontento ante la limitación de sus derechos en virtud de las propuestas de la Comisión en cuanto a la unión bancaria.

Durante el segundo semestre de 2012, la voluntad del BCE de intervenir temporalmente en los mercados de bonos estabilizó las presiones especulativas contra los bonos de países periféricos de la zona del euro. Además, el Gobierno alemán ha reconocido que la salida de Grecia de la zona del euro constituiría un enorme foco de inestabilidad. Sin embargo, los sistemas bancarios de los países periféricos de la zona del euro se desangran mientras los capitales huyen hacia el extranjero, en particular hacia Alemania. En octubre de 2012, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, presentó propuestas para avanzar en la unión económica, entre ellas la creación de un ministerio europeo de finanzas.⁴ No obstante, se prevé que esta posibilidad esté sujeta a las mismas reglas presupuestarias estrictas que se aplican a los Gobiernos nacionales y se concibe principalmente como un instrumento para establecer un control más firme y centralizado sobre las políticas fiscales nacionales. En octubre de 2012, incluso el manifiestamente conservador Fondo Monetario Internacional puso en tela de juicio la pertinencia del interés de la UE por la austeridad fiscal.⁵ Mientras la economía europea se estanca y aumenta la cifra de ciudadanos europeos expuestos al desempleo, la pobreza y los recortes en servicios públicos básicos, la principal propuesta de la Unión Europea para promover la reactivación económica reside esencialmente en reiterar su intención de establecer una disciplina fiscal.

⁴ Presidente del Consejo Europeo, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union: Interim Report*, 12 de octubre de 2012.

⁵ Fondo Monetario Internacional. *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2012. En particular, demuestra que el impacto negativo de los recortes del gasto público sobre la producción podría ser mucho más elevado que lo que se había previsto con anterioridad (p. 41-53).

1.2. La errónea respuesta de la UE

La política fiscal de la UE parece destinada a continuar e incluso reforzar la austeridad que subyace a la configuración institucional actual del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) revisado, del Pacto Presupuestario y de las condiciones asociadas a los préstamos del FEEF y del MEE. Si se sigue adelante en la misma línea, esta estrategia provocará años de estancamiento en el conjunto de la zona del euro y una depresión crónica de severas consecuencias económicas, sociales y políticas para las economías con más dificultades de la periferia.

Tras numerosas y rápidas enmiendas resulta difícil discernir cuál de las restricciones sobre el déficit y la deuda de los Gobiernos impondrá mayores limitaciones a los Estados miembros durante los años venideros. Según supuestos plausibles, las reglas más restrictivas para la mayoría de países serán los procedimientos de déficit excesivo (PDE) y los programas de ajuste derivados del FEEF y del MEE, que vendrán seguidos a medio plazo por el límite de un 0,5 % del PIB para el déficit presupuestario ajustado cíclicamente que se establece en el Pacto Presupuestario. Para los países con niveles muy elevados de deuda pública (es decir, Irlanda, Grecia, Italia y Portugal) el nuevo aspecto del PDE relacionado con la deuda, según el cual los excesos de deuda superiores al 60 % del PIB deberán reducirse a razón de 1/20 al año, conllevará ulteriores contracciones fiscales de envergadura.

Una estimación aproximada de una consiguiente estrategia fiscal negativa acumulada entre 2013 y 2016 muestra una alarmante cifra del 3,5 % del PIB para la zona del euro en su conjunto; de entre el 5 % y el 8 % en Italia, Portugal, Eslovenia, España y Chipre, y de más del 10 % del PIB en Irlanda y Grecia.⁶ En las condiciones actuales, en que los esfuerzos de consolidación simultáneos se realizan de manera generalizada del lado del gasto y con la política monetaria en el extremo opuesto, el multiplicador fiscal promete ser de dimensiones considerables. Aun utilizando un multiplicador fiscal moderado de alrededor de uno se percibe el potencial destructivo inherente al actual régimen de austeridad. En este caso, la estrategia fiscal negativa se transformaría en pérdidas de PIB de exactamente la misma magnitud, con la consiguiente destrucción de millones de empleos. No hay absolutamente ninguna prueba de que la consolidación genere efectos beneficiosos en términos de confianza, tal y como sugiere la mayoría de economistas convencionales. De hecho, un simple vistazo al funcionamiento de las economías de la zona del euro durante los últimos años muestra que los países con las estrategias fiscales negativas más amplias son aquellos que ahora se encuentran en una situación de recesión. Asimismo es evidente que la austeridad no ha traído consigo ninguna mejora en las primas de riesgo de los bonos del Estado.

Bajo el régimen institucional y político actual, las consecuencias de la austeridad (niveles de producción negativos y efectos sobre el empleo) acrecentarán a su vez la necesidad de llevar a cabo más restricciones fiscales para alcanzar la baja magnitud de los valores establecidos como objetivo. La aparición de un círculo vicioso en que los esfuerzos de consolidación conducen a un aumento en los niveles de déficit y deuda, y estos, a su vez, conducen a mayores esfuerzos de consolidación, es una posibilidad peligrosa que ya puede observarse en algunos países.

⁶ Véase Truger, Achim; Paetz, Christian. «The economic effects of austerity policies in Europe: Some back of the envelope calculations». Artículo presentado en la 18.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa, Universidad de Poznan, 28-30 de septiembre de 2012 (disponible en www.euromemo.eu).

Con el objeto de evitar que se desarrolle este tipo de círculos viciosos, es necesario reformar las tres limitaciones institucionales relevantes de la política fiscal al mismo tiempo. Si el Consejo decide otorgar más margen de maniobra posponiendo el plazo del PDE, el ajuste necesario en virtud del Pacto Presupuestario será mayor. Y si se amplía la pauta de transición hacia una balanza estructural equilibrada del gobierno, aumentarán los ajustes necesarios impuestos por el criterio de deuda del PDE. Lo que se presenta como un procedimiento complicado de tres niveles para alcanzar la sostenibilidad fiscal es, en realidad, más bien un procedimiento de tres pasos para estrangular el crecimiento de las economías de la zona del euro.

La unión bancaria

Los Gobiernos de la zona del euro y de la UE empiezan a entender que las reformas previas del sistema financiero no han sido suficientes para hacer frente a la gravedad de los problemas. Durante el 2012 se han concebido nuevos pasos a seguir. Se intentó limitar los efectos negativos del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE), el BCE decidió ampliar su papel de prestamista de última instancia y se acordó la creación de la Unión Bancaria para retomar el control de la crisis del euro.⁷ A pesar de estas decisiones, permanece intacta la lógica de «demasiado poco y demasiado tarde» y la filosofía de salir del paso seguirá adelante.

Cada vez hay un mayor consenso alrededor de la concepción según la cual el establecimiento del euro adoleció desde el principio de una falta de homogeneidad en lo que a su marco regulador se refiere. La propuesta de una Unión Bancaria Europea incluye los elementos siguientes:

- Un reglamento que convierte el BCE en la estructura común de supervisión de los 6.000 bancos de la zona del euro;
- Reglas comunes para los requerimientos de capital y otras reformas que permitan aplicar a escala comunitaria los Acuerdos de Basilea III;
- Un sistema común de garantía de depósitos;
- Una resolución o mecanismo comunes para la reactivación de entidades bancarias en apuros.

De acuerdo con el borrador de la propuesta, el BCE tendrá derecho a autorizar o retirar la autorización a un banco, cesar a su directiva, solicitar cualquier tipo de información, llevar a cabo inspecciones e imponer sanciones pecuniarias. El BCE deberá contestar preguntas ante el Parlamento Europeo e informar de manera periódica sobre estas actividades para dar una imagen de responsabilidad democrática. No obstante, será el Consejo quien nombre a la directiva de la nueva institución.

A primera vista el proyecto podría parecer razonable. Pero tras examinar los detalles de la propuesta, queda claro que la Unión Bancaria generará nuevos problemas sin aportar soluciones. Cabe poner en duda si el sistema propuesto logrará recobrar el control sobre la crisis.

En primer lugar, existe el problema de la relación entre la nueva institución creada bajo el paraguas del BCE y la Autoridad Bancaria Europea (ABE) existente, fundada en 2011. La ABE es responsable de

⁷ Para un análisis más detallado, véase el boletín *Newsletter on EU Financial Reforms*, editado por Somo y Weed, edición especial número 13, julio de 2012.

los 27 Estados miembros de la UE, mientras que la nueva estructura del BCE solamente se encargará de la zona del euro. Este hecho ahondará en la fragmentación de la UE.

Además, se genera una situación de conflictos de intereses internos. Por ejemplo, ¿qué sucede si el BCE, en su función de supervisor, debe cerrar un banco que tiene deudas con el mismo BCE, debiendo de este modo hacer frente a las pérdidas?

Y, por supuesto, como en todo proyecto europeo, se produce una tensión entre las esferas nacionales y supranacionales. Es imposible que una sola institución supervise 6000 bancos. En consecuencia, la nueva institución dependerá ampliamente de las administraciones de los Estados miembros, cosa que supondrá una notable pérdida de eficiencia⁸.

El sistema común de garantía de depósitos sigue siendo un asunto demasiado delicado en términos políticos para muchos países y, puesto que se trata de un asunto de dinero y de distribución del dinero, los intereses nacionales se verán reforzados. A modo de ejemplo se puede citar el caso de las cajas de ahorros, que no participaron de la especulación generalizada previa al estallido de la crisis y que rechazan responsabilizarse de las pérdidas en las que incurrieron los bancos de inversión a raíz de sus modelos de gestión empresarial especulativa. Al mismo tiempo, el Gobierno de Finlandia rehúsa participar en las garantías para los bancos griegos, mientras que el Gobierno alemán se niega a respaldar a los bancos italianos. Sea como fuere, la supervisión común, el sistema de garantía de depósitos y el mecanismo de resolución son como un trípode. Si una de las tres patas falla, toda la estructura se viene abajo.

1.3. Promoción del pleno empleo y la estabilidad financiera

Durante los últimos años, la política económica de la UE se ha centrado excesivamente en el déficit presupuestario, pero los dos déficits que requieren una atención urgente son el del empleo y el democrático. Las políticas macroeconómicas deben tener como objetivo la reducción del déficit ocupacional y la configuración de estas políticas debe modificarse de manera que contribuyan a combatir el déficit democrático de la Unión Europea.

Debe reconducirse la política presupuestaria hacia el objetivo de reducir el déficit del empleo. La mejora en el uso del gasto debería utilizarse para promover proyectos de inversión social y medioambientalmente deseables que contribuyan a alcanzar el pleno empleo con trabajo de calidad. Es necesario acabar con los ataques al gasto en prestación de servicios sociales y reorientar las políticas fiscales hacia un sistema más progresivo, algo que en sí mismo conduciría a reducir los déficits presupuestarios. Los mayores ingresos (por ejemplo, los superiores 250.000 €) deberían tributar a un tipo alto marginal (quizá del 75 %).

Los Gobiernos de los países de la zona del euro no tendrían que estar sujetos a las restricciones derivadas del Pacto Presupuestario. Más que la austeridad generalizada, lo que debe estar a la orden del día es una reflación coordinada. Es imprescindible que el BCE, y los bancos centrales nacionales

⁸ En las decisiones preliminares sobre la Unión Bancaria Europea tomadas tras la redacción de este documento se ha aprobado que el BCE supervisará solamente los bancos grandes (con más de 30.000 millones de euros en activos) mientras que los demás bancos serán supervisados por autoridades nacionales. [Nota de revisión]

para los países que no pertenecen a la zona del euro, presten su apoyo rotundo a las políticas presupuestarias a favor de la prosperidad y que no persistan en sus continuos llamamientos a la consolidación presupuestaria.

Una moneda única requiere una política presupuestaria de alcance federal con competencia para aumentar las cargas fiscales, con niveles sustanciales de gasto público y con capacidad de incurrir en déficits y superávits. Si se aplica correctamente y no depende de prescripciones acerca del equilibrio presupuestario, una política presupuestaria federal amortiguaría los efectos de una recesión tanto a nivel federal como nacional y regional. También garantizaría que las transferencias fiscales se llevaran a cabo de manera efectiva entre las regiones más ricas y las más pobres. La fiscalidad federal sustituiría algunos de los elementos de la fiscalidad nacional, por lo que su diseño debe ser progresivo de modo que sus propiedades estabilizadoras se vean respaldadas. Resulta difícil estimar a ciencia cierta el tamaño preciso que debería tener el presupuesto federal para cumplir estos objetivos de estabilización, pero probablemente sea del orden del 10% del PIB de la UE, y no del 1% como en la actualidad. La construcción de una política presupuestaria federal es un proyecto a largo plazo, pero se trata de un elemento esencial para garantizar el funcionamiento adecuado de una moneda única.

Los desequilibrios por cuenta corriente de la zona del euro en 2011 fueron desde los superávits del 9,2 % del PIB en los Países Bajos y del 5,7 % en Alemania, hasta los déficits del 6,4 % en Portugal y del 9,8 % en Grecia.⁹ En un sistema con tipo de cambio fijo (la moneda única lo es por excelencia), la corrección de estos desequilibrios por cuenta corriente resulta complicada y está sujeta a ajustes por la vía de la deflación en los países con déficit. El déficit por cuenta corriente solamente se sostiene mediante el acceso a crédito extranjero, mientras que el superávit por cuenta corriente se da únicamente si los países tienen la voluntad de conceder préstamos. Es necesario eliminar los graves desequilibrios por cuenta corriente en la zona del euro y hacerlo sin recurrir a una creciente austeridad. Las autoridades de la zona del euro deben reconocer que los países con superávit tienen tanta responsabilidad como los países deficitarios en la corrección de estos desequilibrios, y que los primeros pueden contribuir a ello mediante la adopción de políticas internas de reflación. Esto conllevará un incremento de la demanda de exportación en los países deficitarios mientras que un aumento salarial en los países con superávit reducirá su competitividad para la exportación.

Alemania en particular debería llevar a cabo un aumento salarial en sus cadenas de suministro internacionales hacia la Europa Oriental, abordar el problema creciente de un sector con bajos salarios y considerar una reducción permanente de la jornada laboral. Además, debería dar marcha atrás en su agresiva apuesta a favor de un mayor gravamen sobre las ventas en detrimento de las contribuciones a la seguridad social, que ha actuado como una devaluación y ha agravado los problemas de los países con déficits por cuenta corriente.

La política de empleo de la UE debe centrarse en el fomento de una ocupación segura y de alta profesionalización. Hay que combatir el aumento de las formas de empleo precarias, especialmente para los jóvenes, y el descenso salarial generalizado como parte de los ingresos nacionales que se han producido en la última década. La estrategia que persigue aumentar la competitividad de Europa por la vía de la reducción salarial es socialmente inaceptable, amén de estar abocada al fracaso

⁹ OCDE, *Perspectivas de la economía mundial*, junio de 2012.

porque siempre habrá países capaces de competir con sueldos todavía más bajos. Con el objetivo de promover el pleno empleo y como parte de una transformación progresiva a largo plazo hacia una sociedad en que el trabajo remunerado no domina la vida cotidiana, la semana laboral debería limitarse a 30 horas.

En lugar de las políticas de privatización y desregulación promovidas bajo los auspicios del Pacto Presupuestario, es necesario reforzar las políticas regionales e industriales para garantizar que los países deficitarios puedan reestructurar sus economías de manera sostenible. Con tal fin, el Banco Europeo de Inversión (BEI) debe prestar todo su apoyo a un programa sustancial de inversiones públicas y privadas, especialmente en los países periféricos del sur y del este de Europa que se han visto más intensamente afectados por la crisis y en los cuales el desempleo es más acuciante. El BEI ya está dotado de competencia de emitir eurobonos y mediante sus inversiones a largo plazo puede desempeñar un papel capital en la reducción de las crecientes divergencias en el seno de la UE.

Un marco global para la sostenibilidad financiera

Es imprescindible detener la gran expansión de las instituciones, los mercados y los instrumentos financieros que se ha producido en Europa desde la década de 1990.¹⁰ Debe existir una separación entre la banca comercial y la de inversión. Los bancos comerciales deben financiar los gastos principales de los hogares y los proyectos empresariales de inversión que sean deseables desde el punto de vista social y medioambiental. Deben promoverse las entidades bancarias comerciales públicas y cooperativas y establecer límites estrictos en cuanto al tamaño de los bancos privados para que, en caso de quiebra, no pongan en peligro la estabilidad financiera.

Es necesario restringir severamente los bancos de inversión, junto con los fondos de alto riesgo, los fondos de participación privada y todas las llamadas «instituciones bancarias en la sombra». No se les debe permitir operar con capital prestado y toda su actividad debe quedar sometida a examen público.

La difusión de innovaciones financieras complejas ha contribuido a aumentar la opacidad del sistema financiero y se ha visto alimentada por los intentos de eludir la legislación vigente. Mientras los bancos aplican sistemas prudenciales de múltiples niveles para alejar el riesgo de sus contabilidades y evitar cumplir con los requerimientos de capital mínimo, se ha producido un descenso en la provision de crédito para inversiones productivas. Por tanto, cabe poner a prueba todos los nuevos instrumentos financieros y las instituciones financieras deben demostrar que cada uno de ellos repercute beneficiosamente en los sectores no financieros de la economía antes de su aprobación. Aunque en apariencia cubran riesgos específicos, la mayoría de instrumentos derivados han conducido a un aumento del riesgo sistémico. Por lo tanto, antes de autorizar su uso es imprescindible someter este tipo de instrumentos a un control estricto y estandarizado.

La compraventa de valores mobiliarios debe llevarse a cabo en plataformas públicas autorizadas. Asimismo es necesario crear una agencia europea pública de calificación. Para reducir las transacciones especulativas a corto plazo, deberá aplicarse un impuesto sobre transacciones financieras a todas las transacciones.

¹⁰ Para un análisis más detallado, véase *EuroMemorandum 2012*, apartado 3.1.

La arquitectura del BCE favorece su independencia de las autoridades políticas, pero es evidente que no ha gozado de independencia ideológica ni ha estado exento de representar los intereses del sector financiero. Es necesario reconstruir esta arquitectura para garantizar su total responsabilidad democrática. Esto implicaría establecer como requisitos, por un lado, la comparecencia ante el Parlamento Europeo del presidente del BCE y de otros cargos para someter su actividad a examen público y, por otro, la composición de los órganos decisorios del BCE a partir de un amplio abanico de partes implicadas en vez de limitarla a miembros de los bancos centrales, como sucede actualmente. Además, el BCE debe integrarse en los procesos de toma de decisiones de la Unión Económica y Monetaria para facilitar la coordinación de las políticas.

Hace falta un nuevo marco para la sostenibilidad financiera.¹¹ Este marco debe basarse en un paradigma alternativo de la regulación financiera además de conllevar cambios institucionales profundos. Se debe reconocer que, a causa de la inestabilidad fundamental del capitalismo y las cualidades procíclicas de las finanzas, la disciplina de mercado no funciona.

Los cuatro principios fundamentales de un marco financiero estable para la zona del euro son los siguientes:

- El marco debe ser *exhaustivo*. Debe tener en cuenta todos los instrumentos de política económica con vistas a combinar políticas monetarias y fiscales prudentes. Debe desterrarse la separación entre la estabilidad monetaria y la financiera. En lugar de centrarse en la estabilidad de los precios, hay que apuntar a la promoción del pleno empleo y la prosperidad general en la zona del euro. Las principales preocupaciones del BCE deben ir en la dirección de la estabilidad financiera y no ceñirse a la estabilidad de los precios. Todo esto debe producirse en un marco de coordinación de las políticas en el cual se reconozca que las políticas fiscales y de otro tipo influyen en la estabilidad financiera.
- Las políticas deben ser *anticíclicas*. Deben contribuir a reducir las cualidades procíclicas de los mercados financieros y suavizar los ciclos económicos mediante los estabilizadores fiscales. Las políticas macroeconómicas y prudentes deben contrarrestar la aparición de desequilibrios financieros durante las fases de crecimiento. Esperar la fase de recesión y arreglar los desperfectos no es suficiente.
- El marco debe ser *sistémico*. Debe tener en cuenta todas las interacciones que se refuerzan recíprocamente entre el sistema financiero y el resto de la economía. Debe incluir tanto la supervisión de instituciones financieras individuales como la supervisión macroprudencial del sistema financiero.
- El marco debe tener *alcance europeo*. Las políticas monetarias, prudentes y fiscales deben diseñarse a escala europea, tomando en consideración tanto la heterogeneidad como las interacciones entre los países de la zona del euro y de la UE en conjunto.

¹¹ Véanse las propuestas en Hannoun, Hervé (2010). *Towards a global financial stability framework*, Bank for International Settlements.

2. Gobernanza de la UE

2.1. La Unión supervisora

Como respuesta a la crisis de la deuda soberana, se han producido grandes cambios en el funcionamiento de las instituciones de la UE y en la relación entre la UE y los Estados miembros. Estos se han traducido en un aumento de las competencias de la Comisión, con el consiguiente aumento del poder de los Estados dominantes del Consejo en las tareas de supervisión y control de los Estados miembros y en un refuerzo de las sanciones contra quienes se considere que infringen las normas.

En primer lugar, el «paquete de seis medidas» (Six Pack) de la nueva legislación aumenta las restricciones del Pacto de Estabilidad:

- Las sanciones (primero depósitos obligatorios y, luego, multas) ahora cubren no solo el incumplimiento del límite de déficit del 3 % del PIB, sino también los niveles «excesivos» de deuda, es decir, una deuda del sector público superior al 60 % del PIB; esta última debe reducirse una vigésima parte cada año;
- Los procedimientos judiciales contra los estados miembros que delinquen se automatizan — donde antes era necesaria una mayoría calificada del Consejo para continuar un proceso contra un estado miembro, dicha mayoría será ahora por regla general necesaria para detenerlo;
- Se le ha concedido a la Comisión el derecho a examinar las estructuras y prácticas administrativas que apoyan la política fiscal de los estados miembros;
- Las sanciones son ahora aplicables no solo a las deudas y los déficits «excesivos», sino también a un amplio abanico de «desequilibrios macroeconómicos excesivos». Las variables macro que hay que utilizar se enumeran en una «tarjeta de resultados» y en su mayor parte están relacionadas con la competitividad externa.

En segundo lugar, el «doble paquete», es decir, otras dos medidas legislativas actualmente en proceso, requiere que los Gobiernos de la zona del euro envíen borradores de los presupuestos a la Comisión antes de presentarlos en los parlamentos nacionales. A pesar de que «los parlamentos nacionales continúan siendo soberanos para votar la Ley de presupuestos», la Comisión ha concedido el derecho de «solicitar un borrador revisado».¹² Para los estados miembros que han aceptado créditos de un fondo de emergencia — el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) o su sucesor, el Mecanismo Europeo de Estabilización (MEE)-, se introduce una «vigilancia intensificada» trimestral.¹³ Estos estados tienen la obligación de adoptar medidas orientadas a [disminuir] las fuentes de inestabilidad». El incumplimiento puede conllevar la cancelación de los desembolsos del FEEF o el MEE.

Incluso antes de la aparición del paquete doble, ya existía un régimen de supervisión especial para estos Estados. La troika (formada por representantes de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional) que desembolsó fondos de emergencia (hasta el

¹² http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/governance/2012-03-14_six_pack_en.htm.

¹³ *ibid.*

momento a Grecia, Irlanda y Portugal dentro de la zona del euro y a Rumania fuera de ella) ha utilizado el poder de estas instituciones como acreedores para solicitar cambios de políticas y «reformas estructurales» que, desde luego, no serían competencia de la Comisión si esta actuara simplemente como una institución de la UE. Por ejemplo, la troika ha solicitado que Grecia realice cambios drásticos en su sistema de negociación colectiva (incluida una reducción del salario mínimo del 32 % para las personas adultas y del 22 % para las personas jóvenes), que reorganice su sistema de pensiones públicas y que privatice los bienes de Estado especificados. En cualquier caso, estos tres Estados, junto con Rumania, están ahora sujetos a un sistema de tutela integral por parte de la Comisión. Puesto que el presidente del BCE, Mario Draghi, ha hecho depender su apoyo a las respectivas emisiones de bonos de la aceptación de créditos del FEEF o del MEE, es posible que Italia, España y otros Estados (tanto Chipre como Eslovenia están en la línea de fuego) se vean obligados a aceptar un régimen de supervisión similar.

En tercer lugar, en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, acordado en diciembre de 2011 y firmado por 25 Estados miembros de la UE, se repiten las normas del Pacto de Estabilidad enmendado y en aspectos clave las hace aún más estrictas. En el Pacto Presupuestario, que es la parte principal del Tratado, se introduce una norma adicional para los créditos al sector público: el déficit «estructural» (es decir, corregido por el efecto de las fluctuaciones cíclicas) no debe superar el 0,5 % del PIB. Los Estados miembros con las cifras más elevadas deben preparar y aplicar planes de corrección bajo la supervisión tanto de la Comisión como de instituciones «independientes» que cada Estado miembro debe determinar. Los Estados signatarios deben introducir estos requisitos, incluidas las correcciones fiscales «automáticas», en la legislación nacional, preferiblemente con fuerza constitucional. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea está autorizado para imponer multas por incumplimiento. La característica esencial del Pacto Presupuestario es llevar el constitucionalismo económico que se inició con el Tratado de Maastricht a un punto extremo promulgando normas y restricciones nuevas que tiendan a poner las políticas económicas nacionales en piloto automático, sin espacio para maniobrar. El Tratado permite que los Estados miembros litiguen unos contra otros si se considera que sus normas se han infringido, lo que solo puede generar sospechas y desconfianza entre los Estados miembros.

El Consejo ha desempeñado un papel destacado en estas medidas, y algunos de los Estados miembros económicamente más fuertes, especialmente Alemania, han propuesto fuertes restricciones a los más débiles. La mayoría de derechas del Parlamento ha respaldado las medidas, mientras que el centro izquierda, a pesar de algunas críticas concretas, no ha sido capaz de presentar una oposición basada en fuertes principios contra estas.

2.2. Austeridad y legitimidad

El régimen de supervisión que se ha descrito brevemente no puede hacer más que agravar los problemas de legitimidad, antiguos y cada vez más profundos, de la Unión Europea. Estos tienen varios aspectos estrechamente relacionados:

- El *déficit democrático* que protege la toma de decisiones de la UE de las fuerzas democráticas, lo que tiene relación tanto con la debilidad estructural del Parlamento Europeo como con el papel dominante del Consejo, que está tras la Comisión, a la hora de formular políticas y promulgar

leyes. Está claro que en el Consejo y, especialmente, en el Consejo Europeo, las relaciones de poder entre los Estados miembros determinan las decisiones clave. Nótese que el Parlamento Europeo no tiene poder para tomar decisiones sobre el «semestre europeo», es decir, en los procedimientos del primer semestre de cada año mediante los que las políticas macroeconómicas y de «reforma» nacionales se presentan y son corregidas por la Comisión y el Consejo.

- La ausencia de una democracia fuerte tiene como corolario la influencia excesiva de los lobbies corporativos que dominan los comités técnicos de la UE y pueden determinar la política y la legislación según sus propios intereses.
- El *estado anómalo del BCE* que, a diferencia del resto de bancos centrales, no es sólo independiente en términos operativos, sino que está más allá del control de organismos elegidos, lo que impide la muy necesaria redefinición del mandato del BCE en respuesta a la inestabilidad financiera, la crisis de la deuda soberana y la profundización de la crisis del desempleo.
- El *déficit social* derivado de la prioridad absoluta acordada por las instituciones de la UE al mercado único y la libertad de movimiento de mercancías, servicios y capital. Esto no sólo ha significado que la UE no ha podido desarrollar programas sociales significativos a nivel europeo, sino que en los últimos años, la reivindicación de las prioridades del mercado único y, más recientemente, la legislación del «paquete de seis medidas» y del «doble paquete» han llevado a movimientos cada vez más agresivos contra los modelos sociales de los Estados miembros, ya sea a través de legislación desreguladora como la Directiva sobre Prestación de Servicios Transfronterizos, a través de las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹⁴ o bien ahora a través de los programas de ajustes macroeconómicos impuestos por la troika.¹⁵

La pérdida de legitimidad de la UE derivada de estos factores puede observarse en el crecimiento de las fuerzas políticas hostiles a la UE, en la caída de la participación en las elecciones europeas y en la desilusión y el escepticismo de muchos que en algún momento habían apoyado la integración europea.

Con el Tratado de Lisboa, se hizo un intento de mitigar los problemas de legitimidad implicando los parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la UE. Sin embargo, los nuevos procedimientos son insignificantes, porque no mejoran el papel de los parlamentos nacionales y no transfieren ningún poder de decisión de las instituciones europeas a las instituciones nacionales periféricas.¹⁶ El valor de los nuevos procedimientos es meramente formal, sin ninguna transferencia sustancial de poder a los parlamentos nacionales.

Las estructuras supervisoras establecidas en los últimos años no pueden hacer más que agravar la crisis de legitimidad de la UE. El refuerzo del Pacto de Estabilidad es aplicable solo en términos

¹⁴ Para obtener información acerca de las sentencias del TJUE sobre los derechos sindicales, véase Ewing, Keith D.; Hendy, John (ed.) (2009). *The New Spectre Haunting Europe: the ECJ, Trade Union Rights and the British Government*. Liverpool: Institute for Employment Rights.

¹⁵ Sin embargo, hay que reconocer que muchos Gobiernos nacionales están reduciendo sus modelos sociales propios. En concreto, se ha producido una ola legislativa en los Estados miembros para reducir la protección del empleo. Véase Schömann, Isabelle; Clauwaert, Stefan (2012). «The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise». *ETUI Working Paper*.

¹⁶ Kiiver, Philipp (2008). «The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity». En: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n.º 1, p. 77-83.

formales a todos los Estados miembros. En la práctica, el foco en la competitividad y en los empréstitos al sector público significa que se aplica a los Estados miembros con las economías más débiles, es decir, a los miembros del este y el centro de Europa, a los Estados periféricos del sur y a Irlanda. Además, en la práctica, las demandas que se hacen a los Estados más débiles están muy influidas por los Estados más fuertes que actúan a través del Consejo. Hay que tener en cuenta que incluso un Estado fuerte (como Francia, por ejemplo) puede perder una cantidad importante de competitividad en comparación con Alemania, los Países Bajos, etc. y convertirse así en un Estado más débil. Como consecuencia, todo el régimen impone la ley del más fuerte al menos fuerte y al débil. Es un sistema hegemónico, casi colonial. Las enormes disfunciones económicas subsiguientes se tratan en otro punto de este EuroMemorandum: los programas de austeridad han agravado los problemas de deuda pública al reducir los ingresos y la producción; como respuesta, la troika y la Comisión persiguen estos efectos inducidos por las políticas en un círculo vicioso descendente. Desde la perspectiva de la gobernanza, existe una usurpación de poder político: se imponen grandes cambios en la Ley de Empleo, en los sistemas de seguridad social y de pensiones, y en la regulación de los servicios; se solicita la privatización de los bienes de Estado aunque en las circunstancias actuales solo pueden obtenerse precios muy bajos.

Obsérvese que la troika pide cambios en las prácticas negociadoras, por ejemplo en Grecia, aunque estas se encuentran y se aceptan en muchos otros Estados miembros de la UE, incluida Alemania — como la extensión de los acuerdos colectivos a empresas no participantes.¹⁷ «El memorándum de comprensión» (Memorandum of understanding) que la troika ha impuesto a Grecia como condición para una refinanciación muy limitada, que permite al Gobierno justamente pagar solo los intereses de su deuda, es un documento totalitario que avergüenza a la UE.¹⁸ No solo impone objetivos imposibles para las finanzas públicas, sino que también priva a los griegos de cualquier opción sobre cómo intentarán conseguir los objetivos y lo hace de una manera humillante. Ataca la esencia del sistema griego de empleo y los sistemas (muy inadecuados) de servicios sociales de Grecia.

Los líderes europeos son conscientes de la crisis de legitimidad a la que se enfrenta la UE, pero en general intentan suprimir o evitar las presiones democráticas en lugar de darles respuesta con cambios genuinos de políticas. Un caso que destaca es la presión ejercida sobre Grecia para evitar un referéndum acerca de las condiciones ligadas a la financiación por la troika. Otro es el informe reciente de los ministros de exteriores de la UE (el Informe Westerwelle), en el que se proponen varias reformas con la esperanza de revertir la creciente desilusión de los ciudadanos europeos con las estructuras y las políticas de la UE.¹⁹ Algunas de las propuestas de Westerwelle pueden ser válidas. Otras son burdamente populistas, como la idea de elegir directamente al jefe de la Comisión y permitir que este nombre a los demás miembros de la Comisión. Sin embargo, el informe está totalmente viciado por su aprobación del enfoque actual de la crisis de la periferia. En el informe se declara lo siguiente: «Creemos que una vez superada la crisis del euro, debemos mejorar también el funcionamiento general de la Unión Europea». Pero si las políticas actuales hacia las poblaciones de

¹⁷ Karamessini, Maria (2012). «Sovereign debt crisis: an opportunity to complete the neoliberal project and dismantle the Greek employment model». En: Lehndorff, Steffen (ed.). *A Triumph of Failed Ideas: European models of capitalism in the crisis*, Bruselas: ETUI.

¹⁸ *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 9 de febrero de 2012.

¹⁹ *Final Report of the Future of Europe Group*, www.cer.org.uk/sites/default/files/westerwelle_report_sep12.pdf

los Estados más débiles continúan, el daño al tejido económico y al estado político de la Unión será enorme y quizás irreparable.

El reciente informe del presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, adopta un enfoque totalmente técnico para hacer reformas en la zona del euro.²⁰ Las propuestas principales son a favor de un régimen integrado de supervisión para los bancos y de que la UE adquiriera cierta «capacidad fiscal». Estas podrían ser novedades útiles en el contexto de cancelación de la deuda, expansión y recuperación del empleo, ya que una aprobación del régimen de supervisión y la campaña de austeridad solo sirven para sumarse a la disfuncionalidad de las políticas actuales. No se presentan procedimientos significativos para la responsabilidad de las nuevas autoridades fiscales y bancarias. Hay tan solo una llamada a «implicar» el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

La prioridad absoluta que se da a las cuatro libertades, al mercado único y las leyes de competitividad significa que el único modelo de democracia compatible con el paradigma actual de integración es una democracia formal, cuyo último objetivo es neutralizar la oposición y legitimar las elecciones políticas del centro institucionalizado en lugar de representar a las personas. Un estudio crítico del sistema actual de gobernanza de la UE sugiere que la construcción de una Europa democrática exige no solo reformas procedimentales sino también la adopción de un modelo distinto de integración compatible con las necesidades y los intereses de la comunidad.

2.3. Reconstrucción de la gobernanza de la UE

El cambio más urgente de la gobernanza de la UE tiene que ver con la respuesta a la crisis en los países periféricos. El sistema actual, hegemónico, debe sustituirse por un enfoque solidario que haga que la recuperación económica y la eliminación de los desequilibrios unan las responsabilidades de todos los Estados miembros y de la UE, lo que, a su vez, requerirá la mutualización y/o cancelación de gran parte de la deuda de los Estados más débiles.

La interferencia con los modelos sociales, los sistemas de negociación y los servicios públicos de los Estados más débiles debe cesar, así como debe hacerlo la implicación del FMI en la determinación de las políticas económicas dentro de la UE. El proceso de política macroeconómica, actualmente dedicado a la supervisión de los débiles por parte de los fuertes, debe recibir un contenido completamente distinto, centrado en una campaña coordinada para reducir el desempleo y corregir los desequilibrios en la productividad, con una responsabilidad compartida a partes iguales entre los Estados más fuertes y los más débiles.

El mandato del BCE debe ampliarse para incluir la gestión de la crisis, la estabilidad financiera y la promoción del empleo, y debe estar obligado a apoyar incondicionalmente la postura macroeconómica acordada de la UE, incluida, si es necesaria, la financiación directa a los Gobiernos de los Estados miembros. Al mismo tiempo, debe perder su actual estatus cuasi judicial y estar subordinado a las instancias democráticas de la UE. Con el fin de que el BCE sea más independiente del sector financiero, debe interrumpirse la circulación de altos cargos entre el BCE y el sector financiero privado. Así pues, los ex directivos del sector financiero privado no deben tener derecho a

²⁰ Consejo Europeo. *Towards a Genuine Economic and Monetary Union: interim report*. Bruselas: octubre de 2012.

optar a altos cargos del BCE y los directivos del BCE deben tener prohibido buscar empleo en el sector bancario privado tras finalizar su mandato en el BCE.

Sin duda, es posible desarrollar propuestas procedimentales específicas dirigidas al déficit democrático de las instituciones europeas. Una posibilidad sería un organismo elegido que supervisara el BCE; otra podría ser que el Parlamento Europeo tuviera un papel en la toma de decisiones relativas al desarrollo de políticas económicas de la UE. Sin embargo, tales reformas significarían muy poco y podrían hacer que las decisiones políticas fueran todavía menos transparentes, a menos que estuvieran relacionadas con un cambio total de la dirección de las políticas, que es lo único que podría empezar a restablecer la legitimidad de la UE. A medida que la UE pierda legitimidad, los desafíos al régimen que impone sobre los ciudadanos europeos y el rechazo a cumplir con sus normas disfuncionales e injustas adquirirán, en consecuencia, una legitimidad cada vez mayor.²¹

²¹ Véase Cassen, Bernard. «Déobéissance civique pour une Europe de gauche». En: *Le Monde Diplomatique*, octubre de 2012.

3. Reestructuración de la agenda social: condiciones económicas, sociales y fiscales previas

3.1. Desempleo, marginación social y pobreza

Los efectos de la fuerte y múltiple crisis europea en ningún lugar han repercutido de manera más directa y profunda que en la vida de los ciudadanos de la región. Las profundas recesiones de 2009, seguidas en el mejor de los casos por débiles recuperaciones en la mayoría de los estados miembros, y en los peores por profundas recesiones (Grecia, Portugal, España, Italia y Eslovenia), han sido reforzados por una gestión de la crisis a nivel tanto de la UE como de los Estados miembros, que se centra en una única dimensión,- la deuda soberana-, y relega el resto de dimensiones a un segundo plano. La necesidad de una rápida reducción de los déficits de los presupuestos de los Estados y de la deuda pública global en Europa se considera—a nivel de la Comisión Europea y de los Estados clave (Alemania, los Países Bajos, Austria, Finlandia y el Reino Unido)- como la pre-condición primaria para lograr la recuperación de la región. Sin embargo, la «cura» de austeridad no es solo contraproducente, dado que debilita la ya de por sí frágil recuperación, sino que sobre todo supone arruinar la vida y las posibilidades de desarrollo de millones de europeos y muy en particular en la periferia meridional y oriental de la región.

La austeridad representa una amenaza concreta e inmediata a la supervivencia de los sistemas de protección social y de los servicios públicos en Grecia, Portugal y España, y una amenaza general al «objetivo esencial» de los firmantes del Tratado de Roma: mejorar «las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos» (Preámbulo, párr. 4) y a la promesa de la «Europa social» invocada a finales de la década de 1980 por la Comisión Europea bajo el liderazgo de Jacques Delors, entre otros. La declaración de Mario Draghi cuando dijo que «el modelo social europeo ya no existe»,²² además de ser exagerada, demuestra una clara voluntad de informar a los estadounidenses de que los costes supuestamente elevados del estado de bienestar europeo para los posibles inversores están disminuyendo y, lo que es más grave, que las «reformas» de la 'economía de oferta' de los últimos años se están acelerando.

El panorama de la política social en Europa parece cada vez más debilitado. Las tasas medias de paro aumentan en la región, hasta alcanzar el 11,4 % en la zona del euro en agosto de 2012 y el 10,5 % en el conjunto de la Unión Europea. En Grecia y en España la tasa de paro entre la población adulta se sitúa alrededor de una cuarta parte de la población activa; la tasa de paro entre los jóvenes dobla la de la población adulta y actualmente se mantiene en el 22,7 % en la Unión Europea, llegando a niveles catastróficos en Grecia (55,4 %), España (52,9 %), Italia (39,3 %) y Portugal (35,9 %). El desempleo juvenil, según la agencia de investigación de la UE Eurofund, tiene un coste de 152.000 millones de euros anuales en términos de pérdida de crecimiento y prestaciones sociales. El efecto «cicatriz salarial», que condena a los ciudadanos jóvenes a largos períodos de paro con pérdidas sustanciales de ganancias a lo largo de la vida en comparación con el resto del colectivo de

²² *Wall Street Journal*, 24 de febrero de 2012.

trabajadores, conlleva peligros reales de desencanto político, fragmentación social y desesperación y, a largo plazo, implica una «fractura» macroeconómica y macrosocial para el conjunto de la región.²³

Una consecuencia inmediata y directa de la crisis económica, reforzada por la devaluación simultánea de empresas, hogares y Estados, ha sido un aumento considerable de las tasas de suicidio, en particular en Grecia e Italia. En 2011 la tasa de suicidios de Grecia creció en un 45 % y alcanzó la cifra aproximada de 450, de acuerdo con el diario griego *Ta Nea*.²⁴ Ese mismo año, la tasa de suicidios de personas jóvenes en Italia creció en un 36 %.²⁵

La política de austeridad está enfocada principalmente a la reducción del gasto estatal más que en cerrar las posibilidades de evasión de los ingresos. Los consiguientes recortes presupuestarios provocan a su vez recortes en inversión pública —mediante la cancelación o el aplazamiento de proyectos de infraestructuras— y en áreas clave del gasto en sanidad, educación, bienestar y prestación de servicios sociales. En Grecia, España, el Reino Unido, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Hungría y Rumania se han implementado o se prevén importantes recortes de personal en el sector público mediante despidos o las llamadas «bajas naturales» (es decir, no se reemplaza a quienes se marchan o se jubilan). Las condiciones laborales han empeorado como consecuencia de una combinación de varios factores: recortes del salario nominal y real en el sector público, rebajas en el salario mínimo, una menor protección del trabajador, una mayor liberalización de los contratos temporales, el aumento de las horas laborales por semana, el debilitamiento de la negociación colectiva salarial centralizada, el incremento de la edad de jubilación y, en el caso de Grecia y España, los recortes de las pensiones, ya aplicados o previstos.²⁶

En los Estados miembros de la UE el efecto acumulativo de la recesión, el estancamiento y las medidas de austeridad conlleva un aumento del porcentaje de población en riesgo de pobreza —medido mediante el indicador relativo de la renta mediana—. Al mismo tiempo, entre grupos marginales los niveles de pobreza absoluta, hambre, personas sin hogar y mortalidad aumentan considerablemente. Así, en 2011, cuando Bulgaria declaró que un porcentaje elevado de la población (22 %) estaba «en riesgo de pobreza», un 48 % de la población sufría auténticas privaciones materiales.²⁷ Tal y como la Comisión Europea ha reconocido, el número de personas sin hogar ha aumentado en toda Europa desde 2008 como consecuencia de las ejecuciones hipotecarias llevadas a cabo por los bancos, las daciones en pago y los desahucios.²⁸ Mientras que en Grecia y España aumentan las informaciones sobre la escasez de fármacos en el sistema de sanidad pública,²⁹ un fenómeno desconocido en las economías avanzadas de Europa antes de la crisis actual, España, Lituania y Letonia están llevando a cabo considerables recortes de empleo en el sector de la sanidad pública.

²³ El paro de larga duración afecta a una parte cada vez mayor de la población en edad activa. Para obtener las cifras detalladas del Eurostat por región, véase

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language>

²⁴ *Ta Nea*, <http://www.imerisia.gr/article.asp?catid=26510&subid=2&pubid=112846138>

²⁵ *Der Spiegel*, 15 de abril de 2012.

²⁶ Véase Hermann, Christoph; Hinrichs, Karl; Brosig, Magnus (2012). «The Financial Crisis and its Effects on Social States». *FORBA Working Paper*. Viena.

²⁷ *Employment and Social Developments in Europe*, 2011, p. 115.

²⁸ Fondeville, Nicole; Ward, Terry (2011). «Homelessness during the Crisis». En: Comisión Europea. *Research Note 8*.

²⁹ BBC. «Greeks queue as pharmacies run out of medicines», 6 de julio de 2012. <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-18343048>

Hay indicios abrumadores de que la carga que conlleva la austeridad no se reparte equitativamente entre todos los ciudadanos de los diferentes Estados miembros o incluso en el conjunto de la UE. De manera crítica, los grupos más débiles y marginales —los parados, los «trabajadores pobres», los enfermos y las personas sin hogar—, especialmente en los Estados miembros periféricos del sur y el este sujetos a las estrictas condiciones impuestas por la Comisión, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional, están pagando un precio muy elevado. Al mismo tiempo, un fenómeno reciente y preocupante es que algunos sectores de la clase media se enfrentan también a un proceso de empobrecimiento como resultado de la crisis.

3.2. Mercantilización a costa del estado de bienestar

El fracaso de la UE tanto en el diagnóstico del alcance y la profundidad de la crisis de la región como en la coordinación de un programa de gestión de la crisis a largo plazo equilibrado y realista, representa un obstáculo fundamental para la recuperación y la reconstrucción consensuada de un proyecto europeo socialmente justo y ecológicamente sostenible. Con intención o sin ella, Europa se arriesga a perder la cohesión social y la solidaridad política que han sido la base de casi siete décadas de paz y civilización construidas sobre el respeto de los derechos humanos. Invertir la tendencia actual y recuperar los fundamentos para una agenda social transformadora en Europa constituye un desafío considerable y multidimensional para la población. En un proceso de este tipo, una dimensión delicada es la recuperación de la creencia compartida en el papel fundamental de los servicios públicos y el estado fiscal a la hora de garantizar unas normas civilizadas y la igualdad social dentro de Europa. Para garantizar la adecuada provisión de bienes públicos —en forma de derechos universales a la educación, la sanidad, la protección social y el bienestar— una Unión integrada de 27 o más Estados miembros requiere políticas que aspiren a alcanzar la convergencia relativa de los resultados económicos (incluidas las balanzas exteriores) y las normas de la gobernanza fiscal democrática, tal y como ya se ha apuntado.

Desde el inicio de la crisis se han cuestionado cada vez más y, en muchos casos, se han desmantelado inexorablemente décadas de logros en la acción colectiva y en la prestación de servicios sociales. Históricamente, el denominador común más importante de las políticas sociales practicadas en todos los países de la UE ha sido la gestión o la eliminación del mercado de la prestación de servicios públicos como la sanidad y la educación. Es la llamada desmercantilización de los bienes y servicios considerados esenciales para una subsistencia básica. Los ejemplos más habituales son los subsidios alimentarios (desmercantilización parcial) y la gratuidad de la sanidad y de determinados niveles educativos (desmercantilización). Las políticas sociales han recurrido igualmente a la intervención en el mercado laboral al limitar, por ejemplo, el trabajo infantil, establecer un salario mínimo o legislar contra la discriminación por género, raza o credo.

Mediante diversas combinaciones de los elementos mencionados, los países de la UE han convertido la política social en un instrumento no solo de redistribución de las rentas del mercado sino también de garantía pública del derecho legal a un nivel de vida mínimo independiente del mercado.³⁰

³⁰ Mahnkopf, Birgit (2007). «Das Sozialmodell noch einer aggressiven Handelsmacht: Zur Funktionalisierung von Sozialpolitik für die Außenwirtschaftsstrategie der EU». Citado en: Hermann, Christoph; Hofbauer, Ines

Existen también razones económicas sólidas para la intervención estatal en el ámbito social. Los ejemplos para la lógica de la acción pública incluyen las externalidades en la provisión de la atención sanitaria y la educación, una escasa planificación de previsión en cuanto a las reformas de las pensiones y el colapso del mercado de seguros cuando los riesgos co-varían.

Mientras las políticas sociales han constituido materia para los Estados miembros, las directivas de la UE sobre cuestiones sociales como la igualdad salarial entre hombres y mujeres y las condiciones laborales han marcado la agenda de los Estados miembros, a los que se exige que incluyan dichas directivas en sus sistemas jurídicos respectivos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con las normas sobre los déficits presupuestarios, que pueden conllevar automáticamente multas, no se imponen sanciones a los Estados miembros que hacen caso omiso de las directivas sobre políticas sociales, a menos que el Tribunal de Justicia Europeo haya examinado la legislación nacional. Esta es la principal diferencia entre las normas presupuestarias y las directivas sociales.

Este es el telón de fondo contra el que la crisis financiera ha golpeado el sector social en el conjunto de los Estados miembros de la UE. La uniformidad de los recortes en gasto público y su concentración en el sector social llama poderosamente la atención, dado que los países sufren grandes oscilaciones en su estructura económica y en indicadores tan importantes como la tasa de paro, el nivel de deuda pública y el déficit público. Por ejemplo, la deuda prevista para 2012 oscila entre el 21,3 % del PIB en Luxemburgo y el 176,7 % del PIB en Grecia, mientras que el déficit va del 0,2 % del PIB en Alemania al 8,4 % del PIB en Irlanda. Incluso en Luxemburgo se ha comenzado a recortar el gasto público y las subvenciones en educación. Es inquietante observar que un país de tamaño mediano aunque económicamente diversificado como los Países Bajos, a pesar de una deuda igual al 63 % del PIB y de un déficit del 5,1 % del PIB, planeaba importantes recortes en gasto público hasta que el Gobierno de coalición se vino abajo en abril de 2012.

En efecto, la gran mayoría de países de la UE se han visto obligados a aceptar la política única de recortes presupuestarios, completamente indiferente a las estructuras económicas y a la vulnerabilidad de la ciudadanía. En algunos casos esto supone recortes genéricos en gasto público; en otros implica medidas más específicas, como recortes en los presupuestos de sanidad y educación, una reducción del salario mínimo y recortes de las pensiones, además del incremento de la edad de jubilación y la congelación salarial.

El proceso de reestructuración no se limita a los recortes en gasto público, sino que también incluye el replanteamiento y, en algunos casos, el giro radical del modelo social de desmercantilización. La implantación de sistemas de bonos y de tasas a los usuarios en los ámbitos educativo y sanitario ha supuesto la vuelta a la mercantilización de dichos servicios, incluso en países que podían permitirse ofrecer a sus ciudadanos atención sanitaria y educación gratuitas y que podrían haber afrontado de manera más efectiva su preocupación por el derroche y la eficiencia.

El aumento de la «flexibilidad» del mercado laboral es una característica fundamental de la respuesta de la Comisión Europea a la crisis. Se ve como un instrumento clave para garantizar la competitividad económica de Europa a largo plazo. Las medidas propuestas por la Comisión con tal propósito son,

(2007). «The European social model: between competitive modernisation and neoliberal resistance». En: *Capital and Class*, N.º 97, p. 125-139.

entre otras, la congelación de sueldos y la reducción de vacaciones pagadas, recortes en las pensiones y un aumento de la edad de jubilación, recortes en la indemnización por despido, reducción de las vacaciones, una mayor laxitud en las condiciones de despido, recortes en la duración y el importe del subsidio de desempleo, la realización de los convenios colectivos sólo para sectores o empresas en lugar de para el conjunto de la economía, recortes en las prestaciones sociales, y el aumento del trabajo a tiempo parcial y del empleo temporal.³¹ Estas propuestas resultan muy dudosas para la lógica económica, al tiempo que representan una amenaza para el modelo de política social basado en el trabajo como fuente principal del sustento familiar y para la protección de dicho sustento mediante la desmercantilización de los servicios públicos y la intervención estatal en el mercado laboral.

3.3. Pre-condiciones fiscales para la solidaridad y la cohesión social

Los logros de la Unión Europea en materia fiscal han sido torpedeados seriamente por el afloramiento de una «competición entre Estados», por la que los Estados miembros de la UE buscan ventajas competitivas con respecto al resto ofreciendo regímenes fiscales más favorables a inversores actuales y potenciales. A pesar de los intentos regulares de armonizar los impuestos del sector empresarial y de los beneficios de las inversiones transfronterizas, todos los Estados europeos se han visto atrapados en una espiral competitiva, rebajando sus tasas de impuestos de sociedades y, en el caso de muchos de los Estados miembros más nuevos, abandonando el principio de progresividad del impuesto sobre la renta a favor de los «impuestos de tipo único». La erosión de la progresividad y la consiguiente dependencia de los impuestos indirectos (más regresivos) dentro de la UE, debilita la capacidad de los Estados de reducir la pobreza absoluta y relativa mediante medidas de beneficios fiscales.

El fracaso de la Comisión y de los principales Estados miembros en la lucha por una armonización significativa de los impuestos directos no solo ha dado lugar a una competición de impuestos que debilita la solidez fiscal de los Estados miembros, sino que también ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de los Estados con una baja presión fiscal y déficits externos crónicos. En el caso concreto de la zona del euro, se ha dejado al descubierto el coste derivado de la incapacidad de la UE para abordar los problemas provocados por la desigualdad fiscal y la divergencia de las balanzas exteriores entre los Estados miembros. No es casualidad que los Estados de la Europa Occidental con menor presión fiscal y grandes déficits externos (Grecia, Irlanda y Portugal) fueran los primeros en pedir ayuda al resto de miembros de la unión monetaria. En los tres casos, la exposición catastrófica al colapso bancario (Irlanda) y las profundas recesiones (Grecia, Portugal e Irlanda), combinadas con déficits por cuenta corriente crónicos neutralizaron cualquier esperanza de lidiar con la crisis — estructural o cíclica— mediante un mecanismo estabilizador automático. Los tres Estados pasaron a depender inmediatamente de la importación de capital en forma de deuda soberana. En el contexto de la arquitectura política de la zona del euro y de la preponderancia del imperativo deflacionario, y en ausencia de control de la especulación generada por las diferencias de rentabilidades de los bonos, las transferencias internas en la zona del euro resultaron inevitables.

³¹ Laven, Zachary; Santi, Federico (2012). *EU Austerity and Reform: a Country by Country Table*. <http://www.europeaninstitute.org/April-2012/eu-austerity-and-reform-a-country-by-country-table-updatedmay-3.html>

Sin convergencia fiscal ni fondos públicos reforzados, basado no en la austeridad sino en la persecución del pleno empleo, el proyecto europeo está sentenciado y, con él, la posibilidad de una agenda social verdaderamente transformadora. Las medidas necesarias para lograr una base fiscal que favorezca el progreso social y la auténtica civilización en Europa pueden resumirse de la manera siguiente:

1. Todos los Estados miembros de la UE deben comprometerse con el principio de fiscalidad progresiva como base para una Unión efectiva que busque la convergencia económica de los Estados miembros y una distribución más justa de los ingresos tanto dentro de los Estados como entre estos.
2. Debe darse una armonización aproximada de las escalas de progresión, deducciones básicas y unas tasas límite en los extremos inferior y superior de las escalas del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
3. Debe existir una correspondencia más estrecha entre las tasas del impuesto de sociedades y las tasas aplicables al impuesto sobre la renta estimada para empresas no constituidas en sociedad. Lo que es necesario para evitar la transferencia continua de los ingresos —y de los beneficios— y garantizar una aportación razonable de capital para la provisión de bienes públicos (infraestructuras físicas, sociales y educativas) que beneficien a todos los agentes económicos.
4. Deben establecerse estándares compartidos para calcular todas las bases impositivas y, muy especialmente, las bases impositivas móviles/portátiles que, por negligencia política, con excesiva frecuencia han eludido pagar impuestos en la jurisdicción en la que se han generado los ingresos y beneficios de la empresa.
5. Todos los Estados miembros deben comprometerse con la transparencia y con el intercambio automático de información sobre la renta de las personas físicas o de las sociedades, especialmente en relación con las personas físicas o jurídicas cuya renta se genere en más de una jurisdicción. Hay que acelerar las iniciativas legislativas aprobadas por el Parlamento Europeo (Directiva sobre Imposición del Ahorro y una Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades [BICCIS]). Deben derogarse los tratados bilaterales (Reino Unido-Suiza, Alemania-Suiza), que socavan el espíritu y la viabilidad de la Directiva sobre Imposición del Ahorro. La BICCIS ha de implementarse conjuntamente con la elaboración de informes país por país, supervisados por la UE.
6. Hay que eliminar las facilidades para evadir impuestos en paraísos fiscales tanto en Europa como en el extranjero así como el uso extendido de sociedades fantasma «ficticias» por parte del sector de servicios financieros. El Índice de Secreto Bancario³² es un indicador del posible abuso de los paraísos fiscales bastante más preciso que las listas negras o las listas blancas elaboradas por la OCDE, que la Comisión usa en la actualidad en su (previsiblemente flojo) programa contra la «competencia fiscal nociva».
7. Los Estados miembros de la UE deben implicarse en un debate activo acerca de la implantación y/o ampliación de los impuestos sobre la riqueza, con una asignación parcial a nivel europeo de los ingresos tributarios correspondientes.
8. Hay que implantar en toda la UE un impuesto sobre el combustible de las aeronaves para eliminar la anomalía que favorece el transporte aéreo en detrimento de sus competidores del transporte terrestre, y, al mismo tiempo, armonizar y ampliar los impuestos existentes sobre el carbono, de nuevo con la asignación parcial a nivel europeo de los ingresos tributarios.

³² Véase <http://www.financialsecrecyindex.com>

9. Debe detenerse la tendencia hacia una mayor dependencia de los impuestos indirectos regresivos y conseguir un mejor equilibrio entre los impuestos directos progresivos y los impuestos sobre el consumo.
10. Es preciso eliminar la dinámica destructiva de la competencia fiscal europea en aras de la solidaridad y de los marcos sostenibles de gobernanza. Una comunidad de intereses y valores compartidos no puede tolerar la existencia de «oportunistas» fiscales que roban las bases impositivas de otras jurisdicciones o bien obvian el cumplimiento de la normativa fiscal acordada. Los impuestos sobre sociedades extremadamente bajos de Irlanda, Letonia, Bulgaria y Rumania así como en muchos de los Estados balcánicos y de nuestros vecinos del este desafían los principios de solidaridad que un grupo estrechamente integrado de naciones requiere.
11. Se puede permitir cierta flexibilidad a Estados miembros en particular a la hora de variar las tasas impositivas con el fin de equilibrar las diferencias entre las condiciones de demanda y los niveles de desempleo. Sin embargo, dicha modificación ha de ser negociada con el resto de Estados miembros a fin de evitar la pérdida de competitividad de la base impositiva global de la UE.

En sociedades capitalistas avanzadas, la fiscalidad —y en especial el impuesto progresivo sobre la renta— es un instrumento clave para rectificar la desigualdad entre los ingresos y la distribución de la riqueza y también para garantizar la seguridad social a toda la ciudadanía. Constituye también la base para una cultura de solidaridad social, que reconoce tanto la necesidad de una financiación colectiva y de mantenimiento de los bienes públicos como la conveniencia de la igualdad social, la igualdad de oportunidades, y cargas y recompensas compartidas. La amenaza a unas instituciones europeas de solidaridad y bienestar tan elogiadas, representada por la austeridad paneuropea, es mucho mayor de lo que la actual élite de Europa cree.

Los asuntos fiscales que se han tratado aquí incorporan un modelo de solidaridad basado en la reciprocidad asimétrica y no en el fundamentalismo de los mercados. En este modelo de solidaridad las aportaciones a través de los impuestos se basan en los recursos (riqueza e ingresos) de los individuos, mientras que la asistencia se basa en sus necesidades. En contraste con el modelo de solidaridad de reciprocidad asimétrica, las ambiciones de la política social presentada en el programa Europa 2020 son a la vez limitadas y, teniendo en cuenta la trayectoria actual de recortes en la región, contradictorias. Incluso los modestos objetivos planteados en *Europa 2020*, como la participación de las personas de entre 20 y 64 años en el 75 % del mercado laboral, la reducción de la tasa de abandono escolar a menos del 10 %, el aumento de hasta el 40 % del número de alumnos que finalizan la enseñanza superior y la reducción en 20 millones de la población pobre o en riesgo de pobreza, parecen cada vez más inalcanzables.³³ Los estudios llevados a cabo por la Comisión muestran que en la UE hay 40 millones de personas con un nivel grave de privaciones y 80 millones que están por debajo del umbral de pobreza, que es el 60 % de la renta mediana. En 2010 se declaró que 115 millones de personas estaban en riesgo de pobreza, incluidos 27 millones de niños.³⁴ La «visión» de *Europa 2020* de alejar a 20 millones de personas del riesgo de pobreza aun dejaría a 95 millones de personas en esa situación, lo que es un nivel inaceptable de privaciones sociales para la región más rica del mundo, presidida por una comunidad de Estados nacionales integrados. Además, parece que las actuales políticas macroeconómicas procíclicas empiezan a confirmar que las

³³ Comisión Europea (2011). *Europe 2020 Targets*.

³⁴ Eurostat. «Population and Social Conditions». *Statistics in Focus*, septiembre de 2012.

privaciones sociales aumentarán en vez de disminuir. Son precisos un acercamiento radical y diferenciado a las finanzas públicas y un fortalecimiento de los programas sociales para prevenir una mayor fragmentación y una vuelta a la mercantilización de la prestación de servicios públicos mediante la privatización parcial o el sistema de bonos.

4. Una estrategia de desarrollo para la periferia europea

Hoy, la división de la UE en «varias Europas» es más patente que nunca.³⁵ Ejemplo de ello es la división entre países «núcleo» y países «periféricos» de la zona del euro; otra división igualmente importante es la existente entre «antiguos» y «nuevos» miembros de la UE a partir de la ampliación de la UE que incorporó países del centro y del este de Europa. La actual crisis económica ha puesto de manifiesto los elementos estructurales consustanciales al proceso de integración europea: competencia, desregulación, inexistencia de políticas compensatorias y falta de visión.³⁶

Sin una estrategia de desarrollo para la periferia, no tendrá lugar un proceso de convergencia a una escala significativa. Eso es lo que supuestamente iba a acarrear la zona del euro, según el pensamiento dominante: el capital fluiría desde el centro, donde era abundante, hasta la periferia, con menos capital pero abundante mano de obra, y elevaría su productividad en relación con el centro. En efecto, grandes cantidades de capital fluyeron hacia los países de la periferia, pero en buena medida contribuyeron a la aparición de burbujas de precios de los activos, sobre todo en España e Irlanda. Es fundamental adoptar un enfoque alternativo que priorice el desarrollo. En esencia, se trata de un proceso cualitativo y no simplemente cuantitativo, y requiere la creación de estructuras e instituciones que den paso a un proceso dinámico y continuo de fomento de capacidades y de aprendizaje.

En esta sección analizaremos estas divisiones desde un punto de vista estructural; además, examinaremos la agenda política oficial y sus deficiencias y plantearemos propuestas alternativas para la superación de estas divisiones a medio y largo plazo.

4.1. La integración neoliberal ha agravado las divisiones entre el centro y la periferia

La brecha entre el centro y la periferia es anterior al proceso de integración europea. No obstante, el diseño neoliberal del proyecto de integración ha ensanchado esa brecha. Los países mediterráneos (Grecia, España y Portugal), tras su adhesión a la UE, sufrieron una desindustrialización parcial ya que cedieron su soberanía en materia de políticas industriales sin que la UE diseñara a cambio políticas de desarrollo regional para el fomento de la industria. Por el contrario, han sido dos sectores extremadamente vulnerables a la crisis financiera los que han impulsado el crecimiento económico financiado mediante emisión de deuda: el turismo y la construcción. Evidentemente, los Gobiernos de los países más avanzados, con Alemania al frente, no estaban interesados en adoptar políticas de desarrollo de la industria en la periferia de la UE; además, no había industrias de especial importancia en los países mediterráneos. Como consecuencia, estos se han convertido en mercado para los productos industriales procedentes de los países núcleo de la UE.

³⁵ Ernst & Young (2012). *European Attractiveness Survey*. La expresión fue utilizada por Mark Otty, Area Managing Partner para Europa, <http://www.ey.com/GL/en/Newsroom>

³⁶ El EuroMemorandum elaborado por el Grupo EuroMemo en 2000 —tras la implantación del Mercado Único y poco antes de la introducción de la moneda única— ya abordó estos elementos, que eran evidentes hace más de diez años.

Al entrar en la zona del euro, los países mediterráneos perdieron el último instrumento protector de sus industrias nacionales: la posibilidad de devaluar sus monedas. De hecho, siguiendo directrices del Tratado de Maastricht, adoptaron una tasa de conversión sobrevalorada con relación al euro a fin de combatir la inflación. Sus industrias se vieron sometidas asimismo a presiones adicionales debido a las políticas de deflación salarial aplicadas en Alemania y en otros países del norte de Europa. Como consecuencia, se dispararon sus déficits por cuenta corriente: en Grecia, del 7,2% del PIB en 2001 al 14,9% en 2008; en Portugal, del 10,3% del PIB al 12,6% durante el mismo periodo y en España, del 3,9% del PIB en 2001 al 10% en 2007. Esta escalada de déficits se financió con entradas de capital, especialmente a través de préstamos de bancos alemanes y franceses, facilitadas por la desregulación del sector de servicios financieros de la UE. Los empréstitos externos dieron lugar a tasas de crecimiento relativamente altas en Grecia y España, apoyadas en buena medida en el auge del sector inmobiliario. La tasa de crecimiento de Portugal, relativamente más débil, tampoco tuvo su origen en los sectores productivos.

El desarrollo anterior a la crisis en algunas zonas de la Europa Oriental muestra rasgos similares. Los primeros años de transformación, a principios de la década de 1990, se caracterizaron por una notable desindustrialización, sobre todo en los países bálticos. Desde finales de la década de 1990, el crédito ha sido uno de los principales impulsores del crecimiento también en la periferia de la Europa Oriental.

En el Báltico y los países del sudeste de Europa, el pilar más importante de los modelos de crecimiento fue la financiarización a la que dio lugar la rápida expansión del crédito, en gran parte denominado en divisas. Las políticas de sobrevaluación cambiaria dieron paso a masivas entradas de capital que impulsaron el auge inmobiliario y de las importaciones. El endeudamiento privado se ha producido principalmente en divisas. A través de su endeudamiento en moneda extranjera la clase media quedó anclados al tipo de cambio vigente. Sin embargo, la sobrevaluación cambiaria fue perjudicial para el desarrollo industrial. Por lo general, los déficits por cuenta corriente fueron aún más elevados que en los países mediterráneos. En Letonia y Bulgaria sobrepasaron el 20% del PIB en los años anteriores a la crisis.

En cambio, en los países del grupo Visegrado (la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia), así como en Eslovenia, los sectores industriales que se vincularon muy estrechamente a las industrias de exportación alemanas constituyeron un segundo pilar del modelo de crecimiento. En los años inmediatamente anteriores a la crisis, sus déficits por cuenta corriente bordearon el límite crítico del 5% del PIB. Excepto en Hungría, la deuda interna de estos países se expresaba en la moneda nacional. Por ello, con la salvedad mencionada, su vulnerabilidad a la crisis fue más baja que en los países del Báltico y el sudeste de Europa.

La crisis económica reveló las asimetrías que se estaban fraguando en la UE. Los países mediterráneos, bálticos y del sudeste de Europa se vieron afectados principalmente a través de canales financieros. La disminución e incluso la inversión de los flujos de capital atacaron el corazón mismo de sus modelos de crecimiento. Los países bálticos, Hungría, Rumania y Bulgaria se vieron duramente afectados por la crisis ya en el otoño de 2008.

Hungría, Letonia y Rumanía fueron los primeros países en solicitar los programas de rescate al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la UE con el fin de facilitar su financiación externa. El objetivo principal de los programas era estabilizar los tipos de cambio, que era, a su vez, la prioridad de los bancos de la Europa Occidental (especialmente de Austria y Suecia), que habían prestado grandes cantidades de dinero a esos países, hasta el punto de que la Comisión Europea y algunos Estados miembros de la UE, como Suecia, fueron aún más dogmáticos que el FMI al insistir en la estabilización del tipo de cambio, como ha demostrado el caso de Letonia. Esta era, asimismo, la prioridad de las clases medias nacionales endeudadas. Las políticas de austeridad aplicadas consiguientemente agudizaron la recesión. En Letonia, el PIB decreció un 18 % solo en 2009. A consecuencia de la recesión, los saldos en cuenta corriente mejoraron temporalmente, especialmente en los Estados bálticos, lo cual contribuyó a reducir la presión por la disminución de las entradas de capital. En 2011, las cuentas corrientes de Letonia y Lituania volvían a ser deficitarias.

El régimen de tipo de cambio fijo predominante pudo mantenerse en los países bálticos y en Bulgaria, mientras que en Hungría y Rumania se produjo una depreciación limitada. La aguda contracción de la economía se tradujo en un aumento significativo de la tasa de morosidad. La base productiva, ya de por sí inestable, se vio afectada por la recesión. El desempleo y la emigración se dispararon, el nivel de vida se desplomó durante varios años y los problemas estructurales subyacentes no se resolvieron. Tras una profunda recesión en 2009, el PIB se ha recuperado con más fuerza en los Estados bálticos que en Bulgaria y Rumanía, pero en Letonia y Lituania el crecimiento del consumo ha sido nuevamente mayor que el aumento de los ingresos, y la recuperación, por consiguiente, tiene unos cimientos inestables.

Al principio, la crisis no afectó a los países mediterráneos de la zona del euro con tanta dureza como a los países bálticos y los del sudeste de Europa. Fue en 2010 cuando empezaron a afrontar una fuerte caída de las entradas de capital, la fuga de capitales y ataques especulativos. Grecia fue el primer país meridional de la zona del euro en quedar expuesto a ataques especulativos, cuyo efecto fue aún más dañino ante la sistemática degradación de los bonos del Estado por parte de las agencias de evaluación.

Los Gobiernos de la zona del euro, especialmente el Gobierno alemán, reaccionaron con lentitud ante la desesperada situación de Grecia. Finalmente, se impusieron a los países mediterráneos de la zona del euro recetas inspiradas en los ejemplos de Europa Oriental en los años precedentes y de América Latina durante la década de 1990, a pesar de los malos resultados de esas políticas. Aunque en principio el objetivo fundamental de los programas es la reducción del déficit público, siguiendo la lógica predominante de la contracción fiscal, otra meta importante es la reducción del déficit por cuenta corriente y las condiciones para acceder a la financiación externa. Mientras que los coeficientes deuda/PIB han aumentado debido a la recesión causada por las políticas de austeridad, los déficits por cuenta corriente han disminuido, si bien muy lentamente en el caso de Grecia debido a su enorme desindustrialización. En la práctica, los programas del FMI y la UE han comprado tiempo para que los bancos de Europa Occidental puedan retirarse del sur de Europa, pero no han abordado los problemas de la desindustrialización y de los sectores industriales relativamente limitados. Los países mediterráneos de la zona del euro —Grecia, Portugal y España— y los países bálticos y del sudeste de Europa se encuentran en un callejón sin salida desde el punto de vista de su desarrollo, ya que su situación socioeconómica es especialmente desastrosa.

El impacto de la crisis fue bastante diferente en los países de Europa Oriental, donde el modelo de desarrollo se caracteriza por una combinación de industrialización orientada a las exportaciones y financiación impulsada en buena medida por la rápida expansión del crédito, especialmente a los hogares.

Con la excepción de Eslovenia y Hungría, que afrontan graves problemas debidos a un *boom* inmobiliario efímero pero intenso (Eslovenia) y a un elevado endeudamiento denominado en otras divisas, especialmente en francos suizos (Hungría), los países de este grupo se vieron afectados fundamentalmente por una fuerte contracción de las exportaciones a finales de 2008 y principios de 2009, aunque Eslovenia y Eslovaquia, que habían adoptado el euro, sufrieron los efectos en mayor medida que la República Checa y Polonia. A medida que se agravaba la crisis, se iban adoptando políticas económicas no tan netamente procíclicas y, en el caso de Polonia, estas eran bastante anticíclicas.

En la República Checa y Eslovaquia, y en menor medida en Polonia, la recuperación dependía en parte de la recuperación de las exportaciones de Alemania. La demanda interna, por su parte, había resistido mejor que en los restantes países periféricos de la UE. En muchos casos, la deuda privada de los hogares siguió creciendo aun después del comienzo de la crisis, manteniéndose así el consumo, aunque sobre una base poco fiable. En 2012, las perspectivas de las exportaciones alemanas se vieron enturbiadas por las políticas de austeridad generalizadas en Europa y por la desaceleración del crecimiento en países como China y Brasil. Esta evolución también afectará a las industrias exportadoras en los países del grupo Visegrado. Las políticas de austeridad, en parte impulsadas por la UE y en parte por decisión de cada país (especialmente en la República Checa), han tenido un impacto negativo en la demanda interna, lo cual se ha traducido en un crecimiento más lento de los países del grupo Visegrado en 2012. Las políticas de austeridad extrema del Gobierno de centro derecha checo, que persiguen el desmantelamiento del estado del bienestar, han provocado una fuerte contracción del PIB de la República Checa durante el segundo trimestre de 2012. El modelo de desarrollo de los países del grupo Visegrado ha alcanzado sus límites.

4.2. Problemas estructurales de las divisiones entre el centro y la periferia

Ni las políticas regionales y de cohesión ni las medidas supuestamente anticrisis de la UE abordan el problema fundamental de la divergencia entre las estructuras productivas de las economías del núcleo y de la periferia. Las políticas regionales se han circunscrito al desarrollo de infraestructuras, en lugar de orientarse a la creación de estructuras productivas y el establecimiento del entorno institucional adecuado.

El importe de los fondos asignados a las políticas regionales y de cohesión para el ciclo 2007-2013 asciende a 347.000 millones de euros, el 35,7% del presupuesto total de la UE para ese periodo. A pesar de la agudización de las divisiones y de los actuales problemas sociales, económicos y ecológicos, la Comisión Europea tiene previsto reducir aproximadamente en un 5 % las partidas dedicadas a cohesión en el nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, y no pueden descartarse ulteriores reducciones durante las largas e intensas negociaciones en torno al nuevo presupuesto.

La nueva arquitectura establece también una redistribución de los fondos de cohesión en favor de las regiones ricas y en transición. Concretamente, las regiones pobres (con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE) reciben actualmente el 57,5 % de los fondos de cohesión, que durante el periodo 2014-2020 se verán reducidos al 48 %. Por el contrario, las regiones más desarrolladas (con un PIB per cápita por encima del 90 % de la media de la UE), que reciben actualmente el 12,6 % de los fondos de cohesión, recibirán el 16 % durante el próximo periodo presupuestario. Igual ocurre con las regiones intermedias entre las más pobres y las más desarrolladas (regiones «en transición»), que actualmente reciben un 7,4 % de los fondos de cohesión y serán receptoras de un 11 % durante el próximo periodo presupuestario.

El grupo conocido como «Amigos de un Mejor Gasto» —integrado por Austria, Alemania, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos y Suecia— exige la creación de la denominada «condicionalidad macroeconómica». Es decir, cuando un estado miembro deja de implementar ‘medidas correctoras’ en el contexto de los procedimientos de gobernanza económica la Comisión impondrá sanciones, bloqueando parcial o totalmente los pagos y compromisos correspondientes a los programas amparados en la política de cohesión. Esto acarrearía problemas adicionales a los Estados miembros que ya tienen dificultades para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Este nuevo mecanismo sancionador contradice los objetivos de la política de cohesión y en el Parlamento Europeo el Comité de Desarrollo Regional se opone mayoritariamente a él. La «condicionalidad macroeconómica» constituirá probablemente una parte importante del nuevo Marco Financiero Plurianual de la UE, cuya aprobación está prevista para principios de 2013.

El objetivo de reducir los déficits por cuenta corriente de los países periféricos de la UE no se alcanzó por la vía de la sustitución de importaciones o del crecimiento sostenido de las exportaciones, sino conteniendo la demanda interna mediante la aplicación de políticas de austeridad extrema. Una contracción tan fuerte del PIB no solo tiene consecuencias sociales desastrosas, sino que debilita las estructuras productivas a largo plazo, un fenómeno conocido como *histéresis*, es decir, el hecho de que «la recesión causará daños a largo plazo que no se remediarán tras la subsiguiente recuperación».³⁷

Recuadro 1: La necesidad de invertir el avance de la privatización

En las últimas décadas se han privatizado servicios públicos en muchos países de la UE,³⁸ lo cual ha afectado a monopolios naturales como empresas de energía y agua, a redes y ejes de transportes y, más recientemente, a la sanidad, la educación y la asistencia social. Esta política ha sido impulsada enérgicamente por la UE, y la crisis se está aprovechando para avanzar más en las privatizaciones, lo que conlleva sustraer actividades a la posibilidad de control democrático para someterlas al control del mercado, un proceso promovido a menudo por instituciones financieras.

La UE está obligada por sus tratados a ser neutral entre la propiedad pública y la privada (art. 345). Pese a ello, las privatizaciones constituyen un elemento clave de las «reformas estructurales» que la UE impone a los Estados miembros, especialmente a los países del sur sometidos, oficial o extraoficialmente, a la troika. Recientemente, la UE presionó insistentemente a estos países para

³⁷ Münchau, Wolfgang. *Financial Times*, 14 de octubre de 2012.

³⁸ Véase Frangakis, Marica; Hermann, Christoph; Hufschmid, Jörg; Lorand, Karoly (ed.) (2010). *Privatisation against the European Social Model - A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives*. Macmillan.

que privatizaran el agua, pese a que en el referéndum celebrado en Italia en 2011 se registró un 96% de votos contrarios a ello. Grecia, donde se privatizarán casi todos los bienes del Estado, es el caso más extremo, pero detrás pueden venir otros países, especialmente si las políticas de austeridad y las impuestas por el BCE les impiden pagar sus deudas. A consecuencia de las privatizaciones, el Estado pierde capacidad estratégica para formular políticas estructurales, ya que depende cada vez más del sector privado para conocer con detalle lo que está ocurriendo en la economía, lo que debilita aún más su capacidad interventora.

La financiación de infraestructuras está considerada por el sector financiero como un área clave con vistas a una futura expansión y la UE está promoviendo con entusiasmo la colaboración público-privada (CPP). Sin embargo, los contratistas de las CPP se financian esencialmente mediante préstamos (el 90 % en el Reino Unido), y el sector público casi siempre puede endeudarse a tipos de interés más bajos. Los servicios privatizados suelen acabar costando más, debido principalmente a los costes de financiación más elevados, los grandes márgenes de beneficios y los honorarios de gestión de contratos.

Los estudios sobre privatizaciones no han encontrado una diferencia constante en lo relativo a la eficiencia y las experiencias de privatización están llevando a muchos a cuestionarla e incluso rechazarla.³⁹ En Alemania, Francia, Reino Unido, Finlandia y Hungría se han dado pasos para remunicipalizar servicios públicos locales que habían sido privatizados anteriormente, como el agua, el suministro de energía, el transporte local y la gestión inmobiliaria, entre otros. La eficiencia, el coste y también la calidad han sido los criterios que han guiado estas medidas, emprendidas casi siempre por municipios sometidos a presión presupuestaria. La UE tiene que tomar nota de las experiencias de privatización y revertir el destructivo desvío de capitales desde la inversión productiva e innovadora que aumenta el bienestar a formas parasitarias de capitalismo asociadas a la privatización.

Los líderes políticos de la UE afirman que las llamadas «reformas estructurales» exigidas por los programas de la UE y el FMI, que comprenden, entre otras, la privatización de bienes públicos y la desregulación del mercado laboral, mejorarán la competitividad y las perspectivas de crecimiento a largo plazo, pese a la ausencia de políticas industriales proactivas en esos programas. En todo el sur se han implementado programas de ajuste estructural similares que no han dado tales resultados. Por contra, las estrategias orientadas a la inclusión social y el desarrollo sostenido apuntan a la necesidad de romper con aspectos clave de los programas de la UE y el FMI.

Además, la UE no afronta en serio el problema de los superávits por cuenta corriente de Alemania, los Países Bajos, Austria y los países escandinavos, cuyos Gobiernos han promovido estrategias neomercantilistas que han arruinado primero a sus trabajadores y luego a sus países vecinos.

³⁹ Véase Hall, David (2012). *Re-municipalising municipal services in Europe*. EPSU; Pigeon, Martin; McDonald, David A.; Hoedeman, Olivier; Kishimoto, Satoko (2012). *Remunicipalisation: Putting Water Back in Public Hands*. Transnational Institute; Le Strat, Anne (2012). *Paris: local authorities regain control of water management*. Transnational Institute; Water Remunicipalisation Tracker, <http://www.remunicipalisation.org>

4.3. Propuestas para un desarrollo eficaz, social y ecológico de la periferia

El tejido social de muchos países periféricos corre el peligro de ser destruido. Por ejemplo, los sistemas sanitarios de Grecia y España se están desmoronando, al igual que la educación y la prestación de servicios sociales, y en España se está volviendo incluso a la cuestión de la unidad nacional, de larga trayectoria histórica. Para contrarrestar estas tendencias y mantener y reforzar el tejido social, es perentorio diseñar un plan integral de recuperación que abarque los siguientes ámbitos:

- *Régimen monetario y moneda:* Como ya se ha visto en anteriores secciones, las normas de la zona del euro deben ser radicalmente reformuladas. Además, dado que los actuales niveles de deuda pública son claramente insostenibles —como en el caso de Grecia y de otros países sometidos a programas del FMI y la UE—, debe considerarse seriamente un alivio de la carga de la deuda. Es necesario apoyar firmemente las iniciativas puestas en marcha en varios países para exigir auditorías de la deuda que evalúen la legitimidad de sus distintos componentes en cada país y si ésta debe continuar pagándose. La función del BCE como prestamista de última instancia debe ampliarse al mercado de deuda pública a fin de reducir en gran medida las actuales presiones de los mercados financieros. Hay que evitar una ampliación de la zona del euro hasta que no se haya resuelto su actual disfunción estructural. Salir del euro puede servir como muro protector para los Estados miembros endeudados sometidos a severas medidas de austeridad, pero no deben subestimarse las dificultades que plantea un regreso a las monedas nacionales. Por tanto, aunque podría considerarse esta vía como un último recurso, cualquier solución a largo plazo requeriría una reestructuración a fondo de la política económica y social de la UE.
- *Transferencias fiscales:* La mejora del sistema de transferencias fiscales de la UE, que ya hemos visto en la sección 1, reviste especial importancia para la periferia. El presupuesto de la UE debería aumentar desde el actual 1 % del PIB hasta el 10 %. En parte con el fin de facilitar la estabilización macroeconómica de la UE y también para poner en marcha un programa de inversión y desarrollo de gran envergadura en el sur y el este de la periferia de la UE. Esta inversión debería abarcar no solo los sectores que requieran infraestructuras sociales y físicas, sino también los sectores productivos y científicos.
- *Política industrial y regional:* Es necesario posibilitar, alentar y facilitar el ingreso de los países periféricos en la senda recorrida por los actuales países núcleo cuando eran ellos los que iban a la zaga, lo que conlleva crear estructuras e instituciones, como redes y empresas con suficiente fuerza y escala, capaces de integrarse y sobrevivir en un contexto geográfico más amplio. Para que esta vía tenga una base sólida se requerirá la intervención estatal, ya que el desarrollo no se produce solo como resultado de los procesos de mercado. Son tantas las barreras que impiden el acceso a los mercados de los países periféricos que es esencial la intervención pública, lo que requiere un espacio normativo que permita asignar estos recursos en el tiempo. La cohesión tiene una amplia presencia en el Tratado, pero debe aplicarse también al Mercado Único y a las normas sobre competencia, a fin de posibilitar que los países periféricos creen las estructuras e instituciones necesarias, incluidas empresas como las mencionadas anteriormente. En determinadas circunstancias, intentar atraer empresas mediante disminuciones de impuestos y ayudas para impulsar un crecimiento cuantitativo es una política que puede funcionar, pero si se

adopta de forma generalizada no puede tener éxito, ya que los países compiten por la misma inversión externa.

La política regional de la UE se lleva a cabo a través del Fondo de Cohesión y el Fondo Regional. Según la tendencia neoliberal general en el ámbito de las políticas espaciales y regionales, es habitual promover y subvencionar áreas metropolitanas con el famoso pero en realidad débil argumento de que «el efecto goteo» beneficiará las regiones más pobres. La teoría de la igualación, en cambio, sostiene que los flujos financieros hacia las regiones pobres aumentará la tasa regional y nacional de empleo, así como la producción. Esos flujos financieros son necesarios también para luchar contra los desastres medioambientales ocasionados por la aglomeración en las áreas metropolitanas.

La política regional de la UE se centra ante todo en el nivel regional y urbano en detrimento, por consiguiente, del nivel nacional, lo cual socava las posibilidades de desarrollo de los países periféricos. En efecto, se abandona a su suerte a regiones o ciudades, y la gran mayoría de las áreas periféricas no pueden sobrevivir. El nivel nacional suele ser mucho más adecuado para crear gran parte de las instituciones y los recursos requeridos, aunque las regiones y áreas locales pueden ser más aptas cuando están, de manera realista, en condiciones de hacerlo. Es especialmente importante señalar que el pleno uso de los recursos de un área requiere participación democrática y no sistemas de planificación por parte de una élite. En concreto, el enfoque de «especialización inteligente» propuesto ahora por la UE para la política de cohesión del periodo 2014-2020, en el que cada región debe ser líder mundial en un área particular y abastecer al mundo, no puede funcionar. No hay ámbitos productivos suficientes para todos y la especialización excesiva puede dar lugar a los riesgos correspondientes y, al mismo tiempo, maximizar el transporte por todo el mundo con consecuencias desastrosas para el cambio climático.

Aunque el comercio de las regiones y localidades con el exterior es esencial, su maximización no es la solución. Una de las alternativas ecológicamente más sostenibles y que permite una mejor movilización de recursos es que las regiones o áreas locales produzcan para su propio consumo cuando exista una buena razón para ello, como en el caso de muchos alimentos o del suministro de energías renovables a nivel local.

- *Reequilibrio de la UE:* Los costes acumulativos de la «falta de desarrollo» de la periferia son enormes. Todo gasto público utilizado para crear una dinámica diferente tendría una alta rentabilidad, sobre todo si se actúa de una manera ecológica y socialmente sostenible que ayude a aumentar el empleo. Además, el procedimiento de desequilibrios, recientemente implantado por la UE se aplica únicamente a los Estados miembros deficitarios. Como propuso Keynes para la economía mundial en la conferencia de Bretton Woods celebrada en 1944, los desequilibrios entre Estados deberían reducirse no solo mediante los esfuerzos de los países deficitarios, sino también a través de los de los países con superávit, lo que impulsaría la expansión de la demanda interna y el consiguiente aumento de las importaciones. Este mismo principio continúa siendo válido hoy para la UE y especialmente para la zona del euro. Esta es la única manera de reducir las diferencias entre países y regiones sin ocasionar un agravamiento aún mayor de la crisis actual.

5. La crisis de la gobernanza mundial

5.1. Principales acontecimientos de 2012

A finales de 2012, más de cuatro años después del colapso de Lehman Brothers, la situación económica y financiera mundial sigue siendo frágil, y la crisis irresuelta de la zona del euro representa una gran amenaza para la economía mundial. En 2012 las previsiones de crecimiento económico internacional se revisaron muy a la baja.⁴⁰ Los países en vías de desarrollo se encuentran en mejor situación que antes de la crisis, pero el crecimiento de las grandes economías emergentes se está desacelerando debido a la incertidumbre generalizada y a la situación económica adversa en los países desarrollados. A pesar de las numerosas declaraciones sobre la necesidad de afrontar desafíos mundiales, las verdaderas causas de la crisis financiera mundial —los enormes desequilibrios por cuenta corriente, la desigualdad entre ingresos y riqueza, así como los mercados financieros no regulados y volátiles— todavía no se han resuelto.

Aunque la desaceleración de la actividad económica mundial ha ido acompañada de la disminución en los desequilibrios por cuenta corriente a escala mundial, estos siguen estando muy por encima de niveles sostenibles. Esta disminución refleja mayoritariamente la reducción de la demanda interior en economías que se han visto sacudidas por la crisis (excepto en China, con una resistente demanda interior, y en los países exportadores de petróleo, por su aumento en gastos sociales). Europa se ha visto especialmente afectada: la austeridad ha causado estragos y las medidas para aumentar la demanda interior en países con superávit, como Alemania, están lejos de ser suficientes. La desigualdad entre ingresos y riqueza sigue siendo un obstáculo primordial para el desarrollo inclusivo y una amenaza para la democracia; además, presenta el riesgo de intensificarse aún más, en la medida que los costes de los programas de austeridad actuales recaen sobre hogares vulnerables. Los mercados financieros continúan siendo aún muy volátiles e inestables, y la puesta en marcha de nuevas regulaciones está muy por detrás de las declaraciones de intenciones. El tema de las instituciones financieras ‘demasiado grandes para quebrar’ está lejos de ser resuelto, las instituciones financieras continúan siendo cada vez mayores y concentrándose todavía más. Las actividades arriesgadas se siguen transfiriendo, quizás a mayor escala, a un sector bancario en la sombra, no regulado.⁴¹

La dimensión medioambiental de la gobernanza mundial combina situaciones de extrema y creciente urgencia, como el cambio climático y la destrucción de la biodiversidad, con una disminución de la capacidad política para actuar. Desde que la cumbre de Río en 1992 despertó expectativas mediante la creación de una nueva agenda planetaria para el desarrollo sostenible, la política medioambiental mundial ha retrocedido. Primero llegaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio formulados por las Naciones Unidas a fines del milenio anterior. Le siguieron los fracasos de la cumbre de Copenhague en 2009. A continuación se intentó superar el bloqueo para formalizar un acuerdo nuevo y más ambicioso, que hiciera frente al reto de la crisis climática. Finalmente la cumbre Río+20 de 2012 fue incapaz de renovar la agenda mundial de la política sostenible.

⁴⁰ *Perspectivas de la economía mundial*. FMI, octubre 2012; *Situación y perspectivas de la economía mundial 2012*. Naciones Unidas, actualizado a mediados de 2012.

⁴¹ Véase *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*. FMI, octubre de 2012.

Enfrentada a la debilidad del desarrollo económico, la gobernanza medioambiental ha sido marginada, reducida a meras declaraciones en los principales campos del desarrollo económico y a medidas fragmentadas e inapropiadas en el ámbito de la protección de la naturaleza. Uno de los principales elementos de este bloqueo ha sido la incapacidad por parte de las principales agencias mundiales de especificar una orientación general que incluya una perspectiva factible de desarrollo sostenible. Dicha perspectiva redefiniría el modelo de desarrollo que se necesita: centrado en el bienestar humano y en las necesidades básicas. Esta transformación no ha sido facilitada por las ideas dominantes entre los expertos económicos acerca de una economía verde, que tienden a ignorar todas las cuestiones referentes a las necesidades humanas básicas o cuando éstas son adecuadamente satisfechas, así como los aspectos cualitativos de la interacción de las culturas humanas y comunidades con los sistemas y procesos naturales. En cambio, tienden a concentrarse en monetizar la naturaleza como si fuera un conjunto de activos, enfoque que ignora totalmente tanto estos aspectos cualitativos como las condiciones culturales y sociales y las dimensiones de los procesos económicos.

El fracaso relativo de la cumbre de Río+20 ha frustrado claramente la expectativa de que se produzca una transformación mundial coordinada dirigida hacia un «desarrollo sostenible» pactado y equitativo. Algunas personas proponían que la UE y sus dirigentes ejercieran un papel de liderazgo en el movimiento hacia la sostenibilidad. La debilidad de la UE en la cumbre ha evidenciado que se trataba de una ilusión. En los debates medioambientales sostenidos desde entonces, la idea de una participación activa de la UE en la gobernanza medioambiental mundial se ha visto desplazada por una perspectiva más reducida: el uso de tecnologías «verdes» y la creciente preocupación por aspectos internos, especialmente la aplicación de los ambiciosos planes de protección natural de la UE (y su debilitamiento).

5.2. Una crítica a las políticas oficiales

En los documentos políticos oficiales parece existir el consenso generalizado de que el actual sistema financiero y monetario internacional es disfuncional, y que solo si se actúa de forma decisiva en estos ámbitos se contribuirá a resolver la crisis actual. En la actualidad no existe ninguna institución mundial ni ningún conjunto de instituciones que supervise y controle de manera eficaz los riesgos globales y sistémicos, como los desequilibrios por cuenta corriente a nivel mundial, las burbujas económicas, las fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio, las fuertes oscilaciones de los flujos de capitales, los niveles de las reservas internacionales, la competencia fiscal perniciosa y la evasión de impuestos. Las instituciones que actualmente se supone que asumen (parte de) dichas tareas —el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo de los Veinte (G20), el Foro de Estabilidad Financiera, el Banco de Pagos Internacionales, y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)— no las llevan a la práctica de forma efectiva.

Cuando estalló la crisis financiera el FMI estaba sufriendo una grave crisis de legitimidad. Por un lado, esta crisis de legitimidad se debía a su asesoramiento durante la crisis financiera asiática: además de ser mal acogido, implicó que muchos países de renta media tuvieran que devolver sus préstamos de forma prematura y aumentar sus reservas internacionales para evitar quedar supeditados al cumplimiento de determinadas condiciones en el futuro. Por otro lado, las economías emergentes, en rápida expansión, no se sentían representadas en el FMI, ya que su poder de voto respectivo

estaba, y sigue estando, muy lejos de reflejar el fuerte aumento de su importancia financiera y económica en el sistema mundial. El estallido de la crisis financiera mundial volvió a situar al FMI en la agenda política internacional e incrementó radicalmente su actividad crediticia. Por primera vez en décadas el FMI intervino como prestamista de países desarrollados, primero en la Europa Oriental y luego también en países de la zona del euro.

En teoría, según su mandato original, el FMI sería el candidato adecuado para ejercer la gobernanza financiera mundial. Sin embargo, su registro histórico hace dudar de que bajo las condiciones actuales sea capaz de cumplir dicho mandato. Ha sido criticado —incluso por parte de su propia Oficina de Evaluación Independiente (OEI)— por su debilidad analítica, por la insuficiente atención prestada al mercado monetario y al mercado de activos, y por su creencia dogmática en la eficiencia de los mercados privados y la autorregulación. Además, su estructura gobernante actual inducía al trato desigual de los Estados miembros en el proceso de vigilancia: mientras que algunos países estaban obligados a seguir sus consejos, otros podían ignorarlos.

A pesar de ello, durante los últimos años el FMI ha cambiado significativamente su discurso, reconociendo que podrían ser necesarias medidas de política económica más heterodoxas para superar la crisis e inclinándose hacia recomendaciones políticas un poco más flexibles. El FMI, por ejemplo, ha cambiado gradualmente de postura en relación a la gestión del flujo de capitales. Después de propugnar fervientemente la liberalización total de la cuenta de capital en la década de 1990, ahora reconoce la utilidad potencial de adoptar medidas para modificar la composición de las entradas de capital.⁴² Sin embargo, la puesta en práctica del «replanteamiento» del FMI a través del asesoramiento acerca de políticas concretas parece que se está quedando atrás. En 2010, sus recomendaciones de políticas no se correspondieron con su discurso oficial: incluso en aquellos países que tenían problemas obvios de flujo masivo de capital especulativo, como Brasil, las recomendaciones políticas del FMI no incluyeron el control del capital ni medidas para modificar la composición de dichos flujos.⁴³

El FMI mismo aboga por la necesidad de ampliar su mandato y su poder para ejercer una función de vigilancia como es debida. Sin embargo, su aspiración ha topado con un sustancial escepticismo en la mayoría de países en vías de desarrollo, ya que todavía consideran el FMI como una institución que principalmente actúa en favor de los intereses de los países industrializados. Es poco probable que esta posición cambie en un futuro próximo, dado que los cambios en las cuotas y las reformas en la gobernabilidad —que aumentarían el poder de voto de los países en vías de desarrollo y de los países emergentes— no alcanzaron, una vez más, la mayoría requerida en la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del FMI celebrada en octubre de 2012.⁴⁴

Tras haber servido durante tres décadas como el organismo de coordinación informal más importante en asuntos económicos mundiales, el G8 fue oficialmente reemplazado en esta función por el autonombrado G20 en septiembre de 2009. Esto puede entenderse, por un lado, como una respuesta a la crisis financiera mundial y, por el otro, como un reconocimiento a los principales

⁴² Véase *Informe Consolidado de Supervisión Multilateral*. FMI, septiembre de 2011.

⁴³ Véase Rathin, Roy; Ramos, Raquel (2012). «An analysis of IMF policy recommendations». En: *IPC-IPG Working Paper*, n.º 86. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

⁴⁴ Véase el comunicado del G24, Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales: <http://www.imf.org/external/np/cm/2012/101112.htm>, octubre de 2012.

países emergentes que no habían sido incluidos de forma adecuada en el gobierno económico mundial. En su primera cumbre, en noviembre de 2008, los líderes del G20 admitieron que la crisis se debía a la aplicación de políticas incoherentes y faltas de coordinación. En las cumbres siguientes la atención del G20 se centró principalmente en la reforma de los sistemas financieros y en la coordinación de la política macroeconómica.

Inicialmente el G20 pareció proporcionar una plataforma común para que una mayor cooperación internacional atenuara los efectos colaterales y redujera los riesgos de los mercados financieros liberalizados. Las declaraciones del G20 señalaron como verdaderas causas de la crisis la falta de vigilancia y coordinación, una regulación débil, una gestión poco sólida del riesgo, unos productos financieros cada vez más complejos, un sector bancario en la sombra y el exceso de apalancamiento. A pesar de ello, para 2010, las promesas de coordinación internacional y reformas financieras habían disminuido de forma significativa, cuando no desaparecido.⁴⁵ Además, aunque el G20 es más inclusivo que el G8, por el hecho de representar un 85 % de la producción y del comercio mundial y dos terceras partes de la población mundial, sigue excluyendo 173 países y ni los criterios de selección (autonombramiento) ni la sesgada representación regional son adecuados. Tampoco deja de ser notorio que la UE y otros países hayan intentado minimizar el papel de las instituciones de la ONU en su gestión de la crisis.

Aunque la creación de políticas fiscales internacionales sigue siendo uno de los principales ámbitos que necesita desesperadamente de coordinación mundial, actualmente no existe ninguna entidad con legitimidad, recursos ni experiencia mundiales que pueda ejercer este rol. Actualmente, las políticas fiscales internacionales no son capaces ni de garantizar un intercambio de información efectivo ni de prevenir la evasión fiscal; eso sin mencionar la competencia fiscal ni la competencia para la disminución de impuestos sobre riqueza y capitales. Todo ello ha dado como resultado una clase que se mueve por todo el mundo, que paga pocos o ningún impuesto y es uno de los principales factores que contribuyen a la desigualdad ya la inestabilidad.

La OCDE ha invertido considerables recursos en los temas de cooperación fiscal durante los últimos años, con la vista puesta en establecer un liderazgo mundial en este área a pesar del reducido número de sus integrantes (actualmente solo incluye 34 países, de los que prácticamente todos son economías desarrolladas). La OCDE ha representado, entre otros temas, un papel central en el establecimiento de un modelo de fiscalidad para las compañías multinacionales (en particular, en la fijación de precios de transferencia), y su modelo para Acuerdos sobre el Intercambio de Información Tributaria (AIIT) es actualmente la base para la mayoría de dichos acuerdos. No obstante, la OCDE ha sido considerablemente criticada por su papel y legitimidad en relación con estos asuntos. Ha recibido abundantes críticas por promover normas sesgadas que sirven a los intereses económicos dominantes, en lugar de servir a los intereses de países en vías de desarrollo. Los AIIT podrían ser, por ejemplo, el principal instrumento para intercambiar información acerca de los ingresos que los ciudadanos y las empresas de un país generan en el extranjero. Aun así, los AIIT de la OCDE solo incluyen el intercambio de información «bajo demanda», en lugar de intercambiarla automáticamente, y la OCDE se ha posicionado en varias ocasiones como contraria al intercambio automático de información. Además, la mayoría de países en vías de desarrollo ha cuestionado la

⁴⁵ Véase Wahl, Peter. «The G20 - Overestimated and Underperforming».En: *Weed Discussion Paper*, junio de 2012.

legitimidad de la OCDE para establecer normas internacionales. Estos países sostienen que la ONU es la organización que, por lógica, debe liderar la cooperación fiscal internacional, pero que nunca se le han proporcionado suficientes recursos para asumir dicha responsabilidad. En marzo de 2012, la OCDE y la UE volvieron a oponerse a una propuesta conjunta del G77 y China para sustituir el Comité Fiscal de la ONU por una comisión intergubernamental más poderosa.⁴⁶

En el ámbito de la gobernanza medioambiental mundial, parece que la política oficial de la UE ha retrocedido desde el inicio de la crisis financiera y económica y, en la medida que esta existe, es de una deficiencia deplorable. Su política comercial sigue estando incluso más allá del alcance de la coordinación que ejerce de manera muy superficial la Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS) de la UE. Además, su política exterior coordinada sigue centrada en temas de «seguridad», como el uso de la fuerza militar (y su empleo preventivo). En la crisis actual, la cuestión de la gobernanza medioambiental mundial no solo se ha «excluido» de la sensibilización pública —y por tanto se ha privado de recursos políticos— sino que además se ha corrompido con preocupaciones principales a corto plazo: como el caso de la toma de tierras como reacción a la creciente escasez de terrenos cultivables, o bien en la estrategia para garantizar el acceso privilegiado a los recursos mediante el uso de medios militares, en caso de que dicho acceso esté amenazado.

5.3. Propuestas de políticas alternativas

La gobernanza financiera mundial actualmente se caracteriza por acuerdos institucionales que no son ni suficientes ni representativos, y la falta de voluntad política para aplicar reformas que, obviamente, son necesarias. Cualquier reforma del marco institucional debe basarse en los objetivos de equidad y de estabilidad económica y financiera, y debe organizarse de forma transparente y representativa. Un primer paso esencial de esta agenda debería ser la reforma de las principales instituciones que actualmente determinan la política económica mundial.

Un Consejo Económico Mundial en lugar del G20

En vez de un grupo autonómado de países, deberían emplearse criterios explícitos y objetivos de selección para establecer un «Consejo Económico Mundial», tal como se propuso en la Comisión de la ONU presidida por Joseph Stiglitz.⁴⁷ Los criterios deberían basarse en la representatividad en términos de población, peso económico y representación regional. En la actualidad, sólo 16 países cumplirían con el requisito de representar el 2% o más del PIB o de la población mundiales. Además, cada región podría seleccionar otro Estado que representara su región en el Consejo Económico Mundial.

⁴⁶ Véase Spencer, David (2012). *Rifts between the OECD and United Nations on international tax* [en línea]. Disponible en: <http://taxjustice.blogspot.co.at/2012/03/guest-blog-on-rifts-between-oecd-and.html>

⁴⁷ Véanse: ONU (2009). *Informe de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional*.; Wade, Robert; Vestergaard, Jakob. «Overhaul the G20 for the sake of the G172». *Financial Times*, 21 de octubre de 2010; Rueda-Sabeter, Enrique [et al.] (2009). *Rethinking Fundamental Principles of Global Governance: How to Represent States and Populations in Multilateral Institutions. Governance*.

Reforma del FMI

Si el FMI tiene que desempeñar un papel eficaz en la supervisión de los desequilibrios mundiales, debe someterse a reformas sustanciales en cuanto a su gobernanza, su mandato y sus recomendaciones de políticas. Para que sea un órgano representativo, deben realizarse dos cambios importantes: restaurar el peso de los votos básicos e introducir el voto por doble mayoría (es decir, que las decisiones requirieran una mayoría de votos computados tanto en función de la participación del país y del número de Estados miembros). Las recomendaciones de políticas deberían centrarse en un desarrollo inclusivo y equitativo y dejar espacio para políticas macroeconómicas anticíclicas. El control del flujo internacional de capitales debería considerarse una parte esencial de las herramientas de la política macroeconómica. El FMI es, actualmente, la única institución capaz de emitir una moneda internacional, ya que ostenta el derecho especial de giro (DEG). Deberían incrementarse las emisiones de DEG y utilizarse para la financiación de bienes públicos mundiales, como la lucha contra el cambio climático.⁴⁸ Básicamente, los DEG deberían convertirse en la base de un sistema monetario internacional de verdad, que no esté basado en la moneda de ningún otro país, tal como propone la Comisión Stiglitz.

Coordinación fiscal mundial

Las medidas tomadas después del atentado terrorista contra World Trade Centre de Nueva York en septiembre de 2001 para controlar los flujos a los paraísos fiscales han demostrado que, con voluntad política, se puede alcanzar mayor transparencia en asuntos fiscales. Como la ONU es en la actualidad el foro de coordinación más representativo, la UE y otros miembros de la OCDE deberían abandonar su resistencia y transferir recursos y el mandato de la OCDE a una institución fiscal de alto nivel de la ONU. Además, sería necesario proveerla de suficiente experiencia y poder para combatir de forma eficaz la evasión fiscal y la evasión legal de impuestos y para reducir la competencia fiscal. Si esto se combinara con un aumento sustancial de la cooperación entre autoridades fiscales nacionales, las prácticas tributarias perniciosas pronto formarían parte del pasado. Así, se movilizaría un volumen de recursos sin precedentes, que podría utilizarse para eliminar la pobreza mundial y contribuir a una transformación equitativa y sostenible de la economía mundial.

Gobernanza medioambiental mundial

Cualquier estrategia de políticas alternativas significativa en el ámbito de la gobernanza medioambiental mundial deberá empezar con un gran NO. Un «no» a la privatización del agua, de la energía y, en general, del patrimonio común. Un «no» a la monetización de la naturaleza y un «no» al debilitamiento o la sustitución de la regulación vinculante en las relaciones entre seres humanos y naturaleza por meros mecanismos de mercado. Por otra parte, una estrategia de este tipo puede ser la base para poner en marcha un cambio de orientación profundo y positivo que priorice la esfera pública como ámbito de apoyo principal a la deliberación política común —en términos tanto de nuevos foros en los que debatir como de instrumentos técnicos y organizativos. Dicha estrategia deberá empezar por zonas de autoorganización comunitaria que integren instituciones municipales y

⁴⁸ Véase *Kroll, Matthias*. «The lack of \$100 billion for climate finance and the possibility to create new global reserve money in form of the Special Drawing Rights (SDRs) from the IMF». Artículo presentado en la 18.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Universidad de Pozan, 28-30 de septiembre de 2012 (disponible en inglés en www.euromemo.eu).

regionales antes de poder cambiar de forma decisiva el equilibrio de poder entre las instituciones estatales centrales y los Gobiernos. La estrategia alternativa debería también apelar al potencial de la sociedad civil organizada y de los movimientos sociales para construir alianzas políticas y redes integradas que provean los servicios necesarios de un modo no lucrativo. Para ampliar el alcance de miras del cambio sostenible, deberían arrebatarse los suministros de agua y energía de las manos de los monopolios corporativos existentes. También sería necesario asistir y reforzar las formas descentralizadas de generación de energía y de gestión sostenible del agua, al mismo tiempo que se les asigna un papel central en procesos políticos participativos y descentralizadores.

La UE podría transformar su propia capacidad de desarrollo sostenible a largo plazo involucrándose en una nueva forma de multilateralismo. En lugar de intentar reclamar siempre el papel principal para sí misma —o para sus Estados miembros principales— y en lugar de dirigirse a los demás como si fueran subordinados que necesitan un líder, la UE y sus Estados miembros deberían practicar un tipo de diplomacia abierta, en la que los más avanzados en un ámbito específico ejerzan el liderazgo. El hecho de estar dispuestos a mirar y escuchar a los demás podría reforzar la práctica política y los procesos internos de la UE para que respondieran de forma más eficaz a los problemas actuales de la UE y a su potencial real para superarlos.

Recuadro 2: El *boom* de los precios de las materias primas y el problemático resurgimiento del extractivismo⁴⁹

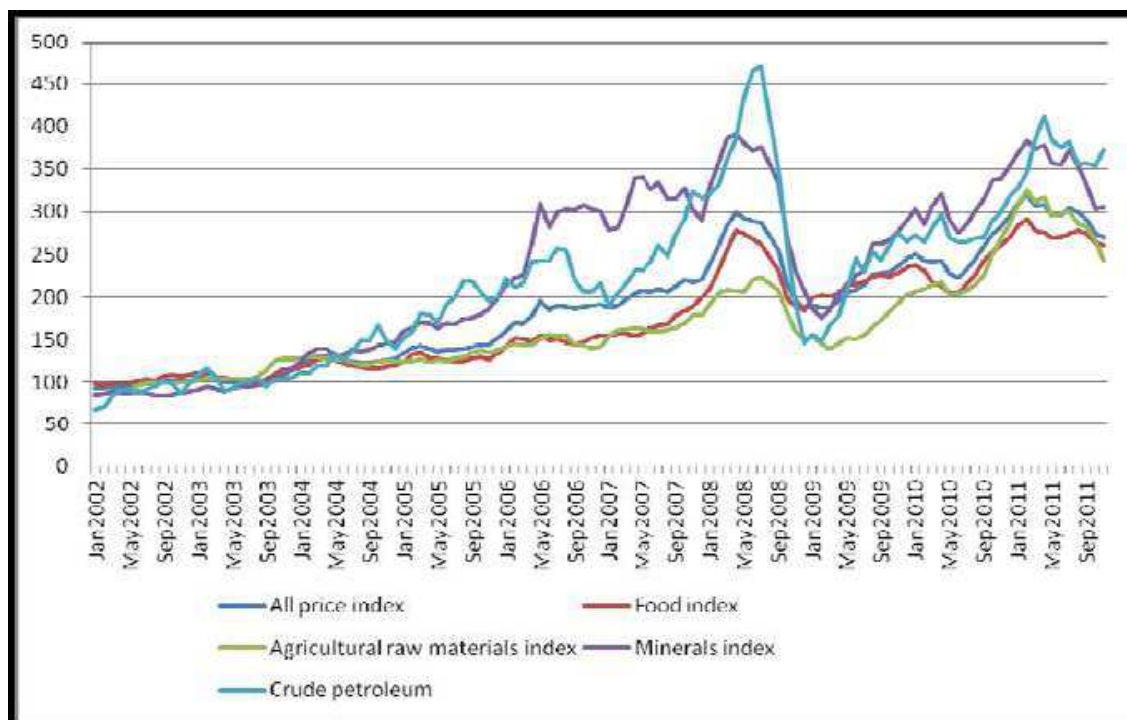
La combinación del *boom* actual del precio de las materias primas con la alta volatilidad de los precios no tiene precedentes en la historia reciente. Después de dos décadas con precios bajos (durante las décadas de 1980 y 1990), muchas materias primas registraron incrementos exorbitantes de precios a partir de 2002 y alcanzaron su tope a mediados de 2008. Durante el segundo semestre de 2008, para una amplia variedad de materias primas, los precios cayeron de forma pronunciada, pero empezaron a alzarse de nuevo durante el primer semestre de 2009 y, exceptuando el precio del combustible, alcanzaron su tope a principios de 2011. Así, a pesar de las grandes fluctuaciones de los últimos años, los precios de las materias primas están muy por encima de su nivel histórico medio. Aunque la periodificación fue diferente para los distintos tipos de materias primas, la explosión de precios, su rectificación pronunciada y el repunte subsiguiente afectaron a todas las categorías principales de materias primas, incluidas las agrícolas y las relacionadas con el metal y la energía.

Una característica importante para muchos países en vías de desarrollo, en particular, en el África subsahariana, continúa siendo su dependencia de las materias primas. El *boom* de los precios de las materias primas ha beneficiado a algunos países de renta baja, así como a países de renta media y ricos en recursos en los que el índice de crecimiento durante la última década se ha debido a la exportación de materias primas y a un aumento de la inversión en la extracción de recursos (sobre todo por parte de países emergentes, entre los que destaca el papel clave de China). El alto precio de las materias primas ha tenido un impacto directo en los ingresos procedentes de la exportación y en los ingresos públicos, que se han utilizado, hasta cierto punto, para contribuir al desarrollo (especialmente en algunos países latinoamericanos como Bolivia, Ecuador o Venezuela). Otro factor crucial que determina el impacto más amplio que ha tenido el desarrollo de exportaciones basadas en materias primas ha sido la creación de valor añadido local y las conexiones con la economía local.

⁴⁹ La exposición siguiente se basa principalmente en: Staritz, Cornelia (2012). «Financial Markets and the Commodity Price Boom: Causes and Implications for Developing Countries». En: *ÖFSE Working Paper*, n.º 30.

A pesar de estas nuevas oportunidades, el desarrollo basado en las materias primas sigue comportando riesgos importantes: condiciones laborales a menudo problemáticas junto con el grave impacto medioambiental de los proyectos de minería. Además, el hecho de tratarse de una actividad de capital intensivo para muchos sectores de materias primas limita la creación de empleo y la distribución de ganancias, y facilita el desarrollo de economías de enclave. Por este motivo, la priorización del desarrollo del sector extractivo ha topado en muchos países con fuertes resistencias por parte de las comunidades afectadas.

Gráfico 1: Índices mensuales del precio nominal de las materias primas por grupo de materia prima (2002-2011)



Fuente: Estadísticas de la UNCTAD, 2012.

Nota: Índices de precios de las materias primas en el mercado libre; mensuales; de enero de 2002 a noviembre de 2011; los precios están en dólares estadounidenses (valor actual); 2000=100; el precio del crudo es la media ponderada del petróleo de Brent (ligero), el de Dubai (intermedio) y el de Texas (pesado).

Para estabilizar los precios de las materias primas y mitigar el impacto negativo de su *boom* en los países en vías de desarrollo, es necesario aplicar reformas estrictas. Es necesario garantizar que los mercados de derivados de materias primas cumplan con su papel de proporcionar una señal de precios fiable, cubran el riesgo de mercado para productores y consumidores de materias primas físicas, y contribuyan a un entorno mundial estable para el desarrollo económico. Todo ello requiere que se vuelvan a regular los mercados de derivados de materias primas. Esta gran regulación debe reducir de manera eficaz tanto la especulación como el papel de los inversores financieros en los

⁵⁰ Para obtener información detallada, véase http://www.ciel.org/Publications/Maastricht_ETO_Principles_21Oct11.pdf

mercados de derivados de materias primas.

Las actividades extractivas deben también evaluar sus efectos en el entorno natural, así como respetar por completo los derechos culturales, sociales y económicos de las comunidades afectadas. Es necesario llevar a cabo evaluaciones previas del impacto total y establecer las medidas preventivas y atenuantes apropiadas. Debe obtenerse el consentimiento previo de la población local afectada, en particular de las poblaciones indígenas, antes de empezar a llevar el proyecto a la práctica. La responsabilidad del Estado en la protección de los derechos humanos no afecta únicamente al país anfitrión de la actividad extractiva, sino también al país en el que la compañía transnacional implicada en el proyecto tiene su sede social. Si la UE y sus Estados miembros siguieran los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, deberían aprobar legislación que permitiera llevar a juicio a las empresas transnacionales de la UE por cualquier violación de los derechos humanos producida en sus operaciones en el extranjero.⁵⁰

Datos de contacto del Comité Coordinador del Grupo EuroMemo:

Wlodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlín (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Atenas (frangaki@otenet.gr); John Grahl, Londres (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann (herrmann@esosc.eu); Jacques Mazier, París (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, La Haya (messkoub@iss.nl); Werner Raza, Viena (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr); Diana Wehlau, Bremen (euromemo@uni-bremen.de); Frieder Otto Wolf, Berlín (fow@snafu.de).

Declaración de apoyo

Apoyo la orientación general y los principales argumentos y propuestas del

EuroMemorandum 2013

La profundización de la crisis en la Unión Europea: la necesidad de un cambio fundamental

_____ Si

_____ No

Nombre y apellidos: _____

Institución: _____

Calle: _____

Población/País: _____

Teléfono: _____ Fax: _____

Dirección de correo electrónico: _____

Me gustaría que me informaran sobre las tareas del equipo de trabajo y que me invitaran a sus encuentros. Añadan mi dirección de correo electrónico a la lista de distribución del Grupo EuroMemo.

_____ Si

_____ No

Devuelva este formulario al **Grupo EuroMemo** por correo electrónico a info@euromemo.eu.

Solicitud de apoyo económico

Muchas gracias a todos aquellos que apoyan económicamente al Grupo EuroMemo. Para garantizar la financiación de nuestro empleado administrativo, es importante que todos los que apoyan al Grupo EuroMemo proporcionen una ayuda para ello. Plantéese, por favor, la posibilidad de realizar una donación. Alentamos a todas aquellas personas que nos apoyan en la zona del euro a que contribuyan regularmente con nosotros mediante una orden de transferencia periódica.

Me gustaría apoyar el trabajo del Grupo EuroMemo mediante una donación

única _	mensual _	trimestal _	bianual _	anual _
---------	-----------	-------------	-----------	---------

de € _____.

Por dicho motivo, transferiré una única cantidad o crearé una orden de transferencia periódica para la cuenta siguiente:

Nombre de la cuenta: PIW

Concepto: EuroMemo Group

Entidad bancaria: Postbank Hamburg

Código bancario 200 100 20, Número de cuenta 619 128 207

Número IBAN: DE12200100200619128207

Código BIC: PBNKDEFF