Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa

- Grupo EuroMemo -

¿Qué futuro para la Unión Europea?: estancamiento y polarización o bases nuevas?

– EuroMemorandum 2015 –

Resumen

Introducción
1.1. «La recuperación es débil, frágil e irregular»
1.2. Las políticas de la UE, atrapadas en teorías erróneas y malas instituciones
1.3. Políticas macroeconómicas alternativas

2. Las finanzas y la crisis del euro
2.1. Situación actual
2.2. La fragilidad financiera y la eficacia de las políticas
2.3. Propuestas alternativas

3. La política industrial y la remodelación de la economía
3.1. El descenso irregular de la producción
3.2. ¿Un redescubrimiento de la política industrial?
3.3. Una política industrial alternativa para Europa

4. La política social y la lucha contra la desigualdad
4.1. Las crecientes desigualdades en Europa
4.2. Desigualdades de género en la crisis
4.3. La necesidad de una respuesta eficaz a la pobreza y la desigualdad

5. Política internacional de comercio e inversión: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP)
5.1. Acontecimientos recientes: las protestas van en aumento
5.2. Crítica de las políticas oficiales: avances mínimos, considerables riesgos de pérdidas
5.3. Alternativas: una agenda comercial de la UE centrada en la democracia y la cooperación internacional

6.-Las políticas de vecindad de la UE
6.1. Ampliación de la esfera de influencia
6.2. Los acuerdos de asociación profundizan las relaciones asimétricas
6.3. La necesidad de políticas de vecindad distintas

Declaración de apoyo

Este EuroMemorandum se basa en los debates y los artículos presentados en el 20º. Taller de Política Económica Alternativa en Europa, organizado por el Grupo EuroMemo, del 25 al 27 de septiembre de 2014 en Roma. El texto está basado en las contribuciones escritas de Marija Bartl, Joachim Becker, Ricardo Bellofiore, Gabriel Siles Brügge, Marcella Corsi, Judith Dellheim, Trevor Evans, Rodrigo Fernandez, Marica Frangakis, Carlo Giannone, John Grahl, Giulio Guarini, Peter Herrmann, Jeremy Leaman, Jacques Mazier, Mahmood Messkoub, Ronan O'Brien, Pascal Petit, Mario Pianta, Dominique Plihon, Oliver Prausmüller, Werner Raza, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Achim Truger y Frieder Otto Wolf. ***Traducción : Eva Peribañez***

Resumen

1. Políticas macroeconómicas y alternativas al estancamiento

La recuperación económica en Europa prevista 2014 no se produjo y Europa se enfrenta a la perspectiva de un crecimiento lento durante un largo período de tiempo, una elevada tasa de desempleo y, en el mejor de los casos, un aumento mínimo de los ingresos reales. Aunque en la mayor parte de países el producto dejó de disminuir, continúa muy por debajo de los niveles del año 2008 en los estados miembros del sur y en muchos estados miembros del este. A pesar de las demandas de mayor flexibilidad presupuestaria por parte de algunos gobiernos, las autoridades europeas insisten en adherirse rígidamente a políticas muy restrictivas. En lugar de obsesionarse con alcanzar presupuestos equilibrados, una expansión fiscal coordinada debería centrarse en estimular el empleo a través de inversiones ecológicamente deseables y poniendo fin al ataque contra los gastos sociales.

La moneda única debe complementarse con una política presupuestaria eficaz a escala federal, que pueda amortiguar las contracciones a escala federal, nacional y regional y proporcionar transferencias eficaces entre las regiones más ricas y las más pobres. Esta política debería basarse en un potente y progresivo sistema fiscal y complementarse con el desarrollo de un sistema de seguro de desempleo a escala europea. Debería imponerse un impuesto a todas las transacciones financieras e introducirse un impuesto de sociedades uniforme en la UE para acabar con la reducción de impuestos cuando los estados compiten por atraer la inversión interior. Asimismo, hay que prohibir terminantemente la existencia de centros financieros extraterritoriales para evitar la evasión fiscal internacional.

Los déficits por cuenta corriente se han reducido, pero esto se debe a las políticas de deflación que han reducido las importaciones en los países deficitarios. En el futuro, la responsabilidad por la eliminación de los desequilibrios debería ser compartida entre los países con superávit, que deben ampliar su demanda, y los países deficitarios, que deben invertir en las industrias exportadoras. Las políticas regionales y estructurales de la UE deben fortalecerse y ampliarse, en concreto a través de un gran programa de inversión pública y privada, financiado por el Banco Europeo de Inversión y centrado, en concreto, en los países deficitarios y, más en general, en los estados con ingresos bajos.

2. Las finanzas y la crisis del euro

Según el Informe sobre estructuras bancarias del BCE, los activos del sector financiero de la zona euro casi se han doblado en la última década hasta alcanzar los 57 trillones[1] de euros en 2013, casi seis veces el PIB de la zona euro. Además, la expansión de la banca en la sombra —una red de intermediarios de crédito de entidades y actividades ajenos al sistema bancario regular que interaccionan en diferentes jurisdicciones— ha superado la del resto del sector. A pesar de una serie de reformas de la política financiera desde el 2009, el sistema financiero de la UE no se ha transformado de forma significativa. Continúa siendo un sistema compuesto de unidades grandes, 'demasiado grandes para quebrar', basado en bancos universales que combinan actividades de la banca de inversión y de la banca comercial bajo el mismo paraguas. Los bancos y demás unidades financieras de este sistema están fuertemente apalancados, mientras que la banca en la sombra tiene un papel cada vez más importante en el proceso de intermediación.

El sector bancario debe transformarse radicalmente y crear unidades más pequeñas que se especialicen en un ámbito particular de los servicios financieros basados en normas comunitarias claramente definidas y generalmente aplicables. Asimismo, es necesario un marco eficaz de políticas económicas que aborde el sistema bancario en la sombra en Europa y su dimensión extraterritorial

[1] Trillones anglosajones, que son billones en nuestro sistema (nota de la traducción)

Mientras los centros extraterritoriales puedan ofrecer un paraíso seguro en el que las instituciones financieras puedan eludir la normativa y los impuestos, continuará existiendo un mercado dual. Con el fin de salir del círculo vicioso entre las pérdidas bancarias y la creciente deuda soberana, hace falta un mecanismo que resuelva la cuestión de la deuda a escala de la zona euro. Para avanzar hacia una resolución del sobreendeudamiento de la zona euro, hay que convocar una conferencia de estados miembros de la UE. La combinación de la moneda única mal concebida con la desregulación financiera y una reforma ineficaz de la política financiera han contribuido a la situación actual, cuyo coste pagan amplios sectores de la población de la UE.

3. La política industrial y la remodelación de la economía

La Europa de la postcrisis no puede volver a las formas de producción del pasado, muchas de las cuales, en cualquier caso, se han perdido durante los largos años de estancamiento. Hace falta una nueva trayectoria de desarrollo ecológicamente sostenible y socialmente inclusivo y las políticas públicas serán cruciales para darle forma. La nueva política industrial europea debe centrarse en actividades de medio ambiente y energía, conocimiento y tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y salud y bienestar. Estos campos se caracterizan por procesos de producción intensiva en mano de obra y por exigir cualificaciones medias y altas que pueden ofrecer buenos puestos de trabajo. Estas actividades deben desarrollarse con una expansión de las actividades del sector público -incluidos la investigación y el desarrollo público y la protección medioambiental- y con nuevas actividades del sector privado impulsadas por la demanda pública en el marco normativo que apoya la aparición de nuevos mercados dinámicos. Las políticas deben centrarse en el desarrollo sostenible de las economías locales, incluida la aparición de nuevas actividades públicas, cooperativas y sin ánimo de lucro.

Aunque los fondos estructurales de la UE y el Banco Europeo de Inversión podrían intervenir en la financiación de estos esfuerzos, la aplicación de una política industrial europea exigirá un nuevo Banco Europeo de Inversión Pública o una nueva agencia, con organizaciones similares que actúen en cada país. Una organización de este tipo debería rendir cuentas ante el Parlamento Europeo y disponer de un presupuesto considerable obtenido a partir de recursos europeos. Los fondos deberán ser del orden del 2 % del PIB de la UE durante un período de 10 años o de aproximadamente 260 billones[2] de euros anuales. Se podría financiar de varias formas incluyendo la emisión de eurobonos; a través de un nuevo Banco Europeo de Inversión Pública que podría obtener fondos directamente desde el Banco Central Europeo; también el BCE podría proporcionar fondos para la política industrial directamente a las agencias de gasto implicadas. Estas medidas supondrían una gran contribución al fin del estancamiento en Europa y, al mismo tiempo, reorientarían la inversión —tanto pública como privada— hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible.

4. La política social y la lucha contra la desigualdad

La información publicada por la propia Comisión Europea proporciona pruebas irrefutables de la precariedad social derivada de las políticas de austeridad. Millones de europeos viven en la pobreza, mientras que los jóvenes de la UE han sido abandonados al desempleo masivo. Puesto que las crecientes desigualdades se están convirtiendo en una cuestión política clave, el capítulo relativo a la política social del memorándum de este año se centra en la desigualdad. Los datos obtenidos del Luxembourg Income Survey (LIS) muestran claramente un aumento a largo plazo de la desigualdad en la UE. Este incremento puede deberse, en primer lugar, a una tendencia negativa de la proporción del PIB destinada al trabajo y, en segundo lugar, a las crecientes desigualdades de los ingresos salariales en sí. También hay que tener en cuenta las desigualdades entre los estados miembros, que se han agravado drásticamente con las políticas de austeridad y con una concentración de la inversión en Alemania y algunos de sus países vecinos.

[2] Billones anglosajones, miles de millones en España.

Las desigualdades de género también han empeorado con las políticas de austeridad. Aunque al principio de la recesión los hombres trabajadores se vieron más afectados por el incremento del desempleo, los posteriores recortes a los servicios públicos han tenido un impacto especialmente fuerte en el empleo y las condiciones laborales de las mujeres trabajadoras. Además, la reducción o la supresión de servicios públicos —entre otros, la atención a la infancia y los centros para mayores— tienen un efecto desproporcionado sobre las mujeres. Tanto las consecuencias sociales extremadamente adversas de las políticas de austeridad como la fuerte tendencia a una mayor desigualdad requieren un gran programa de inversión social. Sin embargo, un programa eficaz exigirá muchos más recursos presupuestarios y deberá situarse en el marco de una estrategia de desarrollo sostenible que combine las dimensiones medioambiental, económica, social y cultural.

5. Política internacional de comercio e inversión: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP[3])

En los últimos años, la UE ha negociado numerosos acuerdos comerciales bilaterales. Este proceso ha culminado con el anuncio, a principios de 2013, de que la UE y los EE. UU. han acordado entrar en negociaciones sobre un acuerdo comercial bilateral, el denominado Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP). El acuerdo propuesto no tiene el objetivo principal de reducir los escasos aranceles restantes entre los dos principales bloques comerciales de la economía mundial. El objetivo principal es desmantelar y/o armonizar las regulaciones en ámbitos como la agricultura, la inocuidad de los alimentos, los estándares técnicos y de productos, los servicios financieros, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública. La liberalización de las inversiones y la protección de los derechos de los inversores serán también cuestiones centrales. Los líderes del atlanticismo presentan el TTIP como una nueva «OTAN económica», por la cual las potencias occidentales podrán limitar el crecimiento de potencias emergentes como China o Rusia. La Comisión Europea, basándose en los estudios encargados, asegura que el trato impulsará el crecimiento y el empleo en la UE.

Sin embargo, el caso económico del TTIP es insignificante. Se estima que los ingresos aumentarán un 0,5 % del PIB de la UE y que el incremento se producirá progresivamente durante un período de transición de 10 años. Se ha restado importancia o directamente se ha ignorado el aumento de la tasa de desempleo y los costes de los ajustes derivados de la liberalización del comercio. La desregulación implícita en el acuerdo comercial será una amenaza para la sanidad pública, los derechos laborales y la protección al consumidor. El mecanismo de arbitraje entre inversores y Estados propuesto dará privilegios a los derechos de los inversores por encima de la autonomía de las políticas públicas. El TTIP es, nada más y nada menos, un ataque frontal a la toma democrática de decisiones en la UE. Por el momento, es muy discutible que el acuerdo comercial suponga algún beneficio económico y social para los ciudadanos de la UE. Hay que abandonar el enfoque predominante cuanto a la formulación de políticas comerciales e incluir en la agenda un replanteamiento a fondo de la política comercial de la UE, lo que incluye también otros acuerdos comerciales como el CETA[4], el acuerdo comercial entre Canadá y la UE que en su forma actual no necesita ser ratificado por el Parlamento Europeo.

6. Las políticas de vecindad de la UE

Las políticas de vecindad de la UE destinadas al espacio postsoviético y al Mediterráneo han contribuido, en 2013 y 2014, al conflicto en Ucrania. La Asociación con el Este se ha centrado en la celebración de Acuerdos de Asociación con los estados europeos sucesores de la antigua Unión Soviética, excepto Rusia. Estos Acuerdos de Asociación tienen un componente de libre comercio y

[3] TTIP:siglas en inglés. Se mantienen estas porque con estas siglas son conocidas también en el ámbito de la lengua castellana.
[4] Siglas en inglés. Acuerdo similar al TTIP entre Canadá y la UE. Ib.

una orientación geopolítica. La transferencia parcial del *acervo comunitario* de la UE a los países postsoviéticos sirve a ambos fines. Los Acuerdos de Asociación van dirigidos contra los fuertes vínculos económicos existentes entre Rusia y sus países vecinos y compiten con la iniciativa rusa de crear una Unión Económica Euroasiática. En Ucrania, la población se ha dividido profundamente en cuanto a tener una relación más estrecha con la UE o con Rusia. Cuando el gobierno de Ucrania decidió no firmar el Acuerdo de Asociación con la UE por la situación económica desesperada y por la presión rusa, se produjo una fuerte oleada de protestas en las regiones occidental y central del país, lo que llevó a la caída del gobierno ucraniano. Con el apoyo de Rusia, se produjo la separación de Crimea y surgió un movimiento separatista político-militar en la región de Donbass, que mantiene unos vínculos económicos y culturales especialmente fuertes con Rusia.

Ni los Acuerdos de Asociación con los países postsoviéticos ni los acuerdos de libre comercio con los países mediterráneos tienen en cuenta las asimetrías del desarrollo entre ambas partes. Es probable que la liberalización del comercio provoque la desindustrialización de los países postsoviéticos y mediterráneos, mientras que la transferencia parcial del *acervo comunitario* reduce drásticamente el espacio para las políticas industriales. Así pues, es probable que las asimetrías entre la UE y las regiones vecinas aumenten. Por tanto, hace falta una orientación política alternativa. En primer lugar, hay que reemplazar los acuerdos exhaustivos de libre comercio por acuerdos de cooperación mutuamente ventajosos que conserven los espacios normativos para los países vecinos. En segundo lugar, las cuestiones relativas a la energía prevalecen en las políticas de la Asociación con el Este y del Mediterráneo. Es imperativo que la UE se esfuerce por reducir la intensidad energética de la producción y fomentar las energías renovables. En tercer lugar, las políticas exteriores de la UE se están militarizando. El conflicto en Ucrania ha llevado a una relación más estrecha entre la UE y las estructuras de la OTAN. Hay que invertir estas tendencias y fortalecer las capacidades para la resolución pacífica de conflictos.

Introducción

Este año, las propuestas del EuroMemorandum se formulan en un contexto excepcionalmente difícil, que supone el triunfo casi total de las ideas y las fuerzas políticas a las que el Grupo EuroMemo se opone fundamentalmente. En primer lugar, las grandes corporaciones tienen licencia absoluta gracias a las llamadas «cuatro libertades» y a las normas de competencia de la Unión Europea (UE). Las cuatro libertades coinciden perfectamente con las distintas fases de circulación del capital analizadas por Marx: las corporaciones pueden obtener capital financiero, comprar fuerza de trabajo, equipos y otros elementos, llevar a cabo procesos de producción y comercializar sus bienes y servicios en cualquiera de los 28 estados miembros, de modo que para éstas la UE ya constituye un espacio completamente unificado.

El poder judicial establecido de la UE refuerza esta estructura, proporcionando a las grandes empresas derechos que se pueden defender no solo en la UE sino también en los tribunales de los estados miembros. Sin embargo, la consolidación de este espacio económico no ha respaldado la evolución correspondiente de los derechos sociales o democráticos a escala europea. Por el contrario, tanto las políticas recientes como las sentencias de los tribunales han intentado socavar los escasos avances sociales alcanzados, como los derechos de los trabajadores desplazados, y los modelos sociales de los estados miembros están cada vez más subordinados al régimen de competencia, lo que ha supuesto la apertura de los servicios públicos a las prácticas predatorias de las empresas con fines lucrativos.

A nivel macroeconómico, las políticas de austeridad impuestas por los países fuertes en toda la zona euro, pero especialmente en los países más débiles, han condenado a millones de ciudadanos de la UE a la pobreza y han afectado incluso los niveles básicos de protección social y los derechos laborales en los países azotados por la crisis. Tal como ha mostrado el EuroMemorandum en los últimos años, a estas restricciones regresivas y a las restricciones opresivas se han atribuido cada vez más fuerza legal e incluso constitucional o casi constitucional, lo que dificulta sobremanera su alteración.

En este contexto, no sorprende la hostilidad sin precedentes para con la UE y el proyecto europeo que se ha expresado en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. También es lógico que se extienda la opinión que el progreso social es imposible dentro de la UE y que solo su fragmentación y la reafirmación de la soberanía de los estados miembros ofrecen una salida de la crisis y la posibilidad de un cierto control democrático sobre la vida económica. El Grupo EuroMemo no ha adoptado esta posición, pero no lo ha hecho porque subestime la profundidad de la crisis económica, política e institucional de la UE. Continuamos formulando alternativas en términos de la UE como un todo basándonos en dos consideraciones.

En primer lugar hay que tener en cuenta el alcance de la integración económica y la interdependencia que ya se ha producido y que no puede invertirse sin provocar enormes daños materiales a las estructuras productivas existentes y, por consiguiente, a los intereses de la población europea. No existe una lámpara de Aladino con la que pedir a estos genios que vuelvan a sus botellas.

En segundo lugar, existe la posibilidad de que el gran éxito de las élites corporativas y de las fuerzas políticas que las sirven las haga vulnerables. En el mercado único y en el espacio económico único que el proyecto de integración ha generado, están vinculados incalculables intereses industriales, financieros y comerciales. Así pues, puede conjeturarse que estos intereses —que se benefician

mucho de la UE como economía unificada— podrían, en un desafío político suficientemente potente, verse obligados a pagar un precio elevado para mantener esa unidad: un precio en términos de concesiones sociales, redistribución de los ingresos y aceptación de restricciones sociopolíticas en los mercados y en la práctica empresarial.

¿Podría exigirse este precio para acceder al mercado europeo unificado? Si solo están en juego concesiones menores, la respuesta, muy probablemente, es afirmativa: las élites corporativas más inteligentes son conscientes de que quizás su victoria haya sido demasiado contundente y que un cierto reconocimiento táctico de los intereses opuestos podría ser ventajoso. Pero ¿podría el precio incrementarse considerablemente, lo suficiente como para someter el desarrollo económico de la UE a controles democráticos y marcar una clara diferencia en las condiciones de vida y de trabajo de la población europea? Casi no hace falta mencionar las dificultades e incertidumbres de esta perspectiva política. Sin embargo, continuamos defendiendo una respuesta común de Europa a las numerosas crisis actuales, no con un optimismo irracional sino con la convicción de que una respuesta de este tipo se correspondería más con las necesidades y los valores de una amplia mayoría de ciudadanos europeos.

En varios países, entre los que destacan Grecia y España, algunas iniciativas políticas progresistas han alcanzado impresionantes niveles de apoyos con plataformas que rechazan manifiestamente las políticas de austeridad actuales. Si una de estas iniciativas ganara las elecciones nacionales tendría que afrontar un reto excepcionalmente duro y complicado. Si la Comisión Europea y los gobiernos de los principales estados de la UE insisten con su intransigencia para imponer políticas profundamente conservadoras, sería legítimo que este gobierno desafiara abiertamente la normativa de la UE.

1. Políticas macroeconómicas y alternativas al estancamiento

1.1. «La recuperación es débil, frágil e irregular»[5]

La recuperación económica de Europa, prevista para 2014, no se materializó. Al contrario, la economía europea se enfrenta a la perspectiva de un período prolongado de crecimiento lento con tan solo una leve disminución de la tasa de desempleo y, en el mejor de los casos, un incremento mínimo de los ingresos reales. El Fondo Monetario Internacional ha advertido incluso del peligro de una tercera recesión desde 2008.[6] Aunque en la mayor parte de los países de la Unión Europea (UE) se registró cierto crecimiento en 2014, la producción de muchos países se mantuvo por debajo del nivel de 2008.

En los países del núcleo de la zona euro (véase tabla 1.1) el crecimiento económico en 2014 fue débil, especialmente en Francia, pero la producción es mayor que en 2008 en todas partes excepto en Finlandia y los Países Bajos. Sin embargo, en Francia, Finlandia y Bélgica la tasa de desempleo se mantuvo cercana al 10 % y el desempleo juvenil superaba el 20 %. Sorprendentemente, en Alemania, la economía más grande de este grupo, se registró una disminución del 4 % de la producción industrial a finales de verano, ya que se redujo la demanda de los mercados clave de exportación.

En los países periféricos de la zona euro, excepto en Italia, se registró cierto crecimiento —aunque bajo— en 2014, pero la producción se mantuvo muy por debajo del nivel de 2008, especialmente en Grecia, donde ha disminuido en un 23 %. En Grecia, pero también en Italia y Portugal, la producción estaba justo por encima del nivel de hace 15 años. La tasa de desempleo es mucho más elevada en este grupo de países y, a pesar de que ha disminuido ligeramente en España, tanto en este país como en Grecia se sitúa alrededor del 25 %, con una tasa de desempleo juvenil superior al 50 %.

En los nuevos países de la zona euro, excepto en Chipre, se registró cierto crecimiento en 2014, aunque en la mitad de este grupo el crecimiento de la producción continúa situándose por debajo del nivel de 2008 y la tasa de desempleo está entre el 10 % y el 15 %, con una tasa de desempleo juvenil aún superior.

En los países del este fuera de la zona euro, excepto en Croacia, la producción en 2014 aumentó, en algunos casos un 2,5 % o más. Aunque la producción en algunos países permaneció por debajo del nivel de 2008, en Polonia fue un 18 % superior. Excepto en el caso de Croacia, la tasa de desempleo se sitúa, en general, por debajo de la media de la UE, aunque el subempleo está extendido, especialmente en el sudeste de Europa, donde muchas personas han recurrido a actividades de semisubsistencia en el sector agrícola. En el este de Europa, el empleo en las industrias manufactureras es superior, aunque algunos países se han integrado fuertemente en las cadenas de suministro dirigidas por Alemania y podrían ser vulnerables a un crecimiento más débil en Alemania.

En todos los países del norte fuera de la zona euro se registró crecimiento en 2014. Y en Suecia y el Reino Unido, pero no en Dinamarca, la producción se situó por encima del nivel de 2008. En estos tres países, la tasa de desempleo se situaba por debajo de la media de la UE, aunque el desempleo juvenil se aproximaba más a la media de la UE, especialmente en Suecia.

[5] Mario Draghi, presidente del BCE, 2 de octubre de 2014.
[6] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2014.

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

		Crecimiento PIB 2013-14, % (1)	Máximo crecimiento PIB 2014, % (1)	Desempleo agosto 2014, % (2)	Desempleo juvenil agosto 2014, % (2)	Crecimiento salario real 2013-14, % (3)	Crecimiento salario real 2009-14, % (3)
	Zona euro (18)	0,8	-1,5	11,5	23,3	-	-
	Unión Europea (28)	1,3	0,2	10,1	21,6	-	-
Núcleo de la zona euro	Austria	0,7	2,8	4,7	8,2	1,5	0,2
	Bélgica	0,9	2,8	8,5	23,3	1,4	-0,5
	Finlandia	-0,4	-6,1	8,6	19,9	0,2	2,6
	Francia	0,3	2,0	10,5	24,0	0,2	1,5
	Alemania	1,3	3,5	4,9	7,6	1,6	5,8
	Luxemburgo	3,0	7,1	6,1	15,5	-	-
	Países Bajos	0,9	-2,1	6,6	10,1	2,5	-2,1
	Grecia	0,6	-25,5	26,4	50,7	-1,6	-34,8
	Irlanda	4,6	-2,4	11,4	23,2	-2,5	-10,3
	Italia	-0,4	-8,6	12,3	44,2	1,4	-5,4
	Portugal	0,9	-6,6	14,0	35,6	-0,4	-6,5
	España	1,2	-6,2	24,4	53,7	1,5	-12,1
Nueva zona euro	Chipre	-2,8	-10,5	15,4	37,1	-4,0	-15,4
	Estonia	1,9	-2,9	7,4	12,7	4,2	8,7
	Letonia	2,6	-5,0	10,8	21,8	4,2	12,3
	Malta	3,0	11,2	5,9	12,7	-	-
	Eslovaquia	2,4	7,6	13,3	29,9	1,3	1,4
	Eslovenia	2,4	-7,3	9,1	19,2	0,2	-4,7
nórdicos fuera de la zona	Dinamarca	0,8	-3,2	6,7	12,5	0,1	2,9
	Suecia	2,0	5,9	8,0	21,6	3,4	15,1
	Reino Unido	3,1	4,3	6,0	15,8	1,8	3,4
Europa Oriental fuera de la zona euro	Bulgaria	1,2	0,2	11,3	22,2	-	-
	Croacia	-0,7	-12,6	16,5	43,9	-	-
	República Checa	2,5	0,2	6,3	16,6	0,8	-3,4
	Hungría	3,2	-1,0	7,8	20,9	0,9	-2,0
	Lituania	2,7	1,2	11,4	21,5	-	-
	Polonia	3,0	18,8	8,8	22,8	3,3	8,2
	Rumanía	2,0	-1,1	7,1	24,3	2,1	-2,0

Fuente: (1) AMECO, noviembre 2014; (2) Eurostat, octubre 2014; (3) AMECO, mayo 2014. El nivel máximo corresponde al nivel más alto de 2007 o 2008.

El débil crecimiento económico ha provocado tensiones de política económica entre los estados de la zona euro. El Gobierno alemán, cuya prioridad era alcanzar el déficit fiscal cero en 2014, insiste en que los demás países deben cumplir escrupulosamente con la normativa fiscal y reducir sus déficits por debajo del 3 % del PIB. Pero los gobiernos de Italia y Francia, además de fomentar políticas muy favorables a las empresas, han pedido mayor flexibilidad presupuestaria. Matteo Renzi, el primer ministro italiano, propuso un presupuesto con una reducción de los impuestos y un aumento de las inversiones que volvería a situar el déficit gubernamental cerca del 3 %. Manuel Valls, el primer ministro francés, propuso un presupuesto para 2015 en el que, a pesar de los recortes en los servicios sociales, prevé un déficit del 4,3 %. Ambos han reclamado más inversión en Europa, una petición que ha repetido Mario Draghi, el presidente del Banco Central Europeo (BCE), que ha instado a los estados miembros con capacidad de gastar —en clara referencia a Alemania— a hacer más. Sorprendentemente, el ministro de finanzas polaco, Mateusz Szczurek, pidió un programa de inversión de 700 billones de euros que se centraría en países como Grecia, España y Portugal, con el argumento de que «Europa se está estrangulando a sí misma sin necesidad». En diciembre, los jefes de Gobierno de la UE apoyaron una propuesta lanzada por el nuevo presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, para elaborar un programa de inversiones en infraestructuras públicas de 315 billones de euros. Sin embargo, en realidad este programa solo incluía 21 billones de garantías de la UE y se esperaba que el resto viniese de inversores privados.

Dadas las rígidas limitaciones impuestas en la política presupuestaria, muchas de las iniciativas clave de política económica surgieron del BCE. En junio, el tipo de interés clave del BCE se redujo al 0,15 % y, de forma muy inusual, para fomentar los préstamos, el tipo de interés sobre los depósitos bancarios en el BCE se redujo al –0,05 %. El BCE anunció también la «operación financiera específica a largo plazo», un programa de préstamos baratos a cuatro años dotado con 400 billones de euros de los que los bancos podrían disponer para realizar préstamos a las pequeñas y medianas empresas. Pero cuando se ofrecieron los préstamos, los bancos solo tomaron 82 billones de euros en septiembre y otros 130 billones de euros en diciembre; en total, solo un poco más de la mitad de la suma ofrecida.

En septiembre el BCE redujo de nuevo el tipo de interés, que alcanzó un mínimo histórico del 0,05 % y el tipo de interés sobre los depósitos bancarios disminuyó hasta él –0,10 %. Al mismo tiempo, Draghi anunció que el BCE lanzaría otro programa para fomentar los préstamos bancarios, esta vez eliminando los préstamos «malos» de los balances bancarios. Mediante un gran volumen de adquisición de valores garantizados con activos y otros bonos, el BCE dijo que tenía el objetivo de aumentar sus préstamos a los bancos de 2 a 3 trillones de euros. Sin embargo, a pesar de los reiterados intentos del BCE de apoyar al sector bancario, el total de préstamos bancarios a las empresas en la zona euro cayó aproximadamente el 8,5 % entre 2012 y 2014. Dada la perspectiva sombría, las empresas no se apresuran a pedir fondos y, cuando las empresas buscan un préstamo, es poco probable que los bancos se lo concedan.

1.2. Las políticas de la UE, atrapadas en teorías erróneas y malas instituciones

Los pésimos resultados económicos de la UE (y especialmente de la zona euro) desde 2010 deben atribuirse claramente a unas políticas macroeconómicas totalmente inadecuadas. Estas políticas han sido impuestas por el marco institucional de la UE centrándose en un BCE independiente con un prioridad firme con la estabilidad de los precios; en unos presupuestos gubernamentales equilibrados tal como se establece en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en conseguir unos mercados laborales liberalizados y desmantelar el estado del bienestar. La política fiscal en la mayor

parte de los países de la zona euro ha estado dominada por las medidas de austeridad aplicadas bajo la configuración actual del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el denominado Pacto Presupuestario, lo que implicaba que los estados miembros incorporaran límites al déficit en sus respectivas legislaciones nacionales, preferiblemente en forma de medidas constitucionales. El nivel de austeridad era extraordinario. El llamado «esfuerzo fiscal», es decir, el volumen acumulativo de medidas discrecionales tomadas para consolidar el presupuesto, era de aproximadamente el 5 % del PIB entre 2010 y 2014 para la zona euro en conjunto y la mayor parte de medidas se concentraron en tres años, de 2011 al 2013. Las mayores reducciones se produjeron en Grecia (22 % del PIB) y Portugal (10 %). Con un conocimiento básico de los cálculos empíricos del multiplicador fiscal, las devastadoras consecuencias económicas, sociales y políticas eran claramente predecibles. El grave riesgo de que se produzca un círculo vicioso —en el que los esfuerzos de consolidación conduzcan a un mayor déficit y a niveles más elevados de deuda y, al mismo tiempo, a más esfuerzos de consolidación— se ha materializado para algunos países.

Cada vez resulta más difícil ignorar el fracaso de las políticas macroeconómicas oficiales y las dificultades económicas y sociales derivadas de estas políticas. Incluso algunos responsables políticos han llegado a reconocer la necesidad de una política presupuestaria más expansiva o, como mínimo, menos restrictiva. En su ahora famoso discurso de Jackson Hole, Mario Draghi, presidente del BCE, pidió una estrategia fiscal más expansiva para la zona euro en conjunto y un programa de inversión pública a escala europea.[7] El Consejo Europeo, en su reunión de junio de 2014, también vio la necesidad de impulsar el crecimiento. Sin embargo, tanto Draghi como el Consejo Europeo insistieron en que todo ello se hiciera dentro del marco institucional actual: «Hay que aprovechar las posibilidades que ofrece el marco fiscal existente en la UE para equilibrar la disciplina fiscal con la necesidad de apoyar el crecimiento.»[8]

Apoyados en una interpretación diferente del marco fiscal existente, podría justificarse una relajación considerable de las políticas fiscales e incluso una estrategia fiscal expansiva.[9] Sin embargo, eso no es lo que la política oficial de la UE tiene en mente. De hecho, la Comisión no ha modificado sus objetivos excesivamente ambiciosos de consolidación, tal como puede deducirse de su valoración de los programas de estabilidad y las recomendaciones específicas para cada país de 2014. Si sus recomendaciones se pusieran en práctica, la estrategia fiscal para la zona euro volvería a ser considerablemente negativa. Es muy improbable que la economía de la UE se recuperara mucho en estas circunstancias. Aunque la Comisión y el Consejo aceptaran las demandas de algunos gobiernos nacionales de ampliar los plazos para la consolidación, eso solo conduciría a una política presupuestaria ligeramente menos restrictiva y no a la política expansiva que es necesaria. Todavía más, los gobiernos nacionales que consigan una ligera relajación de sus objetivos de consolidación deberán pagar un precio muy alto en términos de «reformas estructurales»: en concreto, un mayor desmantelamiento del estado de bienestar y una debilitación de las condiciones laborales. Así, la amenaza de más políticas de austeridad se utiliza para fomentar una continuación de la transformación neoliberal de las economías y sociedades europeas.

[7] DRAGHI, M. «El desempleo en la zona euro». Discurso de Mario Draghi, presidente del BCE. Simposio anual del Banco Central. Jackson Hole, 22 de agosto de 2014.

[8] CONSEJO EUROPEO. *Conclusiones del Consejo Europeo del 26/27 de junio*. EUCO 79/14 CO EUR 4 CONCL 2, p. 7. Bruselas.

[9] TRUGER, A. «Austerity, cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies in the Euro area». Working paper 140. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, IMK, octubre de 2014.

1.3. Políticas macroeconómicas alternativas

El primer requisito es la sustitución del Pacto Presupuestario y su obsesión por alcanzar el mal llamado «equilibrio presupuestario estructural» por un acuerdo entre los estados miembros de la Unión Económica y Monetaria (que podría incluir también otros estados miembros de la UE, como lo hace el Pacto Presupuestario) sobre los objetivos para que la política fiscal se centre en conseguir niveles elevados y sostenibles de empleo. Se reconoce que, a pesar de que la política presupuestaria puede contribuir a alcanzar niveles elevados de empleo, debe ir acompañada de otras políticas. Estas son, entre otras, unas políticas de empleo y mercado laboral favorables al empleo que reemplacen la campaña a favor de las «reformas estructurales» que reducen los salarios, incrementan las desigualdades y a menudo son perjudiciales para el empleo. Además de la política presupuestaria, también son necesarias unas políticas industriales y regionales así como algunos desequilibrios por cuenta corriente junto con la política fiscal.

La necesidad más acuciante es la supresión de la campaña a favor de un presupuesto estructural equilibrado, con su impacto deflacionario, y su sustitución por políticas fiscales coordinadas pensadas para impulsar la demanda y el empleo. Debe reconducirse la política fiscal hacia el objetivo de reducir el déficit ocupacional mediante la mejora del gasto público incluyendo el fomento de «inversiones verdes» ecológicamente deseables y poniendo fin al ataque contra los gastos sociales; asimismo a la reorientación de las políticas fiscales hacia un sistema mucho más progresivo (lo que en sí mismo tendería a reducir los déficits presupuestarios). Más que la austeridad coordinada, la política debe ser de reflación coordinada. Es imprescindible que el BCE y los bancos centrales nacionales de los países que no pertenecen a la zona euro presten su total apoyo a las políticas presupuestarias a favor de la prosperidad y que no persistan en sus continuos llamamientos a la consolidación presupuestaria.

Durante mucho tiempo se ha argumentado que una moneda única requiere una política fiscal de alcance federal con una competencia considerable para aumentar las cargas fiscales, niveles adecuados de gasto público y capacidad de incurrir en déficits y superávits. Una política fiscal federal, (si se aplica correctamente y no depende de prescripciones acerca del equilibrio presupuestario), podría amortiguar los efectos de una recesión a escala tanto federal como nacional y regional y podría generar transferencias presupuestarias 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. Es difícil calcular con precisión la escala de fiscalidad general necesaria para alcanzar estos objetivos de estabilización. Sin embargo, para que sea eficaz, consideramos que debería moverse alrededor del 10 % del PIB de la UE y no alrededor del 1 % actual. La construcción de una política fiscal federal es un proyecto a muy largo plazo, pero se trata de un elemento esencial para garantizar el funcionamiento adecuado de una moneda única. El desarrollo de un presupuesto federal no solo se busca porque tal presupuesto y las transferencias presupuestarias asociadas son necesarios para complementar una unión monetaria. La elaboración de políticas fiscales y programas de gastos, que sería adecuada para un presupuesto federal, debe tener una progresividad general para las características estabilizadoras de dichos programas y también para la contribución a la reducción de las desigualdades.

Un área de desarrollo enriquecedora sería un sistema de seguridad social a escala de la UE que mejorase la protección social y la movilidad laboral. Un Comisario ya ha planteado lo siguiente: «La gobernanza de la UME, incluida su dimensión social, necesitaría reforzarse suficientemente mediante la introducción de estándares sociales y mecanismos de solidaridad que podrían proporcionar más

apoyos para prevenir y abordar los desequilibrios laborales y sociales que afectan a la estabilidad de la UME. [...] Estoy convencido de que, por motivos económicos, sociales y políticos, también habrá que desarrollar transferencias presupuestarias en la UME con una función estabilizadora automática, tal como se preveía en el programa de la Comisión. Por ejemplo, en forma de seguro de desempleo a escala de la UME, constituiría una expresión directa del apoyo de la UE a los ciudadanos más necesitados. Hay que explorar las posibilidades de involucrar a socios sociales en la gobernanza de estos instrumentos estabilizadores».[10]

Podrían proponerse muchos cambios en la política presupuestaria, dos de los cuales son especialmente importantes. En primer lugar, debería aplicarse un impuesto sobre las transacciones financieras en todos los estados miembros. En segundo lugar, debería introducirse un impuesto sobre sociedades uniforme: en el contexto de una unión monetaria con movilidad laboral y de capital, este impuesto ayudaría a abordar la reducción de los tipos impositivos sobre los impuestos de las corporaciones entre países y limitaría el uso de los tipos impositivos sobre las corporaciones para atraer inversiones interiores a expensas de los demás países miembros.

El Banco Europeo de Inversión, cuyas actividades no están limitadas por el Pacto Presupuestario, debe desempeñar una función en el fomento de la inversión en infraestructuras y las inversiones verdes. En un período de tipos de interés bajos y recursos no utilizados, es el momento de invertir y pasar a una economía con bajas emisiones de carbono.

En general, los déficits por cuenta corriente entre los países miembros de la UME se han reducido, en algunos casos pronunciadamente, en los últimos años. El motor de estas reducciones ha sido la recesión y la pérdida de capacidad productiva en los países más débiles. Cualquier crecimiento significativo en estos países provocará un nuevo incremento de los déficits al aumentar las importaciones. La unión monetaria debe aplicar políticas que resuelvan las debilidades subyacentes en las estructuras productivas que han generado los desequilibrios por cuenta corriente. Estas políticas deben partir del reconocimiento mutuo de que los países con superávit tienen tanta responsabilidad como los países deficitarios en la corrección de estos desequilibrios y los primeros pueden contribuir a esta resolución mediante la adopción de políticas internas de reflación. Esto conllevará un incremento de la demanda de exportación en los países deficitarios y, con un aumento salarial más rápido (en los países con excedentes) a la reducción de su competitividad para la exportación.

Se necesitan políticas para reconstruir la capacidad productiva y mejorar la competitividad de los países deficitarios. Las políticas regionales y estructurales de la Unión Europea deben reforzarse y extenderse y hace falta una nueva política industrial basada en un gran programa de inversión pública y privada.[11] También son necesarios programas de la Unión Europea para apoyar y financiar la inversión privada en los países deficitarios (y, de forma más general, en los estados de la UE con un menor nivel de ingresos). Estas políticas facilitarían la reducción de los déficits por cuenta corriente sin necesidad de recurrir a la deflación. Además, con el estímulo de las inversiones y las exportaciones netas, facilitarían la reducción de los déficits presupuestarios sin austeridad.

[10] L. Andor, comisario europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, argumentó que «los europeos desean y merecen una unión monetaria con un lado humano» en su discurso en la Conferencia de la CES, «Celebrar el pasado mirando al futuro», celebrada en Madrid el 28 de enero de 2013.
[11] Para conocer todos los detalles, véase capítulo 3.

2. Las finanzas y la crisis del euro

2.1. Situación actual

Según el Informe sobre Estructuras Bancarias del BCE, los activos del sector financiero de la zona euro prácticamente se han doblado en la última década hasta alcanzar los 57 trillones de euros en 2013, casi seis veces el PIB de la zona euro. Es más, la expansión de la banca en la sombra —una red de intermediarios de crédito con entidades y actividades ajenas al sistema bancario regulado— ha superado la del resto del sector, tal como se muestra en la tabla 2.1.

Tabla 2,1: Activos del sistema financiero de la zona euro

	2003		2013	
	Trillones de euros	%	Trillones de euros	%
Empresas de seguros y fondos de pensiones (ESFP)	4	12,5	8	14,0
Bancos	19	59,4	30	52,6
Banca en la sombra (OFI, *Other Financial Institutions*)	9	28,1	19	33,3
Total	32	100,0	57	100,0

Fuente: BCE. *Informe sobre estructuras bancarias*. Octubre de 2014. * Otras instituciones financieras (instituciones financieras no monetarias, distintas de empresas de seguros y fondos de pensiones).

Tanto las empresas de seguros y los fondos de pensiones (ESFP) como las otras instituciones financieras (OFI) están muy interconectadas con el sector bancario: Las ESFP y las OFI tienen inversiones en títulos de deuda emitidos por los bancos y/o vínculos de propiedad directa, mientras que los bancos tienen inversiones en capital o derechos de crédito sobre las ESFP y las OFI. Existe también un nivel elevado de interconexión dentro del propio sector bancario y los bancos son los principales inversores de otros bancos: del aumento de capital de 630 billones de euros de los bancos de la zona euro entre 2008 y 2013, 400 billones de euros correspondían a un aumento de las posiciones interbancarias y solo 230 billones de euros eran nuevo capital inyectado desde fuera del sistema bancario.[12] El total del crédito pendiente de la zona euro en 2013 sumaba 119 trillones de euros, pero solo el 30 % se había concedido a corporaciones no financieras y hogares, mientras que más del 70 % estaba destinado a las corporaciones financieras (bancos, ESFP y OFI), principalmente en forma de bonos.[13]

La interconexión dentro del sector financiero de la zona euro incrementa su fragilidad, ya que aumenta el riesgo de contagio. La situación se complica todavía más por la presencia significativa y creciente del sistema bancario en la sombra. Ahí intervienen especialmente los sectores financieros extraterritoriales, en particular en los Países Bajos, Luxemburgo e Irlanda, que actúan como

[12] COMISIÓN EUROPEA. *European Financial Stability and Integration Report*. 2014. Tabla 1.4.1.
[13] Ibíd., tablas 1.A.1, 1.A.2 y 1.A.3.

jurisdicciones canalizadoras. La concesión de crédito por parte de los bancos en la sombra de la zona euro a otras entidades ha aumentado en los últimos ocho años y en especial durante la crisis. A finales del año 2013, en los balances de los bancos en la sombra había más de 4,7 trillones de euros en préstamos, de los cuales 2 trillones de euros eran préstamos al sector no financiero de la zona euro y más de 4,2 millones correspondían a títulos de deuda.[14] Mientras que las funciones cuasibancarias de los bancos en la sombra han compensado parcialmente el papel decreciente del sector bancario formal, que se ha visto obligado a la devaluación, los bancos en la sombra son una fuente de riesgo sistémico debido a su falta de regulación y a la fuerte interconexión con el sistema bancario estándar.

Desde 2009 se ha introducido una serie de políticas de reformas para mejorar la estabilidad del sistema financiero de la UE. La reforma más reciente es la creación de la Unión Bancaria, en la que intervienen más de 5.000 bancos de la zona euro. El objetivo principal de la Unión Bancaria es romper el círculo vicioso entre la deuda soberana y los bancos, que ha desempeñado una función crucial en la crisis del euro.[15] Los aspectos clave de la unión bancaria entraron en vigor en 2014:

- El Mecanismo Único de Supervisión, por el que el BCE asume la responsabilidad de supervisar los bancos de la zona euro. Se inició en noviembre de 2014.
- El Reglamento único entró en vigor en enero de 2014 y el Mecanismo de Resolución Única será operativo a partir de enero de 2015. El Fondo de Resolución Única se establecerá durante un período de ocho años a partir de 2015 y al final de este período tendrá un volumen total de 55 billones de euros, equivalente al 1 % de los depósitos asegurados de la UE.
- El sistema armonizado de garantía de depósitos, que se establecerá durante un período de diez años, y se inició en 2014.

Tanto el marco como el mecanismo para la resolución de los bancos de la Unión Bancaria incluyen una cláusula de «escape». Según ésta, si un banco que de otra manera sería solvente no puede cubrir un déficit de capital, tal como lo define el BCE, un estado miembro puede inyectar dinero público sin convertir primero a los acreedores en accionistas (*bail-in*), es decir, cancelando o diluyendo las acciones de los bancos y reduciendo los derechos de los acreedores o convirtiéndolos en capital. Además, si se invocara la cláusula de «escape», la inyección de fondos públicos deberá cumplir con las normas aplicables a las ayudas estatales con relación a la distribución de las cargas que la Comisión Europea introdujo en 2013. Sin embargo, una cláusula de «salvaguardia» en estas normas permite evitar a los acreedores si la distribución de las cargas amenazara la estabilidad financiera por contagio.

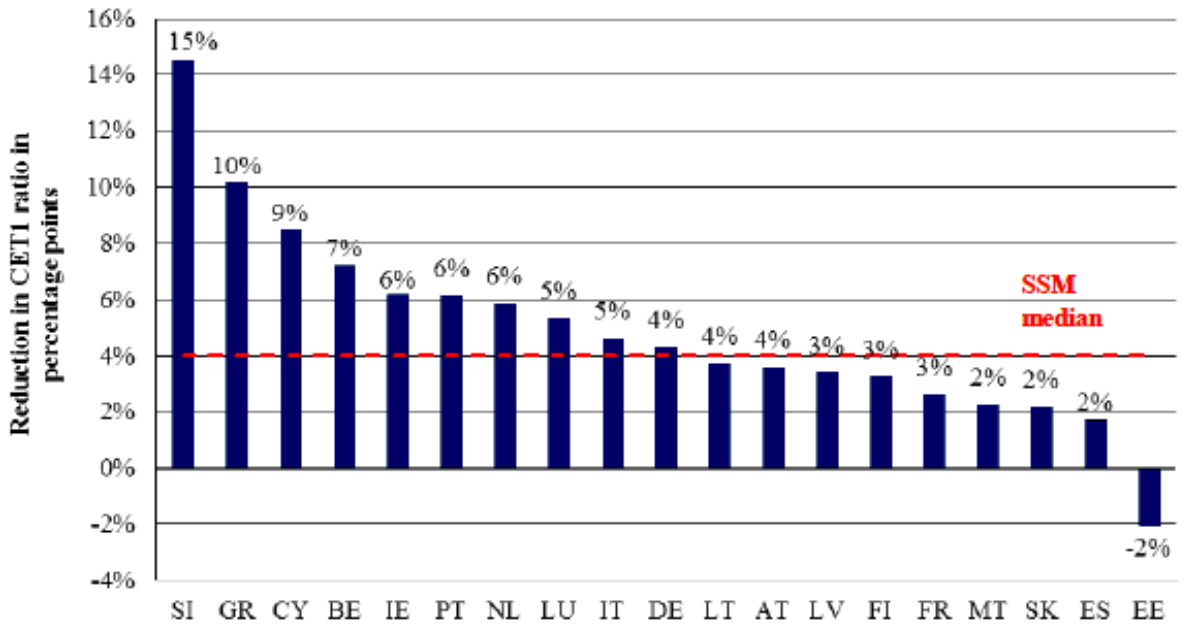
Antes de asumir su responsabilidad de supervisor, el BCE realizó una evaluación anual exhaustiva de los 130 bancos más grandes de la zona euro, cuyos resultados se anunciaron en octubre de 2014. Esta evaluación consistió en dos ejercicios diferentes: por un lado, una revisión de la calidad de los activos de los balances de los bancos, incluidas las posiciones fuera de balance, en finales de diciembre de 2013, y, por el otro, pruebas de resistencia para valorar la capacidad de los bancos de absorber choques económicas, incluida una simulación de si los recursos financieros de los bancos eran adecuados en un escenario de dificultades.

La evaluación exhaustiva reveló un déficit de capital de 25 billones de euros en 25 bancos. Tal como se muestra en el gráfico 2.1, en un escenario adverso, la mediana del ratio de capital de primer nivel

[14] BCE. *Informe sobre estructuras bancarias*. Octubre de 2014, p. 32.
[15] Vea el *EuroMemorandum 2014* para obtener un análisis más detallado de la unión bancaria.

(CET1) de los bancos cae un 4 % (del 12,4 % al 8,3 %) y la caída es especialmente pronunciada en los países con una deuda muy elevada.[16] Este hecho apunta al persistente sobreendeudamiento —que incluye la deuda privada y la pública— que, junto con la política de austeridad fiscal impuesta por la UE, es una fuente importante de fragilidad financiera y económica.

Gráfico 2,1: Impacto de la evaluación exhaustiva sobre el ratio de CET1 en el escenario adverso



En resumen, el tamaño y la complejidad del sector financiero de la zona euro están aumentando. La amplia interconexión y el papel creciente del sistema bancario en la sombra aumentan su complejidad. Casi seis años después de la crisis financiera de 2007-2008, la política financiera de la UE aún está en evolución. Su elemento más ambicioso —la Unión Bancaria— todavía está lejos de haberse completado o estar a prueba de crisis.

2.2. La fragilidad financiera y la eficacia de las políticas

A pesar de una serie de reformas de la política financiera desde el 2009, el sistema financiero de la UE no se ha transformado de forma significativa. Continúa siendo un sistema compuesto de unidades grandes, 'demasiado grandes para quebrar', basado en bancos universales que combinan actividades de la banca de inversión y de la banca comercial bajo el mismo paraguas. Los bancos y demás unidades financieras de este sistema están fuertemente apalancados, mientras que la banca en la sombra tiene un papel cada vez más importante en el proceso de intermediación. Además, las negociaciones en curso entre los EE. UU. y la UE con relación al Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP) están debilitando la regulación financiera existente. Estas negociaciones se están realizando en completo secreto (véase el capítulo 5), lo que hace sospechar que la industria financiera ganará espacio de maniobra gracias al TTIP.

[16] El ratio de capital de primer nivel (CET1) mide la capacidad de un banco de absorber las pérdidas derivadas de sus operaciones con relación a los activos ponderados en función del riesgo, donde el capital de primer nivel es la suma de los fondos propios y las reservas declaradas.

Hay también grandes problemas asociados a la Unión Bancaria, que está lejos de haberse completado. Sus distintas funciones entrarán en vigor durante un período prolongado hasta el año 2023, y los recursos de los que se ha dotado el Fondo de Resolución Única (55 billones de euros) son muy inferiores al apoyo a la liquidez que necesitarían las grandes instituciones financieras en caso de problemas. De acuerdo con un estudio, se ha calculado que BNP Paribas necesitaría un aporte de 83 billones de euros; Deutsche Bank, de 74 billones de euros; Santander, de 51 billones de euros; ING Bank, de 36 billones de euros y Société Générale, de 57 billones de euros.[17] El volumen del Fondo de Resolución Única, incluso cuando sea totalmente operativo, será claramente insuficiente para intervenir de manera eficaz en caso de que un gran banco tenga problemas.

Sin embargo, la logística de la unión bancaria no es lo único inadecuado. También son importantes las derogaciones previstas en la cláusula de «escape» del marco de resolución y la cláusula de «salvaguardia» incluida en las normas aplicables a las ayudas estatales de la Comisión Europea. Dadas la complejidad y la interconexión del sistema financiero de la UE, la bancarrota de cualquier institución financiera demasiado grande para quebrar puede provocar la aplicación de ambos principios para impedir el riesgo de contagio e inestabilidad financiera. Tal como han señalado Lindner *et al.*, «es muy probable que un gran banco en peligro bloquee el mecanismo de resolución porque los importes de la resolución y del fondo de garantía de depósitos calculados son demasiado "ajustados". Como último recurso, el dinero de los contribuyentes tendría que emplearse una vez más para mantener la estabilidad financiera».[18]

El Reglamento Único, que entró en vigor en enero de 2014, incluye los nuevos requisitos de capital de Basilea III, transpuestos a la legislación comunitaria en el paquete CRD IV,[19] que fija el ratio de capital necesario de los bancos reflejando el nivel de riesgo crediticio de los activos ponderados en función del riesgo en un 8 % —con un incremento hasta alcanzar el 10,5 % en 2019—. Sin embargo, tal como ha demostrado la reciente crisis financiera, los requisitos de capital deben valorarse en relación con el total de activos y no solo teniendo en cuenta los activos ponderados en función del riesgo. Este es el ratio de «apalancamiento», que el Comité de Basilea ha establecido en el 3 %, mientras que en los EE. UU. se considera que un banco está bien capitalizado o que lo está de una forma adecuada si tiene un ratio de apalancamiento del 5 % o el 4 %, respectivamente. De hecho, la reciente evaluación de los bancos de la zona euro por parte del BCE no incluía el nivel global de préstamos bancarios.

La fragilidad del sistema financiero de la UE se intensifica por el crecimiento del sector bancario en la sombra. Después de las reuniones del G20 en Seúl (2010) y Cannes (2011), el Consejo de Estabilidad Financiera publicó un plan de acción en 2013 en el que se definía un marco para limitar los riesgos generados por la banca en la sombra. La Comisión Europea publicó también un Libro Verde sobre la banca en la sombra en 2012 y su propio plan de acción en 2013. Aun así, ambos trabajos ignoran el papel y las implicaciones de los centros extraterritoriales, como Luxemburgo, los Países Bajos e Irlanda, que en 2010 representaban el 40 % de todas las transacciones de la banca en la sombra de la zona euro.[20]

---

[17] LINDNER, F.; SOEMER, N. y THEOBALD, T. «Opportunities and Risks of the European Banking Union». Instituto de Política Macroeconómica (IMK). Düsseldorf: mayo de 2014.

[18] Ibíd., p. 29.

[19] Directiva IV sobre los requisitos de capital: Directiva 2013/36/UE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

[20] COMISIÓN EUROPEA. «Non-bank financial institutions: assessment of their impact on the stability of the financial system». *Economic papers,* núm. 427, noviembre de 2012.

La demonización de la deuda soberana ha desviado la atención del nivel de deuda global (deuda privada y pública) previo a la crisis y también de cómo los bancos y la banca en la sombra alimentaron el marcado aumento de la deuda privada. La gran expansión de la deuda pública después del estallido de la crisis era necesaria para llenar el vacío que había quedado tras el hundimiento de las «fábricas de liquidez» privadas. Además, siempre ha sido ingenuo por parte de los responsables políticos de la UE considerar apropiado o factible reducir la deuda soberana a niveles que cumplan con el Tratado de Maastricht como objetivo macroeconómico principal, lo que queda claramente demostrado con el período mucho más largo que fue necesario para reducir los coeficientes de deuda soberana después de 1945, cuando el crecimiento de la producción, el comercio y los ingresos estatales era mucho más favorable. Por último, la recuperación de los elevados coeficientes de deuda total solo es concebible con la recuperación dinámica de Europa o con una condonación específica pero amplia de la deuda.

2.3. Propuestas alternativas

El sector bancario tiene que ser transformado radicalmente creando unidades más pequeñas que se especialicen en un ámbito particular de los servicios financieros basados en normas comunitarias claramente definidas y generalmente aplicables. Los llamados bancos demasiado grandes para quebrar deben dividirse en unidades más pequeñas y sus dimensiones deben limitarse. La mejor manera de lograrlo es mediante la separación total entre la banca de inversión y la banca comercial. Mientras los grandes bancos universales sean la norma en la UE, el peligro de que estos se expandan demasiado y se vuelvan vulnerables a la quiebra siempre estará presente. Asimismo, debe fomentarse enérgicamente el papel de los bancos comerciales cooperativos y de propiedad pública.

La Unión Bancaria que se está construyendo no establece las medidas necesarias para contener el riesgo de contagio. Por tanto, hay que reforzarla en relación con la supervisión y con los poderes de resolución. Es más, el Fondo de Resolución y el Fondo de Garantía de Depósitos son insuficientes para cubrir las pérdidas si una entidad estuviera en riesgo. Los fondos deben ser financiados adecuadamente en base pan-europea por los mismos bancos en proporción al volumen de sus activos. Esto es tanto más urgente dado el gran volumen de préstamos que no cumplen (obligaciones con más de 90 días de demora, deteriorados o incumplidos). En la Revisión de la Calidad de los Activos de noviembre de 2014 se descubrió que las exposiciones no cumplidoras habían alcanzado un total de 879 billones de euros, cifra que oscila entre el 10 % y el 30 % de los préstamos en los estados miembros de la zona euro.

Es necesario que un marco político eficaz aborde el sistema bancario en la sombra en Europa y su dimensión extraterritorial. Mientras los centros extraterritoriales puedan ofrecer un paraíso seguro en el que las instituciones financieras puedan eludir la normativa y los impuestos, continuará existiendo un mercado dual. Abordar la cuestión de los centros extraterritoriales es esencial para la supervisión y regulación de las finanzas globales.

Con el fin de salir del círculo vicioso entre las pérdidas bancarias y la creciente deuda soberana, hace falta un mecanismo que resuelva la cuestión de la deuda a escala de la zona euro. Los niveles insostenibles de deuda gubernamental deben resolverse mediante la combinación de cancelación y por lo menos una mutualización parcial. Tal como demostró la crisis de la deuda del Tercer Mundo en los años ochenta, un «sobreendeudamiento» conlleva una espiral negativa de bajas inversiones, baja productividad y mayor pobreza. Para avanzar hacia una resolución del sobreendeudamiento de la zona euro, habría de convocarse una conferencia de estados miembros de la UE. La mutualización de la deuda gubernamental puede efectuarse de tres maneras.

- *Reestructurando la deuda gubernamental:* Una de las diversas propuestas implica la creación de una institución que adquiriría a su valor nominal el 50 % de la deuda pública existente y lo convertiría en perpetuidades a interés cero.[21] Lo que supone que, la deuda correspondiente quedaría liquidada. Para ello, la institución obtendría prestado de los mercados financieros el importe necesario para adquirir esa parte de la deuda. La institución más adecuada para esta tarea es el BCE, puesto que, como todos los grandes bancos centrales, tiene una gran credibilidad, puede soportar grandes pérdidas y es la única institución que puede movilizar un gran volumen de recursos en el mercado financiero.
- *Intervención del BCE en los mercados de bonos del Estado:* El BCE actúa como prestamista de última instancia de forma muy restrictiva con respecto a los gobiernos hasta el punto que solo interviene en el mercado secundario y que su intervención está sujeta a la aplicación de medidas de austeridad. Es necesario un cambio en su doctrina. El BCE debe convertirse en un elemento activo del mercado de bonos del Estado, incluido el mercado primario, tal como han hecho el Banco de Inglaterra y la Reserva Federal estadounidense. Esta política tendría dos efectos positivos. En primer lugar, pondría una presión a la baja sobre los tipos de interés de las obligaciones del Estado y reduciría el coste de la deuda. En segundo lugar, reduciría la probabilidad de una crisis del mercado de bonos gracias a la intervención del BCE como entidad de crédito de última instancia
- *La emisión común de eurobonos:* El nivel global de la deuda europea no es elevado en comparación con los de los EE. UU. y Japón. Sin embargo, se distribuye de forma irregular a través de la UE y de la zona euro. Se han propuesto diversos esquemas. Una de ellas es que se emitan eurobonos conjuntamente hasta alcanzar el 60 % del PIB de los estados miembros de la zona euro. Una solución más progresiva sería emitir deuda garantizada por encima del umbral del 60 %, solución que los mercados consideran más arriesgada y que, por tanto, es más cara. Los eurobonos pueden ser también un instrumento útil para financiar las políticas comunes a escala europea.

Uno de los principales problemas estructurales de la zona euro yace en su gran heterogeneidad. El ajuste del tipo de cambio real mediante las denominadas devaluaciones internas (recortes salariales y del empleo) implica costes sociales inaceptables y produce efectos perversos acumulativos. Otras alternativas son difíciles de ejecutar (políticas fiscales y salariales coordinadas a escala europea) o solo tienen un impacto a largo plazo (grandes programas de inversiones y política industrial).

Se han propuesto varios regímenes monetarios alternativos. Entre ellos, (i) una zona multieuro en la que los euros nacionales se reintroducen a escala nacional o regional mientras que un euro global actúa como reserva de valor internacional en los mercados financieros; (ii) un regreso al Sistema Monetario Europeo de los años ochenta y noventa; (iii) que Alemania abandone la zona euro y deje fluctuar su divisa mientras el resto de países mantienen el euro, que estaría vinculado a la moneda alemana con un tipo de cambio fijo pero ajustable o bien fluctuaría libremente con respecto al dólar, y (iv) un modelo bancor-europeo, que bebe de la experiencia del Sistema Monetario Europeo, de las propuestas de Keynes con respecto al bancor y la International Clearing Union (ICU, Unión Internacional de Compensación) y del BCE y la Única Zona Europea de Pagos. Esta última propuesta es la más deseable. A diferencia de lo que sucede en el régimen actual, los países deudores y acreedores compartirían la carga de la deuda y, de este modo, podría evitarse una tendencia hacia la fragmentación de la zona euro.

[21] *Mutual Agreement for Public Debt Restructuring in the Eurozone, MADRE Plan*. CEPR: mayo de 2014.

3. La política industrial y la remodelación de la economía

3.1. El descenso irregular de la producción

Desde el año 2008, la producción industrial ha disminuido en gran parte de Europa y se ha producido también un proceso de polarización. Aparte de Polonia, donde la producción industrial del año 2013 se había incrementado un 18 % en comparación con 2008, solo en Alemania, Austria, los Países Bajos e Irlanda se observaron niveles de producción iguales a los años anteriores a la crisis. En la mayor parte del norte y el centro de Europa, la producción no se ha recuperado y se ha reducido al menos el 10 % en Francia, el Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Los descensos más pronunciados se observaron en el sur de Europa, con una producción que bajó un 25 % en comparación con el año 2008 en Italia, España y Grecia. Como consecuencia de la larga crisis europea, se está produciendo una pérdida permanente de capacidad de producción en la mayor parte de sectores y países, especialmente en la periferia del sur. Una polarización paralela ha surgido en el desempleo y otras variables económicas.

Estas cifras surgen de un proceso en el que las actividades económicas y el poder se han concentrado más en el «centro» (Alemania y algunos países vecinos integrados en su sistema de producción).[22] Con un estancamiento prolongado, es probable que Europa desarrolle una estructura industrial más polarizada: los países, las regiones, los sectores y las empresas «débiles» se están debilitando aún más; el «centro» puede verse negativamente afectado por una menor demanda, y todos los países acabarán con una capacidad reducida de desarrollar nuevas tecnologías y actividades económicas. Sin áreas selectivas y sostenibles de sólido crecimiento económico, toda Europa podría tener que afrontar una ralentización de los mercados, una fuerte carga medioambiental, una atención cosmética al cambio climático y una creciente desigualdad.

3.2. ¿Un redescubrimiento de la política industrial?

Desde los años ochenta, la política industrial ha tenido un papel marginal en la agenda europea. Las políticas de la Unión Europea en materia de evolución de las actividades económicas se enmarcan en la estrategia Europa 2020, que el Consejo Europeo aprobó en junio de 2010. Existen varias herramientas clave de política económica.

- Los fondos estructurales son la más importante. Están pensados para «compensar a los perdedores» de la competencia en el mercado y alcanzan el 0,4 % del PIB de la UE.
- La especialización inteligente,[23] adoptada recientemente por la política de la UE, estimula a las regiones a centrar sus esfuerzos «horizontales» en la generación de una masa crítica de I+D, la capacidad de innovación e inversión en actividades muy específicas y la combinación de tecnologías avanzadas y competencias locales también en los sectores tradicionales.
- La financiación de proyectos por parte del Banco Europeo de Inversión. Esta alcanzó los 72

[22] Entre los análisis de la evolución reciente de las industrias y las redes de producción europea, se encuentran los siguientes: WIIW (2013). *European competitiveness Report. A 'Manufacturing imperative' in the EU – Europe's position in global manufacturing and the role of industrial policy*, Viena: 2013; SIMONAZZI, A.; GINSBURG, A. y NOVELLA, G. (2013). «Economic relations between Germany and southern Europe». En: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 37, n.º 3, p.653-675; AIGINGER, K. (2014). «Industrial Policy for a Sustainable Growth Path». En: *WIFO Working Papers*, n.º 469.

[23] FORAY, D; DAVID, P. y HALL, B. (2009). «Smart specialisation: the concept». En: UNIÓN EUROPEA. *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*, EUR 24047.

billones de euros en 2013 y financia distintos proyectos públicos y privados. Sin embargo, el BEI opera con una lógica propia de los mercados financieros.

Con unos recursos muy modestos, una orientación especial a medidas indirectas y el no cuestionamiento de la lógica del mercado, el enfoque «horizontal» de la política actual de la UE ha tenido un impacto mínimo en el desarrollo de la capacidad de producción. Además, a las políticas industriales actuales de la UE les ha faltado un mecanismo adecuado de gobernanza, ya que los *lobbies* industriales ejercen una gran influencia.

Debido a la profundidad de la crisis, sin embargo, en enero de 2014 la Comisión Europea introdujo una nueva iniciativa de política económica llamada Pacto Industrial. También hizo que el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, propusiera un plan de inversión de 315 billones de euros en noviembre de 2014. En el Pacto Industrial se establece el objetivo de hacer que las actividades industriales vuelvan a representar el 20 % del PIB en 2020, frente al 16 % actual. Entre las únicas novedades con relación al programa Europa 2020 hay una llamada a fomentar la inversión en iniciativas de rápido crecimiento y valor añadido elevados, como la eficiencia energética, las industrias ecológicas y las tecnologías digitales. Sin embargo, no se ofrecen fondos adicionales. Todas las acciones deben basarse en iniciativas existentes de la UE, como el programa de I+D Horizonte 2020, el programa para la Competitividad de las Empresas y las PYME (COSME, por sus siglas en inglés) y los fondos estructurales (incluyendo cofinanciación nacional).[24]

La propuesta de Juncker plantea la creación de un Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) con una financiación de 21 billones de euros (de los cuales 16 billones de euros proceden de fondos existentes de la UE y los 5 billones de euros restantes, del Banco Europeo de Inversión), que se espera que «apalanquen» fondos privados mediante la emisión de bonos del BEI y la movilización de la participación privada en proyectos de inversión, hasta alcanzar un total de 315 billones de euros en tres años. Se invita a los gobiernos nacionales a aportar fondos adicionales que quedarán excluidos de los límites al gasto público que impone la UE. Sin embargo, los gobiernos no tendrán ningún control sobre el uso del FEIE. Es poco probable que el plan consiga mover estas grandes cantidades de inversión privada en un contexto de estancamiento constante. Su impacto en términos de demanda adicional será modesto y el tipo de inversión lucrativa que se financiará podría ser problemático desde el punto de vista social y medioambiental.

Las posibilidades de una política industrial se ven también gravemente afectadas por las negociaciones alrededor del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP) con los EE. UU., que se trata en el capítulo 5. Si se aprobara el TTIP, el espacio de acción pública en la economía se reduciría drásticamente.

3.3. Una política industrial alternativa para Europa

El rápidamente creciente debate sobre políticas está redescubriendo la importancia de la política industrial. La Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) ha propuesto «Un plan Marshall para Europa», en el que se prevé un plan de inversión pública del 2 % del PIB anual europeo durante 10 años. La CES ha presentado otras propuestas y el Grupo de los Verdes ha propuesto un plan de 750 billones de euros de inversión pública en tres años con el objetivo de movilizar inversiones privadas adicionales de aproximadamente 400 billones de euros, dirigidas a una unión de la energía verde, el

[24] COMISIÓN EUROPEA. *For a European Industrial Renaissance*, COM (2014) 14/2, 2014; COMISIÓN EUROPEA. *A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030,* COM (2014) 15, 2014.

desarrollo local sostenible e inclusivo y una unión de innovación ecológica y social.[25] Existen varios motivos para desarrollar una nueva política industrial en Europa.

1. *Reactivación macroeconómica*: Un plan de inversiones a escala europea dirigido por políticas públicas podría poner fin al estancamiento actual al contribuir a un aumento sustancial de la demanda y fomentar el incremento de nuevas actividades económicas ecológicamente sostenibles, basadas en el conocimiento, altamente cualificadas y con altos salarios.
2. *Equilibrio entre los sectores público y privado*: Una nueva política industrial a escala de la UE podría hacer retroceder las privatizaciones masivas de las décadas pasadas. Las nuevas actividades podrían producir directamente bienes públicos, como conocimiento, calidad medioambiental, bienestar, integración social y cohesión territorial.
3. *Cohesión europea*: Una política industrial a escala de la UE podría reducir los desequilibrios entre los países y las regiones de la UE y concentrar las iniciativas en las zonas más débiles.
4. *Respuesta a la crisis ecológica*: Una nueva política industrial a escala de la UE podría convertirse en una gran herramienta para abordar la transformación ecológica de Europa; reducir el uso de recursos no renovables; desarrollar las energías renovables y la eficiencia energética; proteger los ecosistemas, los paisajes y la biodiversidad; reducir las emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de efecto invernadero; reducir los residuos; generalizar el reciclaje, y oponerse a las estrategias actuales de la industria agroalimentaria, como el acaparamiento de tierras y la pesca masiva. Hace falta una combinación de actuaciones públicas directas —con prestación de servicios medioambientales— y normativas apropiadas para las actividades privadas —como fiscalidad medioambiental, incentivos, contratación pública y organización de nuevos mercados.
5. *Desarmando de la economía*: En un contexto de tensiones internacionales crecientes y con el regreso al conflicto armado en Europa y regiones cercanas —Ucrania, Oriente Próximo, etc.— es importante que la política industrial no se encamine hacia la militarización. La salida de la Gran Depresión de los años treinta estuvo marcada en todos los países por la intervención del Estado para incrementar la producción militar, asociada a los preparativos para la II Guerra Mundial. La UE y el resto de estados europeos, incluida Rusia, deben consolidar su seguridad por medios políticos y no militares. Sus políticas industriales y tecnológicas deben tomar un camino diferente del de las políticas estadounidenses, que apoyan el complejo industrial militar. Un sistema de producción más equilibrado, sostenible y equitativo en Europa debe ser un sistema que no necesite militarización.

Una política industrial adecuada es una herramienta esencial para abordar estas prioridades. Las actividades que podrían desarrollarse son, entre otras, las siguientes:

[25] DGB (2012). *A Marshall Plan for Europe*. En: http://www.dgb.de/themen/++co++d92f2d46-5590-11e2-8327-00188b4dc422/#; CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS. *A new path for Europe,* 7 de noviembre de 2013. En: http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-A-new-path-for-europe_3.pdf; PIANTA, M. (2010). «Industrial and innovation policies in Europe». En: WATT, A. y BOTSCH, A. (ed.), *After the crisis: towards a sustainable growth model*. Bruselas: ETUI, p.92-95; PIANTA, M. (2015). «An industrial policy for Europe». *Seoul Journal of Economics,* vol. 27, n.º 3, p.277-305; DELLHEIM, J. y WOLF, F. O. «Alternative European Economic Policy, Industrial Policy, and Socio-ecological Reconversion», ponencia presentada en la conferencia EuroMemorandum que se celebró en Londres entre el 20 y el 22 de septiembre de 2013; DELLHEIM, J. y WOLF, F. O. «On Industrial Policy – A follow up and some suggestions», ponencia presentada en la conferencia EuroMemorandum que se celebró en Roma entre el 25 y el 27 de septiembre de 2014; GRUPO EUROMEMO. *EuroMemorandum 2014*. En: http://www.euromemo.eu/euromemorandum/euromemorandum_2014/index.html; GRUPO DE LOS VERDES/ALIANZA LIBRE EUROPEA. *A Green investment plan for Europe*, 13 de noviembre de 2014.

- *Medio ambiente y energía:* El modelo industrial actual debe transformarse fundamentalmente y acercarse a la sostenibilidad medioambiental. El paradigma tecnológico del futuro podría basarse en productos y procesos 'verdes' y organizaciones sociales que consuman una cantidad muy inferior de energía, recursos y tierra y tengan un efecto cualitativo menor sobre el clima y los ecosistemas. Podría pasarse a las energías renovables, organizar sistemas de transporte alejados del dominio de los coches con sistemas integrados de movilidad, recurrir a la reparación y el mantenimiento de los bienes y las infraestructuras existentes y proteger la naturaleza y la tierra.
- *Conocimiento y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC):* El cambio actual está dominado por la difusión a través de la economía del paradigma basado en las TIC. Su potencial para otras aplicaciones posibles, mayor productividad y precios más bajos debe ser estimulado. Además, las TIC y las actividades basadas en Internet están modificando los límites entre las esferas económica y social, tal como hace evidente el éxito del software de código abierto, el copyleft, Wikipedia y las iniciativas entre pares. Las políticas deben fomentar la práctica de la innovación como un proceso social, cooperativo y abierto que fortalece los bienes intelectuales comunes y, al mismo tiempo, flexibilizar la normativa relativa al acceso y la puesta en común del conocimiento en lugar de aplicar y restringir la normativa sobre la propiedad intelectual diseñada para una era tecnológica anterior.
- *Salud y bienestar:* Europa es un continente que envejece con los mejores sistemas sanitarios del mundo, basados en su naturaleza de servicio público ajeno al mercado. Los avances en los sistemas de atención sanitaria, los instrumentos, las biotecnologías, la genética y la investigación farmacéutica deben apoyarse y regularse teniendo en cuenta sus consecuencias éticas, ecológicas y sociales (como en los casos de los organismos modificados genéticamente, la clonación, el acceso a los fármacos en los países en vías de desarrollo, etc.). La innovación social puede extenderse a los servicios sociales con un papel más importante para los ciudadanos, los usuarios y las organizaciones sin ánimo de lucro, servicios públicos renovados y nuevas formas de auto organización comunitaria.

Todos estos campos se caracterizan por procesos de producción intensiva en mano de obra y por exigir cualificaciones medias y altas que pueden ofrecer «buenos» puestos de trabajo. De acuerdo con experiencias anteriores, la nueva política industrial europea podría basarse en tres herramientas principales en cada uno de los campos concretos.

1. *I+D público e innovación*: Existe una necesidad urgente de renovar este ámbito de la política pública, ya que la investigación pública en las universidades, los laboratorios y las instituciones públicos —en ocasiones financiados también por programas de I+D de la UE— han sido siempre un factor clave del desarrollo a largo plazo en Europa.
2. *Inversión pública para el desarrollo de la producción:* Este tipo de acción pública es esencial para ampliar la inversión en los ámbitos del medio ambiente, las aplicaciones TIC y el ámbito de la salud. Hay que considerar tres casos. En primer lugar, algunas de estas actividades se llevan a cabo principalmente en la esfera pública, como la eliminación de la contaminación, la formación de TIC o los hospitales y servicios de atención sanitaria de titularidad pública. La producción de estos bienes públicos es claramente insuficiente y la política industrial de la UE podría permitir que las organizaciones públicas existentes invirtieran y ampliaran la cantidad y la calidad de sus servicios. En segundo lugar, los mercados dominan otras actividades, como las células fotovoltaicas, el software o la maquinaria de uso médico. Sin embargo, las empresas privadas existentes invierten poco en estas actividades debido a la incertidumbre con relación a los desarrollos tecnológicos y de los mercados. Una institución europea o los bancos nacionales de

inversión pública podrían ofrecer préstamos a largo plazo a las empresas privadas o adquirir participaciones de estas. En tercer lugar, puede ser necesario crear empresas nuevas —de alcance europeo o local— dedicadas específicamente a los retos de innovación y producción, como sucede con la falta de productores fuertes de paneles fotovoltaicos en Europa. En estos casos, los bancos de inversión pública podrían liderar la creación de empresas nuevas que respondan a las necesidades de los nuevos mercados emergentes.

3. *Programas de innovación y contratación orientados a misiones específicas:* Una nueva política industrial europea podría identificar objetivos específicos para el avance científico y tecnológico —en ámbitos como la eficiencia energética, las energías renovables o la prevención y la curación de enfermedades— a través de políticas orientadas a misiones específicas y programas de contratación para desarrollar productos y procesos nuevos con un mercado potencialmente amplio. Políticas de este tipo se han adoptado durante mucho tiempo en los esfuerzos científicos y tecnológicos.[26]

Los acuerdos institucionales para la nueva política industrial deben establecerse dentro de la Unión Europea, en coordinación con otras políticas de la UE y vinculados a una renovación de la estrategia de sostenibilidad de la UE. Hacen falta grandes cambios en las normativas actuales de la UE, en especial en aquellas que impiden que la acción pública presuntamente «distorsione» el funcionamiento de los mercados. Además, el nivel de la UE es crucial para financiar este tipo de políticas. Dado que es probable que esta política choque con la oposición de algunos países de la UE, podría concebirse una política de la UE de «geometría variable» que excluya los países que no deseen participar en ella.

Las instituciones existentes podrían renovarse e integrarse en esta nueva política industrial, incluidos, a nivel de la UE, los Fondos Estructurales y el Banco Europeo de Inversión (BEI). Sin embargo, su modo de funcionamiento debería cambiar radicalmente. A largo plazo existe la necesidad de una institución especial —ya sea un Banco Europeo de Inversión Pública o una Agencia Industrial Europea— coherente con el mandato de remodelar las actividades económicas de Europa.

Los gobiernos de la UE y el Parlamento Europeo deben alcanzar un acuerdo sobre las directrices y la financiación de la política industrial y apelar a la Comisión Europea para que establezca las herramientas de políticas adecuadas. En cada país, una institución específica podría asumir la función de coordinar la implementación de las políticas industriales a escala nacional. Estas instituciones deberían identificar las nuevas actividades públicas necesarias, que proyectos a desarrollar y las empresas privadas a las que prestar apoyo —Bien mediante la contratación pública, con préstamos a un tipo de interés bajo o adquiriendo participaciones en la propiedad.

La financiación para una política industrial europea debe proceder de recursos europeos. Es esencial no cargar los presupuestos públicos de los países con dificultades con la necesidad de suministrar recursos adicionales y que no aumente la deuda pública. Los fondos deben ser del orden sugerido en las propuestas a las que se ha hecho referencia: aproximadamente el 2 % del PIB de la UE durante un período de 10 años o aproximadamente 260 billones de euros anuales. Este esfuerzo de inversión parece factible. Acabaría de forma eficaz con el estancamiento de Europa y el apalancamiento de

[26] Vea MAZZUCATO, M (2013). *The Entrepreneurial State*. Londres: Anthem Press, en el que se presentan experiencias relevantes, como ARPA-E en los EE. UU. y el Banco Brasileño de Desarrollo (BNDES).

estas inversiones podría utilizarse para reorientar las inversiones europeas —públicas y privadas— hacia las exigencias de una reconstrucción industrial basada en el desarrollo sostenible.[27]

Se podrían concebir distintos acuerdos de financiación. Tal como se sugiere en la propuesta de la DGB, podrían obtenerse fondos de los mercados financieros por una nueva Agencia Pública Europea podría aumentar los fondos en los mercados financieros. Los fondos podrían llegar también de las recaudaciones de toda Europa de un impuesto de una única vez sobre la riqueza y del recientemente introducido Impuesto sobre Transacciones Financieras. Estos ingresos fiscales podrían ayudar a cubrir los pagos de intereses para los proyectes no rentables en términos de mercado.

Una alternativa podría consistir en una reforma fiscal europea más profunda que introduzca un amplio impuesto de sociedades a escala europea; de este modo, se eliminaría la competencia fiscal entre los estados miembros de la UE. Quizás un 15 % de esas recaudaciones podría destinarse a financiar la política industrial, la inversión pública y la generación y divulgación de conocimiento a escala de la UE, mientras que el resto se podría transferir al tesoro de los estados miembros.

En el caso de los países de la zona euro, podrían crearse eurobonos para financiar la política industrial. Un nuevo Banco Europeo de Inversión Pública podría pedir fondos prestados directamente del BCE y el BCE podría proporcionar fondos para la política industrial directamente a las agencias de gasto implicadas.

La gobernanza del sistema podría establecerse mediante la creación de un Banco Europeo de Inversión Pública o una agencia, junto con organizaciones similares en cada país. Esta institución europea debería rendir cuentas ante el Parlamento Europeo, que designaría una junta con representantes de las empresas, las organizaciones dedicadas a la investigación, los sindicatos y las organizaciones medioambientales y de la sociedad civil. La institución europea debería consultar a los actores políticos, económicos y sociales de la UE para desarrollar la política industrial propuesta y estar sometida a la aprobación del Parlamento Europeo. Entonces, se suministrarían fondos a instituciones nacionales y a objetivos y actividades específicos. Habría que acordar procedimientos de control y evaluación similares a los exigidos por los fondos estructurales de la UE.

Para reducir el alcance del clientelismo político, los países y las regiones donde podrían realizarse estas inversiones deberían definirse con antelación, con el objetivo explícito de reducir la polarización que debilita la base industrial de la «periferia» de Europa. Por ejemplo, el 75 % de los fondos podría ser para actividades ubicadas en los países «periféricos» (este y sur de Europa e Irlanda), con al menos el 50 % destinado a las regiones más pobres de estos países y el 25 % para las regiones más pobres de los países del «centro». Las políticas no deben centrarse en la producción destinada a la exportación sino en el desarrollo sostenible de las economías locales, incluida la aparición de nuevas actividades públicas, cooperativas y sin ánimo de lucro. Hay que dejar atrás la antigua complicidad entre la política industrial y el poder económico y político a través de grandes consultas públicas y un debate democrático sobre qué y cómo producimos.

[27] Como referencia, los fondos estructurales de la UE para el período 2007-2013 sumaban 247 billones de euros, mientras que los préstamos por parte del Banco Europeo de Inversión alcanzaron los 72 billones de euros en 2013.

4. La política social y la lucha contra la desigualdad

4.1. Las crecientes desigualdades en Europa

La información publicada por la Comisión Europea deja en evidencia el deterioro de las condiciones sociales en la UE derivado de las políticas de austeridad.[28] La población de la UE sometida a «privaciones materiales graves», después de caer gradualmente al 8,2 % en 2009, alcanzó el 9,9 % en 2012, es decir, unos 8,5 millones de personas. En el caso de los niños y los menores de 18 años, las cifras son 9,5 % y 11,7 %, respectivamente. En un sentido más amplio de la pobreza, el número de personas «en riesgo de pobreza o exclusión» pasó del 23,2 % al 24,28 % de la población durante el mismo período. Del mismo modo, el porcentaje de personas en hogares con poco o ningún empleo se incrementó del 9,1 % al 10,3 % en el mismo período de 3 años. Además, el porcentaje de «ni-nis» (jóvenes que no estudian ni trabajan), como consecuencia de la recesión entonces agravada por la austeridad, ha pasado del 10,9 % al 13,1 % entre 2008 y 2012.

El empobrecimiento de millones de personas va acompañado de graves y crecientes desigualdades, que cada vez captan más atención y se están convirtiendo en un tema central en los debates sobre políticas en la UE y la zona euro. Por este motivo, el apartado de política social del memorándum de este año se centra en la desigualdad.

Los diferenciales de ingresos tanto dentro de los países como entre ellos tienen como consecuencia desigualdades globales. En el último caso, representan aproximadamente tres cuartas partes del total. Están aumentando en todo el mundo y en Europa amenazan con volver a las enormes desigualdades que había hace dos siglos.[29]

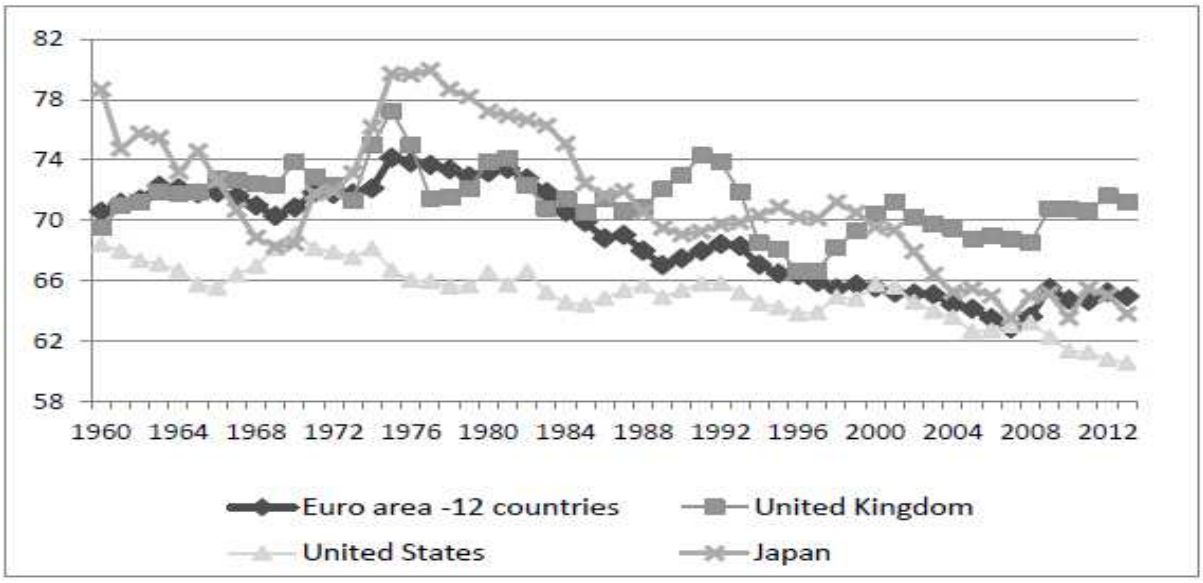
El Estudio sobre Rentas de Luxemburgo (LIS[30]) proporciona datos a largo plazo relativos a la desigualdad salarial de los hogares en 21 países de la UE durante los últimos veinte o treinta años. Los datos del LIS indican que la desigualdad tendió a caer en tres pequeños países en los que era inicialmente muy elevada y en dos países nórdicos donde ya era baja: Suecia y Dinamarca. En cinco de los países más poblados (Alemania, Italia, España, Polonia y, sobre todo, el Reino Unido) la desigualdad aumentó considerablemente. Las últimas estimaciones de la Comisión Europea muestran un deterioro aún más marcado en España y Grecia.[31]

Detrás del crecimiento persistente a largo plazo de la desigualdad de ingresos hay dos tendencias adversas. En primer lugar, la proporción de ingresos que va al trabajo, que se muestra en el gráfico 4.1, ha caído de forma abrupta y continuada durante décadas. En segundo lugar, dentro de la proporción destinada al trabajo, los ingresos salariales en sí se han vuelto mucho más desiguales. Los datos de la OCDE que aparecen en el gráfico 4.2 indican un movimiento universal hacia una mayor proporción para el 1 % de los que más ganan (aunque los ingresos más elevados, la «compensación» de los altos cargos en las empresas más grandes, no se consideran propiamente pagos por el trabajo sino rentas coyunturales derivadas de la explotación colectiva de los cargos directivos dentro de las jerarquías corporativas). Las desigualdades en los países de la zona euro no son tan extremas como en los EE. UU. o el Reino Unido, pero han aumentado rápidamente.

[28] COMISIÓN EUROPEA (2013). *Employment and Social Developments in Europe*, p. 463-464.
[29] BOURGUIGNON, F. y MORRISSON, C. (2002). «The Size Distribution of Income Among World Citizens, 1820-1990». En: *American Economic Review*, vol. 22, p. 727-744; PIKETTY, T. (2014). *El Capital en el siglo XXI*. Harvard.
[30] Siglas en inglés Luxemburg Income Study
[31] COMISIÓN EUROPEA, *loc.cit.*, p. 474 y 475.

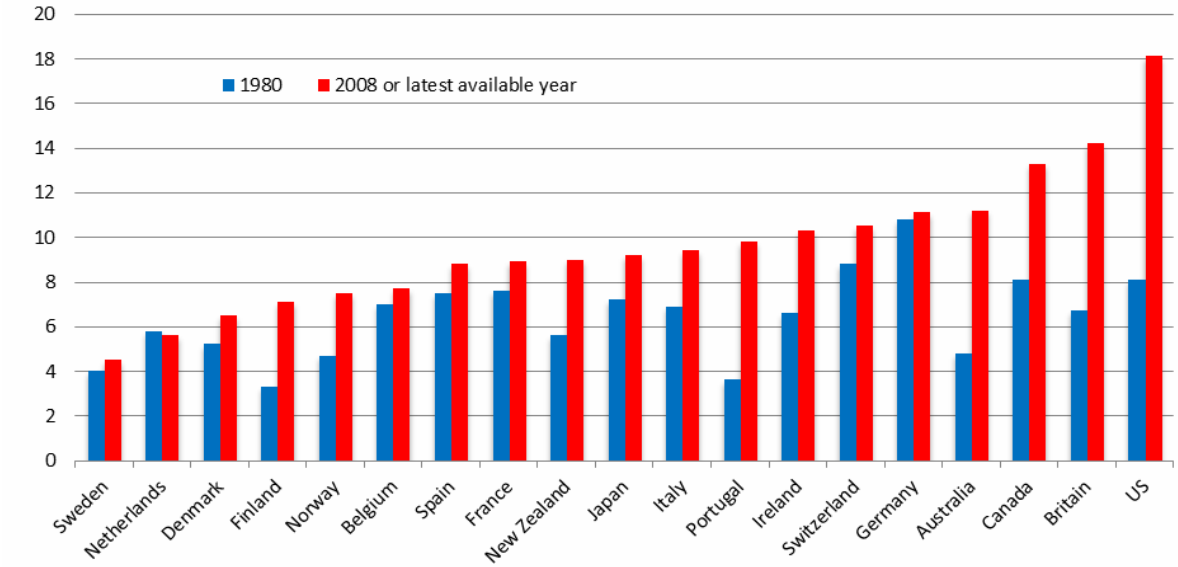
Los datos a los que hemos hecho referencia hasta ahora se refieren a desigualdad dentro de diferentes estados miembros. Sin embargo, hay que tener en cuenta también las desigualdades entre estados y las desigualdades de los hogares dentro de la UE en conjunto. Si el proceso de integración debe representar el progreso social, el bienestar de los ciudadanos de la UE debe convertirse en el objetivo de las políticas sociales de la UE y no el funcionamiento de las estructuras institucionales nacionales. Es más, las transferencias basadas en impuestos tienen, a largo plazo, más probabilidades de ser políticamente aceptables si se ven como una ayuda para los ciudadanos desfavorecidos de la UE y no para estados miembros específicos.

Gráfico 4.1: Participación de los salarios en las economías desarrolladas, 1960-2013



Fuente: GODA, Thomas; ONARAN, Özlem y STOCKHAMMER, Engelbert (2014). «A case for redistribution? Income inequality and wealth concentration in the recent crisis». Escuela de negocios de la Universidad de Greenwich. Working Paper, WERU9. (Los autores utilizaron la base de datos AMECO.)

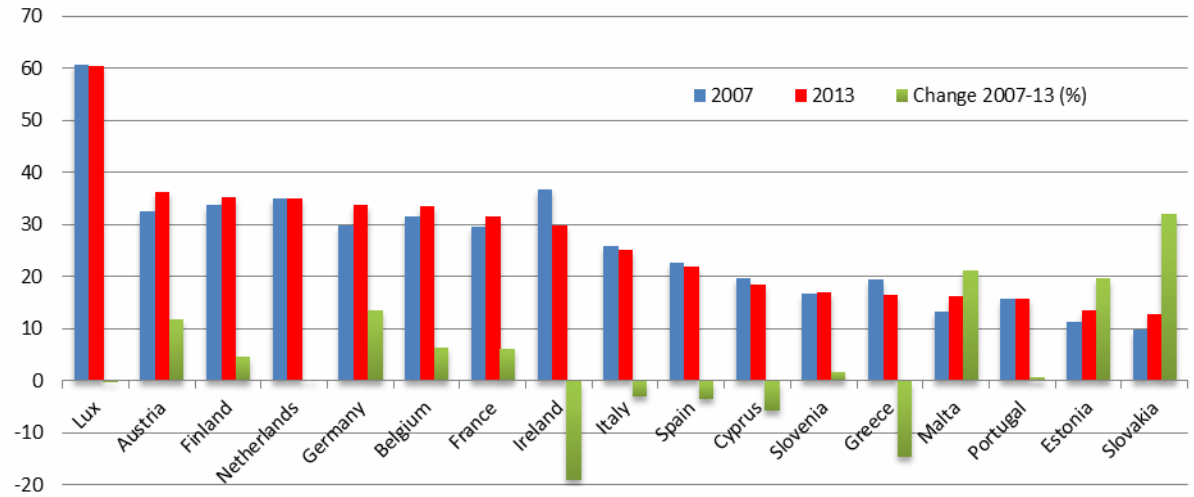
Gráfico 4.2: Proporción del 1 % de los que más ganan en el total de ingresos sujetos a impuestos, 1980 y 2008



Fuente: OCDE. En: http://dx.doi.org/10.1787/888932566554

El hecho de que la Comisión solo presente datos para países individuales es un reconocimiento tácito de la lentitud y la inadecuación del desarrollo de políticas sociales y objetivos de la política social genuinamente europeos. A pesar de que la (desigualdad) en la distribución de los ingresos y la riqueza dentro de los estados miembros tienden a ser menores que en los EE. UU., la disparidad entre estados de los EE. UU. ni siquiera se aproxima a la observada entre los estados miembros más ricos y los más pobres de la UE. De hecho, la desigualdad y las carencias sociales en los países más afectados por la crisis tienen efectos secundarios indirectos, ya que muchas víctimas del desempleo —especialmente los jóvenes— «votan con los pies» y buscan trabajo en estados miembros más ricos. Esta migración de emergencia, alentada por la precariedad social, debilita las posibilidades de desarrollo de los países afectados.

Gráfico 4.3: Renta per cápita nacional en la zona euro (miles de euros)



Fuente: Eurostat 2014.

En el gráfico 4.3 se indica que, incluso si se ignora el caso excepcional de Luxemburgo, los estados miembros más ricos tienen una renta per cápita nacional tres veces superior a la de los más pobres. Además, desde el estallido de la crisis, en la zona euro se ha producido un marcado proceso de concentración del capital, la producción y la inversión. Por ejemplo, el gasto en I+D se concentra cada vez más en Alemania y algunos de sus países vecinos: según los datos de Eurostat, Alemania, los Países Bajos y Austria representaban el 46,5 % del I+D de la zona euro en 2007; en 2012 este porcentaje había alcanzado el 49,2 %.[32]

Por tanto, queda demostrado que la aparente convergencia de los resultados económicos en los primeros años de la unión monetaria fue un espejismo. La crisis ha provocado una divergencia muy pronunciada entre los estados miembros, lo que agrava las tendencias muy adversas hacia una creciente desigualdad dentro de estos.

4.2. Desigualdades de género en la crisis

La aplicación de medidas de austeridad en Europa no es neutra en cuanto a género. Si inicialmente las mujeres no sufrieron los peores efectos de la crisis, no han podido evitar los efectos de algunos de los «remedios» propuestos. Las medidas de austeridad y consolidación fiscal aplicadas desde

[32] Total de gasto interno en I+D (GERD) por sectores [rd_e_gerdtot].

2010 han tomado la forma, básicamente, de recortes del gasto público destinado al bienestar y el empleo público, con un beneficiario prevalente implícito: las mujeres.[33]

Las crisis dan la oportunidad de realizar cambios radicales, como la capacidad de hacer progresos significativos en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Y también suponen un reto en el que la igualdad entre géneros se considera una cuestión que debe dejarse para cuando lleguen tiempos mejores.

Gracias a un informe reciente elaborado por la red de expertos ENEGE podemos extraer tres conclusiones principales con respecto al impacto de la crisis en el género.[34]

1. Durante la crisis, hemos sido testigos de una nivelación a la baja de la desigualdad de género en el empleo, la desocupación, los salarios y la pobreza. Aun así, esta nivelación no refleja un progreso en la igualdad de género, ya que viene determinada por un descenso de las tasas de empleo, un aumento de las tasas de desocupación y una disminución de los ingresos tanto de hombres como de mujeres. Desde la crisis, la segregación del mercado laboral ha protegido, efectivamente, el empleo femenino, la participación de las mujeres en el mercado laboral y sus salarios. Esta segregación implica un gran número de mujeres en el sector de servicios (incluida la función pública) y una escasa presencia en los ámbitos de la manufactura, la construcción y segmentos del sector financiero dominados por hombres. El nivel general de segregación de un país está positivamente y significativamente relacionado con la diferencia entre los puestos de trabajo perdidos por los hombres y los perdidos por las mujeres. La pérdida de puestos de trabajo ha sido superior entre los hombres que entre las mujeres en los países caracterizados por una mayor segregación. Sin embargo, es probable que la segregación ocupacional exponga más a las mujeres allí donde las medidas de consolidación fiscal tienen el objetivo de reducir los puestos de trabajo en el sector público.
2. El comportamiento de las mujeres en el mercado laboral durante la crisis fue similar al de los hombres. La idea tradicional de que las mujeres actúan como reserva laboral —que trabajan cuando la demanda aumenta y vuelven a ser rechazadas cuando la demanda se contrae— ya se había cuestionado en crisis anteriores y se ha desmentido absolutamente en esta crisis. Las «reservas» actuales son los jóvenes con contratos laborales precarios y los trabajadores migrantes. Además, el porcentaje hombres que se sentían desalentados a la hora de buscar empleo era superior al porcentaje de mujeres. El incremento del número absoluto de trabajadores a tiempo parcial involuntarios es, en realidad, mayor entre las mujeres, pero porcentualmente el incremento fue mayor entre los hombres. El deterioro de las condiciones

[33] En estudios recientes se habla de un «efecto sierra» en España, el Reino Unido y Dinamarca, es decir, un deterioro del empleo en sectores de empleo femenino y una mejora en el de los sectores de empleo de hombres. En el Reino Unido, entre 2011 y 2013, la pérdida de puestos de trabajo en el sector público aumentó en 61.000 para las mujeres y disminuyó en 31.000 para los hombres; al mismo tiempo, el 73 % de las congelaciones salariales del sector público afectaron a las mujeres, lo que amenazaba con un esperado aumento una diferencia salarial entre hombres y mujeres ya considerable (un 20 % en 2012). Vea EYDOUX, A.; MATH, A. y PÉRIVIER, H (2014). «European Labour Markets in Times of Crisis: A Gender Perspective». En: *Revue de l'OFCE. Debates and Policies*, n.º 133.

[34] Vea BETTIO, F.; CORSI, M.; D'IPPOLITI, C.; LYBERAKI, A.; SAMEK LODOVICI, M. y VERASHCHAGINA, A. (2012). «The Impact of the Economic Crisis on the Situation of Women and Men and on Gender Equality Policies» [en línea]. En: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/enege_crisis_report__dec_2012_final_en.pdf. El informe fue elaborado por la red ENEGE (http://www.enege.eu). El período de referencia central para el análisis del impacto sobre el empleo es de (casi) cuatro años a partir del segundo trimestre de 2008 (inicio de la recesión para el conjunto de la UE – y hasta el primer trimestre de 2012. Cubre 27 estados miembros, 3 países de la AELC (Islandia, Noruega y Liechtenstein) y 3 países candidatos (Turquía, Croacia y Macedonia).

laborales ha afectado a hombres y mujeres de forma distinta, no «más» o «menos». Algunas repercusiones de la crisis tienen que ver específicamente con las mujeres. Los derechos de las mujeres embarazadas a la baja por maternidad y a prestaciones se han reducido y en al menos cuatro países europeos se ha documentado una discriminación evidente contra las mujeres embarazadas.

3. Aunque no hay pruebas de una reducción uniforme de las prestaciones sociales en los primeros años de la crisis, la consolidación fiscal amenaza con acabar reduciendo tanto las prestaciones sociales como el empleo en el sector de servicios, con el consiguiente impacto en la igualdad de género. Las medidas de consolidación que probablemente tendrán un mayor impacto sobre la igualdad de género son, entre otras: la congelación o los recortes salariales del sector público; la congelación de la contratación o la reducción de personal en el sector público; la reforma de las pensiones; las reducciones y las restricciones de las prestaciones, los subsidios o los centros de atención a las personas; la reducción de los subsidios familiares o de vivienda; la restricción de los criterios de idoneidad para obtener prestaciones sociales o de desempleo o la reducción de las tasas de sustitución de las pensiones; medidas fiscales como el aumento del IVA, y el incremento de las tarifas de los servicios públicos. La información más reciente sugiere que el impacto específico de las medidas de consolidación fiscal sobre la igualdad de género varía mucho de un país a otro.[35] Mientras que en algunos países el impacto es modesto, en otros la considerable reducción del empleo, las prestaciones sociales y los servicios sociales está aniquilando los avances que se habían registrado en el pasado. No se descarta que las diferencias en Europa en términos de igualdad puedan volver a incrementarse como «efecto colateral» de la consolidación fiscal.

4.3. La necesidad de una respuesta eficaz a la pobreza y la desigualdad

Tanto las consecuencias sociales extremadamente adversas de las políticas de austeridad como la fuerte tendencia a una mayor desigualdad requieren un gran programa de inversión social. Aunque es prácticamente seguro que la recuperación del empleo a corto plazo requeriría un crecimiento del PIB, ya no hay razones convincentes para convertir el PIB en el objetivo central de la política económica.[36] Las consideraciones económicas y las relativas al «desarrollo social» contribuyen a incrementar el escepticismo con respecto a una orientación unilateral hacia el crecimiento.

Un aspecto de importancia política inmediata es la necesidad de tomarse en serio la inversión social. Aunque esta cuestión se ha tratado en debates sobre la estrategia de la UE desde principios de la década de los 2000, las consecuencias prácticas han sido muy limitadas. En concreto, los puntos siguientes destacaron como argumentos a favor de una estrategia de inversión social: la falta de gestionabilidad de los sistemas existentes; una falta de control y selección, y la falta de sinergias entre las distintas medidas.[37] La Comisión Europea asegura que presenta una estrategia coherente para combatir estas carencias. Afirma lo siguiente: «en la estrategia Europa 2020 para un

[35] Vea BETTIO, F. *et al.*, *op. cit.*

[36] Para conocer un enfoque convencional, consúltese el trabajo llevado a cabo por la Comisión sobre la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social, dirigido por Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr). Otros enfoques de «decrecimiento» más radicales cuestionan la noción de crecimiento como algo que socava el bienestar, tanto a escala individual (por ejemplo, mediante el «exceso de trabajo», la dependencia económica y el consumismo) como para la sociedad (a través del impacto medioambiental y las consecuencias de la cohesión social).

[37] Vea UNIÓN EUROPEA (2013). *Investing in Social Europe*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo, p. 7.

crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo se establecen objetivos para sacar de la pobreza y la exclusión social al menos a 20 millones de personas y para hacer crecer el empleo entre la población de entre 20 y 64 años hasta el 75 %».[38] Sin embargo, tal como hemos comentado, la campaña de austeridad impide alcanzar muchos de estos objetivos: entre 2008 y 2012, por ejemplo, la tasa de ocupación cayó del 70,2 % al 68,0 %.[39]

Hay tres grandes cuestiones relacionadas con la inversión social que hay que tratar:

- La inversión social puede verse como una manera de reajustar el sistema actual. Permite que las políticas se abran a cuestiones de importancia inmediata para la vida real de las personas.
- El principal desafío es asegurarse de que el centro de atención de la inversión social va más allá de una consideración utilitarista de «mejorar la mano de obra». La Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo[40] debe preocuparse de las condiciones generales de vida de los ciudadanos y la mejora de las condiciones laborales debe responder a las necesidades vitales de las personas y no a la mejora del crecimiento económico.
- Las demandas relativas a la política de inversión social deben también estar abiertas a cuestiones relativas a la comprensión del crecimiento. A pesar de las afirmaciones frecuentes, en realidad, la manera en que se entiende el crecimiento económico en general tiene poco que ver con una manera de alcanzar el progreso social.

La estrategia de inversión social debe entenderse a la luz de un proyecto europeo y global más amplio para reestructurar la economía europea y mundial. La comprensión del crecimiento debe estar vinculada a la cuestión de la distribución y abordar el reto de las crecientes desigualdades. La inversión social no solo debe abordar cuestiones relativas a la inversión en las personas (especialmente las mujeres) y sus cualificaciones, sino también permitirles incorporarse o reincorporarse al mercado laboral. Otro objetivo importante es la redistribución del trabajo de modo que el empleo esté más repartido y que las personas puedan trabajar menos sin perder ingresos ni seguridad. Hay tres puntos cruciales:

1. El presupuesto es muy limitado. El alcance del presupuesto de la UE es totalmente inadecuado y, por ejemplo, no distingue entre cohesión económica, social y territorial. Mientras que el presupuesto total se ha recortado un 6 % en comparación con las cifras para 2013, la política de cohesión se recortará un 13,8 % y las políticas de asilo, un 18,6 %. En cambio, el gasto para el Instrumento de Interconexión para Europa ha aumentado un 30,8 %, lo que se ha justificado con la dudosa afirmación de que creará otros 20 millones de puestos de trabajo[41], muchos de los cuales no contribuirán de ningún modo al crecimiento social sostenible, ya que estarán orientados a personas altamente cualificadas que también suelen reubicarse rápidamente.
2. Será difícil alcanzar los objetivos de los distintos programas de inversión social. La coordinación de las iniciativas y los programas no es clara y el concepto de inversión social sirve más bien como etiqueta ideológica. Parte de ello es un problema estructural: una gran parte del

[38] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones (2013): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*; COM (2013) 83 final: p. 2.
[39] *Employment and Social Developments in Europe*, p. 426.
[40] Este es el nombre de una Fundación de la Unión Europea encargada de alcanzar mejoras en este ámbito.
[41] http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility (consultado el 18 de octubre de 2014)

presupuesto social de la UE se destina a «proyectos»[42] y proporciona soporte financiero a medidas individuales. Garantizar una estrategia global continúa planteando muchos problemas, lo que se acentúa con el hecho de que la proporción de «medidas comunitarias» e «iniciativas comunitarias» (las actividades de las que los organismos de la UE son directamente responsables) es muy limitada.

3. En general, el centro de la estrategia de la UE es trabajo y crecimiento. Ni tan siquiera hay una política industrial clara, y mucho menos un enfoque más amplio a lo que podría llamarse una estrategia de desarrollo social. Una estrategia de desarrollo sostenible que combine las dimensiones medioambiental, económica, social y cultural debe situarse en el núcleo de cualquier enfoque significativo de la inversión social.

El futuro debate sobre la inversión social debe alejarse del paradigma subyacente basado en la realización del valor en el mercado. Los programas propuestos es probable que mantengan niveles elevados de desigualdad, ya que se centran sobre todo en la creación de empleo en las zonas periféricas y no en fomentar la oferta de empleo estable y sostenible para el futuro. La inversión social debe reorientarse para contribuir a un proceso más amplio de transformación. Este tipo de régimen debe incluir un sistema de seguridad básica universal y sus disposiciones deben estar en estrecha consonancia con el desarrollo de una nueva estrategia de transformación industrial.

Las políticas económicas adoptadas en la UE en las últimas décadas han provocado un malestar social cada vez más acentuado, acompañado de crecientes desigualdades que, a largo plazo, son destructivas en términos tanto sociales como económicos.[43] La campaña de austeridad impuesta en toda la UE pero más despiadadamente en las economías más débiles ha agravado seriamente ambos problemas. Como la recesión provocada por la crisis financiera vino seguida de drásticos recortes en los servicios públicos, la desigualdad de género se ha extendido tanto en la esfera laboral como en los hogares, donde son sobre todo las mujeres quienes luchan por compensar las reducciones de los servicios sociales.

Ya no es concebible que unos mínimos ajustes de políticas puedan responder de forma significativa a estos problemas. Solo un cambio total de las prioridades (que subordine la búsqueda de ganancias empresariales a objetivos sociales) podría empezar a dar a la UE un significado positivo para la sociedad europea y abordar el profundo desencanto de los ciudadanos de la UE con las políticas actuales. Un aspecto clave de este cambio es la introducción de un amplio programa de inversión social. También será necesario realizar cambios fundamentales en los sistemas fiscales para luchar contra la evasión fiscal por parte de las grandes empresas y los particulares muy ricos.[44]

---

[42] UNIÓN EUROPEA (2014). *2014 budget at a glance*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: Luxemburgo, p. 3.

[43] Sobre las consecuencias corrosivas de la desigualdad, vea WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2010). *The Spirit Level: Why equality is better for everyone*. Londres.

[44] Lo que de verdad hace falta es una «revolución fiscal», tal como proponen en el contexto francés LANDAIS, PIKETTY y SAEZ (2011). *Pour une révolution fiscale*. Seuil: París; PIKETTY, *op. cit.*, ha presentado también una propuesta interesante: un impuesto sobre el patrimonio a escala de la UE. Si se aplica a una tasa del 2 % a las fortunas superiores a 5 millones de euros y a una tasa del 1 % a las fortunas de entre 1 y 5 millones de euros, un impuesto de este tipo podría generar ingresos equivalentes al 2 % del PIB de la UE.

5. Política internacional de comercio e inversión: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP)

5.1. Acontecimientos recientes: las protestas van en aumento

Los intensos esfuerzos para aumentar el acceso al mercado de las empresas de la UE a escala internacional han sido un elemento esencial de las políticas de la UE para la resolución de la crisis desde 2008. Ya en la comunicación «Una Europa global: competir en el mundo», de octubre de 2006, así como en la secuela de 2010, «Trade, Growth and World Affairs», la Comisión Europea señaló un claro cambio de dirección en su política comercial, desde el multilateralismo al refuerzo de acuerdos bilaterales. El número creciente de iniciativas bilaterales de la UE en los últimos años culminó a principios de 2013 con el anuncio de que la UE y los EE. UU. habían acordado entrar en negociaciones sobre un acuerdo bilateral de libre comercio, el denominado Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP). Las negociaciones formales empezaron en julio de 2013. El acuerdo propuesto no tiene el único objetivo de reducir los aranceles entre los dos principales bloques comerciales de la economía mundial. El objetivo principal es centrarse en un conjunto de reglamentos y normas, con la intención de desmantelarlos y armonizarlos en ámbitos como la agricultura, la inocuidad de los alimentos, los estándares técnicos y de productos, las normativas sectoriales en los servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública. Además, la liberalización y la protección de los derechos de los inversores son una cuestión central. Con las negociaciones de la ronda de Doha de la OMC en un callejón sin salida desde 2008[45] y con el recurso, por parte de los principales países industrializados y de los países emergentes, a los acuerdos bilaterales para garantizar sus respectivos intereses económicos, el TTIP debe verse como un proyecto con ambición geopolítica. Se trata de una reacción de los EE. UU. y la UE a la creciente influencia económica y política de los países BRICS —especialmente de China— y también de un intento de construir una nueva normativa global para la regulación del comercio y las inversiones.

En octubre de 2014 se habían celebrado siete rondas de conversaciones sobre el comercio entre la Comisión Europea y el representante comercial de los EE. UU. En general, parece que el ritmo de las negociaciones es lento y que no se ha alcanzado ningún avance importante. El debate político y público sobre el TTIP en la UE claramente ha ganado impulso en 2014. Después de las fuertes críticas iniciales al capítulo de inversiones propuesto y, en particular, al mecanismo de arbitraje entre inversores y estados (ISDS), la Comisión Europea solicitó una consulta pública sobre esta cuestión. La consulta de tres meses terminó el 17 de julio de 2014 y recibió casi 150.000 respuestas en línea.[46] El gran número de respuestas es fruto de las efectivas campañas públicas organizadas por redes de ONGs en el Reino Unido, Austria y Alemania. Aparte del debate general sobre la falta de transparencia y responsabilidad de las negociaciones, aparentemente el tema que movilizó un mayor apoyo fue la amenaza de liberalización de los servicios públicos. El ISDS se veía, en concreto, como otro instrumento para impulsar la privatización de los servicios públicos y, en general, como un mecanismo para erosionar la regulación del interés público. A pesar de estos ejemplos de fuerte movilización, hay que destacar la marcada disparidad entre los debates nacionales. Básicamente, los

[45] La única excepción es el acuerdo sobre la facilitación comercial aprobado en noviembre de 2014.

[46] COMISIÓN EUROPEA. *Preliminary report (statistical overview). Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement (TTIP)* [en línea]. Julio de 2014. En: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152693.pdf (consultado el 26 de octubre de 2014).

debates eran más vivos en los países del núcleo de la UE, mientras que, aparentemente, en la periferia del sur y del este (con la destacable excepción de España y Hungría) un debate público crítico no generó suficiente impulso.

A pesar de la enorme respuesta a la consulta pública, la batalla sobre el ISDS aún no se ha decidido. Aunque parece que, en principio, la mayor parte de gobiernos nacionales están a favor de un acuerdo comercial con los EE. UU., los estados miembros están divididos en cuanto a la cuestión del ISDS. En concreto, Alemania, Austria y Francia han expresado sus reservas, mientras que a finales de octubre de 2014 los miembros de otros 14 gobiernos apoyaron firmemente el ISDS en una carta a la nueva Comisión presidida por Juncker .[47] A pesar de que el mismo Jean-Claude Juncker expresó cierto escepticismo acerca del ISDS, se espera que la nueva Comisión se mostrará muy a favor del TTIP.

Los acontecimientos recientes han mostrado claramente que el TTIP se ha convertido en una cuestión muy controvertida. La resistencia pública ha logrado desacelerar el proceso de negociación. Aun así, la movilización contra el TTIP continúa siendo irregular en la UE. En este momento, sin embargo, parece probable que el programa inicial que tenía el objetivo de cerrar las negociaciones a finales de 2015 no se cumplirá.

5.2. Crítica de las políticas oficiales: avances mínimos, considerables riesgos de pérdidas

El caso del TTIP presentado por la Comisión Europea y otros de sus partidarios se basa, esencialmente, en dos grupos de argumentos. El primero tiene que ver con los efectos económicos beneficiosos que aseguran que tendrá y el segundo, con la ambición geopolítica del acuerdo.

(a) Los efectos económicos del TTIP

El argumento económico a favor del TTIP se construye, básicamente, a partir de una serie de evaluaciones económicas encargadas por la CE o por otros partidarios del acuerdo como la Fundación Bertelsmann, de Alemania.[48] En todos los estudios se definen varios escenarios comparando los cambios en las políticas con una referencia básica que es una estimación en el supuesto de que las políticas no se modifiquen. Los cambios de las políticas se aplican gradualmente durante un período, normalmente, de diez años. En la tabla 5.1 se consideran el «escenario limitado» de ECORYS (2009), el «experimento ambicioso» de CEPR (2013) y el «escenario de referencia» e CEPII (2013) como escenarios principales. En todos ellos, se supone una reducción de aproximadamente el 25 % de los gastos comerciales. En el estudio de Bertelsmann/IFO, el «escenario de liberalización total» se considera la simulación más importante. Este experimento es comparable también con el «escenario de barreras arancelarias» de BMWT/IFO, en el que los gastos comerciales también se reducen un 25 %.[49] Las similitudes básicas permiten comparar los resultados con respecto a los

[47] Vea la carta filtrada en: http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2014/10/ISDSLetter.pdf (consultado el 30 de noviembre de 2014)

[48] Los estudios más citados son ECORYS (2009), CEPR (2013), CEPII (2013) y Bertelsmann/IFO (2013). Para consultar las referencias completas, vea las notas a pie de página 1 y 2 en RAZA, W.; GRUMILLER, J.; TAYLOR, L.; TRÖSTER, B. y VON ARNIM, R. «ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership». Informe Anual. Fundación Austríaca para la Investigación del Desarrollo: Viena, 31 de marzo de 2014.

[49] BMWT/IFO (2013) es un estudio relacionado del Instituto IFO. La referencia completa de este estudio es: FELBERMAYR, G. J.; LARCH, M.; FLACH, L.; YALCIN, E. y BENZ, S. (2013). «Dimensionen und Auswirkungen eines

cambios en el PIB real, los flujos comerciales y la distribución entre sectores en las dos zonas económicas de la UE y los EE. UU., respectivamente. Además, pueden resumirse las implicaciones para los salarios reales y el empleo. En la tabla 5.1 se exponen los principales hallazgos.

Tabla 5.1: Resumen de resultados de los estudios pro TTIP

	ECORYS (2009)*	CEPII (2013)	CEPR (2013)	Bertelsmann/IFO (2013)
Principales hallazgos (escenarios diferentes, cambios porcentuales en comparación con el escenario de referencia en el período de previsión)				
PIB de la UE	0,35-0,72	0,0-0,5	0,02-0,48	0,52-1,31++
PIB de los EE.UU.	0,14-0,31	0,0-0,5	0,01-0,39	0,35-4,82++
Exportaciones bilaterales de la UE	No se especifica	49,0+	0,69-28,0	5,7-68,8++
Exportaciones totales de la UE	0,91-2,07	7,6+	0,16-5,91 (solo fuera de la UE)	No se especifica
Salarios reales de la UE	0,34-0,78	N/A	0,29-0,51	No se especifica
Tasa de desempleo en los países de la UE-OCDE (mediana)	No cambia (suposición)	No cambia (suposición)	No cambia (suposición)	–0,42 (fuerte liberalización)

* Hallazgos solo válidos para escenarios ambiciosos y limitados; + Solo válido para el escenario de referencia; ++ Derivado del estudio BMWT/IFO (2013), agregado a nivel de la UE de los 27.

Fuente: adaptación propia a partir de RAZA, W.; GRUMILLER, J.; TAYLOR, L.; TRÖSTER, B. y VON ARNIM, R. «ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership». Informe Anual. Fundación Austríaca para la Investigación del Desarrollo: Viena, 31 de marzo de 2014.

Hay que destacar que las cifras estimadas son positivas, pero bajas. En la mayor parte de estudios, se calcula que los incrementos del PIB y de los salarios reales oscilan entre el 0,3 % y el 1,3 %. El desempleo no cambiará (por suposición) o en un caso se reducirá en 124.000, es decir, el 0,05 % de la mano de obra contratada en la UE. Las exportaciones totales aumentarán entre un 5 % y un 10 %. Si se tienen en cuenta las exportaciones netas, los cambios son mucho menores. Todos estos cambios afectan al largo plazo, es decir, sucederán durante un período de transición de entre 10 y 20 años. En otras palabras, los efectos anuales durante el período de transición serán una fracción de las cifras expuestas.

Estos resultados no sorprenden. Con un comercio transatlántico ya muy abierto (los aranceles existentes son de aproximadamente el 3 % de media) y el stock bilateral de inversión extranjera directa situado en una cifra impresionante (2,4 trillones de euros en 2011), la actividad económica entre la UE y los EE. UU. ya es muy intensa. Así, la mayor parte de los beneficios previstos del TTIP no

Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA». Informe encargado por el (antiguo) Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Tecnología de Alemania. Berlín.

procederán de la supresión de los pocos aranceles existentes, sino que se supone que vendrán de la eliminación de las medidas no arancelarias divergentes, es decir, de la supresión, el reconocimiento mutuo o la armonización de normativas, procedimientos administrativos o estándares técnicos. Por tanto, la adaptación de las medidas no arancelarias es una cuestión central con respecto a las negociaciones y un aspecto clave desde la perspectiva de la política pública (vea el apartado siguiente).

Además, es probable que los resultados exageren el caso del TTIP, ya que no tienen en cuenta dos tipos de costes que seguramente surgirán como consecuencia del acuerdo. Estos son los costes del ajuste macroeconómico y los costes totales para la sociedad del cambio de normativa. Los ajustes macroeconómicos pueden tomar formas diversas. Se puede afirmar que los más relevantes en el caso del TTIP tienen que ver con (i) pérdidas de ingresos públicos y (ii) cambios en la tasa de desempleo.

(i) La eliminación total o parcial de los aranceles existentes a causa del TTIP llevará inevitablemente a pérdidas en los presupuestos públicos de la UE y sus estados miembros. Durante el período de transición de entre 10 y 20 años, el límite inferior para estas pérdidas de ingresos públicos será de aproximadamente el 2 % del presupuesto de la UE, es decir, 2,6 billones de euros anuales. Por tanto, la UE recibirá menos ingresos de sus recursos propios tradicionales, una pérdida que solo podría compensarse gradualmente con un aumento de sus recursos RNB. Una estimación conservadora alcanzaría unas pérdidas acumuladas de ingresos del orden de 20 billones de euros durante un período de 10 años, también según las exenciones arancelarias y los períodos de introducción para los bienes sensibles.

(ii) Los cuatro estudios pro TTIP rechazan la idea de que éste implique un desempleo permanente. O bien se supone que el desempleo se mantendrá constante (en tres estudios) o bien se cree que se reducirá gracias al TTIP. Se cree que, en los sectores que sufren la competencia de las importaciones, cualquier persona que pierda su puesto de trabajo a causa del TTIP encontrará un nuevo empleo de forma instantánea, es decir, que los efectos sobre sus ingresos y el coste del reciclaje formativo, etc. para los presupuestos públicos serán insignificantes. Según uno de los estudios (CEPR), entre 430.000 y 1.100.000 trabajadores se desplazarán temporalmente. Sin embargo, en la literatura económica se sugiere que (a) la mayoría de trabajadores desplazados ganará salarios más bajos en sus nuevos empleos, que (b) los gastos de reciclaje formativo, especialmente para los trabajadores menos cualificados, pueden ser considerables y que (c) una parte de los trabajadores desplazados, en particular las personas de mayor edad y menor cualificación, con toda probabilidad continuarán sin trabajo durante mucho tiempo, lo que supondrá unos costes considerables para los programas nacionales de prestaciones de desempleo y los gastos sociales. En general, estos costes de ajuste serán más elevados en momentos de crisis económica y escasa movilidad laboral. Ambas condiciones son aplicables a la situación actual de la UE. El desempleo en la UE ha alcanzado niveles récord. Por lo general, la movilidad laboral en la UE es baja, aunque recientemente ha experimentado un leve aumento como respuesta a la crisis económica. Un cálculo aproximado da una cifra de entre 0,5 y 1,4 billones de euros de gastos anuales por prestaciones de desempleo durante un período de aplicación del TTIP de 10 años. Así, haría falta un acumulativo de entre 5 y 14 billones de euros para financiar una parte de los costes de ajuste en el mercado laboral, importe que no incluye los costes adicionales del reciclaje formativo y la adquisición de competencias. A este importe, hay que añadirle otra

pérdida de ingresos públicos de entre 4 y 10 billones de euros por los ingresos fiscales y las contribuciones a la seguridad social que no se hayan percibido.[50]

Otro tipo de coste ignorado por todos los estudios pro TTIP hace referencia al cambio de normativa derivado del TTIP. Todos los estudios y, en especial el estudio ECORYS, suponen que una reducción de las medidas no arancelarias supone una mejora para el bienestar. Pero ignoran que medidas no arancelarias como leyes, reglamentos y normativas persiguen objetivos de políticas públicas. Corrigen los errores del mercado o protegen las preferencias colectivas de una sociedad. Como tales, estas medidas son en sí mismas una mejora para el bienestar. La eliminación de las medidas no arancelarias tendrá como consecuencia una posible pérdida de bienestar para la sociedad, ya que esta eliminación amenaza objetivos de la política púbica (por ej., la seguridad del consumidor, la salud pública o la seguridad medioambiental), de las que no se ocupa ninguna otra medida ni política. Un análisis económico de los costes y beneficios de las regulaciones en los EE. UU. indica que, en conjunto, los beneficios superan los costes en un factor de seis o superior.[51] En el análisis de las medidas no arancelarias del estudio ECORYS se ignoran completamente estos problemas. En vez de eso, se supone que entre el 25 % y el 50 % de todas las medidas no arancelarias existentes entre la UE y los EE. UU. son procesables, es decir, que se pueden eliminar o adaptar, mientras que en el CEPR se supone un nivel de procesabilidad del 25 %. Esto incluye sectores sensibles como el alimentario, el químico, el farmacéutico y cosmético o el automovilístico. Para alcanzar sus optimistas estimaciones de bienestar, hacen falta fuertes reducciones o adaptaciones de las medidas no arancelarias precisamente en estos sectores, en los que la protección de los objetivos de las políticas públicas es, quizás, más crucial. Es extremadamente improbable que estos niveles tan elevados de procesabilidad pudieran aplicarse sin que se produzcan pérdidas de calidad de la regulación del interés público. Aunque están sujetos a una incertidumbre considerable, los costes sociales en los que se incurra por el cambio de normativa del TTIP pueden ser considerables y requieren un análisis minucioso caso por caso.

Aunque es profundamente ideológica, la línea de razonamiento utilizada para justificar el TTIP —que supone que existe sobre la regulación una sospecha generalizada de poner cargas sobre el funcionamiento de una economía de libre mercado— lamentablemente parece estar muy atrincherada en el diseño del acuerdo. Porque, con el eufemismo de un «acuerdo vivo», se incluirá en el TTIP un proceso permanente de «cooperación en materia legislativa» entre la UE y los EE. UU., lo que supondrá la obligación tanto de informar a la otra parte de las iniciativas legislativas y los cambios en las normas existentes, respectivamente, como de conceder a la otra parte el derecho formal de ser consultada en una primera fase sobre cualquier cambio legislativo programado. El nuevo organismo competente, el llamado «Consejo de Cooperación Legislativa», deberá evaluar si una legislación propuesta es la opción más eficaz para lograr un objetivo específico de la política pública. Dicho de otro modo, descartará las opciones legislativas alternativas que crea que suponen un coste «innecesario» para el comercio. Así, se escucharán las opiniones de otras partes implicadas, en particular los organismos reguladores privados y las empresas afectadas. En otras palabras, los intereses empresariales gozarán de acceso preferente al organismo. Puesto que los enfoques legislativos en la UE y los EE. UU. son diferentes, es muy probable que la cooperación en materia

[50] Vea RAZA, W.; GRUMILLER, J.; TAYLOR, L.; TRÖSTER, B. y VON ARNIM, R. «ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership». Informe Anual. Fundación Austríaca para la Investigación del Desarrollo: Viena, 31 de marzo de 2014, capítulo 3.

[51] OFICINA DE INFORMACIÓN Y ASUNTOS REGULATORIOS (2013). *2013 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*.

legislativa no solo haga que la legislación futura sea mucho más compleja y lenta, sino que también someterá las iniciativas legislativas de la UE a una fuerte presión por parte de los EE. UU. El principio de cautela, que tiene una función clave en gran parte de la legislación de la UE, sería muy difícil de aplicar en este contexto. Además, se puede afirmar que es otro paso para separar la legislación del debate democrático, ya que o bien una propuesta legislativa ni siquiera se aprobará para su ratificación parlamentaria o bien el Parlamento de la UE se enfrentará con un hecho consumado en una fase muy avanzada del proceso de formulación de políticas, lo que le dejaría la única opción de votar sí o no.[52] La Comisión Europea ha propuesto también que el CCR considere las enmiendas a los anexos sectoriales acordados en el TTIP y la incorporación de anexos «nuevos», que se harían mediante «un mecanismo simplificado que no requiera procedimientos nacionales de ratificación».[53] La función democrática de los parlamentos y la sociedad civil, que tienen un papel principal en las regulaciones a través del debate público y la consulta, se reduciría drásticamente en las estructuras tecnocráticas y los limitados objetivos del TTIP.

(b) La agenda geopolítica: el TTIP como «la OTAN económica»

Recientemente, los expertos en atlanticismo han subrayado los beneficios geopolíticos del TTIP. Se puede afirmar que el TTIP vincula la UE a los EE. UU. como un socio menor. Al mismo tiempo, el interés estratégico de los EE. UU. en Asia está creciendo rápidamente. Las negociaciones simultáneas alrededor del Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP, por sus siglas en inglés) tienen el objetivo explícito de limitar el creciente poder legislativo de China. Por eso, nada menos que Hilary Clinton se ha referido al TTIP como una «OTAN económica». [54] El argumento general sostiene que, en el contexto de una rivalidad cada vez más intensa entre las potencias occidentales aliadas (es decir, los EE. UU. y la UE) y las potencias emergentes (en particular, China) y, más recientemente, con el conflicto de la UE con Rusia por Ucrania, es necesario que los EE. UU. y la UE cierren filas y unan sus fuerzas económicas y políticas. Por tanto, hay que defender los valores liberales occidentales frente a las crecientes potencias autoritarias. El TTIP se presenta como un mecanismo esencial para lograr este objetivo. En concreto, el TTIP se presenta como un nuevo «valor de referencia» para la regulación de una economía global abierta y cada vez más integrada. Se argumenta que tarde o temprano las normas bilaterales armonizadas que se elaborarán se acuerdo con el TTIP tendrán que ser acatadas por el resto del mundo sin ofrecer la posibilidad de negociarlas a terceros países. Evidentemente, este argumento se basa en el supuesto de que los EE. UU. y la UE llegarán a un acuerdo con respecto a las normas armonizadas. Sin embargo, a historia de la cooperación transatlántica en materia de normalización sugiere lo contrario. La armonización de las normas ha demostrado ser costosa, lenta y controvertida.[55] Pero el posible resultado de las negociaciones del TTIP alrededor de la adaptación legislativa será el reconocimiento mutuo. Es menos controvertido en

---

[52] Para obtener un análisis detallado de las posibles consecuencias de la cooperación en materia legislativa con el TTIP, consulte: SILES-BRÜGGE, G. *«Race to the bottom» or setting global standards? Assessing the regulatory impact of the Transatlantic Trade and Investment Agreement (TTIP)*. ARI 42/2014. Real Instituto Elcano. 19 de septiembre de 2014; O'BRIEN, R. *Regulatory cooperation at the core of TTIP and its likely consequences, unpublished manuscript*. Bruselas: revisado en octubre de 2014. En: http://www2.euromemorandum.eu/uploads/regulatory_cooperation_obrien_rev_oct_2014_1.pdf.

[53] COMISIÓN EUROPEA. *EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership: Trade Cross-cutting & institutional provisions: Initial position paper*. Julio de 2013, p. 5.

[54] VAN HAM, P. «The Geopolitics of TTIP». En: *Clingendael Policy Brief*, n.º 23, octubre de 2013.

[55] Vea O'BRIEN, R., *op. cit.*; SILES-BRÜGGE, G. y DE VILLE, F. «The Transatlantic Trade and Investment Partnership and the Role of Computable General Equilibrium Modelling: An Exercise in "Managing Fictional Expectations"». En: *New Political Economy*, DOI 10.1080/13563467.2014.983059

términos políticos, ya que no exige modificar la legislación nacional, y goza del apoyo del sector corporativo, ya que no conlleva ningún coste de ajuste. En conclusión, hay que esperar muy poco de los valores de referencia legislativos del TTIP.

Un segundo argumento hace referencia a la cuestión de la energía. A causa de las tensas relaciones con Rusia por Ucrania y la gran dependencia por parte de la UE de las importaciones de gas natural procedente de Rusia, se espera que el TTIP fomente un acceso más fácil al gas de esquisto estadounidense, que es barato. Así podría reducirse la dependencia energética de Rusia. De momento, las exportaciones de gas de esquisto están limitadas y requieren la aprobación de la administración estadounidense. Sin embargo, aunque el TTIP facilite las exportaciones de gas, continúa siendo una incógnita si de destinará una cantidad suficiente a las exportaciones. Además, el gas exportado a la UE sería considerablemente más caro que el gas importado de Rusia, ya que el gas estadounidense debe licuarse para el envío a la UE y, a continuación, gasificarse de nuevo a la llegada a su destino. Ambos procesos exigen una inversión elevada en infraestructuras portuarias y transporte. Cuando incluso Barroso, presidente saliente de la Comisión, advirtió recientemente contra las expectativas prematuras de que el gas estadounidense resuelva los problemas energéticos de la UE, el caso de las importaciones abundantes y baratas de gas estadounidense parece bastante poco convincente.[56]

5.3. Alternativas: una agenda comercial de la UE centrada en la democracia y la cooperación internacional

Joseph Stiglitz tiene toda la razón al advertir a Europa que no firme el TTIP en su forma propuesta actualmente.[57] Hay que detener las negociaciones del TTIP e incluir en la agenda un replanteamiento a fondo de la política comercial de la UE. Esta afirmación es igualmente válida para las negociaciones del acuerdo comercial entre Canadá y la UE (CATO), que ya han terminado. Mucho de lo que acertadamente se ha criticado en el debate sobre el TTIP se ha aplicado en el AECG.[58] Por eso, la tarea más urgente es impedir que el acuerdo AECG sea aceptado por los gobiernos de la UE y ratificado en los parlamentos de la UE y nacionales, respectivamente. Un enfoque alternativo de la UE al comercio debe basarse en los principios siguientes:

1. Establecer la transparencia total del proceso de negociación y los documentos de negociación.
2. Realizar consultas regulares y abiertas con el Parlamento de la UE y los parlamentos nacionales durante las negociaciones.
3. Proteger el espacio político dentro de la UE así como frente a los socios comerciales para legislar en aras del interés público, lo que, en particular, implica que las competencias legislativas no deben transferirse a organismos tecnocráticos ni al sector privado.
4. Aplicar un enfoque a la liberalización comercial que tenga en cuenta (i) las preferencias colectivas de los ciudadanos de la UE con respecto, por ejemplo, a la protección de los servicios públicos, (ii) las lecciones de la reciente crisis mundial y financiera con relación a la desregulación total de

[56] *US shale gas exports won't solve EU energy problems – Barroso*. En: http://on.rt.com/xxs5rf, 5 de julio de 2014. Vea también: ENGDAHL, F. W. «Replacing Russian Gas Deliveries with US Shale Gas? Washington Lies to the EU ». En: *Global Research*, 10 de abril de 2014.

[57] Vea *Il Manifesto*, 25 de septiembre de 2014. En: http://ilmanifesto.info/stiglitz-leta-della-depressione/ (consultado el 26 de octubre de 2014).

[58] Vea SINCLAIR, S.; TREW, S. y MERTINS-KIRKWOOD, H. (ed.). *Making Sense of the CETA. An Analysis of the Final Text of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement*. Canadian Centre for Policy Alternatives: septiembre de 2014.

los servicios financieros y (iii) las prioridades de desarrollo de los países socios, en particular de los países menos desarrollados.

5. Aplicar disposiciones vinculantes relativas al reconocimiento y el cumplimiento de los derechos humanos básicos, en concreto, las normas laborales fundamentales de la OIT y las normas medioambientales internacionales.
6. Rechazar los sistemas privados de adjudicación de indemnizaciones a los derechos de los inversores, como el mecanismo de arbitraje entre inversores y estados propuesto en el TTIP. En su lugar, la UE debe defender la prerrogativa democrática de legislar en aras del interés público. A largo plazo, sería deseable la creación de un tribunal público internacional para el arbitraje de las reclamaciones de los inversores y las reclamaciones de las partes afectadas negativamente afectadas por esas inversiones.

Estos principios pueden ayudar a que la política comercial de la UE tome otro camino. Un camino que haga una contribución positiva tanto al modelo social de la UE como a un orden económico internacional basado en el respeto mutuo y la cooperación y no en el dominio.

6.-Las políticas de vecindad de la UE

6.1. Ampliación de la esfera de influencia

La política de vecindad de la UE tiene dos vectores geográficos: los países postsoviéticos del este de Europa (con la excepción de Rusia) y el Mediterráneo. Recientemente, la atención pública se ha centrado en la llamada Asociación del Este. Esta última en 2014, hizo una gran contribución al enorme conflicto de Ucrania. El Acuerdo de Asociación de la UE, que exportará la normativa de la UE a Ucrania a gran escala y situará este gran país del este de Europa en la esfera de influencia de la UE, provocó un intenso conflicto dentro de Ucrania y con Rusia. Ucrania está profundamente dividida en cuanto a tener una relación más estrecha con la UE o con Rusia. Rusia ha formulado su propio proyecto de integración, la Unión Euroasiática, que compite con la política de vecindad de la UE en el espacio postsoviético. El conflicto ucraniano ha convertido la dimensión geopolítica de la política de vecindad de la UE en el centro de atención. La segunda dimensión es la extensión de la gobernanza neoliberal mediante acuerdos de libre comercio con el espacio postsoviético y con la ribera sur del Mediterráneo. Las dos dimensiones están estrechamente relacionadas. La esfera de influencia de la UE se amplía gracias a la exportación de la normativa de la UE a través de acuerdos comerciales de muy gran alcance.

El Acuerdo de Asociación con la UE y el conflicto con Ucrania

En Ucrania, el país clave de la región, la cuestión de las relaciones con la UE y Rusia se convirtió en un conflicto abierto a finales de 2013. Para Ucrania, las relaciones económicas con la UE y Rusia tienen prácticamente la misma importancia. En 2012, el 24,3 % de las exportaciones ucranianas tenía como destino la UE, mientras que el 24,1 % iba a Rusia. En el caso de las importaciones, el porcentaje de la UE (40,7 %) era superior al porcentaje ruso (19,6 %), pero las importaciones de energía procedente de Rusia son esenciales para la economía ucraniana. La composición del comercio de Ucrania con la UE y Rusia difiere considerablemente. En 2012, el 52 % de las exportaciones ucranianas a la UE consistía en materias primas, mientras que las exportaciones de productos tecnológicamente más avanzados tendían a ir destinadas al mercado ruso. Por lo tanto, el acuerdo de asociación se producía en aras del interés de los oligarcas del sector agroindustrial, mientras que la industria pesada y la industria de la maquinaria apenas podían aspirar a beneficiarse del acuerdo. Estas últimas se concentran sobre todo en el este del país. El este de Ucrania está más fuertemente vinculado a Rusia que el oeste del país. El acuerdo de asociación va más allá de las cuestiones económicas. Contiene una parte política con referencias a la cooperación en materia de seguridad, lo que ilustra el carácter geopolítico del acuerdo.

La población ucraniana ha estado profundamente (y regionalmente) dividida con respecto a la orientación exterior del país. Según una encuesta realizada en noviembre de 2013, el 64 % de los habitantes del este de Ucrania —pero solo el 16 % de los del oeste del país— estaba a favor de una unión aduanera con Rusia. En cuanto a tener unas relaciones más estrechas con la UE, pudo observarse una composición opuesta: el 66 % de los ucranianos del oeste Ucrania —pero solo un 18 % de los del este del país— estaba a favor de esta opción. Esta división entre el este y el oeste tiene muchas dimensiones. La concepción de la nación ucraniana es considerablemente distinta entre ambas regiones. En el oeste, predomina la concepción etno-nacionalista. Hace hincapié en el aspecto lingüístico al definir la nación ucraniana y en la diferencia entre la «nación titular» y las «minorías

nacionales» (especialmente los rusos).[59] En el este del país predomina un concepto territorial de la nación. Considera Ucrania como un país biétnico y bilingüe y destaca las raíces históricas comunes. Los partidos políticos se han organizado en líneas regionales y han subrayado los distintos conceptos de la nación ucraniana.

Así, la cuestión de firmar el acuerdo de asociación con la UE o acabar formando parte de la Unión Euroasiática era un factor de profunda división y potencialmente explosivo. Durante la presidencia de Víktor Yúshchenko, pro occidental, se iniciaron las negociaciones con la UE. Su sucesor, Víktor Yanukóvich, que oscilaba entre la UE y Rusia, cerró las negociaciones y en un primer momento defendió el acuerdo. Debido a la situación económica extremadamente precaria de Ucrania, los costes elevados del acuerdo y las presiones de Rusia, decidió no firmar el acuerdo de asociación poco antes de la firma, programada para el otoño de 2013.

En el contexto de una situación económica y social extremadamente mala y de descontento por los fuertes vínculos entre el gobierno y los oligarcas de la industria pesada, esta decisión provocó protestas, especialmente en el oeste y el centro del país. Al principio, eran sobre todo las personas de los centros urbanos y con un alto nivel de formación quienes constituyeron el eje de las protestas. En un primer momento, intentaron mantener la distancia con los partidos de la oposición. Sin embargo, estos partidos —desde las formaciones oligárquicas nacionalistas neoliberales hasta el fascista Svoboda— se unieron a las protestas. Esperaban ganar terreno político frente al Gobierno. Algunos de los partidos recibieron un considerable apoyo exterior, especialmente desde Alemania y los EE. UU. Las embajadas occidentales tuvieron contactos con la oposición, también con Svoboda. Después de la represión gubernamental, las protestas se dirigieron contra el Gobierno de forma más generalizada y la violencia escaló.

Un intento de última hora de negociar una transición gradual por parte de los ministros de exteriores alemán, francés y polaco se abortó entre el 20 y el 21 de febrero de 2014 y Yanukóvich fue derrocado. Una nueva coalición formada por los neoliberales nacionalistas pro occidentales y los fascistas tomó el poder. Cambió la orientación exterior del país, pero no el carácter oligárquico del estado ni la orientación ordoliberal de las políticas económicas. El Gobierno firmó rápidamente la parte político-militar del acuerdo del 21 de marzo. La parte económica se firmó a finales de junio. Tanto el Parlamento Europeo como el Parlamento ucraniano ratificaron el acuerdo el 16 de septiembre, que entrará en vigor a principios de 2016. Inmediatamente después del cambio de gobierno, el Parlamento ucraniano adoptó una ley de política lingüística muy controvertida y simbólica. Este paso exacerbó las tensiones regionales y apartó a la población del sur y el este del país. Con la escalada de la tensión regional, la cuestión de una regionalización de gran alcance se incorporó a la agenda política.

A escala regional y local, el conflicto escaló rápidamente. El Gobierno ruso aumentó la presión. Las fuerzas paramilitares ocuparon posiciones estratégicas en Crimea, donde se encuentra una gran base naval rusa. Después de la convocatoria apresurada de un referéndum, Crimea se separó de Ucrania y se integró en Rusia en marzo de 2014.

El conflicto no cesó con Crimea. En la región de Donbass, un eje de la industria pesada al este de Ucrania, surgieron fuerzas paramilitares con una orientación cada vez más separatista. A pesar de que han recibido apoyo de Rusia, estas fuerzas disponen también de una base local. En Donbass, el conflicto se convirtió en guerra. A principios de septiembre de 2014 se acordó un alto el fuego. No se vislumbra una solución política duradera.

[59] STUDENNA-SKRUKWA, M. (2014). *Ukraiński Donbas. Oblicza tożamości regionalnej*. Poznan.

Con la escalada del conflicto, las relaciones entre la UE y Rusia se deterioraron rápidamente. Los EE. UU., el Reino Unido, Polonia, Rumanía y los países bálticos se mostraban partidarios de adoptar una línea dura frente a Rusia y de aplicar sanciones. Otros gobiernos, como los de Alemania, Austria, Italia, la República Checa, Hungría y Eslovaquia, no se inclinaban tanto por las sanciones. El ministro de exteriores alemán, Frank-Walter Steinmeier, llegó a expresar sus dudas sobre la política adoptada hasta el momento frente a Ucrania y argumentó que no había que empujar a los vecinos orientales a tomar «decisiones excluyentes» con relación a la UE y Rusia.[60] Sin embargo, la línea dura acabó predominando en la UE. La OTAN fue un foro clave de discusión y coordinación de las posiciones de los EE. UU. y la UE con respecto a Ucrania (a pesar de que no todos los estados miembros de la UE pertenecen a la OTAN).

6.2. Los acuerdos de asociación profundizan las relaciones asimétricas

La firma de acuerdos exhaustivos de comercio está en el centro de la política de vecindad de la UE. Como los acuerdos comerciales tradicionales, estos liberalizan el comercio de bienes. Las cláusulas del comercio de bienes del acuerdo de asociación con la UE reflejan la asimetría del poder negociador de ambas partes. Por un lado, habrá un largo período de transición para la agricultura como sector clave sensible de la UE, pero, por el otro, el tratado apenas proporciona una reducción gradual de la protección de los subsectores vulnerables de Ucrania (con la excepción destacable del sector automovilístico). Aun así, los acuerdos exhaustivos de comercio van mucho más allá que los acuerdos comerciales tradicionales. Transfieren normas y estructuras de gobernanza económica claves de la UE a los estados vecinos. Por ejemplo, se transfieren las normas de competencia de la UE, las normas relativas a las licitaciones públicas garantizan el acceso total de las empresas de la UE a los países vecinos y los flujos de capital no se someterán a controles estatales.

Los enormes efectos negativos sobre las economías de los países vecinos cuyas estructuras productivas sufren importantes debilidades son previsibles. La liberalización comercial profundizará la tendencia ya existente a la desindustrialización. Las cláusulas sobre competencia, licitaciones, etc. eliminan la opción de la política industrial que podría compensar al menos parcialmente por la pérdida de protección. Así pues, los acuerdos no contribuyen al desarrollo de los sectores productivos, lo que puede valorarse desde la experiencia de acuerdos similares de los estados de la antigua Yugoslavia. Además, las normas introducidas mediante acuerdos comerciales son vinculantes para gobiernos futuros que pueden ser partidarios de adoptar una dirección diferente en las políticas y estrategias económicas.

Los acuerdos exhaustivos de comercio horadan la democracia, aunque en el preámbulo se hace referencia al «respeto por los principios democráticos como un supuesto «valor común» de las partes contratantes. Aunque la atención de los acuerdos se centra claramente en las cuestiones económicas, los Acuerdos de Asociación con el este de Europa incluyen una breve parte política. En el controvertido caso de Ucrania, las referencias a la cooperación en materia militar y de seguridad forman parte de la sección política del acuerdo de asociación, lo que subraya su carácter geopolítico.

Las cuestiones relativas a la energía han sido una de las preocupaciones esenciales de la UE tanto en el espacio postsoviético como en el Mediterráneo. Ambas regiones son importantes para el tránsito de energía y algunos países mediterráneos —especialmente Libia y Argelia— son importantes productores de petróleo y gas. Con respecto al este de Europa, la UE ha exportado elementos clave de su acervo comunitario al mercado de la energía a través del Tratado de la

[60] *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 de marzo de 2014.

Comunidad de la Energía de 2005. El acuerdo de asociación con la UE de Ucrania (un país de tránsito clave para el gas ruso) contiene un capítulo específico dedicado a la energía que, entre otras cosas, establece una autoridad legislativa independiente para el gas y la electricidad y elimina progresivamente la energía subvencionada en los hogares. Las cuestiones relativas a la regulación de la energía generan mucha controversia entre la UE y Rusia.

En ambas áreas de la política de vecindad, los principales estados miembros de la UE han fomentado, directamente o indirectamente, un cambio de régimen en los estados en los que desaprobaban la orientación geopolítica y geoeconómica de los gobiernos anteriores. Las medidas han ido desde el apoyo a los grupos de la oposición (a menudo a través de ONG o fundaciones), como en el caso de Ucrania, hasta la rotunda intervención militar en el caso de Libia.

La competencia entre la UE y Rusia en el espacio postsoviético

La Asociación con el Este se ha dirigido a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Desde la disolución de la Unión Soviética, uno de los objetivos de los EE. UU. (y el Reino Unido) ha sido separar estos países, en especial Ucrania, de Rusia. Este mismo interés ha tenido Polonia, los países bálticos y Rumanía, cuya relación con Rusia queda ensombrecida por un pasado difícil y a menudo doloroso. Desde hace tiempo, países de la UE como Alemania, Austria e Italia tienen relaciones económicas con Rusia, en particular en el sector del gas, que suelen remontarse a los tiempos de la Unión Soviética. En estos países, ha habido mucho interés por continuar desarrollando estas relaciones económicas y desarrollar vínculos políticos de cooperación con Rusia. Asimismo, importantes sectores políticos de la República Checa, Hungría y Eslovaquia han destacado la importancia de los vínculos económicos y de una relación de cooperación con Rusia. Las relaciones entre la UE y Rusia experimentaron solo un breve período de tranquilidad después de la guerra de Iraq, cuando se produjo una coincidencia efímera entre la orientación internacional multipolar del Gobierno ruso y de gobiernos clave de la UE (Chirac en Francia y Schröder en Alemania). Los gobiernos de la UE partidarios de mantener relaciones de cooperación con Rusia no cuestionaron la gran atención prestada por la UE a la negociación de acuerdos de asociación con los países postsoviéticos.

Los países de la Asociación con el Este formaban parte de la Unión Soviética y suelen continuar teniendo fuertes vínculos económicos con Rusia. Solo en el caso de Azerbaiyán y Moldavia la UE ha representado ocasionalmente más del 50 % del comercio exterior. En los demás países, la UE ha representado entre un cuarto y un tercio del comercio exterior y, en general, ha mostrado una tendencia decreciente desde el inicio de la crisis actual. Normalmente, la UE es un socio comercial importante pero no dominante.

El Gobierno ruso respondió a las propuestas de acuerdos de asociación con la UE con su propia iniciativa de integración regional: la Unión Económica Euroasiática. Tal como subraya Sadowski, ambos proyectos «se excluyen mutuamente».[61] La propuesta rusa proporciona una mayor protección a las industrias existentes que los acuerdos propuestos con la UE. Los acuerdos con la UE, centrados en el libre comercio, no tienen en cuenta las consecuencias de larga duración de la depresión posterior a la transformación (en 2008 el PIB real de Georgia, Moldavia y Ucrania estaba todavía entre un 30 % y un 45 % por debajo del de 1989) ni la enorme diferencia del PIB per cápita en la UE y en los países postsoviéticos. En Bielorrusia, el PIB per cápita, expresado en paridad de poder

[61] SADOWSKI, Rafal (2013). *Partnerstwo in czasach kryzysu. Wyzwania dła integracji europejskiej państw Europy Wschodniej, OSW Punkt Widzenia*. Varsovia, p. 13.

adquisitivo, alcanzó el 50 % del nivel de la UE en 2012. En Azerbaiyán, productor de petróleo, era el 33 %; en Ucrania, el 24 %; en Armenia y Georgia, el 18 %, y en Moldavia, un irrisorio 11 %. En estos países, la (re)construcción de las capacidades productivas debe ser una prioridad. Esta cuestión no se trata seriamente en la política de vecindad de la UE.

Azerbaiyán, con su economía exportadora de petróleo, no ha mostrado ningún interés en un acuerdo de asociación con la UE y se ha mantenido a distancia de ambos proyectos. Bielorrusia, con su manufactura bien desarrollada, estaba interesada en la cooperación técnica y económica con la UE, pero no en un acuerdo de asociación. Junto con Rusia y Kazajistán, ha formado el núcleo de la Unión Económica Euroasiática. Principalmente por motivos geopolíticos (unos estrechos vínculos políticos con Moscú y unas relaciones extremadamente conflictivas con Azerbaiyán) Armenia se abstuvo de firmar un acuerdo de asociación con la UE y recientemente ha solicitado entrar en la Unión Económica Euroasiática. También por motivos geopolíticos (en este caso, las relaciones conflictivas con Rusia), el Gobierno georgiano tomó la decisión contraria y optó por un acuerdo de asociación con la UE. En Moldavia y Ucrania, la decisión sobre el acuerdo de asociación ha sido especialmente controvertida. Moldavia firmó el acuerdo a finales de 2013.

La elección de socios (dudosos) en el Mediterráneo

El balance del vector mediterráneo de la política de vecindad de la UE no es mucho mejor. En la ribera sur del Mediterráneo, al principio la UE contaba con los gobiernos de Egipto y Túnez como pilares de su política regional. Consideraba estos dos gobiernos como grandes logros a escala regional de las reformas neoliberales. Sin embargo, la percepción de la población local era distinta. El descontento generalizado por el carácter autoritario de los regímenes, el carácter mafioso del capitalismo local y la mala situación social estallaron en forma de unas grandes protestas que acabaron derrocando ambos gobiernos a principios de 2011. Las protestas se extendieron también a otros países árabes.

Las revueltas podrían haber sido una oportunidad para que la UE repensara su política de vecindad en el Mediterráneo. Pero no ha sido así. La UE ha hecho algo más de hincapié en las «reformas políticas», pero ha mantenido la atención en el libre comercio y la exportación de la normativa económica de la UE. A finales de 2011, inició los pasos hacia la creación de una zona de libre comercio amplia y completa con Egipto, Marruecos, Túnez y Jordania. Como la materialización de acuerdos exhaustivos de libre comercio se considera un proyecto a largo plazo, la Comisión Europea se ha embarcado también en acuerdos comerciales más limitados. El objetivo de la Comisión ha sido eliminar las barreras protectoras que impiden la expansión de las empresas del oeste de Europa en la región. Para las empresas locales en dificultades, el enfoque de la UE acentuará los problemas existentes. Incluso los partidarios de un enfoque de libre comercio para la región, como Anna Maria y Eugenia Ferragina, ven la necesidad de modificar el enfoque de la UE: «Europa solo puede recuperar la credibilidad como interlocutor político y económico si supera la perspectiva eurocéntrica y somete a debate la cuestión de que el acervo comunitario representa la única vía hacia una transición económica y política de la ribera meridional y oriental del mar.»[62]

Pero los estados miembros clave de la UE no tuvieron una actitud pasiva ante las revueltas sociales de los países árabes. Vieron la oportunidad de librarse de unos gobiernos cuya orientación exterior consideraban insuficientemente pro occidental. En Libia, la escalada del conflicto interno sirvió como

[62] FERRAGINA, Anna Marian y FERRAGINA, Eugenia (2014). «Europa e Mediterraneo: la potenzialità di integrazione e le strategie di rilancio della politica euro mediterranea». En: FERRAGINA, Eugenia y MALAMINA, Paolo (ed.). *Rapporto sulle economie del Mediterraneo* . Bolonia, p. 89.

pretexto para una intervención militar directa por parte del Reino Unido y Francia (en la que Alemania adoptó una posición más reservada). Esta intervención se justificó oficialmente por cuestiones humanitarias. Tal como Moncef Djaziri comenta, el discurso humanitario ocultaba otras intenciones. «Como en Iraq, la guerra contra el régimen de Gadafi y a favor de la democracia fue, en realidad, una guerra para controlar las fuentes de energía en un contexto de escasez creciente».[63] Francia, el Reino Unido y los EE. UU. abortaron los esfuerzos de la Unión Africana para negociar una transición pacífica en Libia. Tal como ya había sucedido en Iraq, la intervención provocó la fragmentación de facto del estado y un conflicto permanente entre los grupos enfrentados. De hecho, la guerra de Libia se extendió a Mali, donde una coalición que abarcaba desde las fuerzas extremistas islamistas hasta los tuaregs tomó el control del país y provocó otra intervención exterior bajo el liderazgo de Francia.

En Siria, con su elevada importancia geopolítica para todo Oriente Próximo (rico en petróleo), los gobiernos occidentales empezaron actuando con más cautela que en Libia. Al final, se alinearon con los grupos de la oposición que se inclinaban por una estrategia militar contra el régimen extremadamente autoritario. Asombrosamente, estos grupos pertenecen a las corrientes de la derecha religiosa suní a los que los comentaristas liberales occidentales consideran representantes del Islam político «moderado». Potencias de la región, como Turquía, Qatar y Arabia Saudita, se involucraron mucho al prestar su apoyo a los grupos político-militares (suníes) de la oposición, mientras que Irán y Hezbolá en Líbano se alinearon con el Gobierno, que había promovido una estrecha y duradera cooperación política y militar con Rusia (y antes con la Unión Soviética). Como consecuencia, ha estallado una guerra extremadamente violenta que ha conducido a la fragmentación de facto del territorio sirio en partes controladas por el Gobierno, las fuerzas religiosas de derechas o los kurdos de izquierdas. Con el tiempo, las fuerzas suníes muy extremistas que aseguran representar un «Estado Islámico» (ES) han tomado el control en partes de Iraq y Siria. Alarmadas por las consecuencias no deseadas de sus intervenciones, en 2014 las potencias occidentales incrementaron su implicación militar en Iraq y Siria. El gobierno de los EE. UU. decidió bombardear las posiciones de ES, y Francia y el Reino Unido siguieron su ejemplo.

6.3. La necesidad de políticas de vecindad distintas

La política de vecindad de la UE no es apropiada para fortalecer las estructuras productivas de las economías de los países postsoviéticos y del Mediterráneo y conseguir que las relaciones económicas sean menos asimétricas. Por el contrario, dará lugar a la desindustrialización parcial y a asimetrías estructurales todavía más profundas. En Ucrania, la política de la Asociación con el Este intensificó las tensiones preexistentes por la orientación exterior del país y los antagonismos regionales. La integración parcial subordinada en el acervo comunitario ha provocado la desintegración nacional de facto de Ucrania y Rusia ha apoyado las tendencias separatistas (o al menos autonomistas) de la población rusófona. En los países árabes —como Libia, Siria e Iraq—, la intervención militar o como mínimo el fuerte apoyo a grupos politicorreligiosos específicos por parte de los EE. UU., el Reino Unido y, en parte, Francia (y otros estados miembros de la UE) han llevado a largos procesos de desintegración nacional.

El pésimo balance de balance de la política de vecindad de la UE destaca la necesidad de una reorientación fundamental del enfoque de la UE. Hay tres cuestiones de suma importancia:

[63] DJAZIRI, Moncef (2014). «Natura e sfide della transizione democratica in Livia». En: CAMPANINI, Massimo (ed.). *Le rivolte arabe e l'Islam. La transizione incompiuta*. Bolonia, p. 88.

1. Los profundos y exhaustivos acuerdos de libre comercio reflejan la orientación neomercantilista generalizada de la UE. Hay que abandonar estos acuerdos en favor de una política de cooperación que renuncie a la transferencia de la normativa de la UE a economías vecinas habitualmente (semi)periféricas, que contribuya al fortalecimiento de sus estructuras productivas y que proteja el espacio político para los países vecinos. Este enfoque permitiría al menos la construcción de capacidades productivas en la periferia externa de la UE y reduciría los antagonismos regionales. Una estrategia de desarrollo más introspectiva por parte de la UE facilitaría esta reorientación.
2. La energía (el gas y el petróleo) tiene mucho peso en el enfoque expansivo de la UE y sus estados miembros. Las estructuras de producción y consumo de la UE consumen mucha energía y son muy dependientes de la importación de energías fósiles. Esta dependencia de las importaciones debe reducirse sistemáticamente con la sustitución de la combinación energética por energías renovables y con la reducción de la intensidad de producción y consumo de energía, así como con la reducción de la intensidad del transporte de los sistemas de producción, lo que implica adecuar mucho más la producción local y las estructuras de consumo.
3. El conflicto en Ucrania ha llevado a una relación más estrecha entre la UE y las estructuras de la OTAN. Hay una tendencia a militarizar las políticas exteriores. Es necesario invertir esta tendencia. Deben reforzarse, pues, las capacidades y los marcos institucionales internacionales para contribuir a la resolución pacífica de conflictos.

Datos de contacto del Comité Director del Grupo EuroMemo:

Marija Bartl, Ámsterdam (M.Bartl@uva.nl); Joachim Becker, Viena (Joachim.Becker@wu.ac.at); Marcella Corsi, Roma (marcella.corsi@uniroma1.it); 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, Roma (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, París (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, La Haya (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Bruselas (ronanob@skynet.be); (Werner Raza, Viena (w.raza@oefse. at); Catherine Sifakis, Grenoble (sifakiscatherine@gmail.com); Achim Truger, Berlín (achim.truger@hwr-berlin.de).

Declaración de apoyo

Apoyo la orientación general y los principales argumentos y propuestas del

EuroMemorandum 2015

¿Qué futuro para la Unión Europea: estancamiento y polarización o bases nuevas?

_____ Sí _____ 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.

_____ Sí _____ No

Devuelva este formulario al Grupo EuroMemo **por correo electrónico a:**

info@euromemo.eu o **por fax a**: +49-(0)69-4305-1764**.**

Solicitud de apoyo económico

Muchas gracias a todos aquellos que apoyan económicamente al Grupo EuroMemo. Para garantizar la remuneración de nuestro empleado administrativo, es importante que todos los que apoyan al Grupo EuroMemo faciliten la información siguiente. 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 _____ trimestral _____ bianual _____ anual _____

de _____ €.

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