Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa

– Grupo EuroMemo –

Abordando las múltiples crisis de Europa: agenda para la transformación económica, la solidaridad y la democracia

– EuroMemorandum 2016 –

Introducción

1. Desarrollos macroeconomicos recientes**, políticas y alternativas para el crecimiento económico y el empleo**
1.1. La recuperacion débil, frágil e irregular continúa en 2015
1.2. Políticas y propuestas oficiales recientes: poco progreso, antiguos errores y nuevos peligros
1.3. Políticas macroeconómicas alternativas

2. El desafío democrático
2.1. El ejemplo de Grecia
2.2. El déficit democrático de la UE
2.3. Un giro hacia las prioridades democráticas

3. Migración, mercado laboral y cambio demográfico en la UE
3.1. Situación actual
3.2. La política migratoria de la UE
3.3. La necesidad de una política migratoria más activa e inclusiva

4. Desempleo juvenil en la UE
4.1. El alcance del problema
4.2 La respuesta de política económica y la garantía juvenil
4.3 Un enfoque de la política social basado en los derechos sociales

5. El desafío del TTIP y la Asociación del Este (Eastern Partnership)
5.1. Acontecimientos recientes: aumento de las protestas y propuestas de reforma
5.2. Las políticas oficiales bajo escrutinio
5.3. Alternativas: una agenda comercial de la UE centrada en la democracia y la cooperación internacional y unas buenas prácticas reguladoras genuinas

Declaración de apoyo

Este EuroMemorandum se basa en los debates y los artículos presentados en el 21.º Taller de Política Económica Alternativa en Europa, organizado por el Grupo EuroMemo, del 24 al 26 de septiembre de 2015 en Roskilde, Dinamarca. El texto está basado en las contribuciones escritas de Marija Bartl, Predrag Bejaković, Marcella Corsi, Gary Dymski, Kyriakos Filinis, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Agustín José Menéndez, Mahmood Messkoub, Ronan O'Brien, Owen Parker, Oliver Prausmüller, Robbie Pye, Magnus Ryner, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Jean-Claude Simon, Nicos Theocarakis y Achim Truger.

Resumen

1. Desarrollos macroeconómicos recientes, políticas y alternativas para el crecimiento económico y el empleo

La recuperación económica en Europa aún es débil y frágil y Europa continúa enfrentándose a la perspectiva de un período prolongado de crecimiento lento y desempleo elevado. Aunque en la mayor parte de países vuelve a haber crecimiento, este continúa muy por debajo de los niveles del año 2007 en los estados miembros del sur y en muchos estados miembros del este. Lo que hace falta es un fuerte estímulo macroeconómico que impulse el crecimiento y el empleo. La política monetaria ha incrementado sus esfuerzos al ampliar la flexibilización; sin embargo, en el contexto macroeconómico actual, con bajas expectativas y poca demanda, esta acción no fomentará la recuperación. Por estas mismas razones, el llamado Plan Juncker no aportará el estímulo necesario y, aunque la aclaración de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento representa cierto progreso, solo suavizará la presión fiscal en los países afectados por la crisis en lugar de ofrecer un importante estímulo fiscal positivo.

Es necesaria una expansión fiscal coordinada. Esta debe centrarse en fomentar el empleo estimulando inversiones ecológicamente deseables y con perspectiva de género 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 garantizar transferencias eficaces de recursos entre las regiones más ricas y las más pobres. Esta política debe basarse en un sistema fiscal muy progresivo y complementarse con el desarrollo de un sistema de seguro de desempleo a escala europea, que proporcionaría un importante mecanismo estabilizador automático. 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 Inversiones y centrado, sobre todo, en los países deficitarios y, más en general, en los estados con ingresos bajos.

2. El desafío democrático

En enero de 2015, tras los recurrentes programas de austeridad que han tenido un impacto devastador en la producción y el empleo, los votantes griegos eligieron un nuevo Gobierno liderado por Syriza. Este gobierno intentó alcanzar un «acuerdo honorable» con las instituciones europeas pero, a medida que las conversaciones avanzaban, la posición oficial se endureció con relación a las condiciones extremadamente restrictivas ya estipuladas en los memoranda anteriores. En julio, el primer ministro griego, Alexis Tsipras, se vio obligado a aceptar unas condiciones especialmente estrictas para obtener un nuevo préstamo y, aunque muchos parlamentarios de Syriza se opusieron al acuerdo, el partido conservó prácticamente todos los escaños en las elecciones anticipadas que se celebraron en septiembre. Si bien es improbable que se cumplan las condiciones de los memoranda, las duras condiciones tienen el objetivo de advertir al resto de los peligros de desafiar el orden neoliberal.

Los acontecimientos en Grecia apuntan a una ampliación del déficit democrático en la UE y a como la política económica está sujeta a las leyes de rango constitucional que la eliminan de la esfera de la deliberación democrática y la elección social. El relato del «estado de emergencia» se ha empleado para impulsar actos jurídicos que infringen las leyes de rango constitucional de los estados de la periferia de la zona euro y dan poder a las instituciones europeas menos representativas: el Banco Central Europeo y los consejos de la Cumbre del Euro y el Eurogrupo, que actúan según unas normas no escritas. Las propuestas del *Informe de los cinco presidentes* afirman estar dirigidas al aumento de la prosperidad y la solidaridad en Europa, pero servirán para reforzar el carácter tecnocrático de la gobernanza de la UE.

La campaña a favor de la constitucionalización de la política económica atestigua del profundo miedo a la democracia por parte de las élites dirigentes de la UE. Para una gran mayoría de ciudadanos, la democracia no puede ser solo un valor político sino también una fuerza económica positiva. Un consenso democrático sólido puede ser una gran fuerza para reducir la incertidumbre económica. Hacen falta inversiones públicas para demostrar el compromiso político para impulsar las prioridades democráticamente acordadas y dar forma a las expectativas del sector privado. Dos ejemplos de prioridades democráticas actuales podrían ser la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y la convergencia económica para los estados miembros de bajos ingresos hacia unos niveles de la UE más amplios.

3. Migración, mercado laboral y cambio demográfico en la UE

Las dramáticas imágenes de miles de migrantes que intentan llegar a la UE ha conmocionado a los ciudadanos europeos y ha dividido a los países de la UE en lo que se refiere a cómo afrontar la situación. Los flujos migratorios actuales han vuelto a plantear cuestiones sobre si los migrantes son necesarios desde la perspectiva económica. Las pruebas del impacto de los migrantes sugieren firmemente un impacto positivo en la economía anfitriona con el paso del tiempo, además de beneficiar a los propios migrantes.

La política migratoria a escala de la UE está gobernada principalmente por consideraciones del mercado laboral como parte del proyecto de Mercado Único. El principio de la «libertad de movimiento» en el tratado de Maastricht primero y en el de Schengen después se convirtió en el principal instrumento político para controlar y gestionar la migración y los desplazamientos de las personas de los países comunitarios y también de los extracomunitarios. La «libertad de movimiento» y el concepto de igual trato afectan directamente al núcleo del importante principio de «funcionamiento de la Unión Europea», pero las directivas de la UE los han supeditado a que los ciudadanos que migran a la UE no supongan una «carga» para el país anfitrión.

El debate actual sobre el derecho de los migrantes a la protección social en cualquier lugar de la UE trata de la solidaridad y de la redefinición de las fronteras de la comunidad social europea. El proyecto de unión monetaria, sin la unión y la solidaridad fiscales correspondientes, dejó al descubierto la fragilidad de la unión de países con distintas estructuras económicas alrededor de una moneda única (la crisis persistente en Grecia es tan solo un ejemplo de tales contradicciones). La solidaridad fiscal para ofrecer ayuda a los ciudadanos que migran a la UE podría ayudar a la UE a superar su crisis actual. Una Europa de la solidaridad (y no de la austeridad) tiene una mejor base para extender la mano a los cientos de miles de personas que huyen de las guerras en el Oriente Próximo y África sin dar pábulo a las estrategias populistas antiinmigración. La UE debe mantenerse firme en el principio de la «libertad de movimiento», ya que quizás sea la única área en la que la población europea se ve directamente afectada y experimenta la diversidad cultural y la «ciudadanía» de Europa, una Europa que es de esperar que sea inclusiva e integrada.

4. Desempleo juvenil en la UE

Aunque la crisis social de la UE es global y afecta a todas las formas de servicio social y a todos los aspectos de las relaciones laborales, este año el EuroMemorandum se centra en el desempleo juvenil, uno de los problemas más graves a los que se enfrenta la UE y que pone de manifiesto el fracaso de las élites de la UE en la protección del futuro de la Unión. A pesar de que el desempleo juvenil ha aumentado en toda la UE (Alemania es la única excepción), es más grave en los países sometidos a las estrictas condiciones impuestas por la Troika. El rápido incremento de los indicadores «ni-ni» (jóvenes que ni estudian ni trabajan) muestra que, además de los desempleados, hay millones de jóvenes económicamente inactivos con escasa o ninguna conexión con el mundo laboral y que el problema es incluso más acentuado para el grupo de edad 25-34 que

para los jóvenes de 16-24 años. La introducción de la garantía juvenil en el curso de la última Comisión fue una iniciativa positiva, aunque muy excepcional, en la política social de la UE. No obstante, su financiación es absolutamente inadecuada en los países más afectados. Lo que hace falta, en relación tanto con el desempleo juvenil como con todo el ámbito de las políticas sociales, es un cambio de prioridades basado en los derechos sociales, subordinando las normas de competencia y de las finanzas públicas a los objetivos sociales.

5. El desafío del TTIP y la Asociación del Este (Eastern Partnership)

El TTIP, en esencia, no trata de comercio sino de normativas, lo que supone elecciones sociales y preferencias colectivas. Afectaría al sistema normativo a todos los niveles y otorgaría privilegios especiales a los inversores extranjeros a través del Procedimiento de resolución de disputas inversor-estado (Investor State Dispute Settlement, ISDS en inglés). La falta de democracia de las negociaciones, incluyendo el acceso privilegiado para intereses particulares y falta de transparencia, ha despertado una gran oposición. La Comisión ha respondido con transparencia limitada, un ISDS aparentemente revisado que en realidad no aborda los problemas principales y un documento sobre políticas comerciales que promete valores nuevos pero cuyo avance fundamental es ampliar aún más el planteamiento de «coalición de quienes pueden» adoptado por los países ricos, que imponen una liberalización y una desregulación profundas. Combinado con el Paquete para la Mejor Regulación de 2015, el TTIP sesgaría, retrasaría y bloquearía en aún mayor medida las normativas antes de que estas alcanzaran el Parlamento y el Consejo europeos. Las propuestas con relación a las normativas se centran en los costes para los negocios en lugar de hacerlo en sus beneficios, que son muchos. El CETA (negociación internacional ya aprobada con Canadá) va aún más allá que el TTIP en áreas clave y no debe superarse. Asegurar la privatización de los servicios públicos y prohibir las adquisiciones públicas en favor del desarrollo local son ejemplos de los muchos rasgos negativos de ambos acuerdos. El TTIP podría representar un golpe mortal para la integración europea: el mercado único se diluiría en un mercado transatlántico y la perspectiva de profundizar en la integración económica europea se cuestionaría de forma permanente. En cambio, el planteamiento alternativo con relación a la política comercial de la UE que se propone en este documento contribuiría positivamente tanto al modelo social de la UE como a un orden económico internacional basado en el respeto mutuo y la cooperación. Además, también se proponen unas «buenas prácticas regulatorias» alternativas.

La Asociación del Este (AE) está conduciendo a la ampliación de las relaciones asimétricas con la UE, a la desindustrialización de los países del este de Europa y el empeoramiento de las divisiones dentro de Europa y la UE. Los acuerdos de asociación solo pueden chocar de frente con Rusia y provocar reacciones con consecuencias impredecibles. Es urgente que se produzca una AE alternativa que contribuya a un desarrollo socialmente y ecológicamente sostenible y, a la vez, genere fuertes dinámicas regionales.

Introducción

El año 2015 estuvo marcado, por un lado, por la incapacidad de la Unión Europea (UE) de superar la crisis que empezó en el sector financiero en 2007-2009 y se trasladó al ámbito de las finanzas públicas en 2009-2010 y, por el otro, por un aumento drástico del número de personas que huyen de sus casas y de sus países por las guerras y los ataques terroristas, en muchos casos provocados por las políticas destructivas de la UE y sus estados miembros.

La continuidad del ambiente de bajo índice de crecimiento en muchos países, el estancamiento en otros e incluso la recesión en algunos no solo han dado lugar a una desaceleración generalizada sino también a la profundización de las divisiones internas de la UE, tanto entre los estados miembros como entre las regiones. Estas divergencias se reflejan en los indicadores económicos y sociales básicos de la zona y también en el proceso democrático a nivel político, ya que algunos países adoptan un papel hegemónico a la hora de dar forma a las políticas de la UE, mientras que algunos grupos de interés, especialmente los del capital financiero, dominan en el conjunto de la UE.

Hasta el punto que estos intereses y las élites políticas asociadas a los mismos no solo han fallado en superar la crisis sino que han agravado todavía más su impacto sobre amplios segmentos de la población en toda Europa. La confusión política y social no podrá evitarse en el futuro. Esto es lo que muestra la experiencia de Grecia durante las negociaciones del Gobierno de Syriza con los socios de la UE y los acreedores del país en el primer semestre de 2015, en las que las actuaciones poco democráticas de las instituciones europeas fueron manifiestas.

Con relación a los aspectos económicos, la crisis inicial que se produjo a finales de los años 2000 vino seguida por una pequeña y breve recuperación de la economía, que pronto regresó a las cifras negativas o, en el mejor de los casos, a un terreno incierto por término medio en la UE. Sin embargo, estos promedios ocultan las grandes divergencias crecientes en la UE. En concreto, en 2009 prácticamente todos los estados miembros registraron índices de crecimiento negativos. En 2013, la economía de once estados miembros aún estaba en recesión, mientras que en 2014 cuatro estados miembros se encontraban en esta situación. Incluso en 2015 se calcula que trece estados miembros (casi la mitad) han crecido tan poco como aproximadamente un 1 %.

Como es de esperar, la dispersión del crecimiento dentro de la UE se refleja en la dispersión de los índices —persistentemente elevados— de desempleo y, lo que es más preocupante, en los índices de desempleo de larga duración, lo que supone que un gran número de personas desempleadas se enfrenta a dificultades crecientes para encontrar un trabajo, mientras que el peligro de caer en la pobreza y las privaciones materiales aumenta en consecuencia. A eso se suma la falta de oportunidades en el sector público. Al contrario: los recortes en el gasto público empujan la tendencia aún más en esta dirección.

Así, el desempleo ha alcanzado niveles de depresión en algunos países, como Grecia (25 % en 2015) y España (22 % en 2015), mientras que en un número reducido de países está muy por debajo del nivel medio del 9,3 % en la UE y del 11 % en la zona euro. La misma dispersión puede observarse con relación a otros aspectos del desempleo, como el desempleo de larga duración, que ha alcanzado un índice asombroso del 18,5 % en Grecia y del 13 % en España, mientras que en un número reducido de países se sitúa por debajo del 2 %.

La difícil situación de la UE se muestra mejor en la tabla siguiente, en la que se ofrece una indicación de los diferentes niveles de vida en toda la UE y su tendencia antes y después de la crisis. Como se puede ver, el proceso de convergencia en los estados miembros que entraron a formar parte de la UE después de 2004 (los países del centro y el este de Europa) se estancó o se invirtió. Así sucedió también en los estados del sur de Europa, como Grecia, Portugal y España, que ingresaron en la UE a mediados de los años ochenta. Además, estas tendencias se intensificaron después de 2010, cuando la economía volvió a desplomarse en la mayor parte de estados miembros de la UE. En cambio, los niveles de vida de un número reducido de países, como Alemania, mejoró notablemente, lo que apunta a las crecientes divergencias en toda la UE.

PIB per cápita expresado en estándares de poder adquisitivo (PPS) (EU28 = 100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE (28)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Zona euro (19)	**109**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**107**	**107**	**107**
Bélgica	123	121	119	117	115	115	117	120	120	120	119	119
Bulgaria	33	34	36	37	40	43	44	43	44	45	45	45
República Checa	77	79	80	81	84	82	83	81	83	82	82	84
Dinamarca	124	125	123	124	122	123	123	126	126	125	124	124
Alemania	116	116	116	115	116	116	115	119	122	123	122	124
Estonia	52	55	60	64	69	68	62	63	68	71	73	73
Irlanda	141	143	145	146	147	132	128	129	130	130	130	132
Grecia	93	95	91	93	91	93	94	87	77	74	73	72
España	100	100	101	103	103	102	101	98	95	94	94	93
Francia	111	110	110	108	107	106	108	108	108	107	107	107
Croacia	56	57	58	58	61	64	62	59	60	61	61	59
Italia	112	108	107	106	105	106	105	104	103	101	99	97
Chipre	94	97	99	99	100	105	105	102	96	94	89	85
Letonia	45	48	51	55	60	60	53	53	57	60	64	64
Lituania	48	50	53	56	61	63	57	60	65	69	73	74
Luxemburgo	240	246	242	257	254	256	247	254	265	264	258	263
Hungría	62	62	62	62	61	63	64	65	65	65	66	68
Malta	82	81	81	79	78	81	84	86	84	85	86	85
Países Bajos	133	133	133	135	136	139	137	135	135	133	131	130
Austria	127	128	125	125	123	124	126	126	128	129	128	128
Polonia	48	49	50	50	53	55	59	62	64	66	67	68
Portugal	78	77	80	80	79	79	81	81	78	76	78	78
Rumanía	31	34	35	38	42	48	49	50	51	53	54	54
Eslovenia	83	86	86	86	87	89	85	83	83	82	82	83
Eslovaquia	55	57	60	63	67	71	71	73	73	74	75	76
Finlandia	114	117	116	115	118	120	116	115	117	116	113	110
Suecia	127	129	124	125	128	127	123	126	127	126	127	124
Reino Unido	123	125	125	123	118	114	112	108	106	107	109	108

Nota: PPS es el término técnico utilizado por Eurostat para referirse a la moneda común en la que se expresan los agregados de las cuentas nacionales cuando se ajustan a las diferencias del nivel de precios; los PPS per cápita se utilizan como indicador del Nivel de vida relativo de los habitantes de cada país.

Fuente: base de datos Eurostat.

Los aspectos económicos y sociales señalados quedan reflejados en el proceso político de la UE, en el que llevan la batuta las élites dirigentes de Alemania, como centro de poder hegemónico, y algunos países, sobre todo del norte de Europa, aliados con el país germano. Este predominio se basa en la austeridad como dogma incuestionable, ignorando sus efectos nocivos sobre la economía y la sociedad.

Las negociaciones entre el gobierno de izquierda de Syriza, que surgió de las elecciones de enero de 2015, y los acreedores de Grecia en la zona euro son un indicador del secretismo y la parcialidad sobre los que descansan las políticas de la UE. Así, se puso de manifiesto que el BCE era todo menos «independiente», ya que presionó al Gobierno griego con restricciones en la provisión de liquidez, mientras que el Eurogrupo —un organismo «oficialmente no oficial» según el Protocolo 14 del Tratado de la UE— hizo declaraciones cada vez más ofensivas contra los negociadores helenos. Tras seis meses de intensas negociaciones, el Gobierno griego tuvo que doblegarse y aceptar las onerosas condiciones de otro acuerdo de préstamo sujeto a más austeridad y medidas de desregulación. Como en los dos acuerdos de préstamo anteriores, más del 90 % del préstamo nuevo (86 billones de euros) beneficiará al sector financiero, es decir, a los bancos griegos y a los acreedores del país.

La experiencia en Grecia puso en evidencia los lazos que conectan la política y la economía en la UE, es decir, el desequilibrio de poderes entre las élites dirigentes y la sociedad en general. Además, plantea serios interrogantes con respecto al constitucionalismo: en concreto, la tendencia de las instituciones de la UE a restringir el proceso democrático de toma de decisiones por parte de gobiernos elegidos democráticamente, centrándose en las normas tecnocráticas impuestas por organismos de decisión no democráticos. En este sentido, el debate de propuestas alternativas a las políticas económicas y sociales actuales de la UE debe tener en cuenta el proceso político subyacente y el recorte de la democracia.

El déficit democrático inherente a la construcción de una UE dirigida por la Comisión se ha amplificado con la crisis y la respuesta de las élites dirigentes a esta. Así, reequilibrar la balanza del poder en la UE a través de la ampliación del proceso democrático se vuelve un imperativo para que arraigue cualquier propuesta progresista y de gran alcance. De acuerdo con esta premisa, este memorándum del Grupo EuoMemo observa con una mirada crítica los acontecimientos sucedidos durante el año pasado con relación a las políticas económicas y sociales de la UE y propone alternativas para su discusión por la comunidad de actores sociales.

1. Desarrollos macroeconómicos recientes, políticas y alternativas para el crecimiento económico y el empleo

1.1. El crecimiento débil, frágil e irregular continúa en 2015

Ocho años después de que la crisis de las hipotecas basura paralizara los mercados financieros e instituciones en toda la economía mundial, Europa empezó el año 2015 abocada al precipicio. El crecimiento económico mundial se estaba frenando, especialmente en los mercados emergentes, que habían crecido a un ritmo mucho más rápido que los países desarrollados. El Fondo Monetario Internacional (FMI) revisó a la baja las previsiones de crecimiento a escala mundial. Esta ralentización era particularmente peligrosa para las economías europeas, que soportaban una deuda pública como parte del PIB mucho mayor que otras economías. En algunos países europeos, el gasto de inversión y las exportaciones tendían al alza, incluso aunque los gastos del gobierno y los consumidores se mantuvieran notablemente estancados.

Con el inicio del año nuevo, la zona euro registró una deflación por primera vez desde octubre de 2009. Este hecho, junto con la perspectiva de una disminución del crecimiento económico mundial, desató un conflicto entre el presidente del Banco Central Europeo (BCE), Mario Draghi, y el miembro de la junta del BCE y presidente del Bundesbank, Jens Weidmann: el primero, que en julio de 2012 había prometido hacer «todo cuanto hiciera falta» para evitar el hundimiento de la zona euro, defendió la flexibilización cuantitativa (quantitative easing); el segundo se opuso firmemente a ella, argumentando que desdibujaría la línea entre las naciones soberanas de la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea y la responsabilidad de estas naciones respecto de sus deudas. Draghi no defendió explícitamente la mutualización del riesgo, pero quería llevar a cabo una flexibilización (quantitative easing) más agresiva para estimular el gasto de inversión europeo. Al final, el programa de flexibilización cuantitativa (QE) del BCE se limitó a comprar bonos gubernamentales durante un período de tiempo definido. A pesar del escepticismo generalizado de que esta medida sería suficiente (y mucho menos «todo cuanto hacía falta»), se produjo una modesta recuperación en la zona euro y pareció que 2015 podría ser el año en que por fin empezaría la recuperación en la UEM (o la recuperación en cada uno de los estados miembros de la UEM).

Hubo avances, pero eran tímidos: por ejemplo, el empleo aumentó en el conjunto de la zona euro a lo largo de 2015, pero a un ritmo lento, y este crecimiento no se produjo en todos los países. Según los datos semestrales publicados por el FMI, las economías de España e Irlanda, azotadas por la crisis europea, volvían a crecer solo días después de saberse que los préstamos de la zona euro habían alcanzado máximos históricos.

En la tabla 1.1 se evalúa la situación económica general de Europa a finales de 2015. El índice medio de crecimiento del PIB real entre los 28 estados de la Unión Europea (UE) era del 1,9 % (el más elevado desde que el crecimiento del PIB alcanzó el 2,1 % en 2010 durante la recuperación de la crisis de 2008-2009). Pero 3 de los 12 países con un crecimiento superior al 2 % y 11 países en total todavía no han recuperado los niveles de PIB real de 2007. Además, la inversión (formación bruta de capital fijo) se mantiene por debajo de los niveles de 2007 en 21 de los 28 países. Por otro lado, el desempleo continúa siendo elevado y, tal

como se muestra en la tabla 1.1, el desempleo juvenil continúa siendo catastróficamente elevado en muchos países, con una media del 20,0 % en la UE.

Tabla 1.1: Indicadores de la producción, el desempleo y los salarios en la UE

		Crecimiento PIB real 2015, % (1)	Comparación del PIB real de 2015 y 2007, % (1)	Formación bruta de capital fijo real de 2015 y 2007, % (1)	Desempleo octubre 2015, % (2)	Desempleo femenino octubre 2015, % (2)	Desempleo masculino octubre 2015, % (2)	Desempleo juvenil agosto 2015, % (2)
	Zona euro (18)	1,9	100,7.	87,1	10,7	10,8	10,7	22,3
	Unión Europea (28)	1,6	102,8	90,2	9,3	9,3	9,2	20,0
Núcleo de la zona euro	Austria	0,6	104,5	99,0	5,6	5,0	6,1	10,4
	Bélgica	1,3	105,8	105,8	8,7	7,7	9,6	24,3
	Finlandia	0,3	95,1	81,0	9,5	9,2	9,9	22,0
	Francia	1,1	103,4	92,9	10,8	10,2	11,4	24,7
	Alemania	1,7	107,1	107,6	4,5	4,0	4,9	7,1
	Luxemburgo	3,1	112,9	112,1	5,8	6,6	5,1	16,9
	Países Bajos	2,0	102,4	94,1	6,9	7,3	6,5	11,6
Periferia de la zona euro	Grecia	-1,4	73,0	31,0	24,6*	28,9*	21,2*	49,5*
	Irlanda	6,0	107,8	86,9	8,9	7,3	10,2	19,7
	Italia	0,9	91,7	70,4	11,5	12,2	11,1	39,8
	Portugal	1,7	94,7	69,1	12,4	12,7	12,0	31,8
	España	3,1	96,6	70,5	21,6	22,8	20,5	47,7
Nueva zona euro	Chipre	1,2	93,6	45,7	15,1	15,1	15,1	32,5*
	Estonia	1,9	99,6	73,8	6,0*	5,9*	6,0*	15,1*
	Letonia	2,4	95,2	65,3	9,9	8,5	11,4	17,1
	Malta	4,3	121,1	109,7	5,1	4,8	5,3	13,1
	Eslovaquia	3,2	117,5	99,7	10,7	12,4	9,3	23,2
	Eslovenia	2,6	98,8	67,0	9,1	10,2	8,2	16,2*
	Lituania	1,7	106,1	88,1	8,9	7,8	10,0	15,6
Países nórdicos fuera de la zo	Dinamarca	1,9	98,3	84,9	6,0	6,5	5,6	10,9
	Suecia	2,8	109,2	109,9	7,2	7,2	7,2	19,9
	Reino Unido	2,4	107,7	101,2	5,2**	5,0**	5,4*	13,7*

na euro								
Europa Oriental fuera de la zona euro	Bulgaria	1,7	107,9	83,6	9,5	8,5	10,4	21,5
	Croacia	1,1	90,4	71,5	15,8	16,1	15,5	43,1*
	República Checa	4,3	106,9	97,6	4,7	5,7	4,0	12,3
	Hungría	2,9	103,2	96,5	6,5*	6,7*	6,4*	15,7*
	Polonia	3,5	127,8	122,9	7,0	7,1	7,0	19,2
	Rumanía	3,5	112,0	65,7	6,8	5,7	7,6	22,3***

* septiembre 2015; ** agosto 2015; *** junio 2015.

Fuente: (1) Base de datos macroeconómicos anuales de la Comisión Europea, noviembre 2015; (2) Eurostat, diciembre 2015.

En la tabla 1.1 se dividen los países de la UE en grupos diferentes: el núcleo y la periferia dentro de la zona euro establecida, la «nueva» zona euro y las partes del Norte y el Este de la Unión que no pertenecen a la zona euro. Nótese que en cada zona hay dos o más países que en 2015 aún se veían afectados por un PIB inferior al de 2007, una tasa elevada de desempleo o bajas inversiones. Sin embargo, una zona destaca por su rendimiento económico sistemáticamente bajo. Cuatro de los seis países con niveles de PIB e inversiones inferiores a los niveles de 2007, con una tasa de desempleo superior al 10 % y con niveles de desempleo juvenil por encima de la media europea en 2015 se encuentran en la periferia de la zona euro. Además, Chipre y Croacia, dos de los países que han adoptado el euro recientemente y que muestran características parecidas, se encuentran en la misma región geográfica. Solo Alemania, Luxemburgo, Malta, Suecia y Polonia han logrado situar sus niveles de PIB e inversiones por encima de los de 2007 y mantener el desempleo por debajo del 10 % y el desempleo juvenil por debajo de la media de la UE. El espectro del estancamiento aún planea incluso sobre los países que pueden considerarse casos de éxito relativo.

La UE también ha fracasado repetidamente en alcanzar su objetivo de reducir el coeficiente de deuda pública: la deuda pública de los estados miembros de la UE ha aumentado considerablemente desde el estallido de la crisis financiera en 2007. En 2014, había superado con creces el umbral del 60 % del PIB fijado en Maastricht tanto en la zona euro (94,5 %) como en la UE (88,6 %). En muchos casos, ha crecido de una forma dramática, hasta alcanzar o superar el 100 % del PIB. Como consecuencia, los pagos de intereses tienden a absorber una parte grande y a veces creciente del PIB a pesar del nivel extremadamente bajo de los tipos de interés. Si en el futuro estos tipos de interés aumentan, eso significará otra inútil campaña de austeridad.

Los tipos de interés son especialmente bajos en la actualidad debido a la estrategia acomodaticia del BCE. No obstante, a menos que el índice de crecimiento de los países con deuda supere el tipo de interés que pagan por su deuda, sus perspectivas de reducir el coeficiente de deuda pública son muy escasas. Grecia, por ejemplo, paga un tipo de interés medio por su deuda del 2,2 %, inferior al que pagan otros países endeudados, como Italia

(3,6 %) y Portugal (3,8 %). Sin embargo, se prevé que el índice de crecimiento de Grecia será de –1 % en 2015. El país, por tanto, se enfrenta a una dinámica inestable de la deuda como consecuencia de la combinación de su elevada deuda pública (177 % del PIB) y la política continuada y severa de austeridad.

1.2. Políticas y propuestas oficiales recientes: poco progreso, antiguos errores y nuevos peligros

Como en el año anterior, el débil crecimiento económico en 2015 provocó tensiones de política económica entre los estados de la zona euro: Alemania insistió en el cumplimiento estricto de la normativa fiscal y relativa al déficit presupuestario; Italia y Francia, mientras aplicaban políticas favorables a las empresas, pidieron mayor flexibilidad presupuestaria. Las políticas de la UE suponían imponer disciplina en Grecia y unos esfuerzos extremadamente tímidos de proporcionar un estímulo fiscal. Lo que deja a un BCE, muy limitado, como el líder de facto de la política económica europea. Pero después de haber reducido el tipo de interés a un mínimo histórico en septiembre de 2014 y de haber aceptado el programa de flexibilización cuantitativa (QE) que se ha indicado antes, el papel del BCE se reduce al de animador y asesor de política económica.

Sin embargo, el rendimiento económico irregular de los países europeos ha ido acompañado de unos consejos de política ambivalentes por parte del BCE. A mediados de 2015, en un estudio del BCE se argumentaba que las políticas de austeridad centradas en la reducción de la deuda estaban funcionando.[1] No obstante, el 3 de septiembre el BCE redujo sus objetivos de inflación y crecimiento para 2015, 2016 y 2017. El 14 de septiembre el BCE comunicó que, al parecer, los mercados inmobiliarios europeos se estabilizaban y que los precios de la vivienda registraban beneficios en varios países. El 22 de septiembre Draghi señaló que, aunque la recuperación en la zona euro era más lenta de lo previsto y que aún había riesgo de deflación, no preveía la necesidad de ampliar el programa de flexibilización cuantitativa más allá de su fecha de finalización en septiembre de 2016. Pero la débil coyuntura pronto obligó a replantear la situación. A mediados de octubre, Draghi reafirmó que el BCE estaba listo para ampliar «el tamaño, la composición y la duración» del programa de flexibilización cuantitativa de 1,1 billones de euros y reducir el tipo de interés de los depósitos si la ralentización de los mercados emergentes amenazaba la incipiente recuperación económica de la zona euro.

De hecho, la nueva Comisión Europea ha hecho algunos progresos con relación a las políticas fiscales. Mientras que la Comisión Europea anterior solo hizo tímidos anuncios sobre la necesidad de mejorar el crecimiento dentro del marco fiscal existente de la UE, la nueva Comisión ha lanzado dos iniciativas que amplían considerablemente los esfuerzos de su predecesora. En primer lugar, anunció un plan de inversiones para Europa (el «Plan Juncker») y un Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) para financiar las inversiones a gran escala. En segundo lugar, aclaró la interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con el objeto de dar más margen de maniobra a los estados miembros que deben enfrentarse a condiciones económicas adversas y/o ejecutar reformas estructurales.

[1] Warmedinger, T; Checherita-Westphal, C.; de Cos, P. H. «Fiscal Multipliers and Beyond». En: *ECB Occasional Papers Series*, n.º 162, junio de 2015.

El objetivo del Plan Juncker, según las expectativas de la Comisión, es tener un impacto sobre las inversiones totales en Europa de 315 billones de euros entre 2015 y 2017. Se supone que este objetivo se alcanzará sin incrementar la deuda pública a escala nacional o europea y sin aumentar los gastos de la UE mediante la creación del FEIE. Todo ello se garantiza gracias a 21 billones de euros que son la suma de 16 billones de euros reasignados a partir de recursos existentes en el presupuesto de la UE y 5 billones de euros procedentes de las reservas del Banco Europeo de Inversiones. El fondo sirve para movilizar el apoyo financiero para inversiones en áreas clave como infraestructuras, educación, investigación e innovación. Con este propósito, se proporcionarán proyectos de posibilidades de inversión apoyados por un núcleo especializado en ayuda técnica a la inversión. Se prevé que el uso de instrumentos financieros por parte del BEI multiplicará el apalancamiento por 15, de modo que los 21 billones de euros resultarán en un volumen total de inversión de 315 billones de euros.

Hay, sin embargo, muchas cuestiones abiertas y la probabilidad de que el plan se lleve a cabo es pequeña. El volumen del plan es, de hecho, bastante limitado y, dado el carácter largoplacista de muchos de los proyectos de inversión a gran escala, es probable que muchos de ellos tarden mucho tiempo en ejecutarse. Quizás lo más grave es que es muy improbable que estimule las inversiones privadas en la situación actual, caracterizada por un nivel elevado de incertidumbre y bajas expectativas. Si el fondo está destinado a fomentar proyectos en colaboración de los sectores público y privado, el peligro de la ineficacia será elevado, ya que habrá que pagar los beneficios de los inversores privados, bien directamente por los contribuyentes públicos implicados o bien indirectamente a través de cargas al sector privado que, de otro modo, podrían haberse evitado. Por último, si el fondo tiene el objeto de estimular la inversión pública eludiendo las restricciones fiscales del PEC, una alternativa evidente sería eliminar o reducir esas restricciones. Con todo ello, es muy probable que el Plan de inversiones para Europa tenga unos resultados decepcionantemente escasos y demasiado tardíos.

La aclaración de la interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento representa cierto progreso respecto de la política fiscal anticíclica. Es posible que alivie parcialmente la presión para promover la consolidación fiscal y, de esta manera, ralentice el ritmo de la consolidación. Sin embargo, eso solo permitirá una estrategia fiscal ligeramente menos restrictiva sin ofrecer el estímulo fiscal positivo que se necesita urgentemente.

La propuesta de la Comisión de crear una Unión de los Mercados de Capitales muestra que cada vez hay más preocupación por la persistente ralentización de la economía y sus posibles consecuencias políticas.[2] Siendo una política centrada en los mercados de valores, atestigua también una creciente alarma sobre el estado de los bancos de la zona euro que todavía no han recuperado las hojas de balance que tenían al inicio de la crisis financiera mundial y que intentan cumplir las normativas más restrictivas limitando sus préstamos e inversiones en lugar de reunir más capital. Hay un riesgo evidente de que el énfasis en la ampliación del comercio de activos financieros fomente los intereses de los bancos, los administradores de los fondos y los intermediarios de valores a expensas de los ahorradores y los usuarios de los fondos. Tal como se indica en una declaración firmada por sindicatos, grupos de consumidores y ONG que se ocupan del medio ambiente y el desarrollo, «se puede afirmar que los bancos demasiado grandes para quebrar de la UE saldrán un 90 %

[2] Comisión Europea (2015). *Libro verde: Construir una Unión de los Mercados de Capitales*. COM. 063 final. Bruselas.

más beneficiados que las PYME [pequeñas y medianas empresas] para las que las finanzas basadas en los mercados de capitales son muy irrelevantes».[3]

Es muy improbable que la Unión de los Mercados de Capitales pueda contribuir a la recuperación económica de la forma que la Comisión la ha concebido. En primer lugar, un aspecto fundamental es que el principal obstáculo para la recuperación no es la falta de financiación sino la escasez de demanda agregada. En segundo lugar, tanto los sistemas bancarios como los mercados organizados de valores funcionan mal si no hay suficientes activos seguros en forma de deuda gubernamental o garantizada por los gobiernos. Estos activos mejoran la situación de liquidez de los bancos, facilitan los precios de colocaciones más arriesgadas, proporcionan una base indispensable para las carteras de los inversores institucionales y aportan garantías reales de la forma más útil para los mercados interbancarios y otros mercados de crédito. El freno de la deuda que se introdujo en Alemania reduce drásticamente la emisión de bonos gubernamentales en el país germano, mientras que la negativa del Gobierno alemán a permitir la emisión de bonos por parte de las instituciones europeas significa que el funcionamiento de los bancos y los mercados de valores de la zona euro se deteriora profundamente.

Por último, en el denominado *Informe de los cinco presidentes*, se proponen o mencionan algunos instrumentos macroeconómicos potencialmente útiles, como una capacidad fiscal para la zona euro. Sin embargo, se propone que la introducción de estos instrumentos se lleve a cabo más adelante y, por tanto, sería demasiado tarde para ofrecer el estímulo positivo necesario. Es más, el informe completo ejemplifica y reproduce los males que han llevado a la estructura actual y ampliamente ilegítima de gobernanza económica de la UE. Se concentra en la transformación de la gobernanza económica de la UE reforzando su carácter tecnocrático y dejando las referencias a la democracia para el apéndice final.

1.3. Políticas macroeconómicas alternativas

El planteamiento de la política macroeconómica actual se basa en la campaña a favor del mal definido «equilibrio presupuestario estructural» del Pacto Presupuestario y en creer que las «reformas estructurales» neoliberales harán crecer el empleo. Una alternativa a ello requiere la sustitución de la exigencia de un presupuesto equilibrado por una exigencia de economía equilibrada que incluya el objetivo de lograr unos niveles elevados y sostenibles de empleo y la política fiscal debe ser uno de los instrumentos que ayuden a alcanzar ese objetivo. 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 suelen ser perjudiciales para el empleo.

Deben reconducirse las políticas presupuestarias nacionales hacia el objetivo de reducir el déficit ocupacional mediante la mejora del gasto público, por ejemplo, con el fomento de «inversiones verdes» ecológicamente deseables y el fin del ataque contra los gastos sociales. Más que la austeridad coordinada, la política debe ser una reflación coordinada. Es imprescindible que el BCE y los bancos centrales nacionales de los países que no pertenecen a la zona euro presten su apoyo rotundo a las políticas presupuestarias a favor de la

[3] Véase «Who will benefit from the Capital Markets Union?». En: *Finance Watch*. 29 de septiembre de 2015, http://www.finance-watch.org/hot-topics/blog/1148-who-will-benefit-from-cmu

prosperidad y que no persistan en sus continuos llamamientos a la consolidación presupuestaria. Las políticas para la recuperación y el reequilibrio no deben ignorar las cuestiones de género. En lugar de eso, todas las medidas fiscales deben llevarse a cabo en el marco de la elaboración de presupuestos teniendo en cuenta la dimensión de género para garantizar que no tienen un sesgo masculino ni tienden a fortalecer el modelo tradicional del hombre como sostén económico de la familia.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es una de las instituciones de la UE cuyos préstamos no están sujetos al Pacto Presupuestario. En su sitio web, el BEI declara su apoyo a proyectos que contribuyan significativamente al crecimiento y el empleo en Europa; su planteamiento anticíclico se centra en la innovación y el conocimiento, el acceso a la financiación para las pequeñas empresas, el medio ambiente y las infraestructuras.[4] En un momento en el que los tipos de interés son bajos, el BEI y otras organizaciones similares deben utilizarse para ampliar aún más sus actividades.

Desde hace mucho se ha reconocido que una moneda única requiere un presupuesto de alcance federal con una competencia considerable para aumentar las cargas fiscales y capacidad de incurrir en déficits y superávits. La política presupuestaria federal puede utilizarse para amortiguar los efectos de las recesiones económicas y generaría transferencias presupuestarias entre las regiones más ricas y las más pobres. En la actualidad, el presupuesto de la UE es aproximadamente el 1 % del PIB de la UE y debe equilibrarse. Para cumplir los objetivos de estabilización, el presupuesto debería aumentar considerablemente (hasta alcanzar al menos el 5 % del PIB de la UE), ser capaz de incurrir en déficits o superávits según las condiciones económicas y estar diseñado de una forma progresiva. Los impuestos y el gasto público a escala federal sustituirían parcialmente los impuestos y el gasto público nacionales. La creación de una política presupuestaria federal es un proyecto a muy largo plazo que generaría elementos de una unión política de facto. Sin embargo, es una política esencial para garantizar el funcionamiento adecuado de una moneda única.

Podrían proponerse muchos cambios en la política presupuestaria, que podrían proporcionar ingresos fiscales para un presupuesto federal y contribuirían a otros objetivos deseables. Hay dos sugerencias especialmente importantes. En primer lugar, debería aplicarse un impuesto sobre las transacciones financieras en todos los estados miembros. Este impuesto puede servir para disminuir la escala de los mercados financieros. En segundo lugar, debería introducirse un impuesto uniforme sobre los beneficios de las sociedades: en el contexto de una unión monetaria con movilidad laboral y de capital, este impuesto ayudaría a dificultar la manipulación de los tipos impositivos sobre 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.

Un área de desarrollo eficiente consistiría un sistema de seguridad social a escala de la UE que mejoraría la protección social y la movilidad laboral, además de contribuir a la estabilización. Un primer paso en esa dirección que ha recibido cierta atención es el desarrollo de un sistema de seguro de desempleo a escala de la UE (o la UME).[5] «Un sistema básico de seguro de desempleo a escala europea ofrecería un estímulo fiscal a corto plazo

[4] Banco Europeo de Inversiones (2015). *EIB at a glance*. En: http://www.eib.org/about/index.htm

[5] Véase, por ejemplo, Andor, L.; Dullien, S.; Jara, H. X.; Sutherland, H.; Gros, D. (2015). «Designing a European unemployment insurance scheme». En: *Intereconomics*, vol. 49, n.º 4, pp. 184-203.

limitado y predecible a las economías que sufrieran una recesión del ciclo económico, algo que cualquier país experimentará tarde o temprano. Con su carácter automático y anticíclico, un sistema básico de seguro de desempleo a escala europea podría incrementar la confianza de los mercados de la UME y, así, contribuir a evitar los círculos viciosos recurrentes de degradación, austeridad y devaluación interna en la zona euro. Ayudaría a mantener la demanda nacional y, por tanto, el crecimiento económico de Europa en conjunto» (László Andor, antiguo Comisario Europeo responsable de Empleo y Asuntos Sociales).[6]

Antes de la crisis financiera, se habían producido una ampliación generalizada de la disparidad en las posiciones de la balanza corriente y un incremento de los déficits en muchos países miembros de la UME. Desde la crisis, las disparidades han disminuido, pero el motor de estas reducciones de los déficits por cuenta corriente nacionales ha sido la disminución de las importaciones a causa de la caída de la demanda interna en los países afectados por la crisis; 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 de 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 para las exportaciones de los países deficitarios y, con un aumento salarial más rápido, la reducción de su competitividad para la exportación.

Las políticas deben reconstruir la capacidad productiva y mejorar la competitividad de los países deficitarios. Las políticas regionales y estructurales de la UE deben reforzarse y extenderse y hace falta una nueva política industrial basada en un gran programa de inversión pública y privada. Estos programas no deben centrarse solo en los sectores «productivos» tradicionales, sino también en la inversión en infraestructuras sociales y áreas con un nivel elevado de empleo. Además, hay que perseguir activamente las inversiones verdes para mejorar la sostenibilidad ecológica. También son necesarios programas de la UE 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. Mediante la estimulación de la inversión y las exportaciones netas, también facilitarían la reducción de los déficits presupuestarios sin austeridad.

[6] Ibíd., p. 185.

2. El desafío democrático

2.1. El ejemplo de Grecia

Los acontecimientos políticos que tuvieron lugar en Grecia en 2015 fueron una revelación de la verdadera naturaleza de la Unión Europea (UE). Después de unos años de consolidación fiscal que habían conducido a una austeridad inaudita que redujo el PIB más de un 25 % e hizo crecer el desempleo hasta más del 25 % de la población activa (el 50 %, en el caso de los jóvenes), los votantes griegos decidieron que ya estaban hartos de una política de austeridad que no funcionaba y votaron a Syriza, un partido que, en prácticamente toda su trayectoria política, apenas había conseguido obtener el 3 % de los votos necesarios para entrar en el Parlamento.

El Gobierno de Syriza constituido después de las elecciones celebradas el 25 de mayo de 2015, con Alexis Tsipras al timón y Yanis Varoufakis como ministro de finanzas, tenía un mandato electoral fresco y claro. Fueron a Europa a negociar nuevas condiciones con la Troika, ya que era evidente que la austeridad impuesta por los Memoranda de Entendimiento no podía funcionar. Lo que ocurrió puso de manifiesto la naturaleza absolutamente falta de democracia de la UE y la forma en que el Gobierno alemán y sus aliados habían utilizado las instituciones europeas para imponer su voluntad en los países económicamente subordinados.

En febrero de 2015, el Gobierno griego abandonó las negociaciones con el Eurogrupo con una decisión cargada de «imprecisión creativa», en palabras de Varoufakis. Para el Gobierno griego, la decisión del Eurogrupo significaba que podían renegociar condiciones fuera de los Memoranda que podrían llevar a un «acuerdo razonable», aceptando algunos requisitos —o incluso casi todos ellos— de la Troika pero también sustituyendo algunas de las medidas exigidas por los acreedores por acuerdos más aceptables. Aparentemente, la UE aceptaba este escenario, aunque las reacciones al respecto de Christine Lagarde y Mario Draghi fueron poco claras.

Otra parte del acuerdo fue que las negociaciones entre Grecia y sus acreedores tendrían lugar en niveles paralelos: los funcionarios griegos hablarían con los equipos técnicos de la Troika en hoteles determinados y no en edificios gubernamentales; los jefes de misión de la Troika mantendrían conversaciones con los políticos del Gobierno griego en Bruselas (el denominado «Grupo de Bruselas»); los ministros hablarían con los ministros y los jefes de las instituciones de la Troika mientras, a un nivel superior, habría conversaciones entre los jefes de Gobierno, sobre todo entre Tsipras y Angela Merkel. Más adelante, otro grupo intermedio —el «Grupo de Frankfurt», formado por representantes de los jefes de las instituciones de la Troika y un ministro designado por Tsipras— facilitaría las conversaciones a otros niveles. Este acuerdo fue rechazado por los jefes de misión, acostumbrados a desfilar con sus automóviles por las calles de Atenas y entrar en los ministerios para hablar con los ministros, los secretarios generales y los funcionarios en largas reuniones.

A medida que las conversaciones avanzaban, quedó claro que, a pesar de que parecía que había cierto progreso en el nivel superior (ministros, primeros ministros y jefes de las instituciones), las «Instituciones» —el nuevo nombre de la Troika— no tenían ninguna intención de ceder un ápice en los requisitos establecidos en los Memoranda. Por el contrario, cuanto más se prolongaban las conversaciones, más decían que había un

«retroceso», que las diferencias que separaban ambas partes aumentaban y que el Gobierno griego tendría que aplicar medidas más duras para cumplir con sus obligaciones.

Desde el principio, el Gobierno griego declaró su compromiso de permanecer en la zona euro, renunciando así a una importante arma de negociación. Las Instituciones aprovecharon este compromiso para desangrar Grecia: mientras el pago de las cuotas de los préstamos de la Troika era cada vez más difícil y el Estado griego prácticamente no cumplía sus obligaciones internas, el Gobierno griego recortó la mayor parte del gasto y apenas conseguía pagar las pensiones y los salarios del sector público. Por su lado, las Instituciones dieron rienda suelta a la imaginación para buscar maneras de «ayudar» al Gobierno griego a cumplir con estas obligaciones hasta el punto en que toda la liquidez disponible del Estado griego había desaparecido.

Tres acontecimientos cruciales llevaron al rendimiento total de Grecia ante las exigencias de sus acreedores. El primero fue la reunión del Eurogrupo celebrada en Riga (Letonia) a finales de abril de 2015. Se produjo un ataque concertado contra Yanis Varoufakis, a quien se presentó como el obstáculo para alcanzar un acuerdo con el Gobierno griego. En una muestra de comportamiento absolutamente falto de democracia, el Eurogrupo convocó una reunión sin Varoufakis para debatir sobre la situación en Grecia. Cuando Varoufakis cuestionó la legalidad de tal movimiento, le respondieron que el Eurogrupo no tenía ninguna base jurídica y que, por tanto, podía actuar como quisiera. Aunque Tsipras no sustituyó a Varoufakis, tal como deseaba el presidente del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, el ministro de finanzas griego fue apartado de las negociaciones posteriores. En adelante, otros miembros del Gobierno representaron a Grecia en los debates.

En junio había pasado el momento de revisar la aplicación del Memorándum y el Gobierno griego entró en nuevas conversaciones con las Instituciones. Cuando las conversaciones llevaron a un punto muerto —y este fue el segundo acontecimiento—, en lugar de aceptar o rechazar las propuestas de las Instituciones, Tsipras decidió dirigirse al pueblo y celebrar un referéndum el 5 de julio de 2015 sobre si había que aceptar las propuestas o no. Este referéndum solo fue posible después de que se forzara al Gobierno griego a imponer controles de capital el 29 de junio. A pesar de las duras condiciones en las que se celebró el referéndum, el pueblo griego votó un contundente NO (OXI) a la propuesta de rescate (61 % de votos a favor de OXI).

Se podría haber imaginado que este resultado habría proporcionado a Tsipras los argumentos necesarios para negociar desde una posición más fuerte. Sin embargo —y este fue el tercer acontecimiento—, en una cumbre celebrada el 12 de julio, después de una reunión agotadora que duró 17 horas, Tsipras sucumbió a las demandas de las Instituciones, pese a la fuerte resistencia dentro de su propio partido y pese a tener que confiar en los votos de los partidos opositores promemorándum del Parlamento. Varoufakis dimitió en el acto y fue sustituido por Euclid Tsakalotos. Con el objeto de aplicar el nuevo memorándum, Tsipras decidió hacer una apuesta política y solicitó al presidente de la República que disolviera el Parlamento y convocara unas nuevas elecciones el 20 de septiembre. En las elecciones, Tsipras solo sufrió una pequeña pérdida, mientras que la oposición interna del partido —que había formado un nuevo partido antimemorándum— no consiguió los votos suficientes para obtener representación en el nuevo Parlamento.

Es imposible anticipar el resultado. El Gobierno griego ha iniciado nuevas negociaciones con las Instituciones, con las alas cortadas y obligado a «reconocer» el programa nuevo. Es

seguro que el nuevo memorándum no sacará la economía griega del apuro. Las Instituciones no están preocupadas por qué le sucederá a Grecia sino por dar una lección de docilidad a quienes puedan incluso pensar en desafiar la lógica del orden neoliberal.

2.2. El déficit democrático de la UE

El caso del referéndum griego y el memorándum de entendimiento es una muestra del alcance y la naturaleza del déficit democrático de la UE. En primer lugar, el objetivo principal no es restaurar el equilibrio macroeconómico. Al contrario, la deuda se usa como apalancamiento para ampliar el ámbito de aplicación de actividades sin restricciones de las grandes corporaciones. En concreto, la privatización «ha supuesto la apertura de los servicios públicos a las prácticas predatorias de las empresas con fines lucrativos».[7] El método para hacerlo es la constitucionalización de la política económica de creación de mercado, lo que supone eliminarla de la esfera de la deliberación democrática representativa y la elección social.

Asentado en la denominada doctrina ordoliberal, este «nuevo constitucionalismo» cuenta con un largo linaje en la gobernanza europea. Ya durante la creación del mercado común en los años sesenta, la política de competencia y la jurisprudencia correspondiente se diseñaron para mantener la intervención del Estado y la política industrial dentro de unos límites determinados.[8] Sin embargo, en ese momento había también controles y balances compensatorios con relación a este mecanismo de «creación de mercado» en forma de exenciones varias. En cambio, el fin del mercado único ha dado paso gradualmente a un régimen de solo competencia.[9] Además de la política de competencia, la Unión Económica y Monetaria (UEM) europea y antes el Sistema Monetario Europeo (SME) actuaron como un instrumento disciplinario de carácter constitucional que imponía reformas estructurales en los regímenes fiscales, la gobernanza corporativa y los mercados de productos y de trabajo mediante la imposición de la austeridad macroeconómica.[10] En el caso de la UEM, adoptó la forma de disposiciones explícitas del tratado (por ej., el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que sirvió también de plantilla para los aspectos macroeconómicos de los Criterios de Copenhague para la ampliación al este en 1993), mientras que en el SME la disciplina se ejerció a través de las diferencias en los tipos de interés generadas por los movimientos de capital financiero.

La nueva gobernanza económica de la UE, instaurada mediante el «Paquete de Seis medidas» (Six Pack, 2011), el «Paquete de Dos medidas» (Two Pack, 2013) y el Pacto Fiscal (Fiscal compact, 2014), representa la continuidad y la radicalización del nuevo constitucionalismo europeo. En primer lugar, el alcance y el nivel de las intromisiones en la soberanía nacional han aumentado enormemente. La política económica estructural se

[7] Grupo EuroMemo (2015). *Euromemorandum 2015: ¿Cuál es el futuro de la Unión Europea: estancamiento y polarización o bases nuevas?*, p. 12.

[8] Bonefeld, Werner (2002). «European integration: the market, the political and class». En: *Capital & Class*, n.º 77, p. 117-142.

[9] Buch-Hansen, Hubert y Wigger, Angela (2011). *The Politics of European Competition Regulation*. Londres: Routledge.

[10] Gill, Stephen (1992). «The Emerging World Order and European Change». En: Miliband, Ralph y Panitch, Leo (ed.). *The Socialist Register*. Londres: Meerlin Press, p. 157-196. Gill, Stephen (1998). «European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Disciplinary Neoliberalism in Europe». En: *New Political Economy*, vol. 3, n.º 1, p. 5-26.

inscribe ahora explícitamente en el ámbito de los memorandos de entendimiento. Dicho de otro modo, los Estados ya no pueden elegir su estrategia de competitividad. Irónicamente, las políticas estructurales que se imponen ahora descartan la determinación corporativista de los salarios, aunque esta fue una piedra angular del éxito de las exportaciones alemanas. En segundo lugar, aunque en el pasado el nuevo constitucionalismo se ajustaba a algunas definiciones mínimas del Estado de derecho, la nueva gobernanza económica ha adoptado una forma cada vez más autoritaria.[11]

Los criterios de crecimiento y estabilidad se han redefinido hasta que se ha vuelto prácticamente imposible ajustarse a ellos, con lo que se crea un «estado de excepción casi permanente» y, por tanto, se aumenta muchísimo el poder ejecutivo de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, el Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los estados miembros acreedores. La introducción del voto por mayoría cualificada ha reducido enormemente la capacidad de los gobiernos electos de controlar ese poder en el Consejo de Ministros. Además, en este ámbito el Parlamento Europeo prácticamente no tiene derechos de codecisión. Asimismo, la legalidad de las medidas de los tratados de la UE (como el artículo 121 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) es muy cuestionable. La ausencia de cualquier status formal legal o procedimientos jurídicos formales para el Eurogrupo es especialmente ilustrativa. Por último, existe un doble rasero en los criterios disciplinarios del mercado. Estos criterios van desde el uso limitadísimo de recortes para hacer que los bancos afronten las consecuencias de las malas decisiones empresariales hasta la aplicación selectiva de la flexibilización cuantitativa, por ejemplo, a través de la Operación de Refinanciación a Largo Plazo (que ayudó a los bancos pero no a los programas públicos de bienestar).

Así pues, la nueva gobernanza económica de la UE, aunque está ostensiblemente al servicio del bien económico general, en realidad sirve sobre todo a los poderosos intereses creados. El poder estructural, de fijar la agenda e incluso el directo del que gozan las corporaciones transnacionales en la legislación de la UE está bien documentado, como también lo está el retroceso de sus compromisos sociales a favor de los modelos empresariales angloamericanos.[12] La proyección a Europa del poder del Estado alemán ha servido también a estos intereses, primero a través del SME y luego a través de la UEM. Los superávits por cuenta corriente de Alemania han sido cruciales para evitar o mitigar las turbulencias financieras en los Estados europeos tras el colapso del sistema de Bretton Woods. Eso conlleva un incentivo irresistible para participar en los acuerdos monetarios de la UE, como el SME y la UEM.[13] Sin embargo, desde 1978 Alemania ha insistido cada vez con menos ambigüedad en que la condición para hacerlo es adaptarse a la nueva gobernanza constitucionalista.[14]

---

[11] Oberndorfer, Lukas (2015). «From New Constitutionalism to Authoritarian Constitutionalism: New Economic Governance and the State of European Democracy». En: Jaeger, Johannes y Springler, Elisabeth (ed.). *Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures*. Londres: Routledge, p. 186-207.

[12] Van Apeldoorn, Bastiaan (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. Londres: Routledge.

[13] Henning, Randall (1992). «Systemic conflict and regional monetary integration: the case of Europe». En: *International Organization*, vol. 52, n.º 3, p. 537-574.

[14] Ryner, Magnus (2015). «Europe's Ordoliberal Iron Cage: Critical Political Economy, the Euro-Area Crisis and its Management». En: *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n.º 2, p. 275-294.

Estado de emergencia

La crisis fiscal en la periferia de la zona euro se ha convertido en una oportunidad para atacar tanto el contenido fundamental de las constituciones de la posguerra y el carácter abierto y de neutralidad socioeconómica de las leyes de rango constitucional.

Los argumentos legales han tenido un papel clave en la transformación de la crisis en un ataque directo al Estado de derecho social y democrático. El relato del «estado de emergencia» se ha empleado en múltiples ocasiones para realizar actos jurídicos y tomar decisiones que claramente infringen las leyes de rango constitucional de los estados de la periferia de la zona euro. Los derechos socioeconómicos fundamentales, incluidos el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, se han vulnerado repetidamente en nombre del equilibrio presupuestario. Las devaluaciones internas han transformado el mandato constitucional que exige que las autoridades públicas eliminen los obstáculos hacia la igualdad efectiva. Con el fin de mejorar la competitividad exterior, las autoridades públicas han puesto en práctica varias formas de redistribución inversa: de quienes están peor (trabajadores, pensionistas, enfermos y empleados públicos) a quienes están mejor (directivos y personas ricas).

El mismo estado de emergencia ha justificado el desarrollo de prácticas constitucionales a escala supranacional que se han traducido en el empoderamiento aún mayor de las instituciones europeas menos representativas (el BCE y los consejos de la Cumbre del Euro y el Eurogrupo, que actúan según unas normas no escritas y opacas sólo dignas de un club de acreedores). En este sentido, quizás el ejemplo más destacado sea la nueva interpretación de la amplitud y el alcance de los poderes del BCE. Si bien antes de la crisis la legitimidad limitada del BCE se consideraba un motivo para hacer una interpretación igualmente limitada de sus poderes (y, por consiguiente, de todo aquello que se consideraba competencia de la política monetaria), después de la crisis el BCE ha reivindicado su capacidad de tomar cualquier decisión, independientemente de en cuánto esta afecte a las competencias fiscales nacionales, siempre que el BCE considere dichas acciones necesarias para garantizar la efectividad de la política monetaria, posición que recibió el apoyo del Tribunal de Justicia de la UE.

Sin embargo, recurrir a la ley como arma de asalto ha modificado la naturaleza de la ley. Se ha intentado repetidamente incorporar a la ley constitucional europea y a las nacionales la combinación específica de neoliberalismo que apuntala tanto los programas de ayuda financiera como las políticas apoyadas por el Eurogrupo, el BCE y el Comisario responsable de Asuntos Económicos y Financieros. Grabar en mármol constitucional las nuevas reglas del juego supone proscribir cualquier política contraria a las políticas actuales, lo que acarrea que la constitución deje de ser una hoja de ruta para convertirse en una camisa de fuerza. Formalmente, la ley de la camisa de fuerza continúa siendo «ley», pero en su estructura profunda (y en su contenido fundamental) ya no puede decirse que sea compatible con la democracia.

El éxito de esta doble subversión (fundamental y estructural) de la ley ha sido hasta ahora limitado. Es revelador que el documento clave que contiene la nueva ley constitucional (el Pacto Fiscal, Fiscal Compact) no sea formalmente parte de la ley de la UE. Del mismo modo, muy pocos estados miembros han incluido una regla fiscal de oro en su ley fundamental. Los tres que sí lo han hecho (España, Italia y Eslovenia) lo han hecho a regañadientes y,

literalmente, al borde del abismo presupuestario. La ley constitucional nacional continúa siendo (de momento) una fuente normativa que puede utilizarse como una herramienta contra el nuevo constitucionalismo emergente europeo.

Fortalecimiento de la tecnocracia

En el Informe de los Cinco Presidentes se afirma que está motivado por el interés de fomentar la prosperidad y la solidaridad en Europa pero, en realidad, ejemplifica y reproduce los males que han llevado a la estructura actual, mayormente ilegítima, de gobernanza económica de la UE. El informe se concentra en la transformación de la gobernanza económica de la UE reforzando su carácter tecnocrático y dejando la democracia como un apéndice al final.

En primer lugar, el documento fortalece el papel de la Comisión Europea en el renovado Semestre Europeo para extender su control sobre los escenarios nacionales y el europeo. Mientras que los parlamentos nacionales y el europeo pueden entablar un «diálogo» sobre la Encuesta Nacional sobre el Crecimiento (escenario europeo) o las Recomendaciones Concretas (escenario nacional), su «supervisión» llega con pocos poderes formales y demasiado tarde para dar forma a las bases políticas de estos documentos. Por lo que se refiere a las denominadas «Recomendaciones Concretas» que la Comisión publica anualmente en el contexto del Semestre Europeo, el espacio para la política democrática a escala nacional se ha reducido sintomáticamente a un «grado de libertad que afecta a las medidas exactas que hay que emprender» (p. 9).

En segundo lugar, en el informe se proponen nuevas instituciones, como autoridades nacionales en materia de competitividad o una Junta Fiscal Europea, que asesorarían sobre cuestiones que van desde las políticas presupuestarias nacionales y de la UE hasta la fijación de salarios en los procesos de negociación colectiva, con lo que no solo interferirían en la política democrática sino también en la función de los socios sociales. A menudo relacionados con la petición de un uso más efectivo del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos, los consejos, los criterios y las guías de mejores prácticas elaboradas por distintos organismos tecnocráticos podrían adquirir una fuerza casi vinculante. Al fortalecer la tecnocracia en lugar de la democracia, el Informe de los Cinco Presidentes no presenta un camino viable para crear una Europa democráticamente más legítima y, por tanto, también más resistente (según las palabras del informe).

2.3. Un giro hacia las prioridades democráticas

La campaña para constitucionalizar las doctrinas económicas neoliberales y consolidar las políticas de austeridad atestigua del profundo miedo a la democracia por parte de las élites dirigentes de la UE. Si se aceptaran todos los movimientos en esta dirección, el proceso electoral y la alternancia de los diferentes partidos en el poder perderían gran parte de su significado.

Los grupos privilegiados que han salido muy beneficiados de la creciente desigualdad y del incremento de las ganancias y las rentas en la distribución de los ingresos pueden tener motivos para temer las presiones democráticas. Sin embargo, para una gran mayoría, la democracia puede ser no solo un valor político fundamental sino también una fuerza económica positiva.

Por lo menos desde el trabajo de Keynes, ha quedado claro que la incertidumbre sistémica puede paralizar las inversiones del sector privado y empujar a los económicamente poderosos a adoptar posiciones centradas en la búsqueda de liquidez y no en el desarrollo económico. Los inversores potenciales deben afrontar no solo los riesgos específicos que sus propios compromisos conllevan, sino también el peligro de perturbaciones generalizadas que invalidarían sus intentos de calcular los riesgos y beneficios probables.

Este tipo de incertidumbre se intensifica en los períodos de cambio estructural rápido. Actualmente, la agitación geopolítica, los rápidos avances tecnológicos, los peligros ecológicos y muchas otras fuerzas complican el intento de valorar las perspectivas de inversión.

Un consenso democrático firme, que defina unas prioridades claras en materia de desarrollo social y económico y legitime las instituciones en las que se alcanzan acuerdos entre los distintos grupos de interés, puede ser una herramienta potente para reducir la incertidumbre sistémica y, por tanto, fomentar la inversión privada. Así sucedió, por ejemplo, en la Europa de posguerra, cuando una determinación política clara en aras de lograr la reforma social y mejorar la posición de los trabajadores sirvió para estabilizar las expectativas y animar las inversiones vinculadas al aumento del consumo masivo y al crecimiento del nivel educativo.

Casi siempre se dará el caso que las inversiones públicas sean necesarias para demostrar el compromiso político con las prioridades en cuestión y generar un impulso económico en la dirección correcta. Lejos de «expulsar» la inversión privada, este tipo de compromiso puede animarla dando forma a las expectativas del sector privado y reduciendo los riesgos.

Hoy, por ejemplo, dos ejemplos de prioridades democráticas podrían ser la transición a una economía con bajas emisiones de carbono y la convergencia económica para los estados miembros con bajos ingresos hacia el nivel de los más avanzados económicamente. En el primer caso, un liderazgo político fuerte animaría a las empresas a invertir en productos y procesos limpios de producción; en el segundo, podría favorecer la confianza en que los mercados se expandan con el aumento de los ingresos en los países afectados.

Por otro lado, ambos ejemplos ilustran los costes de las estructuras poco democráticas que limitan la toma de decisiones en la actualidad. Sin legitimidad, con una posición defensiva e incapaces de movilizar recursos para estas prioridades, los liderazgos de la UE presiden una caída de las inversiones y una amenaza creciente de estancamiento a largo plazo.

3. Migración, mercado laboral y cambio demográfico en la UE

3.1. Situación actual

Las dramáticas imágenes de miles de migrantes que intentan llegar a la UE ha conmocionado a los ciudadanos europeos y ha dividido a los países de la UE en lo que se refiere a cómo afrontar la situación. Aunque los flujos migratorios más recientes son enormes quedan pequeños al lado de los que se produjeron en el siglo XX. Tras el acuerdo de paz alcanzado después de la II Guerra Mundial, en 1950, Alemania Occidental había recibido a 7,8 millones de personas y Alemania Oriental, a 3,5 millones de refugiados de etnia alemana residentes

en el este de Europa y la antigua URSS. Otro gran movimiento migratorio se vinculó a la reconstrucción de Europa en el período de posguerra. Países como Alemania Occidental, el Reino Unido, los Países Bajos, Francia y Bélgica animaron a la gente de los países del sur de Europa, de las antiguas colonias de las potencias europeas y también de los países de la periferia de Europa, como Turquía, a migrar a Europa.[15]

La creación y la ampliación de la UE provocaron también grandes flujos migratorios. El principio de la «libertad de movimiento» en el mercado único ha incrementado gradualmente el flujo migratorio en el interior de la UE. Por ejemplo, en 2013 aproximadamente la mitad de la población inmigrante (por lugar de nacimiento) de los estados de la UE había nacido en otro país de la UE y la otra mitad, fuera de la UE.[16] La población migrante procedente de países no pertenecientes a la UE se caracteriza por su juventud, con una mediana de edad de 35 años, en comparación con la edad mediana de 43 años de la UE28. Las mujeres migrantes representan entre el 40 % y el 50% de los inmigrantes, según el país de la UE.

La migración contribuye al crecimiento de la población y es económicamente y socialmente importante para la estructura de la población del país anfitrión. Por eso, los flujos migratorios actuales y futuros deben ponerse en el contexto de los cambios demográficos a largo plazo en la UE. Según las previsiones más recientes, la población de la UE está envejeciendo rápido a causa del bajo índice de fertilidad y el aumento de la esperanza de vida. Como consecuencia, la población en edad laboral va a disminuir, con lo que aumentará la tasa de pendencia de las personas mayores de 65 años para con las personas de entre 15 y 65 años.

Parte de la disminución de la población en edad laboral se compensará con la entrada de migrantes de fuera de la UE. Se calcula que en 2060 55 millones de personas, o el 10 % de la población de la UE en ese momento, serán migrantes y que 40 millones de estas personas residirán en la zona euro, sobre todo en unos pocos países: Italia (15,5 millones), el Reino Unido (9,2 millones), Alemania (7,0 millones) y España (6,5 millones). La migración será una fuente vital de mano de obra para estos países dados sus bajos índices de fertilidad a largo plazo, especialmente en Italia, España y Alemania, que tienen los índices de fertilidad más bajos de la UE.

La migración de fuera de la UE no podrá resolver el reto a largo plazo del envejecimiento y el aumento de las tasas de dependencia en la UE, ya que las regiones emisoras están también envejeciendo y probablemente alcanzarán las tasas de dependencia de la UE dentro de unas décadas. En los próximos 10 o 15 años, sin embargo, la migración hará una aportación positiva al conjunto del mercado laboral de la UE, tanto directamente, trabajando en el sector de la asistencia y los servicios, con una gran demanda de mano de obra, como indirectamente, como complemento a los trabajadores nativos de estas zonas.[17]

---

[15] Véase Castle, S.; de Haas, H. y Miller, M. J. (2013). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave. Dustmann, C. y Frattini, T. (2012). «Immigration: The European Experience». *Norface Migration Discussion Paper*, n.º 2012-01.

[16] Véase Eurostat (2012). *Migration and migrant population statistics*. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Database

[17] Eurofound (2015). *Movilidad laboral en la UE: últimas tendencias y políticas*. Luxemburgo: Unión Europea. http://www.eurofound.europa.eu/printpdf/labour-mobility-in-the-eu-recent-trends-and-policies-0

Los flujos migratorios actuales han vuelto a suscitar interrogantes sobre si los migrantes son económicamente necesarios, si son una carga para las finanzas públicas y si se «integran» en los países anfitriones. Las pruebas sugieren un impacto positivo de los migrantes en la economía anfitriona, especialmente si la migración se considera un «mérito» o en cierto sentido un bien «común» que beneficia a todos, además de beneficiar a los propios migrantes.[18] A veces se afirma que «los inmigrantes se quedan con los trabajos de los nativos» y que «hacen disminuir los salarios» de los nativos. Las pruebas no apoyan ninguna de estas afirmaciones, ni a medio ni a largo plazo.

El impacto negativo de los migrantes sobre los salarios nacionales suelen ser sectoriales y temporales y suele notarse en la parte inferior de la escala salarial.[19] Los salarios vienen determinados solo parcialmente por la oferta y la demanda; el papel de los sindicatos y el marco regulador gubernamental son también importantes. Gran parte de la presión a la baja sobre los salarios de Europa ha sido provocada por la desregulación del mercado laboral con el objetivo de flexibilizarlo. Guarascio muestra que en Italia la legislación de los años noventa liberalizó el mercado laboral mediante la promoción de los contratos flexibles, la reducción de la protección y, por tanto, el aumento de la precariedad.[20] El impacto de la crisis financiera en 2008 y la recesión posterior provocaron una disminución de la demanda de trabajo que hizo bajar los salarios reales en Italia entre los años 2000 y 2014. El estancamiento o incluso la bajada de los salarios reales en prácticamente todos los estados miembros de la UE entre los años 2009 y 2014 es otra prueba de que la crisis y la recesión han tenido un impacto mucho más importante sobre los salarios que la migración de la UE y de fuera de ella.[21]

En un estudio de Cancedda *et al.* de cuatro ciudades de la UE (Leeds, Milán, Frankfurt y Róterdam) con patrones migratorios similares a los nacionales de los países correspondientes, se proporcionan más pruebas del impacto de la migración entre estados miembros de la UE sobre las economías de destino.[22] En el estudio se señalaba que el índice de empleo de los migrantes de Milán era mayor que el de los nativos de Milán, que en Leeds los índices eran similares y que en Frankfurt el índice era ligeramente inferior al de los nativos. Los datos a escala más global también confirman que los migrantes tienen unos índices de empleo similares a los nativos, especialmente en los países que han registrado una mayor recuperación después de la crisis. Por el contrario, en los países en los que el impacto de la crisis fue más notorio (España, Italia y Grecia), los índices de empleo de los

[18] Véase Giannone, C. (2015). «Some economics of migration in the EU». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca) (disponible en http://www.euromemo.eu/annual_workshops/ 2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html).

[19] Véase Dustmann, C. y Frattini, T. (2012). «Immigration: The European Experience». *Norface Migration Discussion Paper*, n.º 2012-01.

[20] Guarascio, D. (2015). «Italy's labour market reform: jobs act versus workers act». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca) (disponible en http://www.euromemo.eu/annual_workshops/ 2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html).

[21] Véase Grupo EuroMemo (2015). *Euromemorandum 2015: ¿Cuál es el futuro de la Unión Europea: estancamiento y polarización o bases nuevas?*, tabla 1 .

[22] Cancedda, A.; Curtarelli, M.; Hoorens, S.; Viertelhauzen, G.; Hofman, J. (2015). *Socio-economic inclusion of migrant EU workers in 4 cities: Synthesis Report.* Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

migrantes han caído de forma más pronunciada que los de los nativos, ya que los primeros trabajan en sectores más afectados por la recesión.[23]

Durante los períodos de crecimiento no se considera que los migrantes sean competidores; sin embargo, durante una recesión su presencia se percibe como una amenaza a pesar de que sus índices de desempleo son superiores a los de los nativos. Cancedda *et al.* señalan también que los migrantes, en conjunto, ocupaban empleos que los locales no querían debido a las condiciones laborales desfavorables. Asimismo, hacen referencia a conclusiones similares alcanzadas en un estudio de las vidas de los migrantes del centro y el este de Europa en el Reino Unido.[24] Cancedda *et al.* concluyen que, cuando se ha observado un impacto negativo sobre los segmentos bajos o semicualificados del mercado laboral, este se debió a las prácticas explotadoras de los empresarios, que aprovechaban la disponibilidad de mano de obra migrante para obligar a la mano de obra nativa a aceptar salarios más bajos o condiciones peores.

En el mismo estudio se observó que la mayoría de migrantes (más del 67 % en Frankfurt, Leeds y Róterdam y el 90 % en Milán) no percibía prestaciones como subsidios familiares, infantiles o por discapacidad, cifras que se sitúan muy por debajo de la proporción de nativos que recurren a ayudas similares. El uso de los servicios de atención sanitaria era también limitado debido al sistema basado en seguros de Alemania y los Países Bajos y a los retrasos asociados al sistema de derivación del Reino Unido. Los migrantes mencionaron la falta de información como uno de los factores que les disuadía de utilizar, entre otros, los servicios de vivienda. Cuando la presión específica sobre los servicios locales se atribuía al uso de estos por parte de los migrantes, los nativos hacían referencia al contexto de austeridad de los recortes, por ejemplo, en los servicios de asistencia sanitaria y transporte público.

El uso de los servicios sociales y del dinero público por parte de los migrantes ha planteado interrogantes sobre los costes y los beneficios para la economía anfitriona medidos a través del impacto fiscal: la relación entre las demandas de los migrantes sobre el gasto público y su contribución fiscal a lo largo de la vida. En el primer estudio comparativo de este tipo (en la UE, Canadá, Australia y los Estados Unidos), la OCDE llegó a la siguiente conclusión: «Según las hipótesis formuladas y la metodología empleada, los cálculos del impacto fiscal de la inmigración varían, aunque en la mayor parte de países este impacto tiende a ser bajo en relación al PIB y la media se sitúa en torno a cero en los países de la OCDE».[25]

En un estudio de la bibliografía internacional, Rowthorn concluyó que la contribución neta de la migración oscilaba entre +1 % o –1 % del PIB, según los supuestos utilizados.[26] A lo largo de un año fiscal, la contribución de los migrantes también variaba y dependía

---

[23] Véase OCDE (2015). *International Migration Outlook 2015*. París: Publicaciones de la OCDE.http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en. OCDE (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. París: Publicaciones de la OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en.

[24] Véase Spencer, A.; Rush, M.; Anderson, B.; Rogaly, B. (2007). *Migrants' lives beyond the workplace: the experience of Central and Eastern European in the UK.* Joseph Rowntree Foundation.

[25] OCDE (2013). *International Migration Outlook 2013*. Capítulo 3: «The fiscal impact of immigration in OECD countries». París: Publicaciones dela OCDE. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries_migr_outlook-2013-6-en.

[26] Rowthorn, R. (2008). «The fiscal impact of immigration on the advanced economies». En: *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, n.º 3, p. 560-580.

esencialmente del ciclo empresarial, por lo que era positiva durante los períodos de recuperación económica. Por ejemplo, en el Reino Unido, entre los años 1999 y 2000 la contribución neta de los migrantes al PIB fue +0,3 %.[27] En Francia se registraron cifras similares.[28] Estas estimaciones no tienen en cuenta las contribuciones no fiscales de los migrantes al PIB que, sin ellos, podrían haber sido más bajas.

3.2. La política migratoria de la UE

La política migratoria a escala de la UE está gobernada principalmente por consideraciones del mercado laboral como parte del proyecto de Mercado Único. El principio de «libertad de movimiento» en el tratado de Maastricht primero y en el de Schengen después se convirtió en el principal instrumento de política económica para controlar y gestionar la migración y los desplazamientos de las personas comunitarias y también de las extracomunitarias. Sin embargo, hay que subrayar que la migración de ciudadanos extracomunitarios siempre ha sido una cuestión de la política nacional.

En 2015 la UE tuvo que enfrentarse a un acontecimiento importante que puso el foco de atención en la política de asilo comunitaria según el Reglamento de Dublín con relación a los solicitantes de asilo. En el verano de 2015, el número de migrantes procedentes del Oriente Próximo y el norte de África aumentó de forma repentina como consecuencia de la guerra ininterrumpida y la inestabilidad en Siria, Libia y Afganistán. Los principales puntos de entrada eran Italia, Grecia, Hungría y Croacia, países que se vieron sometidos a una gran presión para abordar el flujo de aproximadamente 800.000 migrantes extracomunitarios aunque, para la UE en conjunto, esta cifra representaba solo el 0,14 % de la población. Estos países, muy afectados por el impacto de la recesión y los programas de austeridad posteriores, recibieron un apoyo muy limitado de los demás estados miembros de la UE, aunque Alemania y otros países del norte de Europa suspendieron temporalmente el Reglamento de Dublín y ofrecieron asilo directo a los migrantes sirios.

La presión de la migración se agravó debido a la decisión de la Comisión de imponer cuotas a los estados miembros de la UE para compartir la carga de refugiados. Esta decisión topó con serias objeciones de algunos de los estados miembros del este de Europa, que argumentaron que no tenían la capacidad económica para encargarse de un número elevado de inmigrantes. Además, sostenían que la política era injusta, ya que estos mismos países habían tenido que enfrentarse durante hasta siete años a restricciones con relación a la «libertad de movimiento» de sus trabajadores después de su acceso a la UE, mientras que a los solicitantes de asilo de terceros países se les permitía establecerse en la UE por la vía rápida.[29]

---

[27] OCDE (2013). *International Migration Outlook 2013*. Capítulo 3: «The fiscal impact of immigration in OECD countries». París: Publicaciones dela OCDE. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries_migr_outlook-2013-6-en.

[28] Chojnicki, X.; Defoort, C.; Drapier, C.; Ragot, L. (2010). *Migrations et protection sociale : étude sur les liens et les impacts de court et long terme*. Rapport pour la Drees-Mire.

[29] La preocupación actual por una UE cristiana ignora los siglos de presencia e influencia de los musulmanes en Europa (por ejemplo, en España y los Balcanes) y la historia más reciente de cientos de miles de musulmanes procedentes de Turquía, Marruecos, Argelia, Pakistán, Bangladés, etc., que viven y trabajan en Europa desde los años cincuenta.

Las cuestiones anteriores han aparecido en un momento en el que algunos estados miembros de la UE han presentado argumentos contra el derecho de los migrantes dentro de la UE a recibir «igual trato que los nacionales en materia de acceso al empleo, condiciones laborales y las demás ventajas sociales y fiscales».[30] La «libertad de movimiento» y el concepto de igual trato afectan directamente al núcleo del principio de «funcionamiento de la Unión Europea», pero las directivas de la UE los han supeditado a que los ciudadanos que migran a la UE no supongan una «carga» para el país anfitrión.

Hay pocas pruebas de abuso a gran escala del sistema de bienestar por parte de los migrantes en la UE. Aun así, en abril de 2013 los ministros de Austria, Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido expusieron que deberían poder aplicar medidas legales para luchar contra el «turismo del bienestar». La Comisión Europea respondió subrayando la falta de pruebas de la existencia del «turismo del bienestar» e insistió en el principio de la libertad de movimiento. Sugirió un Plan de acción con Cinco Puntos para ayudar a las autoridades locales a hacer frente a los posibles abusos de los servicios de bienestar y la protección social abordando los matrimonios de conveniencia, aplicando reglas de coordinación de la seguridad social, mejorando la inclusión social, fomentando el intercambio de mejores prácticas entre las autoridades locales y garantizando la aplicación de la «libertad de movimiento».[31] Como parte de este plan, la Comisión propuso utilizar el 20 % del Fondo Social Europeo (FSE) para fomentar la inclusión social y combatir la pobreza en los estados miembros.[32] Sin embargo, con el giro a la derecha y las estrategias antiinmigración más generalizadas en algunos países de la UE, existe un grave riesgo de que el principio de la «libertad de movimiento» acabe restringiéndose, lo cual no solo es contrario a los principios democráticos de la libertad de migrar sino que también podría dificultar el crecimiento en zonas en las que se produce la falta de personal cualificado junto con desempleo.

3.3. La necesidad de una política migratoria más activa e inclusiva

La inclusión y la solidaridad raramente aparecían en los primeros debates alrededor de la «libertad de movimiento» y la migración en las esferas oficiales de la UE, excepto en el lenguaje general de la no discriminación. En el Plan de acción de Cinco Puntos al que se ha hecho referencia, la «inclusión» se incluyó en la agenda de los debates sobre los retos de la migración con el apoyo del FSE; sin embargo, es una incógnita si esto será suficiente para hacer frente a los retos que plantean los migrantes. El FSE es sobre todo una herramienta del mercado laboral que sirve para mejorar la formación y el desarrollo de capacidades y fomentar la flexibilidad de la mano de obra. Además, el mandato para la inclusión social del

[30] Cancedda, A.; Curtarelli, M.; Hoorens, S.; Viertelhauzen, G.; Hofman, J. (2015). *Socio-economic inclusion of migrant EU workers in 4 cities: Synthesis Report*. Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 35. El Gobierno conservador británico ha argumentado que los migrantes en la UE han aprovechado la «libertad de movimiento» para hacer turismo del bienestar y que, por tanto, debe restringirse, a pesar de la falta de pruebas y de las objeciones de la Comisión Europea.

[31] Comisión Europea (2013). *Free movement of people: five actions to benefit citizens, growth and employment in the EU.* http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/news/131008_en.htm.

[32] Comisión Europea. *European Commission upholds free movement of people.* Bruselas, 25 de noviembre de 2013. Última actualización: 22 de octubre de 2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_en.htm.

FSE ha tenido que ver más con los grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidades o las personas pobres poco cualificadas, que con los migrantes.[33]

Lo que hace falta es volver a los principios fundacionales de la UE, con lo que se «fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros [...][y] con el resto del mundo» (Tratado de la Unión Europea, art. 3). Inicialmente, la UE abordó la solidaridad con la abolición de cualquier tipo de discriminación basada en la nacionalidad de los trabajadores de los distintos estados miembros. Así, las prestaciones como la atención sanitaria se ofrecían también a la familia directa de los trabajadores, independientemente de su nacionalidad. A continuación, se garantizaron a los migrantes económicamente inactivos, como los estudiantes, los derechos a las prestaciones sociales del régimen no contributivo, como las becas de subsistencia.

La primera generación de derechos se basaba en las contribuciones fiscales de los trabajadores inmigrantes al país anfitrión, con lo que tanto estos como sus familias podían recibir las prestaciones independientemente de su nacionalidad. La segunda generación de derechos se ofrecía a los migrantes independientemente de su situación laboral y, por tanto, estos derechos eran no contributivos, lo cual tenía implicaciones redistributivas: el país anfitrión demostraba solidaridad al compartir sus recursos de manera no discriminatoria. Por último, y en el contexto del Tratado de Maastricht, el alcance de las prestaciones del régimen no contributivo aumentó considerablemente, con lo que se amplió la noción de solidaridad financiera.

Sin embargo, la mayor parte de los derechos deben reclamarse, a menudo en los tribunales, para obtener el derecho y los migrantes socialmente más débiles, como los romaníes y los nómadas, tienen más dificultades para reclamar estos derechos. Son estos derechos del régimen no contributivo los más refutados por los partidos de derechas y euroescépticos, que sostienen que se ha generalizado el «turismo del bienestar», afirmación que cuenta con muy pocas pruebas.

En Europa, la migración ha sido durante mucho tiempo una importante vía para escapar del desempleo y la pobreza, además de una manera de huir de las guerras y las persecuciones. Los países anfitriones y sus poblaciones han demostrado su solidaridad al compartir recursos, que los migrantes han ido devolviendo con su trabajo y otras aportaciones. El debate actual sobre el derecho de los migrantes a la protección social en la UE trata de la solidaridad y de la redefinición de las fronteras de la comunidad social europea. La aplicación de una unión monetaria europea sin la unión fiscal correspondiente ni una política de solidaridad fiscal ha revelado las tensiones que pueden surgir entre los estados miembros, como puede observarse, por ejemplo, en el caso de Grecia. La solidaridad fiscal que ofrece ayuda a los ciudadanos que migran a la UE podría ayudar a la UE a superar su crisis actual. Una Europa de la solidaridad (y no de la austeridad) tiene una mejor base para extender la mano a los cientos de miles de personas que huyen de las guerras en el Oriente Próximo y África sin dar pábulo a las estrategias populistas antiinmigración.

La UE debe mantenerse firme en el principio de la «libertad de movimiento», ya que quizás sea la única área en la que la población europea se ve directamente afectada y experimenta

[33] Véase Eydoux, A. (2015). «Migration and the race to the bottom of the European labour standards» y Hartmann, E. (2015). «The emerging European solidarity: enabling condition and their limits». Ponencias presentadas en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca) (disponibles en http://www.euromemo.eu/annual_workshops/ 2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html).

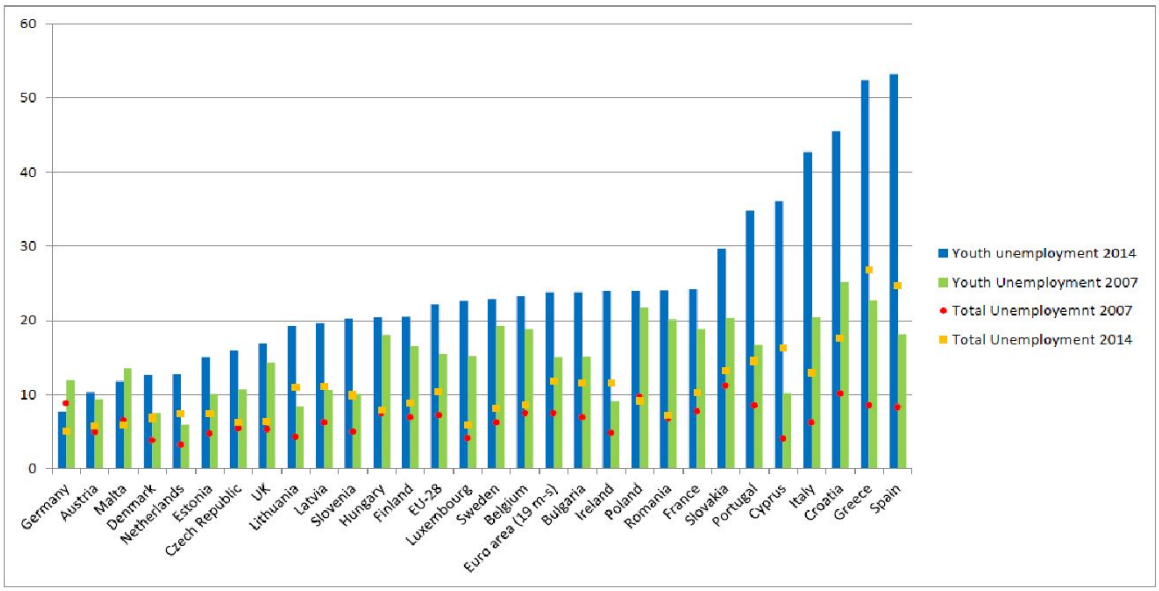
la diversidad cultural y la «ciudadanía» de Europa, una Europa que es de esperar que sea inclusiva e integrada.

4. Desempleo juvenil en la UE

4.1. El alcance del problema

Los jóvenes han sufrido niveles muy elevados de desempleo como consecuencia de la crisis en la zona euro y el intento de resolver esa crisis mediante la «austeridad» y una consolidación fiscal rápida. La lamentable situación de millones de jóvenes desempleados no es solo uno de los problemas sociales más graves que surgen en la Unión Europea (UE), sino que también representa el fracaso de los líderes de los estados miembros y la Comisión a la hora de garantizar el futuro de la unión. Por estos motivos, esta edición del Euromemorandum se concentra en esta cuestión, lo cual no significa que otros aspectos de la crisis social, agravada día a día a causa de las políticas de austeridad, sean menos importantes.

Gráfico 4.1: Tasas de desempleo total y de desempleo juvenil, 2007 y 2014



Source: *Eurostat*

Fuente: Eurostat.

En el gráfico se muestra que, aunque el desempleo en general ha aumentado en prácticamente todos los estados miembros desde el año 2007 (con Alemania como única excepción importante), el aumento de las tasas de desempleo de los jóvenes (según Eurostat, las personas de entre 15 y 24 años) fue mucho mayor y alcanzó el 20 % en el conjunto de la UE y niveles mucho más elevados, especialmente, en los países sometidos a las restricciones y los programas de «reforma» de la Troika.

Para obtener una imagen completa, hay que tener en cuenta también los índices de desempleo, ya que estos índices excluyen el gran número de personas de entre 15 y 24 años que son estudiantes a tiempo completo y no cuentan ni como empleados ni como desempleados.[34] (Además, aproximadamente el 10 % de la generación no aparece como

[34] Para los más jóvenes, de entre 15 y 19 años, la gran mayoría son estudiantes a tiempo completo, por lo que la tasa de desempleo se refiere solamente a un número muy pequeño de jóvenes que han abandonado los estudios muy pronto.

desempleada porque ni estudia ni busca trabajo. Esta cifra alarmante indica que un gran número de jóvenes puede estar amenazado por la marginación social.) Los índices de desempleo son mucho más bajos que las tasas de desempleo, pero no cabe duda de que subestiman el problema, ya que muchos jóvenes registrados como estudiantes son, en realidad, desempleados que abandonarían los estudios si tuvieran una oferta de empleo.

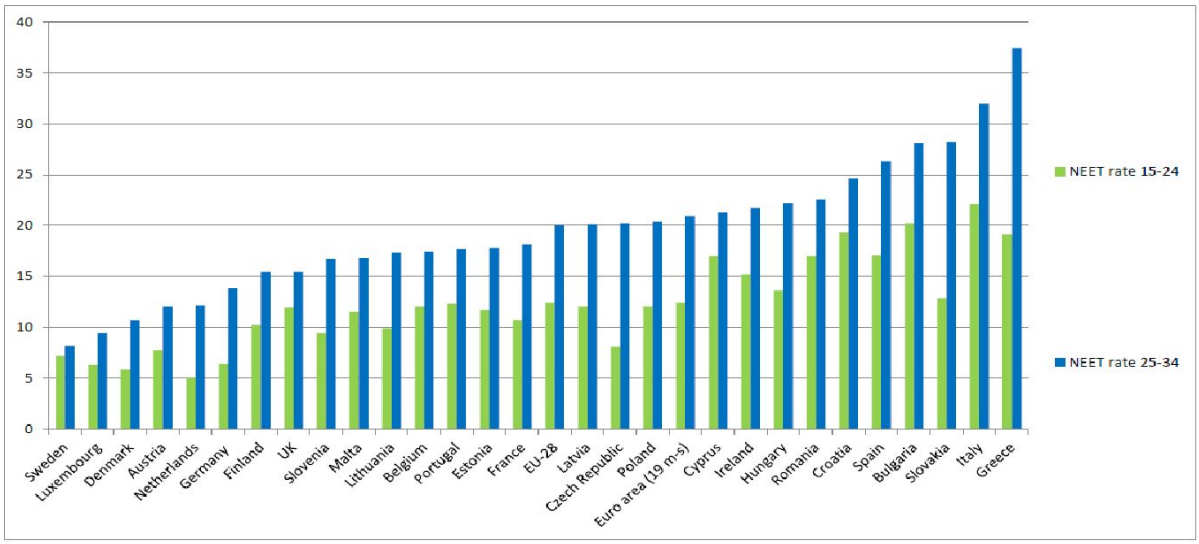
Tabla 4.1: Tasas e índices de desempleo en 2014 para el grupo de edad 15-24

	Tasa de desempleo	Índice de desempleo
Alemania	7,7	3,9
Irlanda	23,9	8,9
Grecia	52,4	14,7
España	53,2	19,0
Croacia	45,5	15,3
Italia	42,7	11,6
Chipre	36,0	14,5
Eslovaquia	29,7	9,2
Reino Unido	16,9	9,8
Zona euro (19)	23,8	9,5
UE (28)	22,2	9,2

Fuente: Eurostat.

En el conjunto de la UE, aproximadamente 5,6 millones de personas de entre 15 y 24 años están desempleadas. Las peores cifras se observan en las economías más débiles y en aquellas en las que se han impuesto las políticas de austeridad más drásticas.

Gráfico 4.2: Jóvenes que ni estudian ni trabajan (tasa de ni-nis, 2014)



***Source:** Eurostat*

Fuente: Eurostat.

Hay que considerar también el siguiente grupo de edad, que se enfrenta a problemas parecidos, y en cierta manera más graves: no es cierto en absoluto que para los trabajadores de casi treinta años sea mucho más fácil encontrar empleo. Uno de los indicadores de marginación de los jóvenes más utilizado es el porcentaje de ni-nis, es decir, de aquellos que ni estudian ni trabajan. En todos los estados miembros de la UE, la tasa de ni-nis de entre 25 y 34 años es superior a la de ni-nis de entre 15 y 24 años. Por lo tanto, podríamos argumentar que el problema del desempleo y la inactividad es más grave para el grupo de edad 25-34 que para el grupo de edad 15-24.[35] Los indicadores ni-ni son más elevados en el caso de las mujeres que en el de los hombres (un 17,2 % frente a un 13,6 % en el conjunto de la UE), lo que puede reflejar la presión constante para subordinar a las mujeres jóvenes a las responsabilidades domésticas en muchos hogares. En este documento se presentará solo un breve resumen de algunos de los problemas socioeconómicos asociados al desempleo juvenil. En primer lugar, la falta de oportunidades de empleo se refleja no solo en el desempleo sino también en peores formas de trabajo y en que los jóvenes, en particular, solo pueden encontrar empleos precarios y mal pagados. Un problema asociado es el de las capacidades y habilidades no aprovechadas: jóvenes con una sólida formación académica o profesional que solo pueden encontrar trabajo no cualificado o poco cualificado. Así mismo, cada vez más jóvenes perciben que solo pueden encontrar trabajo si emigran, llevándose consigo los conocimientos y las capacidades que han obtenido gracias a la inversión social en sus países de origen, de modo que a las desventajas de las economías más débiles se suma una fuga de cerebros.[36]

Los problemas consiguientes al desempleo juvenil no se limitan al ámbito de la actividad laboral. Se somete a presión a las familias porque sus miembros más jóvenes no pueden irse de casa y establecerse en nuevos hogares, fenómeno que tiene aspectos tanto demográficos como domésticos y afectivos. Quizás la consecuencia más grave de la falta de oportunidades para los jóvenes sea simplemente el derroche, la pérdida de potencial, no solo en el ámbito económico sino también con relación a la política, la cultura, las relaciones interpersonales y la vida asociativa.

Las tasas de desempleo para hombres y mujeres son aproximadamente iguales; la tasa femenina está, de media, un poco por debajo de la tasa masculina, aunque, tal como se ha indicado, el porcentaje de mujeres jóvenes que no estudian ni trabajan es considerablemente superior al porcentaje de hombres. Esta es una característica general del reciente incremento del desempleo. Ello no representa progreso social alguno, sino que más bien refleja el hecho de que los sectores más afectados por las primeras fases de la crisis fueron aquellos en los que se concentra el empleo masculino, como la construcción. Sin embargo, más recientemente, cuando la campaña de austeridad se ha intensificado, los servicios públicos como la asistencia sanitaria y la educación han sufrido cada vez más y,

[35] Para obtener una perspectiva más detallada de los datos sobre desempleo juvenil, véase Filinis, K. (2015). «Redefining the youth unemployment in Europe». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca). (Disponible en http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/ index.html).

[36] Así, entre 2009 y 2013, 480.000 personas emigraron de Irlanda, supuestamente el alumno aventajado de la clase de la Troika, mientras que 270.000 inmigraron. Aproximadamente el 55 % de los emigrantes tenía una edad comprendida entre los 18 y los 30 años.

dado que estos sectores emplean a un número desproporcionado de mujeres, es probable que el empleo femenino sea el más afectado.

En el conjunto de la UE, las tasas de desempleo juvenil (15-24 años) en 2014 eran del 21,4 % y del 22,8 % para las mujeres y los hombres, respectivamente. En el siguiente grupo de edad (25-34), las tasas eran prácticamente iguales: 13,7 % en el caso de las mujeres y 13,8 % en el de los hombres. No obstante, en el caso de Grecia, donde el empleo juvenil ha alcanzado niveles extremamente elevados, hay pruebas de la discriminación contra las mujeres en el mercado laboral, en el acceso a la formación o en ambos, con un 58,1 % en el caso de las mujeres jóvenes (15-24) frente al 47,4 % en el caso de los hombres de la misma edad.

4.2 La respuesta de política y la garantía juvenil

Entre los años 2010 y 2015, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión presentó un procedimiento excepcionalmente constructivo y contundente para las políticas sociales de la UE, a pesar de la prioridad que la Comisión en conjunto había acordado dar a las normas y los controles de la competencia por encima del gasto público. Además, en respuesta al aumento del desempleo juvenil, se lanzó una iniciativa concreta que tuvo un impacto positivo en las políticas sociales de los estados miembros. En ambos sentidos, se produjo una desviación (aunque, lamentablemente, solo fue transitoria) de las prácticas de la Comisión, en la que los objetivos de la política social suelen tener una importancia esencialmente retórica.

La Recomendación del Consejo sobre la Garantía Juvenil se adoptó formalmente el 22 de abril de 2013. Pide que se establezcan programas de garantía juvenil que garanticen que todos los jóvenes menores de 25 años recibirán una oferta de empleo, formación continuada, aprendizaje o prácticas de gran calidad en un período máximo de cuatro meses después de quedarse sin empleo o abandonar la educación formal. Como era evidente que algunos estados miembros de economías más débiles no dispondrían de los recursos para ejecutar la garantía, se destinaron fondos específicos: la Iniciativa de Empleo Juvenil, acordada en febrero de 2013 por el Consejo Europeo, destina al menos 3,2 billones de euros de fondos específicos a los países con regiones con tasas de desempleo juvenil particularmente elevadas (25 %) para ayudar a aplicar la garantía juvenil. Se ofrece también un apoyo financiero adicional de 3,2 billones de euros a través del Fondo Social Europeo. La garantía juvenil en sí ofrecería a un joven de entre 18 y 24 años un empleo, experiencia laboral, aprendizaje, formación o una combinación de trabajo y formación en un período de tiempo determinado después de dejar los estudios o quedarse sin empleo. La Comisión Europea recomienda que la garantía juvenil se ofrezca a los jóvenes en un período no superior a los 4 meses después de quedarse sin empleo.

Parece muy probable que estos recursos serán inadecuados incluso en las regiones en las que se concentran. Tienen por objeto cubrir el período que va desde hoy hasta 2020 y el FSE comenta que «los estados miembros deberán complementar esta ayuda con considerables inversiones adicionales nacionales y del FSE destinadas a reformas estructurales para modernizar los servicios sociales, de empleo y de formación para personas jóvenes, fortalecer la capacidad de las estructuras relevantes y mejorar el acceso a la educación, la calidad de esta y los vínculos con la demanda del mercado laboral».[37] Estas mejoras

[37] Comisión Europea (2014). «Youth Employment Initiative and the European Social Fund». Documento temático del Fondo Social Europeo.

administrativas y educativas no serán fáciles en países totalmente desorganizados por las exigencias de la Troika. Los 160 millones de euros de financiación específica destinados a Grecia hasta 2020 deben considerarse en el contexto de los recortes del gasto impuestos por la Troika, que han reducido el gasto público de Grecia de los 128 billones de euros de 2009 a los 89 billones de euros de 2015. Otros países con bajos ingresos se enfrentan con dificultades a la hora de aplicar la garantía y controlar la calidad de los paquetes de apoyo que se ofrecen a los jóvenes desempleados.[38] Los problemas administrativos son un desafío, ya que muchas partes deben coordinar sus actividades para que este tipo de intervención sea efectivo.

Parece inevitable que la calidad de la formación y la experiencia laboral que se ofrecen a los jóvenes varíe mucho entre los estados miembros. En algunos países con sistemas de bienestar más desarrollados ya existen servicios de ocupación sofisticados que ofrecen el apoyo de gran calidad a los jóvenes previsto en la garantía juvenil. En un estudio de Eurofound se dice, por ejemplo, que Austria, Finlandia y Suecia tienen unos servicios muy eficaces que en algunos aspectos pueden servir de modelo para otros países.[39]

Si la Garantía Juvenil y la Iniciativa para el Empleo Juvenil se convierten en elementos más estables de las políticas de ocupación europeas, con una mejor financiación de los servicios en los estados miembros más débiles, podrían representar un avance hacia unos servicios sociales más adecuados y responsables en la UE. Sin embargo, existe el peligro de que se consideren tan solo una respuesta *ad hoc* a una emergencia temporal y se abandonen en cuanto caigan las cifras de desempleo. El futuro de los programas indicará si hay una voluntad real de abordar el déficit social de la UE.

4.3 Un enfoque de la política social basado en los derechos sociales

Para que la UE restablezca su legitimidad social, es vital que reforme su planteamiento de la gobernanza de la zona euro. Hasta ahora la respuesta a la crisis de la zona euro ha visto áreas clave de la política social y de empleo sometidas a los valores económicos neoliberales. Las políticas de la UE se han centrado en rebajar las condiciones laborales eliminando la protección del empleo y socavando la negociación colectiva. Por último, esto empuja a los estados europeos a una carrera hacia el abismo, estanca la demanda y la actividad económica y socava aún más los intentos de hacer crecer el empleo y abordar el desempleo juvenil. Al reincorporar los valores sociales en la política de empleo, estos resultados adversos pueden evitarse y las economías de la zona euro pueden volver a reorientarse hacia unas normas nacionales de alto nivel.

En Europa la principal organización de derechos es el Consejo de Europa, que supervisa el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea. En concreto, la Carta Social Europea ha creado normas sociales y laborales sólidas basadas en una serie de derechos sociales. La mejora de las relaciones institucionales entre la UE y el Consejo de Europa ofrece una manera prometedora de reintroducir los valores sociales a escala europea.

[38] Para conocer el caso de Croacia, véase Z. Mrnjavac (2015). «The implementation and problems of youth guarantee model in Croatia». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca) (disponible en http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html).

[39] Eurofound (2015). *Social Inclusion of Young People*.

La gobernanza económica de la UE se lleva a cabo durante el Semestre Europeo, en el que se le concede a la Comisión Europea un papel clave en el desarrollo y la coordinación de políticas. La Comisión elabora el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y publica las recomendaciones específicas para cada país y las recomendaciones como parte de los procedimientos de ejecución (Procedimiento de déficit excesivo y Procedimiento de desequilibrio macroeconómico), respaldadas por un gran número de investigaciones realizadas por su personal. Si la Comisión se viera obligada a integrar los derechos sociales en este proceso, podrían evitarse muchas de las consecuencias adversas que se han observado hasta ahora en ámbitos como la política de empleo. Esta obligación implicaría la realización de análisis de los derechos en el trabajo preparatorio para el Semestre Europeo, lo que permitiría a la Comisión identificar las políticas con riesgo de socavar los derechos.

Cualquier interferencia con los derechos en las recomendaciones de políticas debería justificarse según el principio de proporcionalidad con el que la UE ha abordado históricamente los derechos fundamentales. Es decir, cualquier interferencia con los derechos debería tener un fundamento legítimo, estar prevista en la ley y ser proporcional al objetivo que desea alcanzar. Sin embargo, la Comisión por sí sola no tiene los conocimientos para garantizar que se defienden los derechos. Un vínculo institucional explícito con el Consejo de Europa, por el que la Comisión podría recurrir a los conocimientos del Comité Europeo de Derechos Sociales (el organismo encargado de hacer un seguimiento de la Carta Social Europea), permitiría que se utilizaran las normas de derechos adecuadas. Además, abrir el Semestre Europeo para implicar a los sindicatos y las ONG sociales permitiría un nivel adicional de escrutinio sobre el impacto social de las políticas de la zona euro, lo que ofrecería una manera de recusar, dentro del marco institucional del Semestre Europeo, aquellas políticas que no respetaran los derechos de manera adecuada.

El Consejo de Europa tiene una larga trayectoria en la elaboración de normas estrictas sobre los derechos sociales. Algunos derechos tienen especial importancia respecto de las políticas de empleo promovidas por la Comisión. La Comisión ha intentado descentralizar las negociaciones colectivas y aumentar la flexibilidad del mercado laboral mediante la reducción de los niveles de protección del empleo. Estas políticas se han justificado afirmando que aumentarán los niveles de empleo y abordarán el desempleo juvenil. Por tanto, ¿cómo sería un análisis basado en los derechos? Dos derechos son particularmente importantes: el derecho a la negociación colectiva y el derecho a unas condiciones laborales justas. Ambos derechos se ven perjudicados por las propuestas de políticas de la Comisión, destinadas a descentralizar las negociaciones colectivas y aumentar la flexibilidad del mercado laboral.

Como ya se ha señalado, históricamente la UE ha utilizado la prueba de proporcionalidad en tres etapas. En primer lugar, habría que establecer que las políticas que pretenden interferir con los derechos persiguen un objetivo legítimo. Si el objetivo de la Comisión es aumentar los niveles de empleo, eso es sin duda legítimo. Sin embargo, hay que tener en cuenta también la utilidad de estas políticas para alcanzar ese objetivo. En este punto, es relevante tener en cuenta que en los Euromemoranda y en muchos otros estudios ha habido críticas significativas a las políticas de la Comisión desde una perspectiva económica, con el argumento de que su enfoque actual de políticas socava la demanda doméstica y la actividad económica, por lo que impide el aumento de los niveles de empleo. Estas críticas ponen en duda la legitimidad de estas políticas.

En segundo lugar, las políticas que interfieren con los derechos deben ser establecidas por leyes. Las recomendaciones específicas para cada país y las recomendaciones de los procedimientos de ejecución tienen forma de directivas y los gobiernos de los estados miembros deben idear los aspectos concretos de las políticas. Mientras que las recomendaciones suelen aplicarse a través de la legislación, es pertinente señalar que algunos gobiernos, en concreto los gobiernos español e italiano, han intentado aplicar las políticas exigidas por las autoridades de la UE mediante el uso de decretos-ley. Por tanto, habría que tener en cuenta estas situaciones al analizar si la interferencia con los derechos se lleva a cabo por leyes.

Aunque el enfoque basado en los derechos es atractivo por motivos tanto políticos como económicos, hay que tener en cuenta las tensiones en la agenda de empleo actual. Los derechos que hay que hacer valer (los derechos a la seguridad, al mantenimiento de los ingresos, a la educación, a períodos de excedencia antes de la edad de jubilación) no deben enmarcarse en los patrones tradicionales de empleo: el empleo vitalicio y a tiempo completo. Este modelo ya no es viable (si es que alguna vez lo había sido). Las medidas «asistenciales» neoliberales y otras políticas individualistas, que incrementan la presión para «ganarse la vida», intentan maquillar la socialización creciente del trabajo.

Dos cuestiones cruciales son: (A) hay que tomar en serio la cuestión de la distribución: la desigualdad es, en parte, consecuencia de la externalización de los costes por parte de las empresas, que recurren a la flexibilización y la precarización para transferir los costes de la reestructuración a sus víctimas; (b) y hay que reafirmar las responsabilidades de los organismos públicos para ser los verdaderos agentes de la socialización del trabajo haciendo que la educación, los servicios públicos, las empresas públicas y el empleo público ofrezcan el marco para que haya oportunidades basadas en los derechos para actividades socialmente positivas. Esto debe incluir formas alternativas de empleo a las que la economía social proporciona un punto de orientación útil. Por último, cualquier interferencia con los derechos debe ser proporcional a su objetivo. Sobre esta cuestión, es necesario consultar la jurisprudencia que el Comité Europeo de Derechos Sociales ha elaborado en torno a la Carta Social Europea, que ha abordado directamente numerosos ejemplos de políticas que podrían considerarse proporcionales. El Comité Europeo de Derechos Sociales ha emitido varias actas de no conformidad con relación a las políticas adoptadas a petición de la Comisión. En España, en particular, se ha observado que la descentralización forzosa de las estructuras de negociación colectiva y las disposiciones que permiten a los empresarios minar los acuerdos colectivos interfieren excesivamente con el derecho a la negociación colectiva. Además, se ha señalado que los períodos de prueba excesivos, durante los cuales los empleados trabajan sin ningún tipo de protección contra el despido, interfieren en exceso con los derechos laborales. En este documento no hay suficiente espacio para abordar toda la jurisprudencia relativa a los derechos sociales. Sin embargo, la cuestión es que se han establecido normas claras para estos derechos y que el planteamiento actual de la gobernanza de la zona euro está socavando estas normas.

Tal como se ha demostrado en este Euromemorandum y en los que lo han precedido, las políticas neoliberales o el menoscabo de las normas laborales no pueden servir para abordar el desempleo juvenil de una manera adecuada. Una estrategia alternativa puede basarse en introducir la obligatoriedad de respetar los derechos sociales en el marco de la gobernanza de la zona euro y de la UE en conjunto.

5. El desafío del TTIP y la Asociación del Este (Eastern Partnership)

5.1. Acontecimientos recientes: aumento de las protestas y propuestas de reforma

El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP) no es solo un acuerdo de libre comercio, tal como lo presentó primero la Comisión Europea. Considerado una profundización de un acuerdo de libre comercio, un acuerdo comercial de tercera generación —que se ha llegado a calificar de OTAN económica—, hace referencia a ámbitos que implican opciones sociales, modos de vida y preferencias colectivas. En particular implicaría la eliminación de «barreras no arancelarias» y el Procedimiento de arbitraje de inversor a Estado (ISDS), un régimen de decisiones sobre inversiones internacionales gestionado prácticamente en su totalidad por intereses privados.

El alcance del TTIP afecta al contenido de los conflictos que surgen. Estos conflictos conciernen a la manera de regular la economía (conflictos normativos), mientras que los conflictos provocados por los acuerdos de comercio tradicionales tienen sobre todo que ver con los beneficios y los costes de compensación resultantes entre los sectores económicos (conflictos distributivos).[40]

Los ciudadanos europeos reaccionaron con algo de retraso a esta iniciativa. En general, los pilló por sorpresa, ya que no se había organizado ningún debate público previo sobre el contenido, los problemas o las implicaciones del acuerdo. El movimiento de oposición ha ganado fuerza gradualmente. En octubre de 2015, 250.000 personas marcharon en Berlín para expresar su hostilidad contra el acuerdo. El 45 % de los alemanes se opone a él, frente al 25 % que lo hacía en febrero de 2014. Fuerzas sociales muy variadas, como sindicatos, ONG y asociaciones de consumidores, entre otras, han declarado su hostilidad contra el acuerdo. Un número cada vez mayor de autoridades locales afirman estar «fuera del TTIP». En septiembre de 2015, el 54 % de la población francesa vivía en zonas «fuera del TTIP».

Las autoridades europeas y los estados miembros parecen desconcertados ante el alcance de la oposición. Puesto que surgieron fisuras entre los estados miembros acerca del mecanismo de arbitraje de inversor a Estado, las negociaciones se suspendieron en enero de 2014. Mientras tanto, los EE. UU. tienen dudas respecto a la inclusión de este mecanismo en todos los acuerdos futuros. La Comisión, aunque reconoce el profundo escepticismo de los ciudadanos europeos, se niega a abandonarlo. Preguntado por su opinión, el Parlamento Europeo declaró en una resolución no vinculante de julio de 2015 que estaba a favor del acuerdo.

La amplitud de la oposición del TTIP está obligando a la Comisión a modificar su estrategia comunicativa. Se dice que la nueva política comercial europea (octubre de 2016), con el título «Comercio para todos: nueva estrategia de comercio e inversión de la UE», es más transparente y conecta más con los valores europeos, ya que protege su modelo social y

[40] Siles-Brügge, G.; de Ville, F. (2015). «The transatlantic Trade and Investment Partnership and "normative" trade conflict: a Polanyan moment in Trade?» Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca). http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html .

regulador. No obstante, en un contexto global de liberalización competitiva (el acuerdo de principio sobre el TTP [acuerdo transpacífico], gemelo del TTIP, se firmó en octubre de 2015), la estrategia comercial europea de liberalización total se ha reafirmado. Los grandes países asiáticos son el principal objetivo de los acuerdos de comercio: se está negociando para llegar a un acuerdo de libre comercio con Japón y un acuerdo de inversión con China. Además, se vislumbra el inicio de las negociaciones para otros acuerdos de libre comercio con, por ejemplo, Australia, Nueva Zelanda y Filipinas. El avance fundamental de la política es ampliar aún más el planteamiento de «coalición de voluntades» adoptado por los países ricos, que imponen una liberalización y una desregulación profundas tanto a sí mismos como a los demás.

La Comisión propone una reforma del mecanismo del ISDS por la que se sustituyen los tribunales permanentes ad hoc privados (tal como prevé el TTIP) por una 'corte' de arbitraje permanente que incluya un cuerpo de apelación formado por personas designadas a partir de una lista fija elaborada por los Estados Unidos (EE. UU.) y la Unión Europea (UE).

Aunque estas reformas representan un satisfactorio reconocimiento de los fallos fundamentales de los paneles actuales para resolver disputas, la propuesta de reforma elude los problemas esenciales que plantea el sistema de arbitraje de inversor a Estado (ISDS): la capacidad de las corporaciones para demandar a los gobiernos y, así, atacar las normas adoptadas democráticamente para proteger el interés público. Además, la propuesta conserva las cláusulas generales de los acuerdos de protección de la inversión, lo que deja un amplio espacio a las corporaciones para minar la legislación legítima.

5.2. Las políticas oficiales bajo escrutinio

Consecuencias políticas y un golpe potencialmente mortal para la integración europea

El TTIP es el resultado de una política bilateral y plurilateral de liberalización generalizada del comercio iniciada —bajo la presión de las empresas multinacionales— tras el fracaso de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha de la OMC. La UE ha observado esta política especialmente desde la comunicación de octubre de 2006 «Una Europa global: competir en el mundo». Muchos países industrializados, así como los países emergentes, están comprometidos con el proceso, con la esperanza de preservar sus intereses comerciales.

La crisis europea está reforzando la tendencia a abrir los mercados mientras los gobiernos europeos contemplan las exportaciones y la expansión del libre comercio como una solución. Sin embargo, los motivos principales de la crisis son los errores estructurales de las instituciones económicas europeas y la disminución de la demanda doméstica a causa de las políticas restrictivas dentro de la zona euro.

El proyecto del TTIP es consecuencia de estos dos acontecimientos.

Se suponía que el TTIP iba a impulsar el crecimiento de la economía europea, mejorar la competitividad de las empresas europeas e institucionalizar el dominio de las normas de la UE y los EE. UU. sobre los países BRIC y, en particular, China.[41] Sin embargo, si se aplica, el acuerdo corre el riesgo de ser un fracaso absoluto. Según los estudios encargados por la Comisión para medir su impacto, se prevé que el impacto sobre el crecimiento será

[41] Defraigne, P. (2014). «Departing from TTIP and going plurilateral». En: *Madariaga Paper*, vol. 7, n.º 9.

insignificante.[42] Otro estudio augura un impacto negativo.[43] Es probable que el proceso de liberalización de la competencia sea más provechoso para las corporaciones multinacionales estadounidenses, con su fuerte especialización y el apoyo de un poder único, que para las empresas de una Europa fracturada y en crisis que busca una salida. Por último, lejos de conseguir que China cumpla las normas occidentales, el acuerdo puede generar la formación de bloques comerciales hostiles que socavarían el movimiento de globalización liderado por los EE. UU. De hecho, China ya es el socio privilegiado de los países del sudeste asiático, con los que ya ha firmado muchos acuerdos de libre comercio, y está en proceso de reorientar su producción hacia la demanda doméstica. Este es un esfuerzo que tiene muchas probabilidades de triunfar gracias al tamaño de su mercado doméstico y a su capacidad de movilizar recursos y adaptarse, facilitado por su economía fuertemente administrada y a su concentración del poder político, con lo que se refuerza su capacidad de resistir a las presiones externas para adoptar la liberalización descontrolada de la economía.

Por lo que se refiere a las consecuencias del TTIP para la integración europea, este podría ser el golpe mortal si tenemos en cuenta que la unificación de los mercados (Mercado Común y Mercado Único) y la unificación monetaria fueron dos hitos del proceso de construcción europea. Con el TTIP, el mercado único europeo se diluiría en el gran mercado transatlántico que constituye el objetivo del TTIP. Al mismo tiempo, el sistema de arbitraje de inversor a Estado y el proceso de «convergencia reguladora» debilitarían aún más el poder de los estados europeos, el motor de la integración europea.

Limitando normativas clave y disminución de sus grandes ventajas

Los acuerdos de comercio internacionales consideran cada vez más las normativas domésticas como «barreras comerciales». En los análisis estándar del impacto económico de los tratados comerciales, incluidos los estudios oficiales relativos al TTIP y el CETA, se consideran las normativas como costes puros para las empresas y las diferencias entre las normativas de los diferentes países, tan solo como costes adicionales para estos. Las ventajas de las normativas no entran en los cálculos. Ni tampoco aparecen en los fundamentos estándar para las políticas comerciales.

Sin embargo, estas ventajas para la sociedad y la economía en conjunto son enormes, por ejemplo, con relación a las finanzas, el cambio climático, la contaminación, los productos químicos tóxicos, la inocuidad de los alimentos, la salud pública, las condiciones laborales, la innovación para hacer productos más limpios y seguros, y, como consecuencia, la mayor parte de empresas resulta beneficiada. El organismo de supervisión de la legislación de los EE. UU. calcula que las ventajas en términos económicos de la normativa estadounidense son siete veces mayores que los costes para el período entre 2000 y 2014.[44]

---

[42] Raza, W.; Grumiller, J.; Taylor, L.; Tröster, B. y von Arnim, R. (2014). *ASSESS_TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership.* Informe Anual. Viena: Fundación Austriaca para la Investigación del Desarrollo.

[43] Capaldo, J. (2014). «The Transnational Trade and Investment Partnership». En: *GDEI*.

[44] Oficina de Información y Asuntos Reglamentarios (OIRA) (2010). *2010 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*. Washington, D.C.: Oficina Ejecutiva del Presidente, tablas 1-3 y B-1. (Disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative /reports/2010_Benefit_Cost_Report.pdf); OIRA (2015). *2015 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act*. Washington, D.C.: Oficina Ejecutiva del Presidente, tabla 1-3.

En los años noventa, la OCDE presentó un conjunto de «buenas prácticas reguladoras» y su declaración más reciente tiene una presencia prominente en el TTIP.[45] Estas prácticas consistían en reducir las diferencias en las normativas y, por tanto, las barreras para el comercio y las inversiones. Lo que es importante es que se basaban en las prácticas reguladoras estadounidenses.[46] Si se incluyen en los acuerdos de comercio, es decir, en los tratados internacionales, pueden devenir obligatorias por ley. En el nuevo «Comercio para todos» de la Comisión se dice que la Organización Mundial del Comercio (OMC) debe tener un papel fundamental en la aplicación de las buenas prácticas reguladoras (p. 29).

Según la OCDE, los aspectos clave son: las consultas; las evaluaciones cuantitativas del impacto, con énfasis en el análisis de costes y beneficios y la conversión de todo en importes monetarios; las revisiones regulares de los costes de la normativa existente, y una fuerte vigilancia central. La elección de la mejor opción reguladora es una cuestión técnica de información y cálculo. No se da indicación alguna de que los reglamentos sean opciones políticas y deban implicar participación democrática de las decisiones.

El sistema reglamentario de la UE, tal como se desarrolló en los años ochenta y noventa, ha considerado que los reglamentos son en definitiva una cuestión política, lo que se refleja en la manera en la que se diseñó el sistema, incluidas las evaluaciones del impacto. La cooperación reguladora entre los EE. UU. y la UE empezó a finales de los años noventa y la UE acabó adaptando varias características del sistema estadounidense. El nuevo Paquete para Mejor Regulation de la Comisión, de mayo de 2015, fue más allá e incluyó numerosas consultas y evaluaciones de impacto, por las que los EE. UU. y las asociaciones empresariales habían presionado durante años.

La regulación domestica ha alcanzado la máxima prioridad en la nueva Comisión, que ha señalado insistentemente que regulará menos. El programa REFIT se fija sobre todo en los costes de los reglamentos y ha hecho que muchas propuestas se desestimaran, como las normas mínimas para el permiso de maternidad, el acceso a la justicia medioambiental, la protección del suelo y la supervisión de los fármacos. Muchos grupos de la sociedad civil se alarmaron y crearon un Guardián para la Mejor Regulación en junio de 2015.

El objetivo central declarado del TTIP es alcanzar la «compatibilidad reguladora» entre la UE y los EE. UU. para incrementar el comercio y las inversiones. En especial, implicaría el reconocimiento mutuo de que el marco reglamentario del otro en varios ámbitos tiene resultados equivalentes. Los sistemas reglamentarios deben alinearse bajo «buenas prácticas reguladoras».

El Organismo Permanente de Cooperación en materia legislativa del TTIP estaría formado por funcionarios encargados del comercio y la supervisión de la legislación. En el pasado la Comisión ha mostrado su voluntad de cambiar sustancialmente algunas propuestas después de debatir con las autoridades comerciales de los EE. UU. Es probable que los grupos sectoriales y otros grupos de trabajo hagan la mayor parte del trabajo y estén dominados por las empresas; no hay sugerencia alguna de transparencia para estos.[47]

(Disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/2015_cb/draft_2015_cost_benefit_report.pdf). En todos los años las ventajas superan los costes.

[45] OCDE (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria*.

[46] Mumford, P. (2014). «Regulatory Coherence: blending trade and regulatory policy». En: *Policy Quarterly*.

[47] Comisión Europea (2015). *TTIP – Initial Provisions for chapter on Regulatory Cooperation*. Propuesta textual.

Una vez más, no hay ninguna propuesta para que cualquiera de estos organismos aborde las ventajas de las regulaciones y cómo estas podrían aumentar o mejorar.

La combinación del TTIP y la Mejor Regulación doméstica significaría que las regulaciones se enfrentarían a un camino tremendo lleno de obstáculos. A los filtros y las múltiples consultas de la Mejor Regulación, se sumarían en todo momento las regulaciones transatlánticas para los intercambios y las «partes interesadas» (en la práctica, grandes empresas de ambos lados del océano) haciendo «aportaciones».[48]

Todo esto tendría lugar antes de que los legisladores, es decir, el Parlamento y el Consejo, puedan considerar la propuesta, si es que surge alguna vez.

El TTIP añade una gran cantidad de consultas y procedimientos adicionales a la carga creciente que soportan los recursos cada vez más reducidos de los reguladores, lo que mina su capacidad de regular en interés del público, como ya ocurre en los EE. UU, en la UE y en el Reino Unido.

En una declaración reciente, las principales ONG medioambientales afirmaron que el primer año de la nueva Comisión ha sido «un año perdido para la protección medioambiental». «En términos generales, vemos que la Comisión persigue una desregulación cada vez más peligrosa».[49]

El principio de precaución se ha señalado como objetivo (a debilitar) de la política comercial estadounidense durante varios años. Este principio prácticamente ha desaparecido en las Orientaciones de Mejor Regulación de 2015 para preparar las opciones reguladoras, con el uso de las evaluaciones de impacto.

Hace poco una importante organización de defensa del consumidor de los EE. UU. describió el funcionamiento de estas «buenas prácticas reguladoras» en los EE. UU. ante una comisión del Senado: «Los retrasos injustificados impregnan casi todos los aspectos del proceso regulador [...] el origen del problema es [...] una maraña formada por el proceso de mandato legislativo y múltiples análisis, junto con una influencia inapropiada ejercida por y para las partes reguladas».[50]

En este punto surge la pregunta obvia: ¿por qué este sistema, que debería llamarse «mala práctica reguladora» debe imponerse en todo el mundo?[51]

Es evidente que hacen falta unas «buenas prácticas regulatorias» alternativas. Véase la propuesta a continuación.

Respecto al comercio de servicios y la inversión, las negociaciones para los acuerdos bilaterales TTIP y CETA y el acuerdo plurilateral TISA, que se han producido en los últimos años, se enmarcan dentro de una agenda considerablemente endurecida para reforzar las

[48] HAAR, K. (2015). «Cooperating to deregulate». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca). (Disponible en http://www2.euromemorandum.eu/uploads/haar_ttip_regulatory_cooperation_and_better_regulation.pdf).

[49] Oficina Europea del Medio Ambiente. «Environmental organisations deplore "lost year" for environmental protection». Nota de prensa, 2 de noviembre de 2015.

[50] WEISSMAN, R. «Examining the Federal Regulatory System to Improve Accountability, Transparency and Integrity». Testimonio escrito ante la Comisión Judicial del Senado. 10 de junio de 2015 (p. 23).

[51] Sin embargo, algunos aspectos del sistema estadounidense son superiores que los de Europa, como los relativos a las normas sobre contaminación del aire y emisiones.

normas comerciales y aumentar los derechos de los inversores, tras el fracaso de las negociaciones multilaterales de las GATS sobre servicios de la OMC, en las que otros no accederían a las demandas de los países ricos. Los nuevos acuerdos deben servir para potenciar el planteamiento de «coalición de voluntades» como en el nuevo documento de la UE, «Comercio para todos». Otros se unirían más adelante y un acuerdo más amplio de la OMC consolidaría aún más la liberalización. LO que tiene profundas implicaciones para los servicios públicos.[52]

La consolidación de las liberaciones a través de efectos de «suspensión» y «arrastre» está diseñado expresamente para imposibilitar que cualquier gobierno futuro cambie de rumbo, cualquiera que sea su mandato electoral, incluso en el caso de que una privatización resulte un fracaso evidente. Actualmente se producen muchas remunicipalizaciones del agua, el transporte y el suministro eléctrico en Europa y otros lugares.

Una novedad importante es que la UE ha utilizado por primera vez una «lista negativa» en el CETA y el TTIP, es decir, que todos los servicios no excluidos explícitamente deben liberalizarse por completo, lo que es especialmente peligroso, ya que todos los servicios nuevos del futuro se liberalizan automáticamente; así mismo, los gobiernos tienen muchas dificultades para comprender el alcance de sus compromisos. Es más, el sistema de arbitraje inversor-Estado (ISDS)es especialmente peligroso para los servicios públicos y la privatización, ya que en principio se puede demandar a los gobiernos —gobiernos municipales incluidos— por los cambios reglamentarios que afecten a los beneficios de los inversores extranjeros; no se excluye ningún servicio del alcance del sistema de arbitraje de inversor a Estado.

5.3. Alternativas: una agenda comercial de la UE centrada en la democracia y la cooperación internacional y unas buenas y genuinas prácticas reguladoras

Con el paso del tiempo, las consecuencias del TTIP se perciben más claramente. A cambio de unas ganancias económicas mínimas en el escenario más optimista del estudio oficial —equivalentes a una taza de café por persona a la semana en Europa—, provocaría una gran pérdida permanente del control democrático sobre la regulación de aspectos fundamentales de la sociedad y el medio ambiente. Hay que detener las negociaciones del TTIP y replantearse a fondo de la política comercial de la UE. Los gobiernos o los parlamentos no deben aceptar el CETA, que va aún más lejos que el TTIP en algunos ámbitos, como la forma rudimentaria original del sistema de arbitraje de inversor a Estado y una versión aún más fuerte de la peligrosa «lista negativa» en los servicios.

Un planteamiento comercial alternativo debe basarse en los principios siguientes, para cambiar el rumbo de la política comercial de la UE, y hacer una aportación positiva tanto al modelo social de la UE como a un orden económico internacional basado en el respeto

[52] Las implicaciones para los servicios públicos se abordan en FRITZ, T. (2015). *Public Services under Attack*, publicado por la Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), Corporate Europe Observatory (CEO), la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP), el Instytut Globalnej Odpowiedzialności (IGO), el Transnational Institute (TNI), la Cámara laboral de Viena (AK Vienna) y War on Want.

mutuo y la cooperación y no en la dominación, como sucede en el planteamiento actual de la «coalición de voluntades».[53]

- Establecer la transparencia total de los procesos y los documentos de negociación.
- Celebrar consultas abiertas regulares con los parlamentos nacionales y el de la UE durante las negociaciones, con una verdadera participación pública en cuestiones tan cruciales.
- Proteger el espacio político para regular a favor del interés público.
- Aplicar un enfoque de comercio que tenga en cuenta (i) las preferencias colectivas de los ciudadanos con respecto a la protección de los servicios públicos frente a los acuerdos comerciales; (ii) las lecciones de la crisis financiera mundial después de la desregulación total; (iii) las prioridades de desarrollo de los países socios, en particular de los países menos desarrollados, incluida la soberanía alimentaria, y (iv) las preferencias de desarrollo local.
- Aplicar disposiciones vinculantes relativas al reconocimiento y el cumplimiento de los derechos humanos básicos, especialmente las normas laborales fundamentales de la OIT, el trabajo decente, los derechos de las mujeres y las normas medioambientales internacionales.

Los servicios públicos deben quedar totalmente excluidos de los acuerdos de comercio e inversión, con una definición inequívoca y exhaustiva de los servicios públicos y respetando el espacio para la política de los organismos democráticos, desde los municipales hasta los nacionales, para decidir sobre su evolución. Todo esto ha ganado aún más importancia en la crisis actual.

En segundo lugar, para abordar la imposición obligatoria de altamente problemáticas «buenas prácticas reguladoras» que los acuerdos comerciales suponen, hay que adoptar las siguientes *buenas prácticas reguladoras alternativas* en su lugar:

- Como orientación fundamental, poner el énfasis suficiente en las ventajas de la regulación que son, por lo general, mucho mayores que los costes. Crear mecanismos institucionales para ampliar sus ventajas y no centrarse exclusivamente en sus costes.
- Hacer valer incondicionalmente en los acuerdos internacionales el derecho y la *capacidad* domésticos de regular, sin cargar los reglamentos en exceso con «disciplinas» comerciales internacionales.
- Puesto que muchas decisiones relativas a la regulación, especialmente las que tienen mayores consecuencias, son cuestiones políticas que requieren decisiones democráticas, utilizar planteamientos participativos y ampliar el debate democrático. Utilizar métodos de evaluación de impacto que permitan la evaluación de las opciones políticas reales, es decir, realizar el análisis social con arreglo a criterios múltiples.

[53] Para ver un «mandato de comercio alternativo» elaborado por una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil de Europa, véase: http://www.s2bnetwork.org/trade-time-new-vision/. Las propuestas de posibles reivindicaciones comunes de los movimientos laborales de todo el mundo se presentan en Bieler, A. (2015). «Contesting "Free Trade": Proposals for collective demands towards an alternative trade regime». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca). (Disponible en http://www2.euromemorandum.eu/uploads/bieler_contesting_free_trade_proposals_for_collective_demands_towards_an_alternative_trade_regime.pdf).

- Reconocer las enormes deficiencias de los planteamientos reguladores estadounidenses. Evitar la imposición de una gran carga reguladora sobre los reguladores públicos y las organizaciones de la sociedad civil en procesos demasiado complejos, que conduce a bloqueos y reglamentos tendenciosos. Prestar mucha más atención al regular a la distinción entre los intereses privados y los públicos.
- Prestar la atención adecuada al regular al principio de precaución y cuando este principio debe invocarse realmente.

Con respecto a la Asociación del Este (EP), se necesita urgentemente una EP alternativa, que se centre especialmente en la pobreza y la exclusión social, así como en el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, en particular en la intensidad del consumo de energía y recursos, y contribuya así al desarrollo socialmente y ecológicamente sostenible mientras crea fuertes dinámicas regionales. Con este fin, hay que facilitar el acceso a la financiación comunitaria, permitir que el BERD asuma las partes que los países interesados deben financiar y apoyar a las ONG, permitiéndoles participar en los proyectos de desarrollo.

La política europea de vecindad: la Asociación del Este (Eastern Partnership)

La Política Europea de Vecindad (ENP) hacia los países del este de Europa es indicativa de una estrategia económica cada vez más neomercantilista por parte de la UE y de los fuertes enlaces de la política comercial con consideraciones militares y estratégicas. También es reveladora de la ambigua política de Europa hacia Rusia.

La Asociación Europea (EP) forma parte de la ENP e implica dos grupos de países: los de la ribera sur del Mediterráneo y los seis países caucásicos y del este de Europa, antiguas repúblicas soviéticas.[54] La EP, en forma de acuerdos de asociación, ha despegado rápidamente desde 2009, en un contexto marcado por nuevas fricciones con Rusia (por ej., la admisión de los países bálticos en la OTAN, la guerra en Georgia, los conflictos entre Rusia y Ucrania).

Estos acuerdos, que tienen también una dimensión militar y estratégica,[55] prevén una liberalización del comercio (para establecer zonas de libre comercio bien desarrollado y completo) y la transposición de las normas europeas y las estructuras de gobernanza.

Considerando que estos acuerdos —finalmente firmados por solo tres países (Ucrania, Moldavia y Georgia)— son un primer paso hacia la integración de los países de la EP en la OTAN, Rusia ha fundado la Unión Euroasiática. Al mismo tiempo, en los EE. UU. se debate sobre la dotación de armas a Ucrania y la colocación de armas para sus tropas en los países bálticos, Polonia, Rumanía y Bulgaria.

La política de la EP desvela la falta de coherencia de la política de la UE hacia Rusia. Aunque la UE se ha declarado siempre a favor de fomentar una relación amistosa con ese país, está estableciendo una política de acuerdos de asociación que no puede hacer más que golpear a Rusia y provocar una sucesión de reacciones de consecuencias imprevisibles.

La EP fomenta la desindustrialización de los países del este de Europa y la ampliación de las relaciones asimétricas con la UE. También empeora las divisiones en Europa y la UE:[56]

[54] Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Armenia, Azerbaiyán y Georgia.
[55] Participación de Ucrania, Georgia y Moldavia en varias operaciones militares organizadas por la UE en África.
[56] Dellheim, J. y Wolf, F. O. (2015). «European Neighbourhood Policy - Eastern Partnership». Ponencia presentada en la 21.ª Conferencia sobre Políticas Económicas Alternativas en Europa. Roskilde (Dinamarca) (disponible en http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html).

- entre los estados miembros de la UE partidarios del acceso de los países de la EP y os contrarios al mismo;
- entre los países de la EP y los que se han unido a la Unión Euroasiática.

Estas divisiones están acentuando la fractura de la UE. A la brecha económica (entre los países del núcleo y los de la periferia de la UE) y la división institucional (entre el Reino Unido y el resto) se añade una tercera división, de naturaleza estratégica y militar, en el este de Europa.

La crisis en Ucrania, que alcanzó su punto culminante en 2014, ha mostrado señales de remitir desde principios de 2015: el acuerdo de alto el fuego de Minsk (febrero de 2015) y las declaraciones conciliadoras del lado europeo tras la cumbre de Riga (mayo de 2015), mientras Rusia mitiga su oposición a la aplicación del acuerdo de asociación de la UE con Ucrania, que entrará en vigor en enero de 2016. Sin embargo, hay consenso en que este progreso continúa siendo frágil y no debería impedir que la UE revise su política actual sobre la EP.

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); Frieder Otto Wolf, Berlín (fow@snafu.de).

Declaración de apoyo

Apoyo la orientación general y los principales argumentos y propuestas del

EuroMemorandum 2016

Abordando las múltiples crisis de Europa: agenda para la transformación económica, la solidaridad y la democracia

_____ 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**.**

_____

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 nos apoyen para ello. Plantéese, por favor, la posibilidad de realizar una donación. Alentamos a todas aquellas personas que nos apoyan en la zona del euro a que contribuyan regularmente con nosotros mediante una orden de transferencia periódica.

Me gustaría apoyar el trabajo del Grupo EuroMemo mediante una donación

única _ mensual _ trimestral _ bianual _ anual _
de _____ €.

Por dicho motivo, transferiré una única cantidad o crearé una orden de transferencia periódica para la cuenta siguiente: Nombre de la cuenta: PIW
Concepto: EuroMemo Group
Entidad bancaria: Postbank Hamburg

Dirección: Berliner Freiheit 8, 28327 Bremen, Alemania
Código bancario: 200 100 20. Número de cuenta: 619 128 207
Número IBAN: DE12200100200619128207
Código BIC: PBNKDEFF