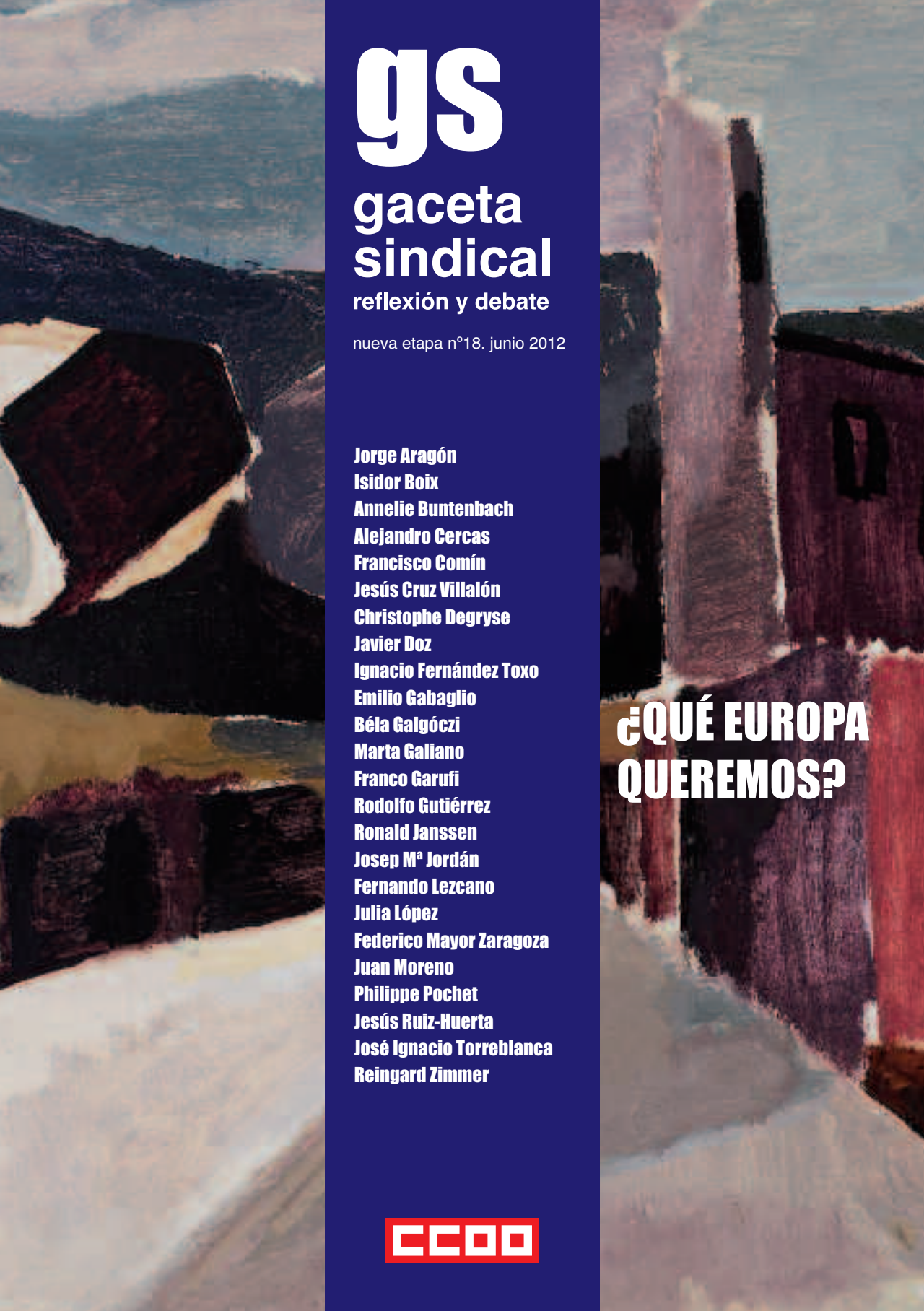


# gs
# gaceta sindical
reflexión y debate

nueva etapa nº18. junio 2012

Jorge Aragón
Isidor Boix
Annelie Buntenbach
Alejandro Cercas
Francisco Comín
Jesús Cruz Villalón
Christophe Degryse
Javier Doz
Ignacio Fernández Toxo
Emilio Gabaglio
Béla Galgóczi
Marta Galiano
Franco Garufi
Rodolfo Gutiérrez
Ronald Janssen
Josep Mª Jordán
Fernando Lezcano
Julia López
Federico Mayor Zaragoza
Juan Moreno
Philippe Pochet
Jesús Ruiz-Huerta
José Ignacio Torreblanca
Reingard Zimmer

# ¿QUÉ EUROPA QUEREMOS?

CCOO

# gs
# gaceta sindical
## reflexión y debate

nueva etapa nº 18 - junio 2012

confederación sindical
de comisiones obreras

**Edita:**
Confederación Sindical
de Comisiones Obreras
Fernández de la Hoz, 12
28010 Madrid

**Dirección:**
Jorge Aragón
jaragon@1mayo.ccoo.es

**Coordinación:**
Aida Sánchez
aida@ccoo.es

**Consejo Editorial:**
Luis Enrique Alonso
Julián Ariza
Rodolfo Benito
Juan Blanco
Isidor Boix
Javier Doz
Salce Elvira
Ricardo Escudero
Miguel Ángel García
Ramón Górriz
Fernando Lezcano
Enrique Lillo
Paloma López
Fernando Puig-Samper
Rosa Sans

**Administración:**
Pilar Álvarez
palvarez@ccoo.es

**Diseño de cubierta:**
Juan Vidaurre
Ediciones Cinca, S.A.

**Producción editorial,
maquetación e impresión:**
Grupo Editorial Cinca

**ISSN:** 1889-4135
**Depósito legal:** M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta
e interiores:**
Menchu Gal

Título de ilustración de cubierta:
*La fábrica,* 1959

Las imágenes de las obras de
Menchu Gal han sido facilitadas
por la Fundación Menchu Gal

# índice


Ignacio Fernández Toxo ..... 11
*Un nuevo contrato social para Europa*

Jorge Aragón
Fernando Lezcano ..... 19
*Notas sobre ¿qué Europa queremos?*

Francisco Comín ..... 33
*El dilema histórico de Europa: integración frente a conflicto*

Josep M.ª Jordán ..... 69
*La crisis y el sentido del proyecto europeo: ¿integración o fragmentación?*

Federico Mayor Zaragoza ..... 77
*Europa y la democracia*

José Ignacio Torreblanca ..... 87
*La UE en el escenario mundial*

Alejandro Cercas ..... 99
*Las implicaciones políticas e institucionales de la nueva gobernanza europea*

Ronald Janssen ..... 111
*El pacto fiscal: cambiar la democracia europea que conocemos*

Christophe Degryse
Philippe Pochet ..... 127
*La nueva gobernanza europea*

Béla Galgóczi ..... 149
*Una "Europa de múltiples velocidades", en espiral descendente*

Jesús Ruiz-Huerta..... 165
*La Unión fiscal como base para refundar la Europa Social. Propuestas para una política fiscal común en la UE*

Marta Galiano..... 191
*El papel del euro en la construcción europea. Implicaciones para el futuro*

Franco Garufi ..... 207
*Crecimiento, políticas de cohesión y fondos estructurales: el debate sobre el presupuesto europeo y el escenario financiero 2014*

Jesús Cruz Villalón ..... 225
*El impacto de la nueva gobernanza europea sobre las reformas nacionales de la legislación y políticas laborales*

Julia López..... 239
*Políticas de solidaridad y estrategias sindicales: las propuestas de la Confederación Europea de Sindicatos*

Javier Doz ..... 251
*Reflexiones sobre la situación de la Unión Europea y su futuro desde una perspectiva sindical*

Emilio Gabaglio
Juan Moreno ..... 273
*La quiebra del modelo europeo, las acciones sindicales nacionales y de la CES. Hacia la europeización de las respuestas*

Reingard Zimmer ..... 283
*Creación de un marco jurídico para la negociación colectiva transnacional en la Unión Europea*

Isidor Boix ..... 299
*Por un sindicalismo europeo que asuma su dimensión global*

Annelie Buntenbach ..... 315
*Un cambio de rumbo para una Europa más social*

Rodolfo Gutiérrez ..... 321
*Empleo y riesgo de pobreza*

**APUNTES**

Declaración sindical del L20 a la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20 ..... 341

Nota biográfica de Menchu Gal ..... 357

# autores

**Jorge Aragón**
Director de Investigaciones
Fundación 1.º de Mayo

**Isidor Boix**
Secretario de Internacional
de FITEQA-CCOO

**Annelie Buntenbach**
Miembro de la Ejecutiva y
Responsable de política europea
DGB

**Alejandro Cercas**
Diputado del Grupo Socialista
en el Parlamento Europeo

**Francisco Comín**
Catedrático de Historia e
Instituciones Económicas
Universidad de Alcalá

**Jesús Cruz Villalón**
Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

**Christophe Degryse**
Investigador senior
Instituto Sindical Europeo

**Javier Doz**
Secretario de Internacional de CCOO

**Ignacio Fernández Toxo**
Secretario general de CCOO
Presidente de la Confederación
Europea de Sindicatos

**Emilio Gabaglio**
Exsecretario general de la Confederación Europea de Sindicatos

**Béla Galgóczi**
Investigador senior
Instituto Sindical Europeo

**Marta Galiano**
Economista
Área de Estudios y Análisis
Consejo Económico y Social de España

**Franco Garufi**
Coordinador del Área de Política de Cohesión Económica y Social y del Mezzogiorno
CGIL

**Rodolfo Gutiérrez**
Catedrático de Sociología
Universidad de Oviedo

**Ronald Janssen**
Economista
Asesor de la Confederación Europea de Sindicatos

**Josep Mª Jordán**
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad de Valencia

**Fernando Lezcano**
Secretario de Comunicación de CCOO

**Julia López**
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Pompeu Fabra

**Federico Mayor Zaragoza**
Presidente
Fundación Cultura de Paz

**Juan Moreno**
Consejero
Comité Económico y Social Europeo

**Philippe Pochet**
Director general
Instituto Sindical Europeo

**Jesús Ruiz-Huerta**
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad Rey Juan Carlos

**José Ignacio Torreblanca**
Head of Madrid Office and Senior Policy Fellow
The European Council on Foreign Relations

**Reingard Zimmer**
Profesora de Derecho del Trabajo
Universidad de Hamburgo

**Ignacio Fernández Toxo**

# Un nuevo contrato social para Europa

LA construcción europea está en crisis. Seguramente una parte de la situación por la que ahora atraviesa deviene de algunas decisiones que se han adoptado en el pasado, o de la ausencia de ellas, pero si hay una razón para afirmar que la UE está en crisis es, sin duda, la forma en que se está gestionando desde Bruselas la crisis financiero-económica por la que atravesamos.

Las respuestas orquestadas desde las instituciones europeas para enfrentar la crisis han dejado en evidencia, más que cualquier otra cuestión, las insuficiencias institucionales, los titubeos políticos, las visiones contrapuestas y el hegemonismo del eje franco alemán que se han dado en su seno, al menos hasta las recientes elecciones a la presidencia francesa.

Asimismo, el deterioro de las condiciones de vida que esas políticas están suponiendo para la mayoría de los países, particularmente aquellos que sufren la crisis de manera más aguda, ha contribuido, de un lado, a un acelerado distanciamiento de la ciudadanía respecto a la Unión, a la que se ve como parte del problema y no de la solución y, de otro, como consecuencia de lo anterior, al crecimiento social y electoral de formaciones de claro signo antieuropeo por lo que tienen de nacionalistas y populistas, cuando no abiertamente fascistas.

Si añadimos a esta situación las consecuencias económicas de las políticas que se están llevando a cabo, estancamiento económico, recesión, destrucción de tejido productivo, incremento del desempleo, crisis de la deuda, crisis del euro… concluiremos que hoy no es descabellado interrogarse sobre si la Unión Europea superará esta prueba de fuego o desaparecerá arrastrada por ella.

Es difícil aventurar una respuesta, pero sí podemos adelantar una voluntad. Para el movimiento sindical español, que nosotros representamos, el proyecto de construcción europea debe seguir adelante pero, dadas las debilidades que ha demostrado y la falta de credibilidad de la que goza, sólo podrá hacerlo si entre todos contribuimos a refundarlo.

En mi opinión, la crisis de la UE es fruto de la concurrencia de tres fenómenos: la insuficiente institucionalización, con el consiguiente déficit democrático y social, y la ausencia de verdaderos instrumentos para la intervención económica; el repliegue nacionalista que se ha producido, fruto del limitado tejido institucional y de las consecuencias sociales de la crisis en la que nos encontramos; y la hegemonía de las posiciones neoliberales que han inspirado las recetas de la UE ante la crisis económica, que tan bien ha venido representando el tándem Merkel-Sarkozy y que se asienta en las mayorías conservadoras que, al menos hasta ahora, se daban en la casi totalidad de los gobiernos europeos.

No es la primera vez que llamamos la atención sobre la lenta y limitada institucionalización del proyecto europeo concebido como un espacio de cooperación, sobre sus insuficiencias democráticas y su escasa sensibilidad social, pero ahora, cuando estos elementos eran más necesarios que nunca para dar respuestas ágiles y eficaces para acometer la situación, es cuando más se echan de menos y explican el creciente peso de intereses económicos privados en las políticas europeas.

Esto que acabo de afirmar se ve muy claramente en el ámbito de la intervención económica. En Europa nos hemos dotado de una moneda única sin avanzar en una política fiscal común, en la que se hubiera podido establecer una tasa a las transacciones financieras; sin disponer de un Presupuesto; sin regular las posibilidades de intervención del Banco Central Europeo en situaciones determinadas, como está sucediendo con la crisis de las deudas soberanas, en la cual la emisión de eurobonos hubiera permitido aliviar la presión especulativa de los mercados.

El frustrado proyecto constitucional que, pese a sus limitaciones, el movimiento sindical europeo apoyó, posiblemente hubiera servido para reaccionar con mayor prontitud, equilibrio y solidaridad ante la crisis. En todo caso, es evidente que ni el Consejo ni la Comisión ejercen de auténtico gobierno europeo, que el Parlamento tiene un papel subordinado y meramente deliberativo y que sobre la indefinición de roles y las resistencias propias de quienes no han entendido la necesaria cesión de soberanía, se alzan aquellos que tienen más claros sus intereses para que las políticas que a ellos les son útiles se conviertan en las políticas de la Unión.

En efecto, la insuficiencia del entramado institucional europeo contribuye a explicar también los juegos de poder en su seno. La hegemonía de Alemania y la configuración del eje París-Berlín ha sido posible no solo por el peso específico de estos países en el concierto europeo, ni siquiera por el lugar que ocupan en el reparto de papeles que se produce con la crisis; se explica fundamentalmente por la debilidad

de las instituciones comunitarias, que permiten que un par de países ocupen el lugar que le correspondería al Gobierno europeo y a su Presidente.

La ausencia de un marco institucional más sólido y de una pedagogía que fomente el sentimiento europeísta entre los ciudadanos de los diversos países, ha disparado la tendencia centrífuga de corte nacionalista.

El repliegue a los Estados Nación se explica por esa ausencia de marco institucional, pero hay otras razones, entre las que destaca el progresivo distanciamiento de los ciudadanos de los diversos países ante unas instituciones, unos representantes políticos y unos funcionarios que hasta la crisis eran percibidos como burócratas internacionales, que no se sabía exactamente a que se dedicaban, pero que eran terriblemente onerosos. Con la crisis, esa percepción, que en términos estadísticos siempre había sido minoritaria, se ha visto amplificada por las durísimas consecuencias sociales que las políticas que emanan de la Unión están teniendo, particularmente en los países periféricos. El repliegue nacionalista se explica también por la oportunidad que la crisis ofrece a las formaciones más reaccionarias de instrumentalizar el sufrimiento de la gente volviéndolas contra Europa. Este fenómeno, que ha venido alimentándose a lo largo de mucho tiempo, no solo ha crecido exponencialmente en lo social, sino que ha alcanzado unas cotas preocupantes en lo electoral.

En este sentido, hemos podido observar cómo algunos dirigentes políticos, al acercarse los procesos electorales, han ido modificando su posición respecto a la emigración a medida que crecía la influencia de dichas formaciones.

Pese a todo, la mayoría de la ciudadanía de los diversos países se sigue declarando europeísta, incluso en Grecia, país que sufre cómo nadie el desastre social que están suponiendo las políticas europeas y las presiones para influir en los resultados de las elecciones de junio de este año, aun a riesgo de agravar la crisis de la deuda, como es patente en el caso de España.

La hegemonía neoliberal y la prevalencia de los intereses de determinados países sobre el conjunto de la UE explican el tipo de respuesta que se ha dado a la crisis.

Todas las medidas adoptadas, especialmente desde mayo de 2010, como los reglamentos para la gobernanza económica, el Pacto por el euro Plus, el Pacto Fiscal o los planes de estabilidad, tienen la misma filosofía de fondo: la desregulación en

materia de derechos laborales, el desmantelamiento de las políticas sociales y del Estado del Bienestar y el debilitamiento del poder sindical.

Quien dicta las políticas que debe desarrollar la Unión Europea con la actitud cómplice y sumisa del resto de países, ha interpretado la crisis como una oportunidad para soltar el lastre que, según ellos, impide que Europa pueda competir en un mercado globalizado con posibilidades de éxito. Considera que ante la pujanza económica de los países asiáticos —basada en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, que no goza de derechos laborales ni de sindicatos libres— o la omnipresencia de EEUU —donde desde la época de Reagan se han deprimido las rentas salariales, la presencia sindical y que nunca ha contado con verdadero sistema de bienestar— sólo se puede competir si Europa se pone a su altura.

Asistimos así a un cambio de paradigma. Si Europa siempre se había distinguido por sustentar su modelo económico en unos derechos laborales y sociales avanzados, ahora se trata de renunciar a ello y hacer lo que hacen aquellos que más éxito económico cosechan, sin tan siquiera pararse a pensar por qué los países europeos que más han desarrollado su modelo social y que han desplegado un sistema fiscal más potente y equilibrado están soportando mejor los efectos de la crisis.

No hace falta decir que esa apuesta es un disparate de nefastas consecuencias para las gentes de Europa y para el mismo proyecto de construcción europea.

En estas condiciones no es de extrañar que cada día que pasa se sumen opiniones de rechazo a las instituciones europeas y sus políticas; no es de extrañar que cobre fuerza el debate sobre la misma viabilidad del proyecto europeo.

Nosotros no tenemos ninguna duda. En el seno de la Confederación Europea de Sindicatos hemos propuesto impulsar **"un nuevo contrato social europeo"**. Pese al bochornoso espectáculo que se está dando desde Bruselas o Berlín, estamos convencidos de que la mejor salida para enfrentar la crisis y para el futuro es más Europa. Necesariamente refundada.

Esa refundación debe empezar por enfrentar la crisis económica estableciendo políticas que combinen la reducción del déficit, en plazos razonables, con estímulos a la actividad económica que permitan recuperar la creación de empleo. Debe sustentarse en el restablecimiento del derecho laboral y la recuperación de los derechos sociales y el Estado de Bienestar como signos de identidad europea. Debe continuar por desplegar una ambiciosa pedagogía de los valores europeos entre la ciudadanía

de los diversos países, y debe acometer la elaboración de una nueva carta constitucional donde se establezcan verdaderos mecanismos de integración económica y fiscal y donde la democracia política y la justicia social sean sus principales rasgos definitorios.

La actual correlación de fuerzas no es muy favorable para que este proyecto de refundación se abra paso, pero empieza a haber signos de que las cosas se mueven: las recientes elecciones presidenciales en Francia y en uno de los *lander* más importantes de Alemania así lo indican. Podemos estar ante un cambio de ciclo político en Europa que favorecería la inflexión necesaria en el orden actual de las cosas.

A reflexionar y debatir sobre éstas y otras muchas cuestiones, hemos querido dedicar este número de Gaceta Sindical.

Ignacio Fernández Toxo
*Secretario general de CCOO*
*Presidente de la*
*Confederación Europea de Sindicatos*

**Jorge Aragón**
**Fernando Lezcano**

# Notas sobre ¿qué Europa queremos?

LA Unión Europea vive la crisis más grave desde su creación en los años 50, hasta el punto de que cada vez es más frecuente leer análisis que plantean su posible ruptura, a partir de la salida de Grecia de la zona euro con consecuencias desconocidas sobre el resto de Estados miembros; un tema hasta ahora considerado como tabú. También va siendo habitual establecer un paralelismo entre la crisis actual y la depresión de los años 30, no solo en términos económicos —la posibilidad de que la llamada Gran recesión de 2009 se esté transformado en una nueva Gran depresión— sino especialmente políticos, recordando que los errores del Tratado de Versalles y el empecinamiento en las políticas de austeridad provocaron el derrumbe de la Republica de Weimar en Alemania y de la democracia, dando paso al III Reich y al nazismo que derivó en la II Guerra mundial. ¿Estamos viviendo una nueva guerra europea, en este caso no bélica sino económica, que dé al traste con las bases sobre las que se fundó la construcción europea como espacio político y democrático de convivencia pacífica? ¿Es posible la ruptura de la Unión Europea? ¿Estamos asistiendo al desmantalemiento del Estado de bienestar y del modelo social europeo porque no hay alternativas?

La gravedad de estas preguntas, que se plantean ya con frecuencia en los medios de comunicación, es buena muestra de la situación de emergencia que estamos viviendo y que requiere una reflexión más allá de los sobresaltos cotidianos de la evolución de la prima de riesgo de algunas deudas soberanas o las bolsas de valores, de las crecientes dudas sobre la situación del opaco sistema financiero a pesar de que la crisis se inició hace un lustro, del continuado anuncio de medidas de recortes en el gasto público en los países más endeudados, o del permanente y cada vez más alarmante aumento de las cifras desempleo, pobreza y sufrimiento social. Y es a esta reflexión a la que pretende contribuir esta *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* con el título de ¿Qué Europa queremos?, desde la consideración de que la construcción europea es un proyecto no solo económico sino político y social, que tiene como referente la democracia y el Estado de bienestar y que necesita la implicación del conjunto de la ciudadanía, sea del país que sea.

## UN DIAGNÓSTICO EQUIVOCADO

Merece recordar algunos de los factores que contribuyen a explicar que la crisis haya llegado a su situación actual. En primer lugar, porque se llevó a cabo un diagnóstico equivocado de sus causas, tanto en el ámbito internacional como en el de la UE. Se consideró que era una crisis financiera, aunque rápidamente se demostró que se extendía con especial intensidad a la economía productiva. Además, porque se pensó que afectaba a los países más desarrollados (EEUU y UE), sin implicar a los países emergentes y los menos desarrollados —la hipótesis de la desconexión— lo que, vistas las previsiones económicas de los organismos internacionales, se está demostrando falso. También, porque se creyó que era una crisis pasajera y, tras la Gran recesión de 2009, a partir de 2010 florecerían "los brotes verdes al final del túnel".

Finalmente, porque en el ámbito de la UE se consideraba —desde la óptica de la hegemonía económica del gobierno conservador de Alemania— que era una crisis solo de algunos países, los llamados periféricos, que debían hacer frente individualmente al alto nivel de endeudamiento que habían generado en la etapa de expansión y a sus "burbujas" financieras y/o inmobiliarias.

Y sobre estos diagnósticos equivocados se aplicaron políticas erróneas. En el ámbito internacional se recurrió a los acuerdos en un improvisado y a-democrático G20, sin capacidad ejecutiva, y al que las bastante obsoletas instituciones internacionales —el FMI, el BM o la OMC— asisten más como observadores que como protagonistas. El resultado es que, tras los primeros y esperanzadores acuerdos en 2008 y 2009 con vistas a fomentar una coordinación de las políticas económicas para impulsar activamente la recuperación, adoptar las reformas necesarias para una mejor regulación del sector financiero, evitar la inestabilidad y la especulación y promover que el crédito volviera a fluir hacia las empresas productivas, los citados acuerdos quedaron solo en declaraciones de intensiones que no se han llevado a cabo. La diferente situación económica de los principales países ha llevado, finalmente, a una política de "cada uno a lo suyo".

Buena muestra de la falta de cooperación internacional fue el fracaso de la petición de la UE, en la Cumbre del G20 celebrada el 3 de noviembre de 2011 en Cannes, bajo presidencia francesa, de un mayor apoyo internacional en las intervenciones contra la crisis de las deudas soberanas. A esta falta de cooperación internacional ha contribuido directamente la propia UE, que no ha sido capaz de hablar "con una sola voz" sino expresando la posición individual, a veces contradictoria, de sus principales Estados miembros.

Con ello, se han seguido manteniendo el papel de las corruptas agencias de *rating*, los paraísos fiscales y los procesos especulativos relacionados con los flujos de capital no solo en los mercados financieros sino hacia los mercados de materias primas, como el oro, pero también de productos básicos de alimentación, de consecuencias devastadoras principalmente en los países empobrecidos, pero no sólo, y agravados por el aumento de los precios de los productos energéticos, en especial del petróleo. Tampoco se ha avanzado en el establecimiento de una nueva arquitectura institucional que, desde la ONU al FMI, reflejaran el creciente sentido multipolar de mundo actual, lejos del diseñando tras la II guerra mundial. Y, con este abandono, la pérdida de impulso de los compromisos de actuar internacionalmente para combatir el cambio climático, cumplir los Objetivos del Milenio o fomentar el trabajo decente.

## UNAS POLÍTICAS ERRÓNEAS: LA OBSESIÓN CONSERVADORA POR LA AUSTERIDAD

Las políticas adoptadas desde mayo de 2010 en la UE se han centrado en las llamadas políticas de austeridad como única vía para actuar frente a la crisis, partiendo de la idea antes señalada de que esta era un problema exclusivo de los países más endeudados.

La ortodoxia de los gobiernos conservadores ha impuesto la vía de reducción de los niveles de déficit y deuda pública, endureciendo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con nuevos procedimientos de control y sanción por parte de las instituciones europeas, mediante el establecimiento de las nuevas medidas de gobernanza económica (conocido como “six pack”) para todos los países miembros, y la adopción de medidas adicionales de control —especialmente para la zona euro— que incluyen también el control de algunos desequilibrios macroeconómicos, y que incorporan las llamadas reformas estructurales —en particular las relacionadas con la desregulación del mercado de trabajo, la negociación colectiva y los procesos de formación de salarios— a las políticas de austeridad. Una orientación que ha tomado cuerpo en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (conocido como Pacto Fiscal) de carácter intergubernamental, firmado a principios de marzo de 2012 y al que se han incorporado un total de 25 países, con la exclusión del Reino Unido y la República Checa.

Rápidamente se ha dejado de lado gran parte de la Estrategia UE 2020 —aprobada a principios de 2010 para orientar las actuaciones conjuntas en toda la déca-

da— que vino a sustituir a la Estrategia de Lisboa 2000-2010 y que incorpora, a pesar de sus limitaciones, medidas de actuación común para fomentar el crecimiento y el empleo, mejorar los niveles educativos y la investigación y la innovación como bases para fomentar la competitividad de la UE y luchar contra la creciente desigualdad social y la pobreza. Merece recordar su título: "Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador" para comprender el corto alcance de sus compromisos en el escenario de la crisis. En realidad, se está eligiendo el camino no inteligente de recortes del gasto público sin crecimiento.

Este empecinamiento en los ajustes presupuestarios ha acabado con las tímidas perspectivas de una cierta recuperación de la economía y el empleo en la Unión Europea que se atisbaban en el primer trimestre de 2011, y ha llevado a un nuevo agravamiento de la crisis, al estancamiento económico en el conjunto de la UE y a la entrada en recesión de un número importante de países, no solo los llamados periféricos.

## POCAS MEDIDAS PALIATIVAS, CORTOPLACISTAS Y TITUBEANTES

Paralelamente, las pocas medidas paliativas que se han ido adoptando para afrontar la crisis de la deuda han sido titubeantes y tardías como la creación el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) a final de 2009, con carácter temporal y una insuficiente dotación, cuyo presupuesto tuvo que ser ampliado pocos meses después, y la posterior creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad a final de 2011, como instrumento permanente que debería estar en funcionamiento a mitad de 2013; fecha que se ha tenido que adelantar a mediados de 2012 por el agravamiento de la crisis.

También lo han sido las intervenciones del Banco Central Europeo para facilitar liquidez a las entidades financieras y suavizar la crisis de las deudas soberanas, que se han hecho con carácter excepcional, solo a final de 2011 y principios de 2012, sin proyección de futuro, soslayando deficiencias institucionales que deberían haber sido corregidas y solo cuando, tras aumentos de los tipos de interés de referencia en 2008 y a mediados de 2011, la evidencia de la gravedad de la crisis era manifiesta.

El resultado ha sido que a los rescates de Irlanda y Portugal se sumó la necesidad de un nuevo rescate a Grecia, en julio de 2011, suavizando los leoninos tipos de interés y los periodos de vencimiento de la deuda inicialmente establecidos en el primer

rescate, que solo se ha hecho efectivo a principios de 2012 con una importante quita a las entidades financieras prestamistas, pero manteniendo las condiciones de un gravísimo ajuste fiscal que condena al país a una depresión larga y severa.

Y son estos factores: un diagnóstico erróneo de la crisis, una política suicida de austeridad y acciones positivas pero parciales, tardías y muy lentas en su ejecución, los que explican la creciente profundización de la crisis y la extensión del llamado "contagio" de problemas focalizados de algunos países de tamaño relativamente reducido (como Grecia, Irlanda y Portugal) a países como España e Italia (demasiado grandes para caer sin que caiga o se fragmente el euro) pero también a otros como Bélgica, Holanda y Francia.

## EL CUESTIONAMIENTO DE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DEL PROYECTO EUROPEO

Es de subrayar que esta nueva gobernanza se haya desarrollado con el creciente protagonismo de las decisiones adoptadas por el hasta ahora llamado "eje Alemania-Francia" en detrimento de las instituciones europeas, tanto de la Comisión y el Parlamento Europeo como del propio Consejo Europeo. Un hecho reflejado en la pérdida de importancia de las Presidencias rotatorias en la toma de decisiones, o en el rechazo de ambos países a la propuesta de Herman Van Rompuy como Presidente del Consejo, apoyada por la Comisión, de estudiar la posibilidad de llevar a cabo una emisión conjunta de deuda a largo plazo por los países de la eurozona. También, en la decisión de que el acuerdo para la "constitucionalización" de la regla de estabilidad presupuestaria a lo largo de ciclo económico se recogiera en un tratado internacional/intergubernamental, que no se incorpora al corpus comunitario. Un reflejo de lo que se ha dado en llamar la germanización del proyecto europeo, aunque sería más adecuado hablar de la europeización de la política conservadora alemana, que puede generar una Europa no a dos sino a muchas velocidades, con una creciente fragmentación política expresada en una especie de "*frankenstein* institucional".

La crisis económica, la falta de respuestas cooperativas para promover el crecimiento y el aumento del empleo y la opción por un gobierno basado en las políticas de austeridad que solo producen más desempleo, pobreza y sufrimiento social, están generando una creciente pérdida de las señas de identidad común de la construcción europea entre los ciudadanos y la vuelta al enfrentamiento entre países, y a que cada vez se dé más crédito a los discursos pre-fascistas que echan la culpa de lo

que ocurre a los vecinos —los alemanes son unos autoritarios, los españoles unos vagos, los franceses unos soberbios, los escandinavos egoístas, los griegos mentirosos…— y, cómo no, a los inmigrantes, y cuyo reflejo más evidente es el creciente protagonismo de partidos políticos de extrema derecha en las elecciones políticas de múltiples países.

## LAS CONSECUENCIAS DE UN ENFOQUE ASIMÉTRICO, NACIONALISTA Y NO COOPERATIVO DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

La crisis europea actual está poniendo de manifiesto la inconsistencia de haber adoptado una Unión Monetaria sin políticas fiscales comunes, más allá del Pacto de Estabilidad, y sin un presupuesto europeo significativo, es decir, sin avanzar acompasadamente en la Unión Económica y Política, y en la Europea Social, como ya apuntó hace años la CES con su "sí crítico al Tratado de Maastricht" y como también pusimos de manifiesto en CCOO en 1998, antes de la entrada en vigor del euro, señalando: "La creación de la Unión Económica y Monetaria supone un paso necesario y coherente en el desarrollo del Mercado Único Europeo, pero la cesión de soberanía que implica la renuncia a los tipos de cambio para regular los desequilibrios económicos en cada país —y a la autonomía de la política monetaria y fiscal— requieren el desarrollo de un presupuesto comunitario con un significativo potencial estabilizador frente a perturbaciones que afecten de manera diferente a cada uno de ellos —los llamados *shocks* asimétricos— en cuya ausencia se pondrá en peligro el propio objetivo de estabilidad que inicialmente se pretendía conseguir."[1]. Una inconsistencia que se vio agravada con las sucesivas ampliaciones, hasta constituir la UE27 sin haberse dotado de compromisos políticos e institucionales coherentes con la ambición del proyecto que se abordaba. Merece recordar el fracaso de establecer una Constitución europea y el pobre contenido del Tratado de Lisboa, que se aprobó en diciembre de 2009, con unos compromisos incapaces de hacer frente al escenario de la crisis económica.

Sin embargo, quizás la primera enseñanza de la crisis es el camino erróneo de las políticas nacionalistas que defienden los gobiernos conservadores, que parecen no querer entender que las economías europeas están crecientemente interrelacionadas y que lo que para algunos países se traducía en déficit de su balanza exterior por cuenta corriente era la otra cara de la moneda de los superávits de otros países, principalmente de Alemania. Y ha sido esta interrelación la que explica que, con una

[1] Aragón, J. (1998): "Unión Monetaria y empleo en la construcción europea", en *Euro y empleo*. CES.

moneda común y en un período de bajos tipos de interés, los déficits de unos países se hayan financiado con los flujos de capital y crédito de los países con excedente, con lo que obtenían sustanciosos beneficios, al menos en apariencia, alimentando las burbujas financieras e inmobiliarias.

Esta evidente interrelación también explica que la opacidad en los balances de las entidades financieras en los países periféricos, en sus niveles de solvencia —como en esta coyuntura el caso de España—, tenga su claro correlato en la opacidad de los niveles de riesgo que tienen contraídos las entidades financieras de países como Alemania, Francia o Reino Unido. El proceso de "desendeudamiendo" —fundamentalmente privado— de los países periféricos está en estrecha relación con la situación de las entidades financieras de los países prestamistas, aunque se intente lanzar la cortina de humo de que el problema es principalmente de la deuda pública cuando su origen real ha sido una acumulación parasitaria de capital privado. Sin embargo, siguen sin desarrollarse mecanismos suficientes de regulación y supervisión de las entidades financieras en el conjunto de la UE y no solo de los países periféricos, aunque sean estos los que están en el "punto de mira" de las instituciones europeas; pero sus destinos están claramente interrelacionados.

El problema de fondo está en este enfoque asimétrico, que se agudiza con las políticas de reducción de gasto que no solo llevan a la recesión económica sino que hacen impagables las deudas, generando una creciente fragmentación del espacio europeo. Y merece tener en cuenta que una UE fragmentada ocupa un papel muy marginal en un escenario mundial cada vez más multilateral, con una creciente presencia de los países emergentes —especialmente China— y la sitúa cada vez más en la "periferia internacional"; una situación que no solo afecta a los países europeos periféricos sino también a Alemania y al conjunto de los Estados miembros.

## CONSTRUIR UN NUEVO ESCENARIO POLÍTICO Y SOCIAL

La CES, en su Resolución de marzo de 2011, criticó el nuevo proceso de gobernanza y lo hizo planteando propuestas en positivo, relacionadas con aumentar la dotación de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF), reducir los tipos de interés, emitir eurobonos y, especialmente, con la propuesta de un Programa Europeo de Inversiones del 1% del PIB financiado mediante diferentes impuestos (transacciones financieras, paraísos fiscales, impuestos sobre las rentas altas, armonización de bases del impuesto a empresas). También, evitando el destructivo círculo vicioso del ajuste fiscal en el corto plazo haciéndolo de forma más pausada

(situar el objetivo del déficit público del 3% en 2016-17). Igualmente ha defendido la necesidad de evitar la precariedad laboral y salarial (establecer salarios mínimos...) porque los salarios son el motor de la economía y no un instrumento de ajuste (Resolución del Congreso de Atenas). Unas propuestas que ha resumido en la defensa de un nuevo contrato social europeo.

Esta perspectiva subraya la necesidad de entender los problemas y propuestas desde una perspectiva común —lo que da sentido a la propia CES— más allá de posiciones puramente nacionales, desarrollando una estrategia europea común de crecimiento, abogando por un Pacto Europeo de Inversiones para evitar que las políticas de ajuste acaben transformando la recesión económica en una prolongada depresión en Europa. El objetivo es acordar medidas que fomenten el crecimiento económico y, específicamente, para "reindustrializar" los países con más déficit y deuda exterior, evitando la competencia salarial y fiscal como vía de salida y de agudización de la crisis, potenciando nuevos sectores de alta demanda que fomenten las exportaciones y faciliten el pago de su deuda.

Como apuntábamos en el anterior número de esta revista, "hay alternativas y hay que construirlas política y socialmente", y en este sentido merece hacer una breve referencia al nuevo escenario que se plantea tras el triunfo de François Hollande en las recientes elecciones presidenciales francesas, y en las elecciones regionales de otros países como Alemania o el Reino Unido, que permiten atisbar algunos cambios en el aplastante mapa conservador que hegemoniza el marco político europeo.

Estos cambios tienen que ver con el progresivo reconocimiento del fracaso de las políticas de austeridad aplicadas en la UE, y con que el debate entre austeridad y crecimiento esté ocupando un mayor espacio en los debates políticos —como en la reciente cumbre del G-8 en Camp David o en la Cumbre informal y extraordinaria del Consejo Europeo a final de mayo. Ciertamente, sus resultados son exiguos y contradictorios, con notables dudas sobre si sus declaraciones se quedarán en mera retórica o se plasmarán en medidas concretas.

La adopción de una "agenda para el crecimiento" es imprescindible para romper el destructivo fundamentalismo de la austeridad basada en los recortes públicos, que llevan a la ruptura de la construcción europea. Pero también obliga a recordar que el crecimiento no es un fin en sí mismo sino que debe estar asociado a objetivos como la creación de empleo de calidad, la lucha contra la pobreza o la sostenibilidad ambiental, y también obliga a repensar el concepto de austeridad, que no necesariamente tiene que estar basado en los recortes del gasto público, como está ocu-

rriendo en la actualidad, sino en la lucha contra el despilfarro, la corrupción y el fraude, y también contra modelos de consumo ajenos a las necesidades sociales no mercantiles, depredadores del medioambiente y basados en una distribución de la renta crecientemente desigual.

Merece la pena, para cerrar estas páginas, revivir las reflexiones sobre la austeridad planteadas por el secretario del PCI, Enrico Berlinguer, en enero de 1977 en las Conclusiones ante la Convención de intelectuales en Roma, en el contexto de una crisis muy diferente: *La austeridad no es hoy un mero instrumento de política económica al que hay que recurrir para superar una dificultad temporal, coyuntural, para permitir la recuperación y la restauración de los viejos mecanismos económicos y sociales. Así conciben y presentan la austeridad los grupos dominantes y las fuerzas políticas conservadoras. Para nosotros, por el contrario, la austeridad es el medio de impugnar por la raíz y sentar las bases para la superación de un sistema que ha entrado en una crisis estructural y de fondo, no coyuntural, y cuyas características distintivas son el derroche y el desaprovechamiento, la exaltación de los particularismos y de los individualismos más exacerbados, del consumismo más desenfrenado. Austeridad significa rigor, eficiencia, seriedad y también justicia, es decir, lo contrario de lo que hemos conocido y sufrido hasta ahora y que nos ha conducido a la gravísima crisis cuyos daños hace años que se acumulan y se manifiestan hoy en Italia en todo su dramático alcance. Es, pues, en base a este enfoque como el movimiento obrero puede enarbolar la bandera de la austeridad.*[2] Un debate —austeridad/crecimiento— que no va a ser fácil pero que es imprescindible y que requiere la convocatoria de muchas fuerzas sociales para conformar "un nuevo contrato social" que dé nueva vida a la construcción de Europa.

## AGRADECIMIENTO A LOS AUTORES

De todos estos temas tratan estas páginas, comenzando por analizar el proyecto de construcción europeo desde una perspectiva histórica, sobre el que tratan los trabajos de Francisco Comín, José M.ª Jordán Galduf y Federico Mayor Zaragoza, que nos aportan elementos fundamentales para comprender la situación actual y que dibujan el marco de referencia del conjunto del monográfico. Un segunda parte aborda el papel de la UE en el escenario actual, que analiza José Ignacio Torreblanca, y las implicaciones de la "nueva gobernanza europea" tanto desde el ámbito político como económico y social, en las que se centran las reflexiones de Alejandro

[2] Berlinguer, Enrico (1978): *Austeridad.* Barcelona, Ed. Materiales, pp. 55-56.

Cercas, Ronald Janssen, Christophe Degryse y Phillipe Pochet, sin dejar de lado los nuevos Estados miembros de la Europa central y oriental, demasiado olvidados en muchos análisis, y que, como señala Béla Galgóczi, se están viendo especialmente afectados por las consecuencias de la crisis de la Eurozona. Este apartado se complementa con análisis específicos sobre temas centrales en el futuro de Europa, como la Unión fiscal como base para refundar la Europa Social, de Jesús Ruiz-Huerta, el papel y el futuro del euro, de Marta Galiano, y las políticas de cohesión y los fondos estructurales como favorecedoras del crecimiento, desde la perspectiva y experiencia italiana, de Franco Garufi.

Un tercer bloque virtual arranca con las reflexiones de Jesús Cruz Villalón acerca del impacto de la nueva gobernanza europea sobre las reformas nacionales de la legislación y políticas laborales, que sirve de punto de partida para el análisis de las políticas y estrategias sindicales propuestas por la CES, de Julia López, y de la amplia y rica valoración que desarrolla Javier Doz sobre la situación de la Unión Europea y su futuro desde una perspectiva sindical, que tiene su continuación con el estudio sobre la quiebra del modelo europeo y las acciones sindicales nacionales y de la CES, en el que Emilio Gabaglio y Juan Moreno defienden una creciente europeización de las respuestas sindicales. A estos trabajos se suman las aportaciones sobre la importancia, dificultades y posibles vías para la creación de un marco jurídico para la negociación colectiva transnacional en la UE, de Reingard Zimmer. Este bloque termina de tomar cuerpo con dos contribuciones de distinta naturaleza, pero interrelacionadas y de especial importancia; la necesidad de que el sindicalismo europeo asuma su dimensión global, de Isidor Boix, y la apuesta que desde la experiencia del sindicalismo alemán aporta Annelie Buntenbach, defendiendo un cambio de rumbo en la construcción europea para conseguir una Europa más social.

El monográfico se cierra con el análisis de las crecientes relaciones entre el empleo y la pobreza, en estrecha relación con las desigualdades sociales, la importancia del empleo de calidad y del modelo social europeo, de Rodolfo Gutiérrez. Finalmente, se incluye una breve biografía de la pintora Menchu Gal, que ilustra el recorrido de estas páginas y a cuya Fundación queremos agradecer el permiso para la reproducción de algunas de sus obras en estas páginas.

Tenemos que agradecer el valor del análisis y el trabajo de las personas que nos aportan sus consideraciones desde distintos puntos de vista pero, como observará el lector, todas ellas relacionadas. Un trabajo especialmente generoso, porque se ha llevado a cabo en un escenario complejo que ha ido cambiando rápida y convulsamente, desde que el Consejo Editorial de la revista diseñara las princi-

pales líneas de reflexión de este monográfico, a comienzo de este año, expresadas en la pregunta de ¿qué Europa queremos? Su contribución nos ayuda al empeño de CCOO por construir un mundo más justo, solidario y democrático.

Finalmente, aunque no es habitual en estas páginas, queremos expresar nuestro reconocimiento a Luis Toharia Cortés, fallecido el pasado mes de febrero, al conocimiento que nos aportó en el estudio de la economía laboral —cuando este era prácticamente inexistente en España— con un espíritu crítico, abierto y ajeno a dogmatismos; inseparable de su humildad y calidad humana. Luis Toharia participó directamente en los problemas que debatíamos —desde la transición democrática— en relación al mercado de trabajo y las relaciones laborales, y contribuyó a que el sindicalismo de nuestro país haya sido más consciente de las implicaciones de su compromiso solidario. Quizás la mejor muestra de reconocimiento sea la relectura del artículo que, junto con su equipo de la Universidad de Alcalá, publicó en la anterior *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate* [3]. Gracias a la generosidad de personas como él cobra vida cada número de esta revista.

Jorge Aragón

*Director de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*

Fernando Lezcano

*Secretario de Comunicación de CCOO*

[3] Toharia, L. (2011): "El debate sobre las reformas necesarias para la economía española: el mercado de trabajo", Gaceta Sindical: Reflexión y Debate n.º 17, *Políticas para una salida social de la crisis*. CCOO.

**Francisco Comín**

# El dilema histórico de Europa: integración frente a conflicto

*Interior con bodegón,* 1985. Menchu Gal.

*La integración europea se ha ido forjando a golpe de crisis económicas. El objetivo de este artículo es recordar ese proceso de construcción de la Unión Europea. Estructurado en seis apartados, en el primero de ellos se describen las terribles consecuencias de la segunda guerra mundial, que hicieron pensar a los políticos europeos en una integración que evitara futuras guerras. En el segundo, se analizan los cimientos de la Comunidad Económica Europea, que se pusieron en la depresión económica posterior a aquella guerra, y a continuación se estudia la profundización de la integración de la UE como respuesta a las crisis generadas por la globalización, en 1973, y por la unificación alemana, en 1992.*

*En el cuarto apartado se analiza la crisis de la eurozona iniciada en 2008, cuya resolución dependerá de que los políticos sean capaces de avanzar hacia una mayor integración fiscal y política. En el quinto se evalúan los méritos de la UE y, finalmente, en el sexto se lucubra sobre las perspectivas de futuro de Europa en base a las lecciones de la historia.*

## INTRODUCCIÓN

RECIENTEMENTE, a comienzos de 2010, el ministro de Hacienda alemán declaraba que la construcción de la Unión Europea ya no podía seguir justificándose ante los jóvenes alemanes con el cuento de que era un instrumento encaminado a evitar una tercera guerra europea, es decir, una nueva guerra mundial. Éste es un grave error de apreciación de los dirigentes políticos alemanes de la actualidad, del que derivan las controvertidas políticas económicas que Alemania está introduciendo, al alimón con Francia y por la puerta trasera, en la Unión Europea, ante la gravísima crisis económica y financiera (y, como consecuencia, crisis fiscal) que sufre Europa. El doble error del ministro consiste en, por un lado, minimizar el gran logro de la Unión Europea que ha sido, en efecto, desterrar las guerras de Europa, y, por otro, no tratar explicar a los jóvenes alemanes, que carecen de una memoria directa de las guerras mundiales, los horrores de las guerras y posguerras que asolaron a Europa, causados por los egoísmos nacionalistas previos a 1947. Ésta es la función pedagógica que tienen que cumplir la enseñanza de la Historia en las escuelas y los discursos de los buenos políticos.

De hecho, las crisis financieras (de las que derivan las crisis económicas, sociales y políticas y, finalmente, las guerras) son generadas y agravadas por la corta memoria personal de los inversores y banqueros, y por su desconocimiento de la historia financiera. Pero no sólo los financieros tienen una corta memoria, sino también los políticos que caen una y otra vez en los mismos errores, consistentes en recurrir a las políticas nacionalistas en tiempos de dificultades económicas. La historia muestra que estas políticas de empobrecer al vecino acaban empobreciendo a todas las naciones. Además, la confrontación económica y política entre naciones siempre acaba llevando en Europa, tarde o temprano, a conflictos bélicos.

Es cierto que los políticos tratan de maximizar los votos para ganar las elecciones, sacrificando para ello, la mayor parte de las veces, las políticas económicas sensatas. También lo es que las clases perdedoras como consecuencia de la globalización, reaccionan pidiendo protección frente a la competencia exterior y a la inmigración y acentuando sus sentimientos nacionalistas y su intención de voto a los partidos ex-

tremistas y populistas. Pero no lo es menos que los políticos europeos tienen una responsabilidad histórica para no dejarse llevar por los sentimientos de las masas y los grupos de presión y para ejercer una función pedagógica ante las reacciones individuales de los votantes que no tienen en cuenta los intereses colectivos. En cualquier caso, como señala Stephens (2012), el mundo occidental y Europa en particular carecen en la actualidad de líderes carismáticos; al contrario, algunos de ellos son "patológicamente cautelosos" y otros carentes de "claridad y concentración".

En este sentido, parece evidente que el ministro de Hacienda alemán y su canciller A. Merkel han renunciado a recordar al pueblo alemán, a los trabajadores y, sobre todo, a los empresarios, tres cuestiones elementales. La primera tiene que ver con los desastres que pueden derivar de las políticas nacionalistas. La segunda es que la economía alemana ha sido, con diferencia, la más beneficiada por la creación del Mercado Único y del euro. La tercera es que en el agravamiento de la crisis económica actual, tan culpables como los países del Sur, que se endeudaron por encima de sus posibilidades, fueron los banqueros alemanes que relajaron excesivamente sus prácticas bancarias ortodoxas, en la búsqueda de beneficios extraordinarios para el banco y de primas astronómicas para sus ejecutivos, lo que siempre implica un riesgo adicional para los depositantes.

En consecuencia, como los políticos alemanes consideran que ya no es necesario evitar nuevas guerras entre las naciones europeas, han renunciado a la profundización de la integración europea. Pero este supuesto, aceptable en el corto plazo, ya no es tan realista en el largo plazo. Desde una perspectiva histórica hay que recordar que sólo llevamos cinco años de gran recesión (2007-2012) y que la Segunda Guerra Mundial empezó 10 años después de que se iniciara la gran depresión en 1929. Aunque parezca bastante improbable, por tanto, todavía es pronto para descartar una nueva guerra entre los países europeos causada por esta nueva recesión económica, que incide de manera desigual en los países del Norte y del Sur de Europa, que está ampliando la desigualdad de la distribución personal de la renta y que está desmantelando el Estado del Bienestar. Si la crisis se prolonga acabará generando graves conflictos sociales y políticos.

En efecto, al igual que en la década de 1930, en la recesión actual las tensiones entre los países europeos están acentuándose, particularmente entre los países deudores y los acreedores. Asimismo, los conflictos sociales se están intensificando a medida que las políticas de austeridad impuestas por Alemania a los países endeudados lo único que están consiguiendo, por ahora, es la agudización de la crisis. La creciente desigualdad en la distribución de la renta, originada por la globalización,

los avances tecnológicos y el favorable tratamiento de la fiscalidad a las rentas altas, así como el creciente desempleo, están agravando el descontento popular que, a su vez, está conduciendo a los gobiernos a adoptar políticas cada vez más nacionalistas.

Como señala Stephens (2012), algunos viejos conceptos como interés mutuo y solidaridad entre naciones han quedado obsoletos incluso en la eurozona, a pesar de la fuerte integración económica existente. Los conflictos entre intereses nacionales están retrocediendo a niveles propios del período de entreguerras. Los europeos están volviendo a considerar las relaciones entre las naciones de la eurozona como un juego de suma cero. Los gobiernos nacionales y las poblaciones consideran que lo que ganaría un país (Grecia o España) estableciendo una unión fiscal o sencillamente los eurobonos, lo perdería otro (Alemania o Finlandia). Por eso, como veremos, para resolver la crisis del euro no hay ayudas ni transferencias (hay préstamos) de los países del Norte a los países del Sur. Ello está llevando a que los países del Norte acusen a los del Sur de manirrotos, y éstos acusen a las naciones del Norte de egoístas e imperialistas.

Como ya adelantó Jean Monnet, la integración europea se ha ido forjando a golpe de crisis económicas. El objetivo de este artículo es recordar ese proceso de construcción de la Unión Europea. En la sección primera, describiré las terribles consecuencias de la segunda guerra mundial, que hicieron pensar a los políticos europeos en la integración para evitar los conflictos y las futuras guerras. En la sección segunda analizaré los cimientos de la Comunidad Económica Europea, que se pusieron en la depresión económica posterior a aquella guerra mundial. En la tercera se estudiará la profundización de la integración de la Unión Europea como respuesta a las crisis generadas por la globalización, en 1973, y por la unificación alemana, en 1992. En la sección cuarta se analizará la crisis de la eurozona iniciada en 2008, cuya resolución dependerá de que los políticos sean capaces de avanzar hacia una mayor integración fiscal y política, ya que la crisis actual de Europa es más de tipo político que económico. En la sección quinta, se evaluarán los méritos de la Unión Europea y, en la sexta, se lucubrará sobre el futuro de Europa en base a las lecciones de la Historia.

## 1. LAS TERRIBLES SECUELAS DE LAS GUERRAS EUROPEAS: ALGO QUE LOS POLÍTICOS EUROPEÍSTAS SIEMPRE QUISIERON EVITAR[1]

En general, la mayoría de la población, los políticos y los intelectuales siempre se ven sorprendidos por el estallido de las guerras. Éste fue el caso de la Primera

[1] Las secciones 1 a 4 se inspiran en Comín (2011).

Guerra Mundial. E, incluso, también de la Segunda Guerra Mundial, aunque ésta fuera una guerra anunciada por el propio Hitler con bastante antelación. De hecho, el origen de la segunda guerra puede fecharse ya en los tratados de paz de Versalles, que fueron innecesariamente duros con los imperios vencidos. Cuando dejó las reuniones que estaban cerrando aquellos tratados de 1919, J. M. Keynes ya advirtió de que llevarían a una nueva guerra mundial. Como casi siempre, acertó. El grave error de las democracias, particularmente de Inglaterra y Francia, fue pensar que podían evitar la segunda guerra europea apaciguando a Adolph Hitler, permitiéndole algunas anexiones territoriales y la intervención de sus ejércitos en la guerra civil española. Las democracias se equivocaron y pagaron las consecuencias.

Las dos guerras mundiales del siglo XX fueron muy destructivas porque las fuerzas militares enfrentadas eran colosales. Fueron consideradas como guerras totales pues mientras los soldados reclutados luchaban en los frentes, el resto de la población fue movilizada para producir armas y alimentos en la retaguardia. Las fábricas, los medios de transporte, los empresarios y los trabajadores fueron militarizados y puestos al servicio de los militares para ganar la guerra. Los países beligerantes crearon auténticas economías de guerra, en las que el Estado controló totalmente la asignación de los recursos. Desde la vertiente productiva, la capacidad de las naciones para producir más armas (y cada vez más mortíferas) que el enemigo fue la clave para ganar estas guerras. Con todo, la multiplicación de las destrucciones derivó de que, en las guerras totales del siglo XX, los objetivos militares ya no se limitaron a aplastar las tropas enemigas en los frentes de batalla, sino que incluyeron también como objetivos estratégicos la destrucción de fábricas y de ciudades enteras. Estos bombardeos “estratégicos” masacraron a la población civil, con el simple objetivo de diezmar la moral del enemigo.

Las grandes guerras fueron también unas guerras “industriales”. Ya no se mataba con métodos artesanales (el soldado con su fusil y bayoneta) sino que se generalizó la destrucción en masa (como en la producción industrial) con las ametralladoras, la artillería y los bombardeos. La mayor potencia de las armas permitió aniquilar enormes cantidades de vidas humanas y destruir costosas riquezas materiales. Las guerras del siglo XX mataron, directa o indirectamente, a más de 150 millones de personas: más de 100 millones fueron víctimas de la segunda guerra mundial; de los restantes 50 millones de bajas, 48 millones perecieron durante la primera guerra mundial.

Las mejoras en la tecnología militar se reflejaron en que habiendo sido la primera guerra mundial mucho más breve que las guerras europeas de la Edad Moderna, re-

sultó incomparablemente más destructiva. En primer lugar, porque fue más general, ya que abarcó prácticamente a toda Europa; sólo España, Holanda, Suiza y los países escandinavos permanecieron neutrales. En segundo lugar, porque ocasionó millones de muertes, por la mayor letalidad de las armas y por las nuevas tácticas militares de los ejércitos para aniquilar las tropas y los civiles enemigos. Agregando las bajas militares y las civiles (e incluyendo, además, el descenso de natalidad ocasionado por la guerra), la primera guerra mundial segó 22 millones de vidas humanas en Europa (un 7% de la población) y 26 millones en Rusia (un 18,5%), según Singleton.

Ahora bien, los efectos económicos de aquella mortalidad fueron mucho más amplios. En primer lugar, porque las bajas militares se cebaron en la población en edad laboral (15 a 49 años). En segundo lugar, porque la primera guerra mundial, como la segunda, también causó cuantiosas muertes civiles por hambrunas y enfermedades (tifus, cólera, viruela) y masacres indiscriminadas, cuyos números son difíciles de determinar. Recuérdese que solamente la epidemia de la llamada "gripe española" mató entre 25 y 40 millones de personas en el mundo, en 1918 y 1919. Aunque la guerra no causó la gripe, contribuyó a su difusión, por los movimientos de las tropas y porque disminuyó la resistencia humana ante la enfermedad. En tercer lugar, los heridos en la gran guerra sobrepasaron con mucho a los muertos. Si a los millones de inválidos se suman los millones de huérfanos y viudas de guerra, se entenderá el terrible problema de protección social al que se enfrentaron los gobiernos europeos en la posguerra. En quinto lugar, en cuanto a las destrucciones físicas, la primera guerra mundial devastó las zonas de la Europa oriental, Bélgica y Francia que fueron campos de batalla. En la gran guerra, los bombardeos estratégicos todavía no fueron masivos, por lo que la propiedad residencial de la retaguardia no resultó muy dañada. Finalmente, la guerra agotó los stocks de materias primas y de combustibles y los bienes de capital, fábricas, medios de transporte y maquinaria se depreciaron intensamente, porque no se realizaron trabajos de mantenimiento ni tampoco inversión de reposición.

Diremos, brevemente, que en la segunda guerra mundial se aplicaron con más eficacia las nuevas armas y estrategias militares, causando todavía más muertes y más sufrimiento a las poblaciones civiles. Las destrucciones materiales también fueron enormes, particularmente en los países que sufrieron la ocupación alemana; en Francia y Holanda el PIB se redujo al 60 % del correspondiente a 1938. La generalización de los bombardeos estratégicos sobre objetivos no militares (poblaciones civiles alejadas de los frentes) destruyó numerosas instalaciones productivas, infraestructuras y viviendas. En términos monetarios, el coste de la segunda guerra para todos los gobiernos beligerantes ascendió a un billón de dólares.

Normalmente, en estos aterradores cálculos no se consideran las terribles secuelas que los conflictos dejaron para las miserables posguerras. En realidad, fueron estos desastres de la segunda posguerra los que movieron finalmente a los políticos europeos a cooperar entre sí para evitar los futuros conflictos. Y esto también deberían saberlo los jóvenes europeos y recordarlo los políticos. Como describe Keith Lowe (2012), la rendición de Alemania ante las potencias aliadas en mayo de 1945 no fue el final de la segunda guerra mundial. En realidad, marcó el comienzo de un largo periodo, caótico y violento, en el continente europeo, en el que prevalecieron unas situaciones de crueldad generalizada que son inconcebibles para la mentalidad europea actual. La devastación de ciudades e infraestructuras de la segunda guerra mundial superó cualquier límite éticamente imaginable.

No obstante, aquellas impresionantes destrucciones físicas enmascararon las graves heridas morales que la guerra infligió a la población europea. En 1945 empezó un periodo de guerras civiles, masacres étnicas, venganzas personales y colectivas, hambrunas generalizadas y abusos humanos de todo tipo sobre la población civil a lo largo y ancho de Europa. La guerra mundial había pulverizado los Estados (que quedaron como Estados fallidos, pues los gobiernos carecían de autoridad), destruido las instituciones y desmantelado totalmente los códigos éticos de conducta de los europeos. Conociendo aquella terrible crisis económica, política, moral y social en la que se hallaba sumida Europa en 1947, todavía parece más milagrosa la evolución posterior, pacífica, cooperativa y coordinada, del continente. El milagro se engrandece en términos comparativos, pues la integración regional en Europa tras la segunda guerra contrasta con el caso asiático, donde la reconciliación entre Japón y China no sucedió hasta principios del siglo XXI.

La pregunta que se hacen los historiadores es ¿cómo pudo salir Europa de aquella pesadilla tan rápidamente? La respuesta es clara: los políticos europeos querían evitar que tales desastres volvieran a ocurrir. Obviamente, también pretendían mejorar la suerte de los trabajadores de la Europa occidental para que no apoyaran a los partidos comunistas. Dada la incapacidad del Reino Unido para seguir ejerciendo un liderazgo en Europa, fueron los Estados Unidos los que acudieron al viejo continente con ayudas económicas, financieras y empresariales. Y también con proyectos de cooperación entre los europeos que evitaran nuevas guerras y que permitieran la reconstrucción económica, política y moral de las naciones europeas. Hay que resaltar el hecho de que la cooperación europea fuese apoyada con decisión por los Estados Unidos.

La rápida reconstrucción de Europa después de 1947 fue posible, pues, gracias a la cooperación entre naciones que acababan de salir de un terrible conflicto a través

de las nuevas instituciones, sobre las que se iría construyendo la nueva Europa cooperadora: desde la Comunidad Económica del Carbón y del Acero hasta la Unión Monetaria, pasando por el Mercado Común, el Sistema Monetario Europeo y el Mercado Único. En cualquier caso, es un hecho histórico comprobado que la construcción de la Unión Europea se gestó, fundamentalmente, para evitar que los conflictos nacionales en el viejo continente desencadenaran nuevas guerras mundiales.

Sería un error que los políticos actuales dejaran de lado estas lecciones de la historia, que son imprescindibles para el progreso de Europa y de la economía internacional. La prueba más reciente de ello es que la recesión mundial iniciada en el año 2007 no llegó a ser tan profunda como para ser calificada de gran depresión. Como señalaron Eichengreen y O'Rourke (2010), la razón fue que, en 2008 y 2009, siguiendo las lecciones de la gran depresión de 1929, se aplicaron políticas fiscales y monetarias expansivas y políticas comerciales cooperativas, que impidieron que la recesión se agravase hasta llegar a ser una gran depresión. El problema, como veremos, es que en Europa la política económica volvió a ser restrictiva desde 2010. Como sentenció G. Santayana, el filósofo americano de origen español: aquellos pueblos que desconocen su historia están condenados a caer en los mismos errores. Habría que evitar que éste volviera a ser, de nuevo, el caso de Europa.

## 2. LOS CIMIENTOS DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA SE PUSIERON EN LA CRISIS POSTERIOR A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La primera crisis y la más profunda fue, precisamente, la de la posguerra. Allí se vio la necesidad de la cooperación entre las naciones europeas como la única forma de salir de la depresión.

### 2.1. La guerra fría, el Plan Marshall y los primeros organismos de cooperación europea

El éxito económico europeo entre 1947 y 1973 no podría explicarse sin la cooperación política entre los países europeos, posibilitada por el generoso trato concedido a las potencias vencidas en los tratados de paz. La población europea aceptó la integración económica porque el objetivo declarado era evitar otra guerra. La ayuda americana a los aliados había comenzado en plena guerra: en 1941, el Congreso norteamericano había aprobado ayudas militares para los países aliados. Se crearon organismos específicos para atender las necesidades básicas de la población (alimento, vivienda, ropa y sanidad). Destacó la *United Nations Relief and Re-*

*habilitation Administration* (UNRRA) establecida en 1944 para socorrer a la población europea.

No obstante, los Estados Unidos no se implicaron en la reconstrucción económica de Europa hasta 1947, cuando se proclamó la doctrina Truman. Ésta autorizó a Estados Unidos a defender las naciones europeas, en respuesta a los intentos de la URSS de establecerse en Grecia y Turquía. Este año fue crítico para la Europa occidental, puesto que la conjunción de malas cosechas y de escasez de divisas puso en peligro la reconstrucción económica e, incluso, la propia estabilidad de las instituciones democráticas, por la intensa conflictividad social y por el efecto demostración que la propaganda de la Unión Soviética ejercía en los asalariados occidentales. Los Estados Unidos decidieron ayudar económicamente a Europa en 1947, como una arma más de la guerra fría.

En efecto, la profunda crisis económica en la Europa occidental había empezado a hacer mella entre los sindicatos y los obreros, atraídos por la propaganda soviética. Entonces, los Estados Unidos se percataron del peligro estratégico que entrañaba la lenta recuperación económica en Europa occidental y, para afrontarlo, lanzaron el Plan Marshall. Sin la presión de la guerra fría, los Estados Unidos no hubieran ayudado a Europa ni permitido la creación de una unión aduanera en Europa. La creación de una Europa próspera pretendía constituir una frontera defensiva frente al avance del comunismo y, al mismo tiempo, reforzar la defensa militar de Europa desde las bases estadounidenses. El Secretario de Estado George Marshall anunció, en junio de 1947, la disposición de su país a ayudar financieramente a Europa mediante el *European Recovery Program*, más conocido como Plan Marshall. Con el mismo, los Estados Unidos se comprometieron en la reconstrucción de Europa y en su defensa militar e ideológica frente a la URSS. Como contrapartida de la ayuda americana, no obstante, los países receptores se comprometieron a liberalizar sus mercados, a excluir a los comunistas de sus gobiernos y a coordinar sus estrategias económicas. Para este último propósito, los Estados Unidos alentaron a sus aliados europeos a la creación de organismos de integración regional para la cooperación económica y política entre ellos. Aquellos organismos europeos, además, apoyaron la solidaridad militar de la Europa occidental en torno a la OTAN, impulsada por los Estados Unidos para cerrar filas con sus aliados occidentales frente al bloque soviético.

### 2.2. La integración europea y la mejora de la competitividad (1950-1973)

Con la cooperación, las naciones europeas solucionaron algunos problemas comunes. Por un lado, los gobiernos europeos cooperaron para la reconstrucción de

la actividad comercial en Europa, creando la Unión Europea de Pagos (UEP) en 1950. Sus miembros tuvieron que aceptar el Código de Liberalización de la OECE, que obligaba a prescindir de las cuotas a la importación; como compensación, los socios recibieron créditos de la UEP para financiar sus déficits comerciales coyunturales. Los Estados Unidos apoyaron política y financieramente (a través del plan Marshall) la creación de la Unión Europea de Pagos. La cooperación entre los países europeos se amplió a la política cambiaria: la mayoría de los países de la Europa occidental siguió a Alemania cuando devaluó el marco en 1948.

Por otro lado, los países europeos cooperaron para desarrollar sus industrias básicas. En 1951, con el apoyo de los Estados Unidos, se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) para la coordinación de la producción de las industrias del carbón y del acero en los seis países fundadores. Sin aquel acuerdo, Francia, Bélgica y Holanda no hubieran permitido el crecimiento de la producción de acero de Alemania, para evitar la recuperación del potencial militar de este país.

La CECA fue un ensayo que sirvió de modelo para la creación de la Comunidad Económica Europea. Los organismos de gestión de aquélla fueron los precursores de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Tribunal Europeo, que se desarrollaron a partir de 1958. En efecto, en 1957, los antiguos enemigos en la guerra cedieron la gestión de la política comercial, una pieza básica de la soberanía nacional, a un organismo supranacional: la Comunidad Económica Europea formada por las seis naciones europeas (Alemania Federal, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) que firmaron el Tratado de Roma. Era una unión aduanera que creaba un mercado común, protegido del exterior por un arancel para los países miembros, que abolieron sus aduanas interiores; también aprobaron una legislación común para las actividades comerciales en el mercado común, incluida la defensa de la competencia y la prohibición de los monopolios.

La creación de la Comunidad Económica Europea impulsó el crecimiento del comercio y la industrialización de la Europa occidental. En la segunda mitad del siglo XX, el comercio interfronterizo entre los países de la Europa occidental creció rápidamente. Asimismo, la Comunidad Económica Europea impulsó el comercio internacional de sus miembros, al facilitar su especialización industrial. En efecto, al ampliar la dimensión del mercado interior, la unión aduanera permitió a las empresas de los países miembros aprovechar las economías crecientes de escala (con la consiguiente reducción de los costes unitarios) incorporadas en las tecnologías de producción en masa importadas de los Estados Unidos. Asimismo, el mercado común forzó a las empresas de los países miembros a competir entre sí, lo que contribuyó

a mejorar su productividad. En suma, según Eichengreen, la colaboración de los gobiernos europeos, entre 1947 y 1973, fue básica en el surgimiento del capitalismo coordinado en Europa que tuvo varios efectos positivos: a) impulsó el comercio intraeuropeo; b) enfrentó a los empresarios nacionales a la competencia de otros países, y, c) proporcionó una estabilidad política, económica y financiera en Europa.

## 3. LA PROFUNDIZACIÓN DE LA INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA COMO RESPUESTA A LAS CRISIS DE 1973 Y 1992

Frente a la primera crisis seria en la Europa comunitaria, en la década de 1970, sus gobiernos respondieron con más integración. La crisis del petróleo de 1973 y el surgimiento de los tigres asiáticos afectaron seriamente a la Comunidad Económica Europea. Sus mercados se vieron inundados por productos industriales de aquellas economías emergentes, que agudizaron la crisis de las industrias europeas. No obstante, la ralentización económica de la Europa occidental desde 1973 se explica, en buena medida, por el anquilosamiento de las instituciones europeas.

Entre 1950 y 1973, la Europa occidental había experimentado un crecimiento extensivo, impulsado por la mera ampliación de los factores de producción y por la importación de tecnologías de los Estados Unidos. Este modelo ya se había agotado en 1970, según Eichengreen. Por ello, la CEE tuvo que recurrir a una estrategia de crecimiento intensivo, que requería que el cambio tecnológico pudiera generarse dentro de Europa. Con tal fin, la CEE promovió la investigación y la innovación y mejoró la eficiencia de sus empresas y la competitividad de sus economías. Tal cambio de estrategia se encontró con el problema de que las instituciones que se habían desarrollado en la Europa occidental tras la guerra mundial ya no eran las más adecuadas para el crecimiento intensivo ni para competir en el nuevo contexto internacional de la globalización.

En efecto, varias instituciones de la Europa occidental habían dejado de ser eficientes. Primero, los sistemas financieros europeos descansaban en los bancos comerciales, que perdieron eficiencia cuando comenzaron a predominar las incertidumbres del mercado y de los avances tecnológicos, que aumentaron los riesgos de las operaciones financieras. En el nuevo contexto, las bolsas de valores y otras instituciones financieras (bancos de inversión y fondos de capital riesgo) suministraban capital más eficientemente a las empresas innovadoras. Segundo, la regulación laboral europea, que hasta entonces había promovido la inversión y asegurado el empleo indefinido, se convirtió en un obstáculo cuando se exacerbó la

competencia mundial y comenzaron a predominar las empresas tecnológicas, que necesitaban empleos temporales. Tercero, las empresas públicas habían facilitado el crecimiento económico hasta 1970, pero después perdieron eficiencia, por la mayor incertidumbre tecnológica y por su función de hospitales de empresas privadas. Además, las dificultades de las haciendas públicas las descapitalizaron, cuando las aportaciones de capital eran imprescindibles para financiar las inversiones tecnológicas. Ante estos retos económicos, la CEE respondió intensificando la cooperación y la unión entre las naciones europeas.

### 3.1. La profundización en la integración europea (el Mercado Único) como estrategia de adaptación institucional

Europa trató de adaptarse a las nuevas circunstancias internacionales ampliando y profundizando la integración económica. Primero, la integración de nuevas naciones en la Unión Europea creó uno de los mayores mercados mundiales. Desde 1973 se incorporaron Dinamarca, Reino Unido, Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia, Grecia, Portugal, España, Hungría, Polonia, la República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Latvia, Lituania, Rumania y Bulgaria. La UE alcanzó los 27 miembros. Tras estas ampliaciones, la adopción de las decisiones en los organismos de la Unión Europea se hizo más compleja. Segundo, la integración económica en la UE avanzó considerablemente. En 1979 se había creado el Sistema Monetario Europeo, con el ECU (*European Currency Unit*) como unidad monetaria de cuenta. La creación del Mercado Único europeo, en 1986, integró los mercados de productos de los Estados miembros, al retirar las legislaciones nacionales que obstruían la competencia entre las empresas de la Unión Europea. Esta mayor competencia facilitó la adopción de las nuevas tecnologías, impulsando la productividad europea y el crecimiento económico basado en la innovación. Finalmente, desde 1992 se liberalizaron los mercados de capitales y las operaciones bancarias dentro de la Unión Europea, aumentando la competitividad y la eficiencia de los mercados financieros europeos. En suma, en las dos últimas décadas del siglo XX, los países de la Unión Europea crearon un mercado interno más flexible, integrado y competitivo.

Los políticos europeístas impulsaron estas reformas institucionales justificándolas con el argumento de proseguir la construcción de la Unión Europea, que era un objetivo político. Algunos grupos de presión nacionales criticaron el reformismo económico de la Comisión Europea. Recurrieron al argumento interesado del déficit democrático de la Comisión, por cuanto sus miembros no eran elegidos directamente por los electores. Era un hecho que la unión política de la Unión Europea iba a la

zaga de la unión económica. Cuando la Comisión Europea trató de profundizar la unión política, los electores europeos la frenaron en un par de *referenda*, uno de ellos en un país clave como era Francia. La unificación política avanzó menos que la económica por los fuertes sentimientos nacionalistas, heredados de la historia y apoyados por algunos intereses económicos nacionales.

Sin embargo, aun con déficit democrático, los efectos económicos de la profundización en la integración fueron positivos, según Eichengreen. Dentro del nuevo marco institucional, las economías industriales de la Europa occidental pudieron transformar sus estructuras productivas (gracias al desarrollo de los servicios) y sus formas de organización empresarial. En las grandes empresas, se sustituyó el antiguo modelo jerárquico, característico de la producción en masa, por modelos más descentralizados, especializados y flexibles; se produjo la automatización de la producción gracias a las máquinas herramientas, se introdujo la gestión de existencias *just-in-time*, y se implantaron las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

### 3.2. La creación de la Unión Económica y Monetaria

La última década del siglo XX presenció la profundización del experimento monetario de la Unión Europea, gestado en otra crisis económica (la desencadenada por la unificación de Alemania). En efecto, el Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992) convirtió la CEE en la Unión Europea (UE) y estableció el calendario para la constitución de la Unión Económica y Monetaria (UEM), aprobando la creación de una moneda única (el euro). A finales de 1993, había concluido la plena liberalización de la circulación de capitales en la UE y, entre 1994 y 1999, se coordinaron las políticas económicas nacionales para el cumplimiento de los criterios de convergencia monetaria, imprescindibles para las naciones que quisiesen incorporarse a la UEM. La mayoría de los países de la UE culminaron con éxito la integración monetaria. El euro se convirtió en la moneda europea en noviembre de 1999. Los países de la eurozona se dotaron de una moneda (el euro) que comenzó a cotizarse en los mercados financieros.

La gestación del euro no estuvo exenta de problemas, como la crisis del Sistema Monetario Europeo del verano de 1992. En julio de 1990, la mayor parte de los miembros del sistema monetario europeo habían prescindido de los controles de capital y de cambios. Pues bien, la retirada de los controles de capital, que era un requerimiento para cumplir el Acta Única Europea, dinamitó la viabilidad del nuevo Sistema

Monetario Europeo. Los especuladores se lanzaron contra las divisas europeas en septiembre de 1992. Ello obligó a los gobiernos europeos a optar entre el abandono del Sistema Monetario Europeo (Reino Unido) y la devaluación de sus divisas (España). Para frenar esos ataques, la Comisión Europea amplió, el 2 de agosto de 1993, la banda de fluctuación de la serpiente monetaria del 12,25 al 15%. Gracias a ello, en 1994 se inició la segunda etapa diseñada en Maastricht para el cumplimiento de los criterios de convergencia (fiscales y monetarios), más difíciles para los países atrasados (España, Grecia, Portugal e Irlanda). Para compensar los efectos adversos de las políticas restrictivas en estos países, la Unión Europea había creado en 1992, junto a los Fondos Estructurales ya existentes, un Fondo de Cohesión para ayudar financieramente a los países con una renta *per cápita* inferior al 90 % de la media europea.

En mayo de 1998, se constituyó la Unión Monetaria Europea. El área de la moneda única comenzó a funcionar el 1 de enero de 1999, cuando se activó la política monetaria común y el Eurosistema. Entonces se inició la transición al euro. Los bancos centrales nacionales pasaron su contabilidad a euros. Los nuevos billetes y monedas empezaron a circular en enero de 2002. La unión monetaria funcionó sin problemas hasta que Europa se contagió de la gran recesión iniciada en Estados Unidos en 2007. El euro, por tanto, no creó la gran recesión. Aunque las dubitativas políticas de los gobiernos europeos profundizaron y alargaron la crisis económica.

## 4. LA GRAN RECESIÓN Y LA CRISIS DE LA EUROZONA: UNA NUEVA OPORTUNIDAD PARA IMPULSAR LA INTEGRACIÓN

La gran recesión de 2007 iniciada en Estados Unidos se propagó rápidamente a los países europeos. Sobre todo, a los que tenían burbujas bursátiles e inmobiliarias, financiadas con voluminosas importaciones de capital barato. Con esta crisis también resurgieron los nacionalismos dentro de la Unión Europa. Los euroescépticos se hicieron fuertes frente a las tendencias europeístas. No está claro si esta nueva crisis económica llevará, como las anteriores, a una mayor integración de la Unión Europea o bien a su desintegración.

En contra de la idea más generalizada, el origen de la crisis de la eurozona no fueron los problemas fiscales, salvo en Grecia, sino los desequilibrios comerciales entre los sectores privados de los distintos países de la UE. Los países competitivos internacionalmente y con débil demanda interior generaron excesos de ahorro y superávit exteriores, particularmente Alemania. El exceso de ahorro de Alemania fluyó

hacia los países con déficit exterior, como España. Dada la abundancia de liquidez internacional, los países deficitarios disfrutaron de tipos de interés muy bajos. El endeudamiento exterior alimentó las burbujas en los precios de los activos (bolsa e inmuebles) de los países periféricos de la UE. La mayoría de los países de la eurozona tenía fuertes endeudamientos exteriores; solamente Bélgica y Alemania tenían posiciones externas netas positivas. Cuando la crisis económica estalló en 2008, el panorama fiscal de los países europeos endeudados empeoró dramáticamente.

En efecto, antes de 2008, los problemas de la eurozona no derivaron de la irresponsabilidad fiscal, sino de las divergencias macroeconómicas, de la irresponsabilidad financiera de los bancos y de la economía especulativa que creó las burbujas en los precios de los activos (bolsa e inmobiliarios), así como grandes desplazamientos en la competitividad entre los distintos países. Según M. Wolf, el reto al que se enfrentaba la eurozona era abordar aquellos desequilibrios comerciales, financieros y de competitividad entre los países de la Unión Europea. Sin embargo, la política propugnada por la Comisión Europea (en realidad, por Alemania) no iba más allá de la consolidación fiscal; es decir, la reducción drástica del déficit presupuestario de los países miembros.

La recesión de la eurozona se agravó con la crisis de la deuda griega, a principios de 2010. Al no atajarse a tiempo, lo que hubiera sido sencillo dada la escasa magnitud de la deuda griega, aquélla acabó contagiando prácticamente a todos los países del euro, con la excepción de Alemania. La gravedad de esta crisis se explica por cuestiones políticas, por las contradicciones entre los líderes europeos que retardaron la reacción de la Unión Europea y que hicieron que las medidas adoptadas fueran insuficientes y tardías para afrontar los desequilibrios mencionados. Con los beneficios asegurados por la inacción de las autoridades europeas, la especulación se lanzó contra los países más débiles económicamente (Irlanda, Portugal, Italia y España), que vieron aumentar los tipos de interés de su deuda pública.

Siendo el de la Unión Europea un proyecto fundamentalmente político, el agravamiento de los problemas sufridos por el euro desde febrero de 2010 tuvo también causas políticas: el creciente euroescepticismo en los países de la periferia y del Norte de Europa, según Rachman. Se impusieron los intereses nacionales de Alemania, que era el principal acreedor. La Unión Europea siempre hizo “demasiado poco y demasiado tarde” para solucionar la crisis de la deuda de Grecia y de los demás países periféricos. Hasta mayo de 2010, la UE no decidió rescatar la deuda griega, con la intervención del FMI. Los presidentes de los gobiernos de la Unión Europea y del Eurogrupo tomaron decisiones que no solucionaron los desequilibrios, por lo que no calmaron a los mercados. Además, los desacuerdos eran demasiado evidentes, lo

que sembró aún más desconfianza entre los inversores. La Comisión Europea y Bruselas perdieron el timón, y Alemania, con Francia como escudero, tomó las riendas. La crisis institucional de la Unión Europa estaba servida, según Münchau.

Primero, el mecanismo creado en mayo de 2010 para asegurar la estabilidad del euro (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera) fue dotado con unos recursos insuficientes para evitar el contagio de la crisis griega a otros países del euro. Segundo, los países acosados por la especulación fueron forzados a realizar duros ajustes presupuestarios, para reducir el déficit al 3% del PIB en tres años. Tercero, el Banco Central Europeo intervino insuficientemente en los mercados para comprar la deuda pública acosada. Liderados por Alemania, los países de la UE se lanzaron a una política fiscal restrictiva, destinada a sanear sus cuentas públicas y profundizar el pacto de estabilidad. Esta decisión de retraer la demanda pública obstaculizó la reactivación económica y arriesgó la supervivencia del Estado del Bienestar. En plena recesión, Europa adoptaba una ortodoxia fiscal prekeynesiana, cuyos efectos serían alargar la recesión y, en consecuencia, dificultar la reducción del déficit público por la subsiguiente caída de los ingresos fiscales. El problema de la Unión Europea seguía siendo la asimetría existente entre la unión monetaria y la inexistencia de una unión fiscal y económica.

Pues bien, estas políticas de ajuste y de liberalización económica de los Estados europeos no tranquilizaron a los mercados. Al contrario, los inversores acentuaron su huida de la eurozona, reduciendo aún más el precio de las deudas públicas periféricas, ante el temor de que la recesión se perpetuara, impidiendo la reducción del déficit y empeorando la situación de los bancos.

El ataque inicial de los mercados a las deudas europeas no obedeció a meros problemas de insolvencia de los Estados europeos (salvo en el caso de Grecia) sino más bien a la desconfianza sobre el compromiso de la Unión Europea de mantener la unión monetaria y el euro. La división entre los gobiernos europeos impidió que la Unión Europea despejara las dudas sobre distintos aspectos de su política económica: el compromiso de los gobiernos para defender el euro; la intención del Banco Central europeo para comprar deuda pública de los países; la aprobación de un mecanismo estable y suficiente de rescate de la deuda pública; el incierto futuro de la emisión de una deuda pública europea. Estos acuerdos se fueron retrasando y complicando por la oposición de Alemania.

El problema fundamental del euro era que la falta de unanimidad y la reticencia de Alemania a defender las deudas periféricas creaban una incertidumbre política

en los mercados. Las reuniones del Consejo Europeo (la del Pacto por el Euro o la del compacto fiscal) no buscaban resolver el problema económico central (aprobar la unión fiscal necesaria para la supervivencia de la unión monetaria) sino simplemente salir del paso ante el problema que tenían algunos países periféricos del euro, sin exacerbar las opiniones públicas de los diferentes países de la Unión Europea. El problema del euro, desde el estallido de la crisis de la deuda en 2010, era político. Ningún gobierno de los países de la UE quería perder electores, en los sucesivos comicios. Los gobiernos de centroderecha temían el fortalecimiento de los partidos nacionalistas y populistas, como sucede siempre en las crisis económicas. La presión electoral impedía a los gobiernos de la Unión Europea llegar a acuerdos políticos para solucionar la crisis de la eurozona, lo que agudizaba la inestabilidad social.

Las turbulencias de las deudas públicas de los países periféricos continuarán durante un tiempo, pero la eurozona sobrevivirá, según Martin Wolf, porque para los líderes políticos de los países miembros, la eurozona sigue siendo un proyecto "existencial" del proceso de integración europea, iniciado después de la Segunda Guerra Mundial. En la segunda década del siglo XXI, el problema era que la población había perdido la memoria histórica sobre los objetivos políticos de la Unión Europea destinados a evitar el estallido de una nueva guerra en el viejo continente. Una creciente proporción de los votantes de los países del Norte (Alemania, Finlandia y Holanda, cuyas deudas todavía mantenían la calificación de la triple A por la agencias de rating), a los que se unió Francia, se oponían al apoyo económico a los países de la periferia europea (Grecia, Portugal e Irlanda) cuyos ciudadanos, a su vez, protestaban contra sus gobiernos por implementar los duros planes de ajuste impuestos por las economías del Norte.

La integración económica de la Unión Europea y la creación del euro habían beneficiado a los poderosos intereses económicos y empresariales de los países del Norte de Europa; de hecho, los grandes superávits comerciales de Alemania y su recuperación económica se dispararon desde la entrada en funcionamiento del euro. En el caso de la nación más poderosa, Alemania, que tendría que financiar los rescates de los países periféricos, no solamente los políticos sino también los empresarios tendrían interés en mantener el euro, porque intuían los peligros económicos y políticos que supondría la desintegración de la Unión Europea. Una ruptura del eurosistema tendría unas consecuencias incalculables en términos de pérdida de eficiencia económica y de riqueza para los países miembros. Recuérdense los altos costes del cambio de monedas y de los seguros de riesgo de cambio existentes antes de la entrada del euro.

Por el otro lado, los países periféricos de la UE también sabían que salirse del eurosistema les ocasionaría enormes perjuicios económicos y políticos, pues que-

darían en una situación marginal en el concierto internacional. En el peor de los casos, estos países periféricos optarían por la reestructuración de la deuda antes que por la salida del euro, como se vio en el caso de Grecia. Finamente, la posibilidad de que estos países acabaran controlando la expansión de la deuda pública dependería fundamentalmente del crecimiento del PIB. Lo cual, a su vez, dependería de la mejora de la competitividad en los países de la periferia del euro. Pero las crisis económicas de éstos serían agravadas por los duros ajustes fiscales. La cuestión clave radicaría en si la población aguantaría los efectos negativos de los ajustes fiscales si éstos se prolongaban mucho tiempo.

Los dos problemas más acuciantes de la Unión Europea seguían sin resolver a comienzos de 2012. Por un lado, la falta de competitividad de los países de la periferia, manifestada en los altos déficits comerciales con el exterior, y, por otro, la crisis financiera derivada tanto de la depreciación de la deuda pública de algunos países (Grecia Portugal, Irlanda, Italia y España) como de la frágil situación de los sistemas bancarios, debido a su gran exposición a las inversiones inmobiliarias y a la deuda pública de los países periféricos europeos. A la vista de los mismos, M. Wolf proponía que la solución a la crisis económica de la eurozona requeriría tres medidas: el aumento de la competitividad en los países de la periferia, la reestructuración de la deuda en los países con problemas y la recapitalización de los bancos europeos. Por su parte, Münchau sostenía que para salvar al euro habría que, al menos, crear una Agencia Europea de la Deuda que emitiese bonos soberanos de la eurozona y que aumentase su techo de ayudas hasta los 2 billones de euros. Esta deuda europea sería emitida con responsabilidad conjunta de todos los países europeos de la zona euro. En esta solución, las instituciones de la zona euro, y en mayor medida Alemania, adquirirían una responsabilidad fiscal con respecto al euro y a la deuda soberana europea, lo cual implicaría la realización de transferencias de fondos a los países periféricos. Esta solución era impensable en la situación política de Alemania en 2012.

El problema de la Unión Europea es que con la crisis actual se han fortalecido los euroescépticos. Sandbu (2012) sostiene que los defensores del euro han perdido la batalla intelectual, pues predominan ampliamente quienes sostienen que la Unión Monetaria está condenada a la desintegración. De hecho, el único argumento que aducen los defensores del euro es meramente oportunista: si el euro se desplomara arrastraría consigo a la Unión Europea, que acabaría desintegrándose. Ya nadie recuerda los argumentos sobre las ventajas económicas que se aducían para justificar la implantación de una moneda única en la década de los 1990, cuando se estaba realizando la transición al euro, mediante la convergencia monetaria.

Por otro lado, nadie parece recordar que los criterios de convergencia monetaria eran también de tipo fiscal, pues se imponían unos límites al déficit y la deuda, en proporción al PIB, para entrar en el club monetario. Pues bien, aquellas ventajas económicas del euro siguen vigentes en la actualidad: permite un ahorro descomunal en comisiones de cambio que habría que pagar a los bancos cada vez que se cambiaran divisas y la reducción del riesgo de cambio en las transacciones entre países de la unión monetaria. Por otro lado, como hemos dicho, el principal problema de la zona euro no es el fiscal, sino los desequilibrios exteriores, las brechas de productividad y la fragilidad de los bancos.

Los defensores del euro se han batido en retirada, pues implícitamente admiten los argumentos de quienes están en contra de la Unión Monetaria. Entre los argumentos de éstos destacan las afirmaciones siguientes: 1) el euro ha sido la causa de la crisis que la eurozona arrastra desde 2008; 2) cuando se diseñó el euro no se establecieron los mecanismos europeos para solucionar la crisis económica actual; 3) el euro impide buscar una salida racional a la crisis, pues no permite a los países miembros implementar políticas expansivas para salir de ella.

Esta posición contraria al euro contiene tres errores económicos fundamentales, según Sandbu. El primero radica en que es evidente que el euro no causó la crisis económica actual, ni en Europa ni, menos, en el resto del mundo. La crisis se originó en los Estados Unidos y se extendió a Europa. Su origen estuvo, fundamentalmente, en los desequilibrios de las balanzas de pagos internacionales y en la superabundancia de ahorro mundial (básicamente, de los países emergentes productores de petróleo y de los europeos que tenían superávit en la balanza de pagos) que llevó a conceder préstamos en cuantías ilimitadas a tipos de interés inusualmente bajos, a consumidores, empresas y Estados que carecían de la solvencia crediticia para devolver los créditos y atender al pago de sus intereses en cuanto surgiera cualquier dificultad económica. Aquella relajación de ortodoxia en las prácticas crediticias de los bancos tuvo lugar en Europa pero también en Estados Unidos. Es decir, el euro no tuvo nada que ver con el desencadenamiento de la crisis financiera de 2008.

El segundo error de los críticos del euro consiste en afirmar que la Unión Monetaria Europea no fue diseñada para solucionar la crisis económica de 2010. Naturalmente que no. Como tampoco el patrón oro fue diseñado para resolver los problemas causados por las crisis de los años 1930, ni el sistema de Bretton Woods se diseñó para solventar la crisis de 1973. El euro nació en un periodo de expansión económica y, como tantas otras instituciones públicas y privadas, se enfrentó a serios problemas cuando llegó la gran recesión.

No obstante, en contra de lo que piensan los críticos del euro, la solución de los problemas que atraviesa la eurozona, que requiere frenar el pánico de los inversores internacionales, no es de tipo económico sino que requiere una acción política. Las reformas económicas que solucionarían el problema de la eurozona son conocidas por los economistas pero son frenadas por la oposición política de los líderes europeos de los países acreedores.

Los problemas del euro se solucionarían inmediatamente creando una unión fiscal o, al menos, emitiendo eurobonos, o convirtiendo el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera en un banco que obtuviera fondos del Banco Central Europeo para sostener las deudas públicas de los países periféricos o, también, permitiendo directamente al Banco Central Europeo que comprarse deuda pública y que siguiese una política monetaria más expansiva.

Esto queda patente haciendo un ejercicio comparativo: el dólar americano y la deuda pública norteamericana se enfrentarían al mismo problema que tienen algunas deudas europeas si un nuevo gobierno de los Estados Unidos prohibiera el *qualitative easing* que practica la Reserva Federal. Ello impediría la política monetaria expansiva que proporciona al sistema americano toda la liquidez necesaria a tipos de interés prácticamente nulos, a cambio de comprar la deuda pública a los bancos. Esta hipotética negación del gobierno americano a sostener a los bancos y la deuda pública por medio del crecimiento ilimitado de la oferta monetaria crearía también un pánico en el mercado de la deuda pública de los Estados Unidos. Y, sin embargo, nadie argumentaría que el dólar es una divisa inadecuada y que está mal diseñada.

El tercer error que cometen los escépticos del euro consiste en la afirmación de que la pertenencia a la Unión Monetaria Europea impide una devaluación de las divisas de los países miembros, admitiendo implícitamente que dicha devaluación externa sería la solución a los problemas de los países del sur de Europa. También se sostiene que la pérdida de la soberanía monetaria impide a los bancos centrales nacionales comprar deuda pública en el mercado secundario para sostener su cotización. Contrariamente, Sandbu afirma que la devaluación exterior puede ser sustituida por una devaluación interior. La diferencia entre ambas es que la devaluación exterior es más rápida y empobrece a la población nacional más rápidamente y, a veces, la empobrece demasiado. Por el contrario, la devaluación interna (reducción de la producción, el empleo, los salarios y los precios) también es penosa pero tiene la ventaja de que mantiene la presión económica y política para que los gobiernos de los países del sur de Europa profundicen las reformas económicas que ayudarán al país a ganar en productividad y competitividad exterior, que es donde radica su problema fundamental.

Si los países del sur de Europa saliesen del euro y devaluaran, retrocederían un par de décadas, volverían a practicar políticas fiscales y monetarias irresponsables (que crearían una inflación que inutilizaría la devaluación en cuestión de meses) y quedarían empantanados en las fronteras exteriores de Europa.

Los economistas americanos son más escépticos con respecto a la supervivencia del euro que los europeos. Según Krugman (2012), la gran depresión de la década de 1930 muestra cuáles podrían ser las soluciones a las grandes crisis económicas, como la que vive la eurozona. Una medida fundamental adoptada por algunos países fue la salida del patrón oro, en 1931, lo que permitió realizar una política monetaria expansiva. El equivalente en la actualidad sería la salida del euro. Esta solución parece inconcebible, porque se trata de una unión monetaria, pero Krugman encuentra increíble que Berlín siga imponiendo unas políticas de austeridad que están llevando a los países del sur de Europa a una situación cada vez más parecida a la gran depresión de la década de 1930.

Las políticas restrictivas europeas no solucionarán los problemas. El pacto fiscal firmado en 2012 impone la austeridad a todos los países de la eurozona, y además el Banco Central Europeo insiste en que elevará los tipos de interés ante cualquier amenaza de repunte de la inflación, y, además, se niega a seguir sosteniendo la cotización de las deudas públicas periféricas. Esta ortodoxia acabará sumiendo a la población europea en la desesperación, lo que constituirá un fértil caldo de cultivo para el desarrollo de los partidos extremistas y populistas. Los líderes europeos parecen decididos a perpetrar el suicidio económico de Europa, según Krugman.

Si los líderes europeos quisieran realmente salvar el euro tendrían que cambiar la política económica radicalmente aplicando las medidas siguientes, que son las contrarias a las que se están practicando entre 2010 y 2012. Primera, realizar una política monetaria expansiva, con una disposición anunciada por el Banco Central Europeo de aceptar una inflación algo mayor que la actual, así como la intención de sostener la cotización de las deudas públicas de la eurozona. Segunda, poner en marcha una política fiscal expansiva al menos en Alemania, para contrarrestar la austeridad impuesta a España y otros países del sur de Europa en dificultades. Incluso con estas políticas, los países del sur de Europa seguirían sufriendo dificultades durante algún tiempo, pero al menos sus ciudadanos verían alguna esperanza de recuperación. Esto mismo es lo que predica también L. Summers (2012), quien sostiene que el único camino para salvar el euro y la propia Unión Europea consiste en restaurar el crecimiento económico. Y para ello es imprescindible realizar una política “colectiva” de crecimiento económico en toda la Unión Europea.

Otros economistas sostienen que la supervivencia del euro requiere una mayor unión política. Tras repasar las teorías de uniones monetarias óptimas, Rogoff (2012) sostiene que para que sea estable, una unión monetaria de países independientes (como es el caso de la eurozona) requiere las siguientes condiciones: 1) una movilidad laboral sin restricciones; 2) una autoridad fiscal centralizada, con capacidad de recaudar impuestos en los estados miembros; 3) un regulador financiero centralizado; 4) una legitimidad ciudadana, procedente de una unión política, que permita la centralización de ese poder fiscal y financiero en una autoridad supranacional. Una unión monetaria sin una unión política, por tanto, es inestable por naturaleza.

Los futuros "Estados Unidos de Europa" podrán adoptar cualquier configuración política, pero la experiencia histórica muestra que los compromisos o pactos vigentes entre los Estados miembros de la Unión Europea, que se pueden incumplir fácilmente, constituyen una fórmula muy insuficiente para mantener la estabilidad de la unión monetaria. Es decir, que el euro tiene los días contados dada la dificultad de avanzar hacia la unión política. Para Rogoff, la lección histórica de la gran experiencia del euro es que, por el momento, el área monetaria óptima sigue siendo una nación aislada, soberana e independiente.

Algo similar opina N. Wolf (2012), quien sostiene que los economistas tienden a pasar por alto la dimensión política de la Unión Europea y el hecho de que las crisis económicas siempre han supuesto un reto político que los gobernantes europeos han aprovechado, hasta ahora, para ampliar la integración. El nuevo reto consiste en que los gobernantes se enfrentan a un "trilema" político, pues tienen que elegir dos de las tres opciones siguientes: la integración económica, el estado-nación y la democracia. Tras realizar una comparación con la crisis de la década de 1930, Wolf concluye que las naciones-estado europeas tienen que reaccionar ante la crisis económica actual que está minando la legitimidad democrática de los gobiernos. Los políticos están respondiendo a la presión de los mercados como tecnócratas, sin tener en cuenta las reacciones populares. Los gobernantes europeos están volviendo a caer en el error de seguir exclusivamente políticas deflacionistas que, como mostró la experiencia de la crisis de los años 1930, entrañan graves riesgos políticos (el fin de las democracias).

En efecto, el resurgimiento de los partidos de extrema derecha, según Münchau, es consecuencia, en parte, de la estupidez y terquedad de los gobernantes centristas de la Eurozona que imponen una austeridad fiscal que sume todavía más a las economías en la crisis. Los líderes extremistas que ganan votantes en Francia y Holanda, por ejemplo, han cambiado su estrategia para golpear a los extranjeros, en sus proclamas nacionalistas: antes arremetían contra los inmigrantes, ahora lo

hacen contra la eurozona y proclaman que sacarán a sus países de la misma. Este auge de los nacionalismos dificultará la solución propuesta por Wolf, quien sostiene que para mantener la integración económica existente en la actualidad y la democracia, los gobernantes europeos deberían renunciar al estado-nación independiente, transformando la actual "federación de economías nacionales soberanas" de Europa en una "federación económica soberana".

También entre los politólogos sigue habiendo voces, como la de Cavada y Klosa, que claman por la unión de las naciones europeas para salir de la crisis económica, descartando las políticas nacionalistas, populistas y egoístas que, de imponerse, darían el golpe de gracia a la Unión Europea. Estos autores proponen la creación de una soberanía colectiva (europea) y la adopción de una política de profundización de la construcción de Europa, implicando más a los ciudadanos en la misma. ¿Qué gran objetivo puede tener la profundización en la construcción de Europa? Según Subrahmanyam, hay una razón fundamental basada en la *realpolitik*: hay que construir una Europa unida para que sirva de contrapeso al poder aplastante que tiene Estados Unidos y que, en un futuro no lejano, tendrá China. Por su parte, Lepenies también propone un gran objetivo para la Unión Europea. Piensa que para resolver su crisis económica y financiera y, al mismo tiempo, afrontar la inestabilidad política del Mediterráneo, que podría salpicar a Europa, la Unión Europea debería lanzar un "plan Marshall" para la región mediterránea. Esta sería una política ambiciosa ("gran política") que serviría para profundizar la integración y la cohesión europea y, también, para mejorar sus relaciones políticas y comerciales con sus vecinos de las orillas meridional y oriental del Mediterráneo.

En este sentido, Lepenies piensa que ha sido la "pequeña política" del día a día, carente de objetivos ambiciosos, la que ha conducido a la Unión Europea a la crisis política y económica en que se encuentra en la actualidad. ¿Qué tipo de organización política podría adoptar la Unión Europea? Los políticos europeos siempre se han debatido frente al dilema de si la construcción de la Unión Europea debe adoptar una solución centralista o una federalista. En opinión de Chakrabarty, la solución a la crisis económica actual no se logrará simplemente imponiendo desde la Comisión Europea una regulación financiera y fiscal común ni practicando una política exterior común. Este autor es partidario de una solución federalista, basada en la forja de un sólido sentimiento de unidad de los ciudadanos europeos construido sobre los cimientos de sus diferentes culturas, ideas e instituciones. Como el conjunto de las naciones europeas han perdido totalmente su posición imperialista (Europa ya no es el gendarme del mundo), la Unión Europea podría convertirse en adalid de los valores heredados de la Ilustración y de otros más actuales, como la defensa de las políticas ecologistas y de los valores del Estado del bienestar.

## 5. LAS VENTAJAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La integración europea no ha solucionado todos los problemas de Europa pero sí que ha aportado considerables beneficios de tipo económico y político. En cualquier caso, aún es pronto para evaluar las ventajas de la integración económica y monetaria de los países en la Unión Europea. De continuar la integración, su verdadero alcance y los mayores efectos sólo serán visibles en el muy largo plazo. Los ejemplos históricos de unificaciones nacionales modernas que tuvieron grandes ventajas a largo plazo fueron los de Alemania e Italia, en Europa, y el de los Estados Unidos. En este último caso, aunque algunos contemporáneos dudaban de las ventajas de la unión política (y por ello se enzarzaron en la guerra de secesión), hoy en día nadie cuestiona que la pujanza económica que adquirieron los Estados Unidos de Norteamérica desde finales del siglo XIX fue posible porque se había creado un mercado único en toda la unión y, posteriormente, una unión monetaria, con la creación del sistema de la Reserva Federal. La diferencia con la Unión Europea actual es que Estados Unidos también consiguió la unión política y fiscal.

Este es el reto ante el que se encuentra en la actualidad la Unión Europea: culminar la integración comercial y monetaria con la unión fiscal y política. En comparación con los Estados Unidos de Norteamérica del siglo XIX y principios del siglo XX, Europa cuenta con varias desventajas para conseguir una mayor integración política y fiscal. En primer lugar, la historia de Europa tiene unas raíces políticas mucho más profundas que los Estados Unidos. Tras la caída del imperio romano, Europa contó con una multiplicidad de reinos y, desde el siglo XVI, consolidó un sistema de estados-nación en permanentes guerras entre sí. En el siglo XIX, se desarrollaron, además, como reacción a las invasiones napoleónicas y al imperialismo económico y teórico de Inglaterra, los nacionalismos políticos en el continente europeo. Las identidades creadas por estos nacionalismos europeos todavía permanecen y constituyen un potente freno a la unificación fiscal y política de Europa. En segundo lugar, la unificación política se puede conseguir mediante alianzas o recurriendo a las guerras, como muestra el surgimiento y desarrollo de los estados-nación en la Europa moderna (siglos XV-XVIII) o la unificación de los Estados Unidos en el siglo XIX.

En este sentido, la novedad del “gran experimento” de integración de la Unión Europea consiste en que se realiza en condiciones pactadas entre Estados democráticos, donde la guerra (o la compra de territorios, con la que Estados Unidos se anexionó Lousiana y Alaska) está totalmente excluida. Esto es lo que hace del ex-

perimento de la Unión Europea un caso único y precursor, seguido con atención tanto en América como en Asia. Este componente democrático de la Unión Europea es lo que explica la lentitud de los procesos de decisión y también los eventuales estancamientos en las negociaciones y los posibles retrocesos en la integración.

La integración europea ha sido un elemento central del desarrollo de Europa desde la Segunda Guerra Mundial, que cambió el rumbo de la historia previa. Los efectos positivos de la integración europea fueron tanto de tipo económico como de tipo político.

Por un lado, en cuanto a las ventajas económicas de la integración europea, se pueden analizar separadamente los efectos de la creación del mercado único y de la unión monetaria. En primer lugar, la unificación del mercado interior (Mercado Común y Mercado Único) potenció notablemente el crecimiento económico; más de lo que hubiera hecho la simple liberalización de las economías europeas, si se hubiera realizado al mismo ritmo en que se abría al exterior el resto de los países occidentales. Según Eichengreen y Boltho (2011), la creación del mercado interior en la Unión Europea fue determinante para permitir que las empresas de los distintos países europeos aprovecharan las nuevas tecnologías que, dadas las economías de escala crecientes, exigían la existencia de grandes mercados internos para su desarrollo. En segundo lugar, los efectos de la unión monetaria (Sistema Monetario Europeo y Unión Monetaria Europea) fueron también notables para el crecimiento económico europeo, aunque, en opinión de estos autores, más limitados que la unificación del mercado. Hay dos razones que explican la menor aportación de la unión monetaria. La primera razón es que la unión monetaria no afectó a todos los países. La segunda es que su puesta en marcha no fue acompañada de una unión fiscal, lo que restó eficiencia a la unión monetaria.

Por otro lado, los efectos políticos de la creación de la Unión Europea son tan relevantes o más que los económicos, por cuanto el proyecto de integración europea tuvo unas finalidades políticas más explícitas que las económicas. Como hemos visto, las decisiones de crear la CECA, la UEP, el Mercado Común, el Mercado Único, el Sistema Monetario Europeo y la Unión Europea no se hubieran tomado sin el fuerte impulso político (europeísta) que movía a los líderes europeos hacia una integración que, finalmente, acabaría llevando a la unión política. La cuestión queda aún más clara en el caso de la creación de la Unión Monetaria Europea, donde las decisiones adoptadas fueron mucho más allá del mero intento de crear un sistema de tipos de cambio fijos, pues implicaron decisiones políticas de largo alcance. En efecto, sin una voluntad política de promover la integración europea, los gobiernos que se integraron

en la zona euro no hubieran cedido su soberanía monetaria al Banco Central Europeo. Recordemos que la soberanía monetaria, junto con la fiscal, es una de las prerrogativas de los estados soberanos más arraigadas históricamente.

Las aportaciones de tipo político que la Unión Europea ha brindado a sus socios han sido fundamentalmente dos. En primer lugar, el mayor logro de la Unión Europea ha sido asegurar una paz duradera en Europa desde 1945. Comparando con la situación previa (ya sea mirando sólo a la primera mitad del siglo XX o ya sea retrocediendo hasta el siglo XVI), sin la rápida reconciliación de Francia y Alemania y de los países que, posteriormente, se integraron en la Comunidad Económica Europea, lo más probable es que las tensiones políticas entre naciones hubieran seguido existiendo, y, en consecuencia, el riesgo de conflictos armados hubiera seguido siendo alto en Europa. Aquella rápida reconciliación de grandes potencias, tan sólo dos años después de que hubiera acabado una cruenta guerra entre ellas, ha permitido una paz en Europa de casi siete décadas. Este es un hecho insólito en la historia europea desde la caída del imperio romano, en el siglo VI, con la excepción de la etapa 1815-1870, que también fue un período pacífico y de fuerte crecimiento económico en Europa, entre el fin de las guerras napoleónicas y el comienzo de la guerra franco prusiana. Guerra que, por cierto, fue el detonante que permitió a Bismarck unificar los Estados alemanes, en torno al liderazgo de Prusia, en el Imperio Alemán en 1871.

La segunda gran contribución política de la Unión Europea ha sido difundir y consolidar los regímenes democráticos en el continente europeo. Para entrar en el club, la Unión Europea siempre ha exigido a los países aspirantes la previa democratización de sus instituciones políticas; por eso España, que ya solicitó la entrada en 1962, tuvo que esperar a la muerte de Franco para iniciar las negociaciones. En este sentido, la integración europea ha sido fundamental para la democratización de los países comunitarios de la Europa del Sur, del Centro y del Este.

## 6. LAS PERSPECTIVAS DE FUTURO A LARGO PLAZO DE LA UNIÓN EUROPEA

Generalmente, para sacar lecciones de la historia, los economistas se limitan a comparar la crisis actual con la gran depresión de la década de 1930. No obstante, también los hay que para analizar la crisis de la eurozona llevan las comparaciones mucho más atrás en la historia. La intención de estas arriesgadas comparaciones históricas no es recrearse en lucubraciones estériles sobre si la historia se repite o

no, ya sea como tragedia ya sea como farsa. El objetivo de estos ejercicios comparativos es más modesto, pues sólo pretenden, según Jackson (2012), "ampliar nuestra concepción sobre lo que es posible", aunque se trate de sucesos poco probables. Las comparaciones con el pasado amplían la percepción cotidiana que tenemos sobre lo que puede ocurrir en el futuro. Como señaló Nassim Nicholas Taleb,en su libro *The Black Swan*, publicado en 2007, las catástrofes económicas, al igual que las naturales, son poco probables; por ello, son inesperadas y cuando ocurren tienen efectos desastrosos que cambian el curso de la historia. Pues bien, estas comparaciones, a muy largo plazo, proporcionan una amplia perspectiva del rango de sucesos posibles a los que se enfrentará Europa en el futuro. Traeré, a continuación, algunas interpretaciones a muy largo plazo de la crisis actual.

### 6.1. La tardanza en abordar los problemas de fondo puede traer la disgregación europea

W. Münchau (2012) compara la crisis actual, económica e institucional, de la eurozona con la crisis general desencadenada por la guerra de los 30 años, que asoló el continente europeo entre 1618 y 1648. Tras estudiar las similitudes económicas y políticas entre ambas situaciones históricas, este autor resalta que, obviamente, lo que sucede actualmente en la eurozona no es una guerra; reconoce incluso que, probablemente, la crisis actual ni siquiera llevará a una guerra. Tampoco sugiere que la crisis vaya a durar 30 años en la eurozona. Lo que sí sostiene Münchau es que la guerra podrá evitarse porque, precisamente, uno de los logros fundamentales de la integración europea ha sido la transformación de los conflictos armados entre naciones en "las teatrales y televisadas disputas de las cumbres europeas", que se prolongan hasta altas horas de la madrugada.

No obstante, Münchau asegura que, aunque ya no haya guerras, todavía permanecen los arraigados conflictos culturales que subyacen entre las distintas naciones: fundamentalmente, entre los países protestantes y católicos, del Norte y del Sur de Europa, y, paralelamente, entre Gran Bretaña y el continente europeo. Las largas décadas de construcción europea han acabado con las guerras pero no han conseguido liquidar la desconfianza histórica que ha existido entre las distintas naciones, desde el siglo XVI. Esto contribuye a explicar, parcialmente, la creación de una unión monetaria tan desequilibrada como la existente en la actualidad.

En efecto, las reglas de funcionamiento de la Unión Monetaria Europea y las soluciones aportadas recientemente para atajar la crisis de la eurozona no han surgido

de argumentos racionales y económicos, sino que se han ido diseñando, fundamentalmente, para ahuyentar los viejos fantasmas históricos de Alemania (particularmente, las pesadillas de hiperinflación de la primera posguerra, que dio lugar al surgimiento del partido nazi, y del alto desempleo de la gran depresión que llevó a este partido al gobierno en 1933), así como los prejuicios ideológicos alemanes frente a la idiosincrasia de los países mediterráneos.

Con todo, Münchau encuentra dos claros paralelismos entre la Europa del siglo XVII y la actual. La semejanza más preocupante, es que, en el siglo XVII, la guerra de los 30 años acabó fragmentando Europa y fraguó tres siglos de conflictos encarnizados entre las naciones-estado europeas; en la actualidad, la profundización de la crisis de la eurozona también podría llevar a una fragmentación y a una creciente tensión entre las naciones europeas. A este respecto, los tres escenarios de resolución de la crisis del euro más plausibles son, para este autor, los siguientes: primero, una profundización hacia la unión fiscal y, finalmente política, que empezaría con la creación de los eurobonos y la autorización al Banco Central Europeo para comprarlos mediante operaciones de mercado abierto. La segunda alternativa de resolución de la crisis podría consistir en el reforzamiento y perpetuación de la situación actual, controlada por Alemania, que impone a todos los países de la eurozona una política de austeridad fiscal perpetua. La tercera salida de la crisis podría ser la ruptura de la eurozona y, como consecuencia, la desintegración de la propia Unión Europea.

Lo inquietante para Münchau es que, cualquiera que sea la solución que se adopte para salvar la crisis, conducirá a un equilibrio políticamente inestable de la eurozona. En primer lugar, la unión política y fiscal resolvería la contradicción económica en la cual se encuentra en la actualidad la unión monetaria pero debilitaría la legitimidad democrática y crearía una inestabilidad política, ya que los electorados nacionales son, en la actualidad, reacios a esta profundización de la unión política y a la solidaridad fiscal entre los países miembros de la eurozona, particularmente, en Alemania y los países del Norte. En segundo lugar, la prolongación de la austeridad fiscal impuesta por Alemania acabaría perpetuando la crisis económica y, por ello, agravando la inestabilidad social y la consolidación de populismos y extremismos que generarían una violencia creciente en los países del sur de Europa más afectados por la recesión. Asimismo esta imposición por parte de Alemania, a través de la Comisión Europea, de la austeridad crearía una mayor inestabilidad política al imponer una doctrina económica del gobierno conservador de un país, que puede permitirse una política de austeridad porque su situación económica es más boyante, a otras naciones que necesitarían quizá otro tipo de

política económica, algo expansiva, para salir de la crisis. Finalmente, la tercera salida de la crisis supondría la ruptura de la eurozona y la desaparición del euro. Esta resolución tendría unos costes económicos muy altos, profundizando la crisis en Europa y extendiéndola al resto del mundo. Sus costes políticos todavía serían superiores porque implicarían la desaparición de la propia Unión Europea. El viejo continente retrocedería a una situación política similar, cuando menos, a la existente en la década de 1960; y en el caso más extremo a la existente antes de 1945. Tras la fragmentación política y económica, las viejas naciones europeas retrasarían mucho la salida de la crisis y perderían toda posibilidad de seguir compitiendo en términos económicos, diplomáticos y militares con las grandes potencias del siglo XXI: los Estados Unidos y las potencias emergentes, como China, India o Brasil. Las economías del futuro necesitan un mínimo de 300 millones de habitantes para ser competitivas.

El segundo paralelismo tiene que ver con los tratados firmados en el siglo XVII y los pactos acordados en la actualidad entre las naciones europeas. En efecto, Münchau equipara la ambigüedad del tratado de Westfalia (1648) con el conservadurismo de los pactos actuales (Pacto por el euro de 2011, y el pacto de austeridad fiscal de 2012, por cierto, vetado por el Reino Unido). En ambas situaciones históricas, tan alejadas en el tiempo, los dirigentes europeos tardaron demasiado en reaccionar y no tomaron las duras medidas, pero necesarias para solucionar los problemas. Aquellos tratados también evitaron afrontar los conflictos subyacentes entre las naciones y abordar los problemas y los desequilibrios de fondo. Las perspectivas, por lo tanto, de solución de los problemas de la eurozona son más bien pesimistas, a no ser que se produzcan cambios políticos sustanciales en las naciones dominantes de Europa, fundamentalmente Alemania y Francia.

### 6.2. La vieja Europa imperial está abocada al estancamiento económico y la irrelevancia internacional

La idea de que el progreso de la humanidad es inevitable, que ya viene, al menos, de la Ilustración, se traduce en economía en la convicción de que el crecimiento económico es el destino ineludible de las naciones modernas. Este determinismo histórico (de derechas y de izquierdas) considera que el crecimiento económico y la mejora de los niveles de vida es la condición natural de evolución de la especie humana. Esta visión optimista se consolidó en las décadas recientes porque el crecimiento económico en Europa fue continuado desde 1947 hasta 2007, con la excepción de las crisis de 1973 y 1992.

Aunque los economistas no consideren las variables extraeconómicas, la razón fundamental de aquel crecimiento ininterrumpido fue que después de la Segunda Guerra Mundial no volvió a haber ninguna otra gran guerra entre las potencias europeas. Las variables consideradas por los economistas para explicar aquel crecimiento económico fueron, fundamentalmente, la cooperación económica internacional, fijada desde Bretton Woods, y dentro de Europa, con las nuevas instituciones europeas, así como la liberalización exterior de las economías occidentales (que permitió el crecimiento del comercio internacional, las inversiones internacionales y las transferencias de tecnologías), y el crecimiento de los factores (trabajo y capital).

Si bien no hay, en la actualidad, ninguna perspectiva de nuevas guerras mundiales, los demás requisitos del crecimiento económico europeo después de 1945 han desaparecido o están en peligro de desaparecer, dado el retorno del nacionalismo y del mercantilismo, aunque sea de una manera encubierta, particularmente en las economías emergentes. Por ello, es difícil explicar por qué los líderes europeos siguen pensando que el crecimiento económico volverá a instalarse pronto en la Unión Europea, sobre todo teniendo en cuenta las políticas prekeynesianas que están aplicando en 2010-2012.

Hay algunas tesis pesimistas que sostienen que Europa se encuentra en una encrucijada histórica, porque la crisis actual será larga. Destacaré las opiniones, primero, de T. Jackson (2012) y después de Andrew Roberts (2012).

En 2008 se pensaba que Europa había vuelto a los tiempos de la gran depresión iniciada en 1929. La persistencia de la crisis hizo que en 2012, algunos autores, como Jackson (2012), se plantearan si Europa no habría retrocedido mucho más atrás, volviendo a la Edad Oscura, que fue el período de la gran depresión de la Alta Edad Media, tras la desintegración del imperio romano. Aunque la eurozona no llegara derrumbarse, las previsiones económicas para algunos países europeos (del sur de Europa, pero también el Reino Unido) indican que la gran recesión actual será al menos tan duradera como la de la década de 1930 y que, incluso, podría acarrear una mayor pérdida acumulativa de producción, salarios e ingresos reales entre 2002 y 2015, que la ocurrida entre 1929 y 1939, cuando, de hecho, los salarios reales aumentaron, en parte por la deflación de los precios (fenómeno desconocido en la actualidad).

Para tener un punto de comparación con depresiones más duraderas, Jackson (2012) recuerda que Angus Maddison cuantificó que la caída del imperio romano causó un descenso del 25% de la renta *per cápita* de la economía europea durante

el primer milenio. Unas economías sufrieron la crisis más que otras; la producción en Italia cayó en un 50 %. Pues bien, cuando los romanos abandonaron Britania (en el año 400) la economía de la isla cayó por debajo del nivel de renta que tenía cuando los romanos la invadieron.

La buena noticia es que la historia muestra que hasta ahora las catástrofes económicas nunca fueron terminales, pues siempre hubo una recuperación económica y social. La mala noticia es que en las grandes depresiones esa recuperación tardó mucho en llegar. Concretamente, la recuperación de los niveles de renta de Europa durante la crisis de la Edad Oscura tardó tres siglos. Según Jackson (2012) una crisis de aquel calibre sería impensable en la actualidad, incluso en una situación extrema en la que el euro y la Unión Europea llegasen a derrumbarse.

Disiente Andrew Roberts (2012) pues sostiene que Europa está atrapada en un "callejón sin salida" histórico y abocada a un estancamiento económico de muy largo plazo, como el mencionado de la Edad Oscura. Tras un brillante pasado imperial de algunas de sus naciones, la Unión Europea está cayendo en una situación de decadencia, similar a la que sufrieron otros imperios: el romano (siglos III a VI), el otomano (1683-1923), el Sacro Imperio Románico (siglo XVII), el español (1640-1824), el austrohúngaro en su breve existencia, y el comunista de la URSS (1945-1989). En sus largos períodos de decadencia, todos estos imperios mostraron reducidas tasas de crecimiento económico durante décadas e incluso durante siglos.

No obstante, a pesar de ese estancamiento o decadencia económica, la caída de los imperios políticos fue causada por amenazas o invasiones exteriores: las invasiones bárbaras derrumbaron el imperio romano; las guerras napoleónicas acabaron con el Sacro Imperio Romano y el imperio español; la Primera Guerra Mundial acabó con el imperio otomano y el austrohúngaro. Otro rasgo común es que, durante su decadencia económica, los imperios adolecieron de un liderazgo fuerte y sus gobernantes carecieron de cualquier "gran objetivo" político, limitándose a asegurar su mera supervivencia por cualquier medio. Para ello, fueron minando aún más sus bases económicas y enajenándose sus apoyos sociales.

En la actualidad no existe, desde luego, ninguna amenaza exterior a la Unión Europea, como la que existía antes de la caída del muro de Berlín y del imperio soviético. Por lo tanto, la amenaza de colapso de la Unión Europea procede del interior. Desde el punto de vista político, la Unión Europea está sufriendo un estancamiento e incluso un retroceso institucional. Desde 2010, la Comisión Europea está reforzando aparentemente sus poderes sobre los estados miembros. Pero en realidad,

esto es efecto de las presiones de la poderosa Alemania que, con el apoyo de Francia, impuso sus intereses, postergando a los mecanismos institucionales y democráticos de la Comisión, al Consejo y al Parlamento europeos, como señala Torreblanca (2012). Esto podría crear cierto malestar entre el resto de los países de la Unión y aumentar todavía más el déficit democrático.

Al desprestigio de los órganos de gobierno de la UE se une la levedad ideológica de los actuales líderes, que carecen, además, de un auténtico compromiso europeísta. Los políticos europeos no exhiben ningún principio intelectual ni ninguna base ideológica sólida para profundizar la integración europea. La mejor prueba es que no presentan más justificación para salvar al euro que el hecho de que su desaparición arrastraría también a la propia Unión Europea, lo que tendría terribles consecuencias. Los líderes actuales han desertado incluso de perseguir el objetivo que llevó a la creación del Mercado Único y la Unión Monetaria, considerados entonces como los únicos medios de mejorar la competitividad internacional de las economías y las empresas europeas. En la actualidad, los políticos europeos están a la defensiva, sin más objetivo que evitar el desastre mundial que causaría la caída del euro y de la Unión. Ni siquiera tienen argumentos sólidos para defender teóricamente al euro ni para explicar a la población no ya sólo que el euro no es el culpable de la crisis, sino las ventajas que el euro ha introducido en Europa.

Los responsables económicos europeos ni siquiera explicaban, en la primavera de 2012, cómo creían que las políticas de austeridad podrían llevar al crecimiento económico de Europa, cuando, en realidad, estaban reforzando la recesión, como diría cualquier keynesiano o cualquier estudiante de Historia Económica. Su falta de argumentos reflejaba su desconfianza en que los problemas pudieran resolverse dentro de la Unión Europea. Por ello solicitaban, con más desesperación que resultados, la ayuda financiera del Fondo Monetario Internacional y de los países emergentes como China, o los países árabes, para que contribuyeran con sus préstamos a salvar el euro, o para que invirtieran en las deprimidas economías europeas. En suma, los políticos europeos confiaban en que el crecimiento económico europeo sería impulsado por las inversiones extranjeras y la demanda exterior, derivada del crecimiento económico de los países emergentes y de Estados Unidos.

En definitiva, Europa desconfiaba de sus posibilidades y buscaba la salida a la crisis y las posibilidades de crecimiento económico en el exterior, lo que era una prueba del desánimo característico de los imperios en decadencia. En efecto, según Andrew Roberts (2012), Europa encarna a la perfección la crítica situación de un

imperio antiguo que está sumiéndose en un largo periodo de estancamiento relativo. Esta decadencia de la Unión Europea quedaba revelada por cualquiera de las variables que los historiadores utilizan para dictaminar la caída de los imperios: la reducción de la tasa de natalidad y el envejecimiento de la población, los crecientes problemas para la creación de riqueza, el aumento desmesurado de la deuda pública, la caída del gasto militar y la disminución de los gastos redistributivos (por el empobrecimiento fiscal). Todas estas variables indican que, en la actualidad, Europa carece de energía suficiente para mantener su antigua relevancia internacional, a pesar de las inercias del pasado que llevan a una excesiva representación y protagonismo de las naciones europeas en los organismos internacionales. Algo que los países emergentes no tardarán en cambiar.

La decadencia europea puede ser muy larga porque ahora carece de enemigos externos poderosos, debido a la victoria de occidente sobre la Europa comunista, siempre y cuando las naciones europeas sigan aceptando ser los aliados de las "coaliciones" militares creadas por los Estados Unidos. Desde la Segunda Guerra Mundial, y sobre todo desde el desastre anglo francés sufrido en su intento de recuperar el control del canal de Suez en 1956, el papel geopolítico de las naciones europeas se está desvaneciendo hacia una posición totalmente secundaria, como escudero de los Estados Unidos. Los imperios europeos individuales cayeron en picado tras la Segunda Guerra Mundial (que realmente ganaron las dos nuevas superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética) y, sobre todo, desde la década de 1950, tras la independencia de sus colonias, que contaron con el apoyo de aquellas dos nuevas superpotencias y de los países no alineados.

Tras la crisis de la década de 1970, la profundización de la integración en el seno de la Unión Europea fue diseñada como la única vía por la que Europa podría salir de aquella tendencia hacia el estancamiento económico y la irrelevancia internacional, política y militar, como hemos visto. Pero los sueños europeístas de crear, además de una unión económica y monetaria, una política exterior y militar común se desvanecieron con la crisis económica que se inició en 2007.

La crisis de la eurozona, desencadenada en 2010, ha llevado a un retroceso del poder real de las instituciones europeas (Bruselas y Estrasburgo) frente al creciente poder económico y político de Alemania que, como principal país acreedor, ha ido imponiendo la política económica aplicada por la Unión Europea desde que estalló la crisis griega. Asimismo, la crisis económica alentó los nacionalismos y el afán de notoriedad de los primeros ministros y presidentes nacionales de los países europeos que, por las presiones de sus electorados nacionales, han tra-

tado de defender sus intereses particulares, incluso a costa de atacar, afortunadamente sólo verbalmente, a otros países de la Unión. También los políticos europeos tomaron un mayor protagonismo en el ámbito internacional, dejando en un lugar irrelevante a la Comisión Europea. Con la política de "sálvese quien pueda" de los principales países de la Unión Europea, la construcción de ésta está sufriendo un serio retroceso, que será tanto más intenso cuanto más dure la crisis económica. Y mientras tanto, continuará el declive de los orgullosos imperios nacionales europeos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAVADA, J. M., y KLOSA, G. (2012): "Quelle Europe dans un monde globalisé? Inventons une souveraineté collective", *Le Monde*, 9 de marzo.

CHAKRABARTY, D. (2012): "Quelle Europe dans un monde globalisé? Vers un capitalisme civilisé", *Le Monde*, 9 de marzo.

COMÍN, F. (2011): *Historia Económica Mundial. De los orígenes a la actualidad*, Madrid, Alianza Editorial.

EICHENGREEN, B. (2006): *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press.

EICHENGREEN, B. y BOLTHO A. (2010): "The economic impact of European integration", en S. Broadberry y K. H. O'Rourke (ed.), *The Cambridge Economic History of Modern Europe, vol. 2: 1870 to Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 267-295.

EICHENGREEN, B., y O'ROURKE K. H. (2010): "A Tale of Two Depressions", http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421

FERGUSON, N. (2007): "The Second World War as an economic disaster", en M. J. Oliver y D. H. Aldcroft (eds.), *Economic Disasters of the Twentieth Century*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 83-131.

GARSIDE, W. R. (2007): "The Great Depression, 1929-33", en M. J. Oliver y D. H. Aldcroft (eds.), *Economic Disasters of the Twentieth Century*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 51-81.

JACKSON, T. (2012): "Why talk of a coming Dark Age is a touch overdone", *Financial Times*, 5 de diciembre.

KRUGMAN, P. (2012), "El suicidio económico de Europa", *El País*, 22 de abril.

LEPENIES, W. Y. (2012): "Quelle Europe dans un monde globalisé? Les Européens doivent adopter un plan Marshall pour la Méditerranée", *Le Monde*, 9 de marzo.

MÜNCHAU, W. (2011): "Face up to a German led eurozone rescue", *Financial Times*, 17 de enero.

MÜNCHAU, W. (2012a): "Grim lessons from the 30 years war", *Financial Times*, 28 de diciembre.

MÜNCHAU, W. (2012b): "Hollande is the start of a progressive insurrection", *Financial Times*, 30 de abril.

RACHMAN, G. (2010): "End of the world as we knew it", *Financial Times*, 23 de octubre.

ROBERTS, A. (2011): *The Storm of War. A New History of the Second World War*, Nueva York, Harper and Collins.

ROBERTS, A. (2012): "Europe's proud empire is entering a *cul-de-sac* of history", *Financial Times*, 18 de febrero.

ROGOFF, K. (2012): "A euro parable: the young couple with a joint account", *Financial Times*, 24 de abril.

SANDBU, M. (2012): "Forget break-up: it just need more parental love", *Financial Times*, 3 de abril.

SINGLETON, J. (2007): "Destruction… and misery: the First World War", en M. J. Oliver y D. H. Aldcroft (eds.), *Economic Disasters of the Twentieth Century*, Cheltenham UK, Edward Elgar, 9-50.

STEPHENS, P. (2012): "Leaders who generate diminishing returns", *Financial Times*, 19 de enero.

SUBRAHMANYAM, S. (2012): "Quelle Europe dans un monde globalisé? L'idée de civilisation est à proscrire", *Le Monde*, 9 de marzo.

SUMMERS, L. (2012): "Growth not austerity is the best remedy for Europe", *Financial Times*, 30 de abril.

TORREBLANCA, J. I. (2012): "Time to say *basta* to the nonsense of austerity", *Financial Times*, 26 de abril.

WOLF, M. (2010): "The Eurozone needs more than discipline from Germany", *Financial Times*, 22 de diciembre.

WOLF, M. (2011): "How the crisis catapulted us into the future", *Financial Times*, 2 de febrero.

WOLF, N. (2012): *Crises and Policy Responses within the Political Trilemma: Europe, 1929-1936 ant 2008-2011*, EHES Working Paper, 16.

**Josep M.ª Jordán**

# La crisis y el sentido del proyecto europeo: ¿integración o fragmentación?

*Atardecer I*. h. 1960. Menchu Gal.

*La Unión Europea se enfrenta en la actualidad a la crisis económica más grave de su historia. ¿Superará la UE esta prueba y se fortalecerá o, por el contrario, fracasará en el empeño y se debilitará? El presente artículo sostiene que hay capacidad para gestionar bien este reto y evitar un riesgo de fragmentación. La UE ha remontado ya otras etapas difíciles en el pasado. También ahora puede llegar a hacerlo tras haber alcanzado un nivel tan alto de integración económica y haber logrado la reunificación del continente mediante su ampliación al Este. El proyecto europeo mantiene su sentido originario y adquiere nuevas razones ante los retos de la globalización.*

## INTRODUCCIÓN

La crisis económica actual, la más grave que ha conocido Europa desde los tiempos de la Gran Depresión, está poniendo a prueba la capacidad de gestión de las instituciones comunitarias y nacionales para encontrar una salida a la misma; particularmente en los países que compartimos el euro como moneda común. Es una crisis financiera, económica, social y también de confianza en los dirigentes políticos y en el propio proyecto de construcción europea. Un proyecto que ha combinado ciertas etapas de aceleración y entusiasmo con otras de estancamiento o parálisis, pero que ahora mismo se enfrenta al mayor reto de su historia.

En efecto, nos hallamos en un momento en que, en palabras del presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso (2011), "si no avanzamos en la integración, corremos el riesgo de la fragmentación". En este contexto, cabe plantearnos las siguientes preguntas que marcarán el hilo conductor de este artículo: ¿cuál es el sentido y la razón de ser del proyecto de integración europea?, ¿qué balance cabe hacer de su evolución hasta el presente?, ¿merece la pena seguir avanzando en un proyecto común de cara al futuro?

Sabido es que el proyecto de integración europea fue concebido con un sentido y una razón de ser que van más allá del ámbito económico. Su punto de partida se sitúa en los años posteriores a la II Guerra Mundial, y el verdadero móvil fue crear un espacio de paz, democracia y bienestar para evitar de manera permanente los horrores vividos en el pasado. En tal sentido, la integración económica tenía un carácter instrumental para realizar una "Europa de los hombres", en expresión de Maurice Duverger (1994). Sin duda, el móvil originario de dicho proyecto sigue vigente en la actualidad, pues no está muy lejos aún el último conflicto dramático vivido en suelo europeo: la Guerra de los Balcanes, durante los años noventa, tras la desintegración de la antigua Yugoslavia. Pero es cierto que se han sucedido ya varias generaciones de europeos y hoy resulta más difícil convencer a los jóvenes de que la UE es imprescindible para evitar otra guerra. Al mismo tiempo, sin embargo, han emergido nuevos elementos que justifican igualmente la conveniencia del proyecto europeo en el presente: entre otros, la necesidad de dar una respuesta adecuada a los retos de la globalización.

En la actualidad, en el contexto de una profunda crisis económica, parece haber disminuido la ilusión en el proyecto de una Europa unida, pero ha habido otras etapas de euroescepticismo en el pasado que se superaron después con avances muy significativos en la construcción europea. Cabe esperar, así pues, que quizás también ahora seremos capaces de sacar fuerzas de flaqueza y haremos avanzar el proceso de integración de un modo interesante y positivo para el conjunto de los ciudadanos europeos.

## EVOLUCIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

Han pasado ya 62 años desde que Robert Schuman pronunciara un famoso discurso en que se pusieron las primeras piedras del proceso de construcción europea, y 55 años desde la firma del Tratado de Roma, que es el acta de nacimiento de la actual Unión Europea. La socialdemocracia y la democracia cristiana concurrieron de forma importante al nacimiento de dicho proyecto. Desde entonces, mucho ha sido el camino recorrido y notables los logros alcanzados, aunque ha habido también considerables errores y deficiencias al respecto (Jordán, 2008).

A lo largo de los años sesenta, la realización de una unión aduanera entre los seis países fundadores de la Comunidad Económica Europea (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo) contribuyó a reforzar su desarrollo económico y social, y a entrelazar la vida de sus ciudadanos. Por entonces imperaba también en Europa un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas en la necesidad de contar con un importante Estado de Bienestar como complemento de la economía de mercado. Se configuró, así, un "modelo social europeo" que se creía el más idóneo para alcanzar de forma adecuada tres deseables objetivos de política económica: una mayor eficiencia, estabilidad y equidad. Y el éxito de esta primera etapa de la integración europea fue muy importante y atrajo de inmediato a tres nuevos Estados miembros (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido) que se incorporaron al proyecto en 1973.

A lo largo de los años setenta, sin embargo, el proceso de integración europea entró en una fase de notable pesimismo y parálisis, en el contexto de una grave crisis económica y social derivada, entre otros factores, de las fuertes elevaciones de los precios del petróleo. Un contexto muy difícil en el que se revelaron poco eficaces unas políticas keynesianas de demanda ante problemas originados principalmente por el lado de la oferta (aumentando simultáneamente el paro y la inflación en numerosos países europeos). Pero, a pesar de ello, la integración europea siguió

ofreciendo un gran atractivo para otros países. En particular, para los menos desarrollados del sur de Europa (Grecia, España y Portugal) que realizaron en aquel período su transición democrática y solicitaron enseguida su adhesión a la Comunidad Europea (accediendo Grecia en 1981, y España y Portugal en 1986).

A mediados de los años ochenta, en coincidencia con un cambio favorable del ciclo económico, se entró en una nueva fase de relanzamiento del proceso de integración europea que llevó a profundizar muy significativamente la interdependencia económica y social de los distintos países. En 1986 tuvo lugar la firma del Acta Única Europea (que representó la primera reforma a fondo del Tratado de Roma) y, en base a la misma, se puso en marcha la realización de un auténtico mercado común (o único), a la vez que se inició la aplicación de una verdadera política europea de cohesión económica y social. Asimismo, se empezaron a dar los primeros pasos que conducirían después hacia una unión monetaria. Al fin y al cabo, tal como reflejaba el Informe de Tommaso Padoa-Schioppa (1987), la estrategia más adecuada y coherente para modular la evolución del sistema económico europeo había de combinar la realización de un mercado interior unificado (con la mejora en la asignación de recursos que representaba) con otras políticas tendentes a alcanzar una distribución territorial más equitativa de la renta y un marco macroeconómico estable para favorecer el crecimiento económico.

Ahora bien, el desarrollo de este proceso vino a coincidir con los espectaculares cambios políticos que se estaban produciendo en esos momentos en Europa Central y Oriental: el colapso de los sistemas de planificación central, la reunificación de Alemania y el fin de la guerra fría. El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, fue así tanto un compromiso para poder establecer una unión económica y monetaria, como una reforma institucional para responder mejor ante el reto de la transición económica y política del Este de Europa. Pero, curiosamente, la ratificación de dicho Tratado encontró ciertas dificultades que ponían de manifiesto que el avance en la unificación europea ya no podía imponerse desde arriba, sino que debía apoyarse en la voluntad y el convencimiento de los ciudadanos de los distintos países.

En el plano positivo, tras el fin de un mundo bipolar, tres nuevos países (Austria, Finlandia y Suecia) se incorporaron a la UE en 1995, y la década de los noventa constituyó un período de intensa preparación de dos cambios importantísimos en la evolución de la UE: por un lado, la creación del euro en 1999; por otro, la ampliación de la UE hacia el Este en dos fases sucesivas, en 2004 (con la incorporación de la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia) y en 2007 (con la incorporación de Bulgaria y Rumanía).

## BREVE BALANCE DE LA INTEGRACIÓN

Si se ha de hacer un balance sintético de la historia de la construcción europea, es preciso reconocer los grandes resultados alcanzados, aunque es cierto también que siguen siendo muchos los desafíos a la vista, algunos surgidos como consecuencia del propio camino recorrido y otros de los cambios acontecidos a escala mundial. Profundización y ampliación han sido los dos ejes de avance de la integración comunitaria, y no ha sido siempre fácil conciliar ambos procesos. Por un lado, se han intensificado progresivamente las relaciones económicas y políticas entre los Estados miembros, al pasar de una unión aduanera a un mercado común y después a una unión monetaria; por otro, se han ido incorporando nuevos Estados miembros hasta completar la actual UE de 27 países.

Las diferentes ampliaciones de la UE han planteado, sin duda, muchas dificultades, pero los beneficios del conjunto del proceso han sido a su vez muy importantes. Así, cada nueva ampliación ha reforzado la democracia, la estabilidad y la seguridad en Europa, al tiempo que ha aumentado su potencial de crecimiento y desarrollo económico. Por supuesto, la última ampliación, la que ha incorporado a los países del Este, ha sido la más compleja y difícil, más aún en un período en que la UE estaba tratando de avanzar simultáneamente hacia una unión económica y monetaria. Pero acometer dicha ampliación era tanto una obligación moral como una oportunidad histórica, y el tiempo hará ver hasta qué punto la UE obró correctamente al dar tan alta prioridad a ese proyecto. Por ahora, cabe decir que, a pesar de las dificultades encontradas, se ha extendido la paz, la democracia y el progreso económico y social a los nuevos Estados miembros, y de ello se está beneficiando también el conjunto de la UE.

Por supuesto, una UE tan grande como la actual es más difícil de gestionar, y requiere un sistema institucional apropiado para hacerla operativa y evitar el riesgo de una parálisis. Con ese fin, a principios de 2000, en unos momentos de gran confianza y entusiasmo en la idea de Europa, se lanzó el proyecto de una Constitución Europea que fue acordado por el Consejo Europeo en 2004. Ahora bien, aunque dieciséis países ratificaron después dicho proyecto, los resultados negativos obtenidos en los referéndums de Francia y Holanda acabaron con su posibilidad de progreso, evidenciaron un clima de mayor euroescepticismo del que se pensaba y sumieron a la UE en una importante crisis institucional.

Esta situación sólo se superó con la aprobación en 2007 del Tratado de Lisboa, el cual entró en vigor a finales de 2009. Un Tratado que incorpora gran parte del

contenido de la no ratificada Constitución Europea (otorga personalidad jurídica a la Unión y dota de una mayor eficacia y un carácter más democrático a su sistema institucional), pero que elimina todos los rasgos que podían hacer recelar que la UE se asimilara a una estructura federal o cuasi estatal. De cualquier manera, el ambiente existente en los últimos años ha puesto de manifiesto la debilidad de la UE, carente de suficiente voluntad política para avanzar, una característica que la ha hecho más vulnerable al sobrevenir la crisis económica.

## CRISIS Y NECESIDAD DE MÁS INTEGRACIÓN

La crisis económica, y en particular la crisis de la deuda soberana, han evidenciado la fragilidad de la arquitectura institucional de la unión económica y monetaria europea. Una unión monetaria que ha sido el nivel más avanzado del proceso de integración económica europea, alcanzando un éxito indiscutible en sus primeros diez años de existencia, hasta que la crisis reveló sus insuficiencias y sus debilidades fundamentales (Malo de Molina, 2011).

La puesta en marcha de una moneda única y una política monetaria común tendría que haberse acompañado con unos mayores compromisos por parte de los distintos Estados miembros en los terrenos fiscales y de otras políticas económicas. No era bastante con un Pacto de Estabilidad y Crecimiento en materia de disciplina presupuestaria (que tampoco funcionó de forma satisfactoria), sino que era necesario incluir también la coordinación de distintas políticas estructurales. Además, han hecho falta ciertos mecanismos financieros comunes para contrarrestar los ataques especulativos contra la deuda pública de cualquier Estado miembro. Es cierto que en el transcurso de la crisis se han creado algunos instrumentos al respecto, se ha firmado un nuevo Tratado de Estabilidad y se ha mejorado la gobernanza económica de la UE, pero de manera que aún no parece suficientemente sólida.

En definitiva, ante una situación tan difícil como la que estamos viviendo en Europa, la mejor lección que cabe aprender es la de que es preciso avanzar en nuestros niveles de integración para poder seguir impulsando un desarrollo sostenible e integrador en el conjunto de la UE. Ello exige una mayor cesión de soberanía nacional a la Unión en materia de política económica, pero demanda también complementariamente una mayor fundamentación democrática de la Unión. En otras palabras, conviene avanzar hacia una unión política para salvaguardar el progreso económico y social, introduciendo por ejemplo un ministerio de Finanzas a escala europea y nuevos elementos de federalismo fiscal.

Claro que ello no es fácil, pero la deriva hacia una fragmentación europea nos pondría en un escenario peor. Por el contrario, una mayor unión política daría más capacidad a la UE tanto para conseguir la recuperación económica como para afrontar otros desafíos que continúan dotando hoy de todo su sentido al proyecto europeo; entre otros, preparar las nuevas ampliaciones relativas a los Balcanes y a Turquía, adaptarse mejor a la globalización y cooperar para una buena gobernanza de la misma (con actuaciones frente al cambio climático y a favor de un desarrollo más armonioso y sostenible a escala mundial).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DURAO BARROSO, J. M. (2011): *Renovación europea. Discurso sobre el estado de la Unión 2011*, Estrasburgo, 28 de septiembre.

DUVERGER, M. (1994): *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza.

JORDÁN GALDUF, J. M. (2008): "Aproximación teórica y perspectiva histórica", en el libro coordinado por el mismo autor *Economía de la Unión Europea*, Pamplona. Thomson-Cívitas.

MALO DE MOLINA, J. L. (2011): "La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única", *Información Comercial Española*, n.º 863, páginas 21-34.

PADOA-SCHIOPPA, T. (Informe) (1987): *Eficacia, estabilidad y equidad. Una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Madrid, Alianza.

**Federico Mayor Zaragoza**

# Europa y la democracia

*Bodegón cubista VIII*, década 1950. Menchu Gal.

*Europa, que no ha sido capaz de pasar de una comunidad económica a una unión política, que sigue sin disponer de un sistema de seguridad autónomo y que, paulatinamente, se ha limitado a seguir las pautas emanadas del Gobierno alemán, se encuentra en un proceso de cambio.*

*Son momentos fascinantes para la democracia porque las nuevas técnicas de la información y la comunicación permitirán a todo el mundo alzar la voz, los ciudadanos podrán expresarse libremente y las democracias ser cada vez más sólidas y representativas.*

*Y será Europa la que promueva ahora una Declaración Universal de la Democracia, escribiendo las líneas que permitan el inicio de ese otro mundo posible anhelado.*

## LAS LÍNEAS ROJAS

HACE bien pocos meses la democracia europea ha tolerado lo intolerable: en Grecia, cuna de la democracia, el Gobierno ha sido nombrado por los "mercados". Grecia, la del Ágora de Salónica y Atenas, la que convertía a la plaza pública en espacio de comercio, de encuentro de viandantes, de cultura, de asamblea política, de reunión y de debate.

Lo mismo ha sucedido en Italia. El Gobierno, por primera vez, no es el resultado de unos comicios electorales transparentes sino los designios del "gran dominio". La marca distintiva del SPQR (Senatus Populus Que Romanus), la de "el Senado y el pueblo romano", como se inmortalizó en la columna de Trajano, no ha tenido ni al pueblo ni al Senado como protagonistas del cambio político.

El "gran dominio" de Occidente (militar, energético, financiero, mediático) ha decidido, una vez "rescatado" por los mismos que ahora sufren su acoso, quiénes y cómo debían actuar en estos momentos de una Europa que no ha sido capaz, después de muchos años, de pasar de una comunidad económica a una unión política. Una Europa que sigue sin disponer de un sistema de seguridad autónomo, con la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) todavía activa y asociada a los Estados Unidos, cuando el Pacto de Varsovia, que había provocado, lógicamente, su constitución dejó de existir a principios de los años 90. Una Europa que no ha sido capaz de federarse, al menos desde un punto de vista económico y fiscal y que, paulatinamente, se ha limitado a seguir, cueste lo que cueste, las pautas emanadas del Gobierno alemán.

Irlanda, que hasta hace muy pocos años se ponía de ejemplo en las Escuelas de Administración de Empresas, Grecia, Portugal… todos han tenido que cumplir drásticas medidas de ajuste, sin ninguna posibilidad de crecimiento y normalización de la gravísima crisis que las instituciones financieras norteamericanas habían sufrido como resultado del desastroso proceso de "globalización neoliberal", cuyo balance más trágico es —lo repito porque para mí constituye un problema de conciencia

cotidiano— que cada día se inviertan en gastos militares y armamento 4.000 millones de dólares al tiempo que mueren de inanición y desamparo 70.000 personas, de las cuales buena parte son niños de 1 a 5 años.

Secularmente, el poder ha sido masculino y unos cuantos hombres, muy pocos, han mandado sobre el resto de la humanidad. Ha habido algunos levantamientos populares, con cierta carga conceptual algunos de ellos, y se fueron logrando frágiles estructuras de representación popular, en las cuales el voto femenino no contó durante muchos años, pero que representaban los primeros andamiajes de lo que podría llegar a ser un sistema de representación plural. Los ciudadanos han vivido hasta hace muy poco —y hoy todavía viven así en muchos lugares— confinados en espacios muy limitados tanto intelectual como territorialmente, obedientes, temerosos, silenciosos, ofreciendo su vida sin rechistar a los designios del mando.

## LOS PRIMEROS INTENTOS

Pronto hará 100 años que, al término de la Primera Guerra Mundial, el Presidente Woodrow Wilson intentó con su "Convenio para la Paz Permanente" y la creación de la Sociedad de Naciones, poner término a una historia cruenta, ensangrentada, basada en "Si quieres la paz, prepara la guerra", en la cual los tiempos de paz no eran sino una pausa en la situación permanente de conflicto y enfrentamiento.

Es bien conocido lo que sucedió con las propuestas, manifiestamente ingenuas, del Presidente Wilson: lo que importa es la seguridad, le recordaron tanto de un lado como del otro del Atlántico, y no "bajaron la guardia" ante quienes acababan de perder la guerra pero podían seguir soñando en represalias y cambios profundos en el curso de la historia.

Se preparaba una nueva guerra: Alemania, Italia, Japón… desplegaron todas las fuerzas que sus ambiciones geoestratégicas les permitían y la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por el uso de los más abominables sistemas de exterminio: el holocausto, el genocidio…

Los años 1944 a 1948 marcan uno de los momentos de mayor "tensión humana" para transformaciones radicales en favor de la democracia en el mundo, empezando por Occidente: el Presidente Franklin Delano Roosevelt concibe, a modo de ampliación de la Sociedad de Naciones, una institución de ámbito mundial, la Organización de las Naciones Unidas, que iría acompañada en su acción por otras agencias y en-

tidades de índole económica, desarrollo (instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo); alimentación (FAO); educación, ciencia y cultura (UNESCO); salud (OMS); trabajo (OIT); desarrollo (PNUD); infancia (UNICEF)… El diseño era perfecto y los principios éticos en los que se basa la Carta, también: "Nosotros, los pueblos (…) hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra".

Me gusta insistir en la importancia esencial de la primera frase de la Carta, porque contiene todos los elementos que hoy mismo debemos procurar "re-inventar" para las modificaciones esenciales y apremiantes que el mundo requiere: son *los pueblos* y no los Estados ni los Gobiernos los que deben llevar en sus manos las riendas del destino; todos los esfuerzos deben favorecer la gran transición de la guerra a la paz, ya que *evitar el horror de la guerra* significa construir paso a paso, sin pausa, un nuevo espacio para la convivencia humana; todo ello se hace por el compromiso supremo que representan las "*generaciones venideras*". Se trata de que el legado de una generación a la siguiente no debe aminorar la calidad de vida ni el inmenso potencial que la Tierra ofrece a sus habitantes.

Como era de esperar, ya que se trata de la "rama intelectual" del árbol de las Naciones Unidas, es la Constitución de la UNESCO la que sienta los iluminados caminos del mañana que pueden conducir a "evitar el horror de la guerra", a construir la paz "en la mente de los hombres". Y es la Constitución de la UNESCO la que señala que la base fundamental, los cimientos del edificio del porvenir, es la igual dignidad de todos los seres humanos. Cada ser humano es único, irrepetible, capaz de la desmesura de crear, nuestra esperanza. Esta inmensa diversidad es la riqueza de la humanidad; estar unidos alrededor de unos grandes principios es su fuerza. Y estos principios, llamados "ideales democráticos", son los que el Preámbulo de la Constitución de la UNESCO ofrece lúcidamente: la justicia, la libertad y la solidaridad "intelectual y moral". Sólo de esta manera será posible un futuro apacible, en el que sean "los pueblos" y no unos cuantos encumbrados los que dirijan la gobernación mundial.

La educación, establece en su Artículo Primero la Constitución Unesquiana, favorecerá que todos los seres humanos sean "libres y responsables". Tengámoslo muy en cuenta cuando hablemos de lo que significa una persona educada, que no es la que reúne una serie de conocimientos, que no es el erudito sino quien "dirige su propia vida", en definición insuperable de Don Francisco Giner de los Ríos.

En 1948, después de una amplia consulta del borrador elaborado, entre otras distinguidas personalidades, por Eleanora Roosevelt y René Cassin, la Declaración

Universal de los Derechos Humanos establece los puntos de referencia, los asideros morales que permiten a todas las personas "liberarse del miedo", expresarse libremente, rebelarse cuando los derechos que establece la Declaración no sean respetados.

## UNA GRAN OPORTUNIDAD PERDIDA

Todo parecía estar bien establecido y dos palabras destacaban entre todas las que se manejaban en aquellos ilusionantes años iniciales de las Naciones Unidas: compartir, cooperar. Partir con los demás, trabajar juntos. Pero pronto estas dos palabras van quedando a la sombra de la carrera de las dos superpotencias, Norteamérica y la Unión Soviética, que representó inmensas inversiones en artificios bélicos y la disculpa por ambos lados de acciones de dominio territorial inadmisibles, como la "Operación Cóndor" en América Latina y las cruentas instituciones de Stalin y sus sucesores en la Unión Soviética. El Plan Tanaka, iniciado en 1934, era un terrible diseño para alcanzar la hegemonía del Imperio del Sol Naciente.

En este contexto, está claro que el desarrollo no tuvo lugar, que las ayudas se sustituyeron por préstamos concedidos en condiciones draconianas y que la cooperación se convirtió en explotación.

Países aparentemente "democráticos" se permitían cambiar a presidentes democráticamente elegidos por dictadores, y desoír las sentencias de la Corte Internacional de Justicia…

Al celebrar el Bicentenario de la Revolución Francesa, en 1989, se producen una serie de acontecimientos que permiten que renazcan muchas expectativas en un mundo que no sólo tenía dos grandes poderes, sino el racismo más cruel en Sudáfrica y guerras fratricidas de alta intensidad en diversas partes del planeta. De pronto, por la magia de Mikhail Sergeyevich Gorbachev, todo el Imperio Soviético se desmorona, como el muro de Berlín, sin una gota de sangre. Y todos los países que formaban parte del Imperio Soviético inician una larga marcha hacia sistemas de libertades públicas. Pero, al mismo tiempo, otro genio de lo inesperado, un prisionero de piel morena llamado Nelson Mandela, sale de la cárcel después de 27 años y en lugar de venganza promueve conciliación y, con una exquisita "conspiración para la concordia", logra con el Presidente Fredrick De Klerc superar la afrenta a los principios humanos que representaba el *apartheid* racial. Se culmina con éxito el proceso de paz en El Salvador, firmado en Chapultepec; se termina la guerra en

Mozambique, con la intermediación de la Comunidad de San Egidio; y se inicia el proceso de paz en Guatemala…

He subrayado en diversas ocasiones la importancia de aquel momento que auguraba que, por fin, al término de la "guerra fría" tendría lugar el principio de una nueva época de convivencia pacífica a escala mundial.

No fue así. No hubo "dividendos de la paz" ni reforzamiento de la autoridad de las Naciones Unidas. Bien al contrario, las ambiciones hegemónicas de los Estados Unidos, con la acostumbrada compañía del Reino Unido, hicieron que el mundo occidental iniciara un proceso de dominio económico a escala planetaria, denominado "globalización", que aplicaba el neoliberalismo cuyos dos grandes ejes eran la sustitución de los principios democráticos (justicia social, igualdad, solidaridad…) por las leyes del mercado y la marginación de las Naciones Unidas, sustituyéndolas por unos grupos, al principio de 6 países, después 7 al añadir Canadá, después 8 con la Federación Rusa… después 20, que representaban, ni más ni menos, la sustitución de una gran institución democrática por grupos plutocráticos que intentaban dominar el mundo. ¡6,7, 8 ó 20 países asumiendo la voz de la Tierra, del conjunto de los habitantes de 196 países…!

A pesar de aquel proceso, que explotaba, que deslocalizaba la producción por codicia e irresponsabilidad, que no tenía otros parámetros para juzgar su progreso y éxito que el de los beneficios económicos, las Naciones Unidas siguieron aportando puntos de referencia para la acción a escala mundial: educación para todos a lo largo de toda la vida, en 1990; Cumbre de la Tierra, para el medio ambiente en 1992; educación para los Derechos Humanos y la Democracia, en 1993; Compromisos para el Desarrollo Social, la Tolerancia, y la Mujer y el Desarrollo, en 1995; la Declaración y el Plan de Acción para una Cultura de Paz, en 1999; los Objetivos del Milenio en el año 2000; la Declaración sobre la Diversidad en el año 2001…

En 1993 se produce una gran "burbuja" de la tecnología de la comunicación y en el año 2007 tiene lugar, junto a la explosión de la burbuja inmobiliaria, la zozobra del sistema bancario de los Estados Unidos, optando el G20, todavía dirigido por el Presidente en funciones —Obama ya elegido— de los Estados Unidos, señor George S. Bush, por el "rescate" de quienes habían sido, en muy buena medida, responsables de la gravísima crisis que afectaba especialmente a Occidente.

Entre tanto, el mundo, sin los "límites de actuación" que las Naciones Unidas podían haber representado en cualquier caso, sufre los ataques de terrorismo suicida

a los grandes símbolos del poderío norteamericano en septiembre de 2001 y acto seguido —represalia "explicable", teniendo en cuenta las víctimas y lo que representaba para el gran país americano aquel ataque— la guerra de Afganistán… Pero luego vienen momentos intolerables de supremacía guiada por el exclusivo interés de la posesión y explotación de recursos naturales: basada en falsos argumentos, se produce en el año 2003 la invasión de Irak…; luego se resuelven indebidamente, por la ausencia de un interlocutor único a escala mundial, acontecimientos como los que concurren en la eliminación del líder libio Mohamed Gadafi, con la apropiación de los yacimientos petrolíferos de Bengasi….

Los "rescatadores" empobrecidos se ven en la "eurozona" acorralados por los "rescatados" que, ya en tierra firme, quieren solucionar la gravísima situación económica de Occidente con las mismas fórmulas que a ella condujeron. Lo cierto es que el Presidente Obama, a pesar de la incomprensible insolidaridad republicana (ni un sólo voto a favor de "Medicare", por fin lograda para tantos norteamericanos desvalidos), ha efectuado recortes muy sustanciosos en el gasto militar, ha impulsado a escala mundial la reducción de ojivas nucleares; ha creado un fondo de más de 300.000 millones de dólares para incentivos de la creación de empleo; ha tendido la mano en lugar de alzarla frente al Islam y, en una acción que considero muy importante en los últimos meses, ha decidido prestar una especialísima atención al Pacífico.

## LA MEJOR SOLUCIÓN: MÁS DEMOCRACIA

No cabe la menor duda de que todo puede cambiar en muy pocos meses, especialmente si la presidencia francesa, incapaz de acelerar la Unión Europea, llegara a acuerdos que permitan que el eje franco-alemán sea realmente útil para el conjunto de la Unión Europea. Si Europa establece sus propios mecanismos de seguridad y disminuye drásticamente los inmensos e innecesarios gastos en material militar de guerras pretéritas, aumentando el desarrollo y la cooperación con muchos países, en lugar de seguir admitiendo prácticas de explotación como las del coltán en el territorio de los kivu, en el Congo...; si todo eso acontece en Europa en los próximos meses y el Presidente Obama es reelegido en los Estados Unidos, *el mundo podría iniciar seguramente una nueva época*.

Podría ser este otro mundo posible el que ya América Latina, al emanciparse formando la CELAC, nos anima a pensar en que sí que son posibles, en poco tiempo, transformaciones profundas; en que Turquía y la Federación Rusa pueden, con el

debido tacto y visión de futuro, dar todo el relieve que tiene esta parte de Asia Central tan importante mirando hacia adelante. Este mundo en el que África empieza a despertar y merece, por todos los agravios que ha recibido —los hemos vendido al peso— una especialísima consideración y atención. La India, que desplegará en pocos años un papel tan importante que llegará a ser uno de los grandes protagonistas de la nueva era, con una China y países vecinos que seguirán siendo "la fábrica" de un mundo que al mismo tiempo irá desaprobando el mal ejemplo de unas condiciones laborales inadmisibles y de una ausencia total de respeto a los derechos humanos fundamentales.

Estamos viviendo momentos fascinantes para la democracia porque, por primera vez en la historia, los ciudadanos pueden expresarse libremente. La democracia consiste precisamente en esto: en ser la voz de los ciudadanos. Hasta ahora éramos súbditos, espectadores, receptores únicamente. Pero el tiempo del silencio y de la obediencia ha concluido. Las nuevas técnicas de la información y de la comunicación permitirán a todo el mundo alzar la voz, de tal manera que las democracias puedan ser cada vez más sólidas y representativas de "Nosotros, los pueblos". Y, progresivamente, la mujer tendrá un poder de decisión parecido al de los hombres. Y todos ellos conocerán el mundo, no tendrán, como desde el origen de los tiempos, una visión centrada en un entorno muy limitado. Al conocer a los demás apreciamos más lo que tenemos, somos más solidarios con sus necesidades. *Esta conciencia global era imprescindible para la nueva democracia que se avecina.*

Y será Europa, desde Europa, como en su tiempo fueron los Estados Unidos los que promovieron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la que promueva ahora una *Declaración Universal de la Democracia*. La democracia será lo que caracterizará este por-venir que está por-hacer. Del pasado aprenderemos muchas cosas, pero ya está escrito. Nos corresponde ahora a todos, particularmente a Europa, escribir las líneas que permitan el inicio de este otro mundo posible que anhelamos.

**José Ignacio Torreblanca**

# La UE en el escenario mundial

*Vista desde el balcón,* 1962. Menchu Gal.

*Europa vive inmersa en una doble crisis. La primera, de carácter coyuntural, se origina en 2008 y tiene que ver con los desequilibrios globales en la regulación y funcionamiento de los mercados financieros. Esta crisis se enmarca en una más amplia, de carácter estructural y que tiene que ver con el declive económico relativo de Europa frente a otros actores y potencias emergentes.*

*La segunda parte de este artículo se centra en un aspecto de la crisis que suele pasar desapercibido: el déficit de proyección exterior de Europa. Para intentar desbrozar esta debilidad europea en materia de política exterior el autor se vale de tres hipótesis: Ashton, Bruselas y crisis.*

## 1. EL AUGE DE LA GEOECONOMÍA[1]

EN el mundo del siglo XX, dominado por la guerra fría, las capacidades militares constituían la principal vara de medir del poder de los Estados, por encima del poder económico. De hecho, el componente militar tenía un papel tan central que con un gasto en defensa suficientemente elevado algunos Estados podían disfrutar de un gran poder internacional sin contar necesariamente con una base económica conmensurable. En ese mundo, descrito como una mesa de billar en la que los Estados chocaban frecuentemente unos con otros, estos competían por la supremacía o la supervivencia de acuerdo con una lógica de suma-cero, en la que las ganancias de uno eran vistas como las pérdidas de otro y viceversa.

Con el fin del siglo y la desaparición de la lógica de enfrentamiento entre superpotencias se comenzó a pensar en un mundo mucho más pacífico y, a la vez más próspero, articulado en torno a los mercados y centrado en el comercio y en las inversiones. Así, la vieja mesa de billar en la que unas bolas chocaban con otras se transformaría en una red, una malla en la que los intereses económicos de los Estados se entrelazarían de forma inextricable de acuerdo con una lógica de suma-positiva en la que todos se beneficiaran a un tiempo.

Pero esa “feliz globalización” que los liberales nos prometían, en la que la apertura de mercados nos traería la interdependencia y esta desplazaría definitivamente la lógica de conflicto en las relaciones internacionales, no ha terminado de cuajar. El éxito económico de China e India, junto con el auge de otras economías (Brasil, Rusia, etcétera), viene señalando desde hace más de una década un intenso desplazamiento de poder desde Occidente hacia el resto del mundo. Mientras Europa y Estados Unidos crecían, aunque lo hicieran más lentamente que los emergentes, no hubo muchos motivos para la preocupación. Pero la crisis financiera iniciada en 2008 ha introducido un cambio importante en las percepciones occidentales, pues

[1] He tratado con algo más de detalle este concepto y el problema que representa en “Palabros que cuentan: geoeconomía”, CAFÉ STEINER elpais.com 27 de enero de 2012.

ha convertido una tendencia a largo plazo en un desafío a corto plazo. En 2003 se dijo que China alcanzaría a EE UU en 2041; en 2008, que sería en 2027; hoy jugamos con la fecha de 2018.

Este adelanto en el calendario de la convergencia económica entre Occidente y el resto está despertando los instintos de poder y competición de los Estados, que pensábamos superados. Así, la llamada *pax mercatoria* está siendo sustituida progresivamente, o al menos comenzando a coexistir, con una lógica de rivalidad geoeconómica en la que los Estados consideran los flujos económicos desde una óptica de seguridad nacional, es decir, como un instrumento de poder (Youngs, 2012). En esa lógica de competencia entran los recursos naturales, desde la energía hasta los alimentos, pasando por los minerales raros, pero también, lógicamente, el comercio, las inversiones directas, los movimientos de capital, los tipos de cambio, las reservas de divisas, los fondos soberanos o las propias instituciones internacionales, como el G-20 o el FMI, que también son objeto de pugna y contestación.

En todos esos ámbitos, la lógica de intercambio se va sustituyendo por una de control y acceso. Al contrario que en una dinámica de mercado, donde la capacidad de acceso a un bien está marcada por el precio, en esta dinámica de rivalidad geoeconómica el acceso a estos bienes está profundamente influido por consideraciones políticas, de tal manera que los Estados vuelcan su acción diplomática, y militar si fuera necesario, sobre la capacidad de mantener el acceso a estos bienes o de evitar que se les impida su acceso a ellos.

Esto no significa necesariamente que el conflicto bélico entre Estados sea más probable que antes, pero sí nos obliga a fijarnos en el hecho de que la interdependencia, aunque haga el conflicto más costoso, no significa la disolución de las rivalidades entre Estados, especialmente si no viene acompañada de normas comunes que obliguen a todos y garanticen el acceso a los mercados a todos por igual. En la década pasada, el hecho de que la globalización debilitara la capacidad de los Estados fue visto como un gran problema. Pero hoy, paradójicamente, lo que vemos es la proliferación de Estados (como China y Rusia) con un exceso de soberanía. Estados que utilizan los mercados de forma selectiva para reforzar su poder y su autonomía política, pero que no aceptan sus reglas: limitan la inversión extranjera, restringen las importaciones y se niegan a liberalizar sus tipos de cambio. Algunos de ellos, además, utilizan ese poder económico para reprimir a sus ciudadanos y privarles de libertad. Por eso, tanto para salir de la crisis actual como para evitar el auge de las rivalidades geoeconómicas, es necesario reintroducir una lógica de apertura de mercados y cooperación económica entre emergidos (ellos) y sumergidos (nosotros).

## 2. UNA CRISIS DENTRO DE OTRA

Europa vive inmersa en una doble crisis. La primera es de carácter coyuntural, se origina en 2008 y tiene que ver con los desequilibrios globales en la regulación y funcionamiento de los mercados financieros. Esa crisis, aún siendo tan importante como para amenazar uno de los principales pilares de la construcción europea (el euro), se enmarca dentro de una crisis más amplia, que es de carácter estructural y que tiene que ver con el declive económico relativo de Europa frente a otros actores y potencias emergentes. Las dos crisis interactúan una con otra porque, como es lógico, por un lado, la crisis interna acelera el declive, pero también son independientes ya que, por otro, la crisis relativa al menguante peso y poder de Europa en el mundo es pre-existente a la crisis del euro y, lo que es más importante, seguirá estando ahí una vez que solucionemos la crisis del euro (supongamos, aunque sea a efectos analíticos, que un desenlace fatal de la crisis del euro tendría un efecto catastrófico sobre el papel de la UE en el mundo).

El declive relativo de Europa, que no es sólo económico, sino también demográfico, ya ha sido analizado en otras partes con bastante detalle así que no me centraré en él (González, 2010; Lamo de Espinosa, 2010). Sí lo haré, sin embargo, en un aspecto de la crisis que, al estar ésta centrada en la economía y el euro, suele pasar desapercibido: el déficit de proyección exterior (Torreblanca, 2010). Como es sabido, la Unión Europea ha empleado casi una década en reformar sus instituciones de política exterior con el fin de lograr una actuación más unida, cohesionada y firme en defensa de sus valores e intereses. Después de múltiples tropiezos y avatares (recuérdese todo lo sucedido en torno a la fallida ratificación del Tratado Constitucional), el Tratado de Lisboa entró en vigor en diciembre de 2010. Dicho Tratado contenía novedades muy relevantes en el ámbito de la política exterior, entre ellas: la fusión de los puestos de Alto Representante para la Política Exterior del Consejo y la Comisaría de Relaciones Exteriores de la Unión Europea (que recayó en la británica Catherine Ashton); el nombramiento de un Presidente permanente del Consejo Europeo en sustitución de las antiguas y disfuncionales presidencias rotatorias (para el que se designó a Herman Van Rompuy); y la creación de un servicio diplomático o de acción exterior europeo (SEAE) que asumiría la elaboración y ejecución de la política exterior europea tanto en Bruselas como en el mundo, vía su centenar largo de delegaciones diseminadas por todo el mundo.

El problema es que, más de dos años y medio después de la entrada en vigor de dicho Tratado, existe un amplio grado de consenso acerca de los pobres resultados cosechados por la UE en este empeño de convertirse en un actor global re-

levante e influyente. Quizá una de las fuentes más autorizadas y exhaustivas sobre esta cuestión sea el "*ECFR Scorecard*", un informe en el que anualmente se evalúa el desempeño de los europeos en política exterior y del que se han llevado ya a cabo dos ediciones (Kundnani y Vaïsse, 2012). Se trata de un ambicioso estudio en el que participan medio centenar de investigadores de los 27 Estados miembros de la UE y Estados Unidos, que a su vez han entrevistado a más de 250 expertos, entre los que hay diplomáticos, analistas y académicos. El estudio, realizado y presentado siguiendo el estilo de "auditoría" valora 80 "componentes", es decir decisiones y actuaciones concretas de política exterior tomadas por la Unión Europea el año pasado, en seis áreas (China, Rusia, Estados Unidos, la vecindad oriental, Oriente Próximo y el Norte de África y cuestiones multilaterales).

Si en su edición de 2010, el informe encontró a la UE "distraída por la crisis", en 2012, la encuentra "disminuida" por ella; es decir, lo que en un primer momento se tradujo en un cambio de foco de la acción europea hacia la resolución de los problemas internos, ha terminado resultando en un importante debilitamiento tanto de su prestigio como de su capacidad de actuación. Los europeos, que antes de la crisis se veían continuamente sometidos a las críticas de los países emergentes (en realidad, emergidos), por el exceso de representación en las principales organizaciones internacionales responsables de gestionar la nueva gobernanza mundial (G-20 y FMI, fundamentalmente) han tenido que hacer frente en los últimos tiempos a un nuevo tipo de críticas: primero, a la de estar exportando su crisis al exterior vía la contracción de la demanda mundial y la presión sobre los mercados de capitales y divisas; segundo, a la de estar intentando instrumentalizar estas instituciones al servicio de la solución de sus problemas económicos y financieros.

La combinación de ambos factores ha tenido un impacto sumamente negativo sobre la imagen de Europa: donde antes Europa era unánimemente juzgada como una superpotencia económica y comercial, no sólo por su tamaño y potencia sino por su capacidad de defender un sistema multilateral abierto, equitativo y basado en normas (además de, no olvidemos, en una muy generosa contribución al desarrollo global vías sus presupuestos de cooperación), ahora Europa es criticada por haberse convertido en una potencia egoísta e insensible, que solicita ayuda a países cuya riqueza y bienestar es notablemente inferior. Todo ello significa la construcción de una percepción sobre Europa sensiblemente distinta y que agrava la sensación de declive relativo frente al resto del mundo.

Así pues, la resolución satisfactoria de la crisis del euro no es sólo imperativa en lo que tiene que ver con la preservación de las más altas cotas de prosperidad,

igualdad y libertad que conforman la identidad de los europeos, tanto hacia dentro como hacia el resto del mundo, y por la que son respetados, admirados e, incluso, emulados, sino con la capacidad de la UE de volver a ser una fuerza para el progreso global, un actor relevante e influyente, capaz de sumar sus fuerzas a la tan imprescindible "domesticación" de la globalización vía la emergencia de instituciones eficaces y a la vez equitativas para la gobernanza global.

La crisis europea y su déficit de proyección interior son por tanto, en último extremo, un fenómeno que no sólo concierne a los europeos, sino que tiene un impacto mucho más allá de las fronteras de Europa. Esto justifica que merezca la pena preocuparse por la debilidad de las instituciones europeas de política exterior. Así pues, una vez planteado de qué manera la crisis está generando una dinámica de competición entre estados en el ámbito internacional, que hace mucho más difícil la cooperación entre los estados europeos, examino las razones que explican la debilidad o déficit de proyección exterior de la UE.

## 3. LA DEBILIDAD EUROPEA EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR

¿Qué factores explican la debilidad europea en materia de política exterior? ¿Es un problema de dirección política, es decir que tiene que ver con el desempeño de las personas responsables de dirigir las instituciones de política exterior de la UE? ¿O más bien debemos pensar en un problema de diseño institucional, es decir, en que pese a la década empleada en pensar, negociar y poner en pie las instituciones de política exterior que habrían de dotar a la acción exterior de la UE de la tan ansiada eficacia, esas instituciones sean defectuosas, bien por sí mismas o bien porque no habrían logrado superar satisfactoriamente los obstáculos estructurales que impiden el despliegue y la coordinación de la acción exterior europea? Al fin y al cabo, el proceso de integración europeo siempre ha descansado sobre la doble tensión entre el liderazgo político y el diseño institucional (después de todo, hay una premisa que dice "Nada es posible sin las personas, nada es duradero sin las instituciones").

Por eso tiene sentido intentar desbrozar la debilidad europea en materia de política exterior valiéndose de tres hipótesis: la "hipótesis A" (Ashton); la "hipótesis B" (Bruselas); y la "hipótesis C" (Crisis).[2]

[2] He tratado estos tres debates con algo más de extensión en tres entradas en el Blog CAFÉ STEINER en elpais.com los días 29 y 30 de marzo y 2 de abril de 2012. Los lectores pueden sumar sus comentarios al debate entre los lectores allí iniciado.

La hipótesis A gira en torno a la figura de Lady Ashton**,** la alta representante para la política exterior y de seguridad. No se trata en absoluto de entrar en críticas o descalificaciones personales sino precisamente entender por qué la persona se ha convertido en objeto de debate. A juicio de unos, el problema es la persona**,** que no se encontraría capacitada para el puesto. Unas veces se critica su falta de experiencia en el tema, pues excepto su puesto como Comisaria de Comercio Exterior, realmente no es una persona con una gran trayectoria en el ámbito de la política exterior. Esta falta de experiencia, arguyen, se traduce en una inseguridad que la lleva a querer trabajar alejada de los focos, que raramente comparece ante la prensa, que huye de los conflictos y que adopta un perfil bajo y de búsqueda de consenso que, en la práctica, dicen, la convierte en un actor marginal (Vaquer, 2012).

Para otros, el problema no es la persona, sino el puesto**.** Su trabajo, dicen, es imposible ya que combina en uno lo que antes eran tres puestos (Alta Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, Vicepresidenta de la Comisión Europea y presidenta de turno del Consejo de Asuntos Generales). El Tratado de Lisboa fusionó todos estos puestos en uno, y además convirtió al Parlamento Europeo en un actor relevante en la política exterior, obligando a la alta representante a rendir cuentas ante él, lo que en la práctica supone un cuarto trabajo. Ninguna persona, dicen, puede asumir una carga de trabajo con decenas de viajes, reuniones y comparecencias. Es esta una reflexión que la propia Ashton ha compartido, llegando a decir que se sabe de memoria y tararea frecuentemente la melodía de la película “misión imposible”.

En un tercer grupo se encuentran los que sostienen que el problema se origina en la conceptualización que de su papel ha hecho la alta representante, que habría adoptado una visión de la política exterior europea más cercana al llamado “poder blando” o poder de atracción, una visión que estos críticos consideran inapropiada e inadecuada para los tiempos y necesidades actuales de la UE y, especialmente, desconectada de las pretensiones originales del Tratado de Lisboa, que precisamente quería superar esta (falsa o débil) distinción entre poder duro o blando al fusionar los puestos de Secretario General del Consejo y de Vicepresidente de la Comisión Europea para las relaciones exteriores de la Unión. La UE, dicen, debe superar la distinción entre poder duro y blando, debe actuar coherentemente aunando todos los medios a su disposición, que son muchos y potentes (Prislan, 2012).

La hipótesis B versa sobre Bruselas**.** Es un debate que se desprende del anterior. En otras palabras, desde la hipótesis B, el problema Ashton no existiría: Ashton no sería en absoluto la causa de que la política exterior no funcionara, sino que sería la consecuencia**,** un síntoma de la renacionalización creciente de la política exterior,

del deseo de los Estados miembros de, precisamente, no dejarse conducir, sino de afirmar con toda claridad que son ellos los que mandan y no están dispuestos a renunciar a su papel en la política exterior.

La hipótesis versa sobre qué papel juega o debe jugar Bruselas en la política exterior de la UE. Dicho de otro modo: ¿de quién es o quién manda en la política exterior? ¿Bruselas o los 27 Estados miembros? La respuesta puede parecer evidente ("mandan los Estados") pero a cambio, entonces, deberemos dejar de reprochar a las instituciones (y a las personas) de Bruselas el mal funcionamiento de la política exterior y concentrarnos en los Estados miembros, que serían los responsables de que la política exterior no funcionara adecuadamente.

¿Cuál es entonces el papel reservado para el Alto Representante, sea Ashton u otra persona? Algunos dicen, irónicamente, que la Comisión Europea es como una agencia de viajes, organiza el viaje pero no el destino, cosa que está en manos del Consejo Europeo decidir. Desde ese punto de vista, Bruselas no lideraría, sino que su papel consistiría en ejecutar las indicaciones. Pero la pregunta que surge entonces es: ¿es creíble que los 27 Estados puedan organizarse a sí mismos de forma eficiente, haciéndolo además, bajo un procedimiento como el de la unanimidad?

Si no lo es, la alternativa sería el directorio**,** un directorio de los grandes, en principio un E-3 (Francia, Reino Unido, Alemania) o incluso, si estos tres fueran generosos o pensaran que necesitan ampliarlo para ganar fuerza y legitimidad un E-6 (ampliado con Italia, España y Polonia). ¿Pero qué Unión Europea sería esa? ¿Qué legitimidad tendría dejar fuera de la política exterior a 21 países? En la práctica, sería como aceptar que la UE se habría convertido en la ONU, una gran asamblea inoperante con un Consejo dirigido por unos miembros, algunos de los cuales tienen poder de veto. En el fondo un E-3 sería un Consejo de Seguridad a la europea: con el acuerdo de los tres, prácticamente casi todo sería posible; sin ese acuerdo nada lo sería. ¿Pero es esa la UE en la que queremos vivir?

Este debate se cierra con tres alternativas. Primera, los 27 siguen haciendo la política exterior de forma colectiva, con un alto representante débil y con pocos resultados. Segunda, los 27 confieren un verdadero poder al alto representante y se dejan liderar por ellos. Tercera, los 27 aceptan ser dirigidos por un grupo reducido de miembros (E-3 o E-6).

Se mire por donde se mire, las prerrogativas de política exterior que al Alto Representante confiere el Tratado de Lisboa son inmensas: fusión de competencias y

puestos, un nuevo servicio de acción exterior (el SEAE), un gran presupuesto, en fin, todo aquello que los predecesores de Lady Ashton siempre soñaron tener a su disposición. En consecuencia, es legítimo decir que nunca la UE tuvo tantos medios a su disposición para llevar a cabo esta tarea y, al tiempo, que nunca fue la impresión sobre su desempeño tan crítica.

El Secretario General del Servicio de Acción Exterior, Pierre Vimont, se ha defendido en varias ocasiones de las críticas, argumentando que estas eran prematuras y, en consecuencia, injustas, puesto que el despliegue de los nuevos instrumentos apenas habría comenzado.[3] Ciertamente, cualquiera que conozca o haya experimentado de primera mano cómo funciona la maquinaria bruseliana, concederá parte de razón a Vimont: crear una nueva institución, bajo la atenta y celosa tutela de Consejo, Comisión y Parlamento, puede llegar a ser una pesadilla. Las rivalidades entre servicios e instituciones**,** a las que se añaden las interferencias de los Estados miembros y las luchas de poder personales, pueden sin duda explicar en alguna medida a qué se debe este despegar tan lento de la política exterior europea tras el Tratado de Lisboa.

No obstante, ese sería otro debate, que en parte está subsumido en el anterior (¿quién manda aquí?), probablemente con la conclusión de que el problema es que en la UE no manda realmente nadie, sino que el poder está disperso y fragmentado y las decisiones debe tomarse vía un consenso costosísimo de alcanzar.

Por eso puede ser relevante abrir el debate en torno a una tercera hipótesis (la hipótesis C), que se refiere a la crisis y a su papel. Como examinan en detalle las dos evaluaciones, *ECFR Scorecard 2010 y 2012*, que he comentado al principio (Kundnani y Vaïsse, 2012), la crisis ha dejado de ser un problema exclusivo de la UE para pasar a convertirse en un problema global del que pocos o nadie, al otro lado del Atlántico o en Asia-Pacífico, podrían quedar al margen. Como ha señalado también, con bastante acierto, otra evaluación independiente sobre la política exterior europea (Youngs, 2012), la crisis ha empujado a los Estados miembros de la UE a rivalizar entre ellos en el exterior, compitiendo por contratos, mercados, deuda e inversiones. La ruptura de la solidaridad entre los Estados ha tenido un coste no sólo simbólico, sino práctico: frente a China o Rusia, donde la UE había comenzado a actuar de forma más cohesionada en los últimos años, los europeos han vuelto a aparecer divididos, permitiendo a Moscú y Pekín jugar al clásico *divide et impera*.

[3] La Unión Europea carece de liderazgo en política exterior, dicen los eurodiputados. DIPLONEWS, 22 de marzo de 2012 [http://www.diplonews.com/feeds/free/22_March_2012_252.php].

Ahora bien, la crisis también podría ser una excusa. Como el anterior alto representante de la UE, Javier Solana, demostró en sus diez años al frente de la política exterior europea, una crisis es una magnífica oportunidad para hacer avanzar una política. Es en tiempos de crisis cuando las viejas políticas saltan por los aires. Las crisis tienden a socavar el *statu quo* y a deslegitimar a aquellos que se aferran al pasado: al hacer visible el fracaso de lo presente, abren oportunidades para la innovación y confieren poder a actores nuevos. En una crisis, en definitiva, se vuelven a repartir cartas y los actores con ideas nuevas pueden introducir una cuña en el sistema y liderarlo efectivamente. Por tanto, la crisis puede ser una causa pero también una excusa: al fin y al cabo, la UE se ha beneficiado siempre de ellas y ha sabido utilizarlas para impulsarse al futuro. ¿Por qué ahora iba a ser diferente?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GONZÁLEZ, F. (2010): *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa*. Bruselas: Consejo Europeo.

KUNDNANI, H. y VAÏSSE, J. (2012): *European Foreign Policy Scorecard 2011.* Londres: European Council on Foreign Relations (ECFR).

LAMO DE ESPINOSA, E. (2010): *Europa después de Europa.* Madrid: Academia Europea de Ciencias.

PRISLAN, N. (2011): *El discurso de Ashton: ¿pragmatismo en aumento?* El Blog de ECFR Madrid, 2 de marzo.

TORREBLANCA, J.I. (2011): *La fragmentación del poder europeo.* Madrid: Icaria/Política Exterior.

YOUNGS, R. (2012): *Desafíos para la política exterior europea en 2012: una Europa geoeconómica.* Madrid: Fundación FRIDE.

VAQUER, J. (2012): *Diplomacia a la deriva.* Diario EL PAÍS, 10 de enero.

**Alejandro Cercas**

# Las implicaciones políticas e institucionales de la nueva gobernanza europea

*Caserío de Batzán,* 1981. Menchu Gal.

*A los cinco años de la explosión de la crisis bancaria, Europa sigue golpeada por la crisis económica y la situación social más graves desde el inicio del proyecto europeo. Para salir adelante son precisas transformaciones de fondo y, por tanto, es imprescindible y urgente un cambio de orientación de la gobernanza europea que abandone el intergubernamentalismo, vuelva al método comunitario y construya una estrategia económica de progreso.*

*Este programa, necesario para que Europa supere la crisis y salvaguarde su modelo económico y social en la economía globalizada, exige una amplia coalición en la política y en la sociedad civil. Se trata de renovar y actualizar el Pacto Social fundacional de la Europa de la posguerra.*

*Los trabajadores, encuadrados en sus federaciones y confederaciones europeas, son agentes imprescindibles a la hora de construir esa alternativa, con sus análisis y con la concertación de sus fuerzas con los otros agentes sociales y políticos dispuestos a cambiar las cosas y evitar el desastre que nos amenaza.*

Si algún consenso es claro sobre la crisis europea es que estamos ante un problema de carácter histórico que nos plantea la urgencia de proceder a cambios estructurales de gran importancia.

Ya sabíamos al iniciar este siglo que Europa debía dotarse de una nueva arquitectura política e institucional para gobernar su ampliación, los requerimientos de la globalización y el nuevo escenario derivado del cambio tecnológico. A estas finalidades se ordenaron, entre otros, los esfuerzos para la abortada Constitución, el definitivo Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020. Pero la crisis ha vuelto estos intentos irrelevantes ante la magnitud de los riesgos, y de los siniestros, que se han abatido sobre Europa en general y sobre la zona euro en particular.

El siglo XX quedó definitivamente atrás y se abre ante nosotros una nueva era en la que los intentos de aplicar la filosofía del *"business as usual"* será inevitablemente improcedente: intentar meros cambios retóricos o cosméticos resultará tan ridículo como inútil, vista la magnitud de los retos a los que debe hacer frente la Unión Europea.

Esperar que las aguas vuelvan a los antiguos cauces sería suicida. La Unión Europea no pervivirá inercialmente: o avanza en su integración o estará condenada a retornar hacia las soberanías nacionales periclitadas. El dilema es claro: o asumimos definitivamente los riesgos de las nuevas realidades del siglo XX y avanzamos unidos o sufriremos el siniestro de la vuelta al XIX y a las irrelevancias individuales y colectivas.

Cada mes, en el Pleno del Parlamento Europeo, tenemos que sufrir la estúpida satisfacción de los portavoces eurofóbicos ante las dificultades del euro y la de los países más afectados por la crisis de la deuda en la eurozona. Su pequeña mentalidad se esponja imaginando que en el futuro, sobre el cadáver de Europa, se redorarán los viejos blasones y soberanías nacionales. En formas no muy diferentes también resuenan las proclamas de una parte de la izquierda, que siempre se encontró más a gusto con el soberanismo que con las estrofas de la internacional.

Unos y otros acostumbran a maridar a Europa con la globalización y con los mercados financieros, y a deducir responsabilidades al proyecto europeo, pese a la evidencia de que, en este asunto, Europa no es responsable sino víctima y que sin Europa, y pese a sus insuficiencias, la crisis que sufrimos y las dependencias que nos agobian se habrían exacerbado hasta un punto difícilmente imaginable. El populismo y su hija, la demagogia, usan la crisis para explicaciones y remedios verbalmente simplistas, intelectualmente deshonestos y políticamente muy dañinos.

Si un día los soberanistas ganaran la confianza de la mayoría las consecuencias serían, paradójicamente, el debilitamiento de la razón política, de la soberanía de los Estados y la hegemonía de los mercados y las finanzas globalizadas. Pretender disciplinar las fuerzas del mercado y las finanzas en este nuevo mundo desde la soberanía de los Estados o con la ayuda de fronteras es un sueño reaccionario que terminaría siendo la pesadilla de los pueblos y de las gentes más frágiles. No es menos Europa sino más Europa lo que adolecemos y necesitamos.

La reivindicación de Europa no puede ser óbice para ocultar las insuficiencias y los errores imputables a las instituciones europeas: sus insuficiencias y sus errores no son la causa de nuestros problemas, pero son responsables de que los problemas no hayan sido abordados con la fuerza y las capacidades que hubieran sido precisas. Que aún son precisas, puesto que la crisis continúa con nosotros y no se disolverá por arte de ensalmos o con la continuación de remedios que se están mostrando insuficientes y, a veces, contraproducentes.

Es preciso acotar con precisión estas insuficiencias y errores, puesto que amenazan la salida de la crisis y la relegitimación de la idea de Europa ante los ciudadanos, sobre todo entre las clases más castigadas y fragilizadas, que miran con creciente desafección la impotencia de Europa y están en riesgo de caer en las falacias, primero, y en las redes políticas, después, de los demagogos, los populistas y los nacionalistas de todo pelaje.

## INSUFICIENCIAS

Cuando me preguntan cual es el principal de los problemas que tenemos en Bruselas y el responsable primero de nuestra debilidad, me parece que es obligado referirme a la dificultad para la toma de decisiones. Tenemos unos procedimientos imposibles y un Tratado cojo. En primer lugar, se actúa con la lógica de una gestión más burocrática que política, lo que dificulta la transparencia, el debate democrático y la

agilidad en la toma de decisiones. En segundo lugar el Tratado no está preparado para los problemas de esta aguda crisis y coloca, así, a Europa en una situación de lejanía con su opinión pública, en inferioridad frente a los otros agentes políticos y en total indefensión frente a los ataques especulativos de los tiburones de las finanzas.

Se equivocan quienes proclaman que nuestros problemas son debidos a los exorbitantes poderes de Bruselas o a una fantasmagórica usurpación de soberanías nacionales. Creo, al contrario, que si hay un problema en Bruselas es el de la ausencia de liderazgo y de gobierno: no hay una hipertrofia sino una atrofia de poder, que se enmascara con una riada de reuniones y decisiones, las más de las veces escasamente útiles y políticamente irrelevantes.

Tenemos también un problema con la democracia. Jean Monnet refirió muchas veces que Europa solo podía ser un proyecto de ciudadanos, y de ninguna manera un proyecto exclusivamente intergubernamental. Mucho menos, como ocurre últimamente, como un asunto de las cancillerías del Directorio franco-alemán.

Lamentablemente el ser y el deber ser de Europa aún no coinciden suficientemente. Los representantes de los ciudadanos vivimos con una agenda colmatada de asuntos de menor cuantía. El Parlamento parlamenta mucho pero decide poco, puesto que la preeminencia del Consejo, es decir de los Estados, incluso en las materias comunitarizadas, es indiscutible. La Comisión, por su parte, prisionera de sus orígenes gubernamentales y rehén de la lógica burocrática de los altos funcionarios, pena por liderar y por guardar los principios y las políticas de los Tratados.

Históricamente estas fragilidades se suplieron gracias a los fuertes liderazgos y a la confianza y respeto institucional. Hoy estas tramas son más frágiles y los egoísmos nacionales, de la mano de líderes con poca visión y escasa densidad política, crean el escenario ideal para la anomia y la ausencia de respuestas eficaces.

La crisis del sistema financiero en 2007 puso de manifiesto la dificultad para la toma de decisiones y cuando en la primavera de 2010 estalla la crisis griega se tienen que improvisar los procedimientos y los medios de rescate, pues, incomprensiblemente, Europa carecía de instrumentos legales y financieros para ayudar a los países de la eurozona. Aún más, en los Tratados de Maastrich y de Lisboa se cancelaron las viejas precauciones del Art. 119 del Tratado de Roma, que contemplaba la posibilidad de asistencia financiera entre los Estados miembros para ayudar a los que sufrieran problemas en sus balanzas de pago. Otro resultado más que añadir al desastroso balance del dogma según el cual bastaba el mercado interior y la mo-

neda única para que el proyecto Europa fuera completado y que todo iba a ir sobre ruedas.

La historia de estos tres últimos años, en los que la crisis va presentándose cada vez en más lugares y con formas más perniciosas, no ha sido otra cosa que la trepidante tarea de la construcción de respuestas de emergencia y a poner en pie, por primera vez, el armazón de un mecanismo europeo de gobierno y supervisión de la política económica y fiscal de los Estados miembros.

A modo de resumen y pro memoria, recordemos las piezas políticas y legislativas que se han aprobado en estos dos últimos años o están terminando su trámite legislativo:

1. Sobre vigilancia de las políticas económicas y fiscales.

Ha entrado en vigor el 13 de Diciembre de 2011 el llamdo *"Six Pack"*, un paquete de 5 Reglamentos y una Directiva que refuerzan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, crean mecanismos de corrección y sanciones contra los incumplimientos, y un marco de referencia para los presupuestos nacionales, previenen y corrigen los desequilibrios macroeconómicos y de competitividad entre los Estados miembros.

2. El Nuevo Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobierno en la Unión Económica y Monetaria (TECG).

Entrará en vigor cuando lo ratifiquen 12 miembros de la eurozona, de entre los 25 Estados que lo han firmado (todos menos el Reino Unido y la Republica Checa). Constitucionaliza los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, crea mecanismos de corrección automáticos de las desviaciones, impone sanciones si los presupuestos no son conformes a los compromisos y refuerza la cooperación económica.

Hay un gran interrogante sobre el futuro de este Tratado puesto que si en Francia sale elegido Presidente François Hollande, como anuncian todos los sondeos, el Tratado será modificado, haciendo de él algo más que un Tratado de consolidación fiscal, o no verá la luz por la oposición de la República Francesa.

3. Sobre la salvaguardia y la reparación del sector financiero.

Es bien sabida la parte de responsabilidad que tuvo en la crisis la ausencia de regulación y control del sector financiero. Para recuperar la salud y evitar que los

problemas del sector se reproduzcan, se están ultimando importantes iniciativas legislativas. A partir del acuerdo entre el Consejo y el Parlamento, de septiembre de 2010, Europa cuenta con una nueva arquitectura para la supervisión financiera, formado por la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y las tres Autoridades Europeas de Supervisión de Banca, Seguros y mercados de Valores.

En estos días se avanza, también, en el camino de controlar y limitar los poderes de las Agencias de Valoración extracomunitarias, que juegan inquietantes funciones de juez y parte interesada contra la salud del euro o la deuda soberana de los países con más dificultades. Estamos intentando que se limiten los graciosos poderes que se les ha ido concediendo, otorgando a sus anotaciones credibilidad y poder de condicionar la autonomía de empresas, autoridades y actos políticos. Sus funciones deben ser revisadas a la vista de sus errores, frecuentemente dolosos, y su credibilidad e independencia evaluadas desde las instituciones de supervisión de la Unión Europea.

4. Sobre los Mecanismos de asistencia a la estabilidad a los países con dificultades de financiación o bajo presión por los mercados.

Como hemos ya mencionado, en los últimos dos años se ha construido, a veces con formas barrocas y zigzagueantes, un esquema de asistencia a los países con problemas de solvencia de su deuda y sometidos a presiones especulativas de los mercados financieros y de los nuevos instrumentos de la ingeniería financiera. Aunque en ocasiones tarde, a veces más por necesidad que por virtud, y siempre con unas recetas que infravaloran el crecimiento y la justicia social, la Unión Europea ha salvaguardado la zona euro y la moneda común de las consecuencias derivadas de unos desequilibrios peligrosos y de unos prestamistas insaciables.

La Unión Europea, en dos acciones sucesivas, acudió al socorro de Grecia y, asimismo, ha prestado asistencia a Irlanda y Portugal, que también se hallaron en la dificultad de encontrar en los mercados los recursos que exigían sus déficits corrientes y sus necesidades de financiación para atender los vencimientos. Para ello se crearon, temporalmente, primero el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (EFSM) y más tarde la llamada Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (EFSF). El próximo 1 de Julio está previsto que, para actuar de forma permanente, empiece a ser operacional el definitivo Mecanismo Europeo de Estabilidad que tendrá una capacidad efectiva suficiente para prevenir o actuar ante riesgos de países de superior talla, como Italia o España.

Esta construcción aunque tardía, aluvional y escasamente democrática, ha servido al menos para frenar la hemorragia, salvar el euro y abrir el camino a la gobernanza futura que, esperemos, sea más inteligente, más eficaz y más comunitaria que este bricolage que nos ha fabricado la pareja franco-alemana.

## ERRORES

Lamentablemente, los problemas están sin resolver no solo por la inacción o la impotencia, sino también porque cuando la Unión finalmente ha intervenido, ha cometido frecuentes errores en sus análisis y en sus decisiones. Desgraciadamente, nuestros líderes e instituciones se han mostrado en la crisis fuertemente enfeudados a la hegemonía que las ideas ultraliberales han alcanzado en los espacios académicos, mediáticos y políticos europeos.

Hubiera sido un milagro que las cosas hubieran sido diferentes: el Consejo es hegemónico, y en él se sientan mayoría de ministros conservadores y liberales; a las mismas familias políticas pertenecen el Presidente de la Comisión y la mayoría de Comisarios; en el Parlamento Europeo se sufre la pérdida del apoyo popular a la Institución y a las opciones políticas más comprometidas con el proceso de integración europea. Por si fueran pocas adversidades, la misma izquierda reformista dudó excesivamente de la idoneidad de su modelo en esta era de la globalización, y de la capacidad de hacer frente a la crisis desde sus valores.

La aceptación de la regla de oro, inscrita en el nuevo Tratado relativo a la Estabilidad, la Convergencia y la Gobernanza (TECG) limitando el déficit estructural al 0,5% del PIB, es un regalo a los conservadores al prohibir implícitamente toda política pública contracíclica y de apoyo al crecimiento económico y a la creación de empleo cuando el sector privado desfallece. De nada parecen haber servido las amargas lecciones de estos dos años de aplicación de nefasta ortodoxia económica que, cada día es más evidente, se trata de una mera posición dogmático-ideológica. De derechas, por supuesto.

El otro gran error ha sido y sigue siendo intentar el gobierno de Europa sobre bases intergubernamentales, más aún desde la prepotencia del tándem franco-alemán. La construcción del gobierno económico europeo solo se alcanzará reforzando la legitimidad democrática. Aunque las urgencias del momento impiden plantear una gran reforma institucional, es imprescindible que la cuestión de la legitimidad democrática sea resuelta de la forma más ambiciosa posible. Así, en el llamado "semestre

europeo", que es el periodo y los procedimientos para la coordinación de las políticas económicas, tiene que terminarse con la pretensión de que se haga a puerta cerrada, en una negociación entre los funcionarios de la Comisión y los diplomáticos del Consejo, y excluyendo al Parlamento Europeo. Ello sería inaceptable y estamos dispuestos a evitarlo porque lo que se juega en este envite es que la gobernanza económica se limite al saneamiento de las finanzas públicas olvidando los otros objetivos sociales y ambientales de la Estrategia Europa 2020.

En suma, queda aún mucho por hacer para que la consolidación económica y del euro sean instrumentos para que Europa muestre y defienda su modelo social en esta hora de crisis y globalización. Un modelo en el que las finanzas están al servicio de la economía y ambas al servicio del crecimiento sostenible, el empleo digno y la justicia social. Con un gobierno económico que pasa por el ejercicio de la responsabilidad, la solidaridad, el control democrático y el mayor grado de mutualización y federalismo que quepan en nuestros Tratados. O en los Tratados reformados, si ello fuera un día posible, si la correlación de fuerzas cambia a favor de la izquierda y los europeístas, como parecen presagiar los cambios que se anuncian en Francia y en otros países centrales de la Unión Europea.

## LAS TAREAS PENDIENTES

A los cinco años de la explosión de la crisis bancaria, iniciada con las burbujas de las hipotecas subprime y de los nuevos instrumentos financieros y productos derivados, seguimos golpeados por la crisis económica y la situación social más graves desde el inicio del proyecto europeo. Pretender salir de este hoyo con las reglas y los principios que nos han hundido en esta desolación es tan estúpido como intentar salir de un pozo tirándose de los pelos de la cabeza. Los cambios, como decíamos al principio, deben ser de fondo. Algunos ya han comenzado. Pero aún son pocos y son insuficientes.

La gobernanza europea aún esta prisionera de una doctrina política dogmáticamente convencida de que la sola austeridad resolverá los problemas. De manera que lo más urgente es evitar que este extremo ordo liberal nos conduzca a una depresión histórica que ahogue la recuperación, la esperanza y destroce al propio proyecto europeo.

Es absolutamente imprescindible y urgente un cambio de orientación de la gobernanza europea que abandone el intergubernamentalismo, vuelva al método co-

munitario y construya una estrategia económica de progreso. Los socialistas europeos la estamos discutiendo y esperamos hacerla pública en las próximas semanas. Sus puntos estratégicos pivotan sobre cuatro ejes:

*1. Una estrategia de consolidación fiscal compatible con el crecimiento*

Es preciso tomar en consideración con mucho cuidado la situación específica, económica y social, de cada país. No cabe continuar la consolidación fiscal con el absurdo criterio del mismo traje para todos o con el suicida criterio de impedir cualquier clase de medida anticíclica o de fomento del crecimiento, la actividad y el empleo. Para alcanzar ambos objetivos se precisa un esfuerzo conjunto para superar la crisis y recuperar la doctrina Delors: "la competencia que estimula, la cooperación que fortalece y la solidaridad que une".

*2. Un verdadero Fondo Monetario Europeo*

Tenemos la imperiosa necesidad, urgente y prioritaria, de crear a escala de la Unión, o, en su defecto, en la eurozona, de un verdadero Fondo Monetario con capacidad suficiente para ofrecer un escudo protector para el euro y la eurozona frente a los ataques especulativos de los mercados financieros.

*3. Una estrategia para el crecimiento sostenible y el empleo de calidad*

Hemos de preparar una salida de la crisis con un fuerte crecimiento y no con cualquier crecimiento, sino con un crecimiento intensivo en creación de empleo que tan dramáticamente falta en algunos países y a toda una generación de europeos.

Esta estrategia exige nuevas reglas y nuevos instrumentos: eliminar las reglas que impiden la inversión pública y las medidas contracíclicas y crear nuevos instrumentos para dotar al presupuesto de mayores capacidades para ayudar al crecimiento y el empleo. Sin ánimo de ser exhaustivo, cabe referir ahora las tasas europeas sobre las transacciones financieras y las emisiones de $CO_2$, los eurobonos, el incremento del presupuesto en las nuevas perspectivas financieras, nuevos programas para los fondos estructurales y de cohesión o una iniciativa europea para el empleo de los jóvenes.

*4. Construir una coalición de europeístas y progresistas*

Este programa para una nueva gobernanza europea, que no es otra cosa que un programa para que Europa supere la crisis y salvaguarde su modelo económico y social en la economía globalizada, exige una amplia coalición en la política y en la sociedad civil. Se trata de renovar y actualizar el Pacto Social fundacional de la Europa de la posguerra.

Decíamos que la coordinación de las políticas económicas precisaba de su componente democrática. Con más razón, la sociedad civil en general y los trabajadores europeos encuadrados en sus federaciones y confederaciones europeas, son agentes imprescindibles a la hora de construir esa alternativa con sus análisis y con la concertación de sus fuerzas con los otros agentes sociales y políticos dispuestos a cambiar las cosas y evitar el desastre que nos amenaza.

La tarea no es fácil ni sencilla. Tampoco lo fue para las generaciones que nos precedieron y superaron las crisis económicas, políticas y militares del siglo XX. Hoy nos toca a nosotros que esos esfuerzos y los valores que defendieron no sean derrotados ante la ofensiva de los mercados y de los que quieren que retrocedamos al siglo XIX. Espero y deseo que todos estemos a la altura de nuestras responsabilidades. No me cabe la menor duda de que el movimiento sindical europeo, y muy especialmente los sindicatos de clase españoles, continuarán en los puestos de la primera línea de este combate por la Europa de la razón, la justicia y la solidaridad.

Bruselas, 14 de abril de 2012 (aniversario de la II República española)

**Ronald Janssen**

# El pacto fiscal: cambiar la democracia europea que conocemos

*Interior I,* h. 1968. Menchu Gal.

*En otoño de 2012, el eje franco-alemán lanzó la propuesta de acordar un "pacto fiscal" entre los Estados miembros de la UE y especificar, en un Nuevo Tratado Europeo, el principio y la aplicación de estrictas normas presupuestarias.*

*En este artículo se argumenta que el Pacto Fiscal no solo es un suicidio económico, sino que corre el riesgo de desactivar y degradar las democracias mediante una transferencia de la capacidad de decisión sobre los presupuestos nacionales a representantes supranacionales de una élite financiera. Está en juego nuestro modelo de sociedad, por lo que la respuesta organizada de los trabajadores de Europa deberá ser lo más fuerte posible.*

## 1. INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DEL PACTO FISCAL

EN otoño de 2012, el eje franco-alemán lanzó una propuesta: acordar un "pacto fiscal" entre los Estados miembros de la UE y especificar, en un Nuevo Tratado Europeo, el principio y la aplicación de estrictas normas presupuestarias. Muchos de los Estados miembros, empezando por todos los de la eurozona, aceptaron la idea rápidamente, casi inmediatamente. Solo dos Estados miembros la rechazaron: el Reino Unido y la República Checa.

En cualquier caso, ese rechazo no paró el impulso franco-alemán hacia el "pacto fiscal". La propuesta de cambiar el actual Tratado Europeo se transformó rápidamente en la propuesta de redactar un Nuevo Tratado **internacional** que instaurara duras normas para los presupuestos nacionales y que movilizara a las instituciones europeas, como el Tribunal de Justicia Europeo o el Consejo Europeo, para vigilar la adhesión de los Estados miembros a dichas normas.

En marzo de 2012, en el seno del Consejo de la UE, o en su entorno, los 25 jefes de gobierno (de nuevo con la excepción del Reino Unido y la República Checa) firmaron ese nuevo tratado internacional. Los parlamentos de los Estados miembros tienen hasta principios de 2013 para ratificar dicho tratado. Hay que señalar que el tratado se considera válido si lo firman, como mínimo, 12 Estados miembros, de modo que no cabe la estrategia habitual de bloquear el proceso de ratificación por parte de uno o dos Estados miembros a cambio de concesiones. De hecho, parece que algunos Estados miembros están ya dando marcha atrás en cierto sentido, bajo el impacto del debate público, cada vez más potente, en Irlanda y Holanda.

Todos estos acontecimientos deben verse también en un contexto de turbulencia en los mercados financieros: Los mercados han estado y siguen estando muy nerviosos por el riesgo de impago de la deuda soberana en la zona euro. Contra ese escenario, es difícil que un gobierno individual pueda quedarse al margen o rechazar la vía del "pacto fiscal". Hacerlo supondría el riesgo de captar la atención negativa de los mercados, con los inversores extranjeros atacando la deuda soberana y em-

pujando al alza los tipos de interés de sus economías hacia niveles todavía más insostenibles. Hay pocos gobiernos (y ninguno en la eurozona) que estén dispuestos a asumir dicho riesgo. Por el contrario, al aceptar el pacto fiscal propuesto por Alemania, los gobiernos europeos esperan alinearse con lo que los mercados perciben como el campeón de la austeridad fiscal para, posiblemente, ganar la confianza de los mercados y reducir los tipos de interés (sobre este particular, ver más abajo).

## 2. LOS CONTENIDOS DEL PACTO FISCAL: NO SOLO "VINO VIEJO EN ÁNFORAS NUEVAS"

Una lectura superficial del Pacto Fiscal sugeriría que éste es un simple "copia-y-pega" del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se concluyó en 1997 y se revisó en 2005. Como el Pacto de Estabilidad, el nuevo Pacto Fiscal obliga a los Estados miembros a luchar por el déficit cero presupuestario e incluso por el superávit presupuestario. También considera los déficits desde un punto de vista "estructural", y especifica que el 0,5% del PIB es el máximo "déficit estructural" tolerable. Este paso de las cifras de déficit reales a un déficit "estructural" implica que los Estados miembros pueden mantener un déficit si su economía funciona por debajo de su potencial, con ingresos impositivos por debajo y gastos por subsidio de desempleo por encima de lo que correspondería en otra situación.

Otra similitud es que los Estados miembros pueden tener un déficit estructural mayor que el 0,5% del PIB en circunstancias excepcionales como una grave crisis económica (¡siempre y cuando la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo no se vea amenazada por ese déficit!). Como se ha comentado, éste es el enfoque y la terminología del viejo Pacto de Estabilidad, una terminología cuya intención era crear un equilibrio entre la estrategia de consolidación fiscal y la preocupación por el crecimiento y el empleo. Este equilibrio se desarrolló, especialmente tras la reforma del pacto en 2005, cuando se encontró que tanto Alemania como Francia habían estado infringiendo el criterio de déficit de Maastricht del 3%.

Es importante señalar que "déficit estructural" es un concepto que no puede observarse en realidad. Un "déficit estructural" necesita "calcularse", de modo que se manejan muchos supuestos sobre el estado de la economía y sobre la reacción de los ingresos impositivos y el gasto público a la dinámica económica. Eso abre la posibilidad de ejecutar e interpretar tanto el Pacto Fiscal como el Pacto de Estabilidad de manera laxa o de manera estricta, en función de los objetivos políticos que el

agente que emprende el cálculo (en este caso la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros —ECFIN— junto con el Comité de Política Económica, compuesto por los ayudantes técnicos de los ministros de finanzas y los representantes de bancos centrales) quiera alcanzar.

No obstante, aparte de confirmar lo que ya existe, el Pacto Fiscal incorpora tres novedades importantes:

- La primera es la introducción de una nueva (¡y, por supuesto, adicional!) norma, no directamente relacionada con el déficit en sí, sino dirigida a los niveles de deuda pública: los Estados miembros con un ratio de deuda pública mayor del 60% del PIB necesitan disminuir el porcentaje de deuda por debajo del límite del 60% en un periodo de 20 años. Es decir, si la deuda está al 100% del PIB, el Estado miembro correspondiente debe fijar el déficit anual de modo que ese ratio de deuda inicie una trayectoria descendente y caiga aproximadamente en un 2% del PIB **cada año.** Hay que señalar que, en este caso, todos los detalles en torno a la consideración de los déficits "estructurales" y el ciclo económico desaparecen: se considera el ratio de deuda pública en vigor por su valor nominal. No parece que haya margen para una evaluación más amplia o más restrictiva del ratio de deuda pública y la tendencia que se supone que va a seguir.

- La segunda novedad es que los ámbitos de las políticas sobre los que el Pacto Fiscal pretende influir son mucho más amplios que la política fiscal (que ya es, de por sí, un terreno amplio). Eso se pone de manifiesto mediante un artículo concreto que especifica que los Estados miembros van a introducir programas de colaboración económica y fiscal en los que proporcionarán una descripción detallada de las distintas reformas estructurales que se necesitan para corregir, de forma sostenible, los déficits públicos.

  Aquí es necesario descodificar el lenguaje. La idea principal que subyace tras esta afirmación es anticipar y neutralizar las críticas habituales en contra de la austeridad: la afirmación de los sindicatos (así como la evidencia de la realidad) de que la austeridad fiscal en medio de una recesión es muy contraproducente, se refuta de inmediato con la idea de que Europa, **además, o por añadidura,** de austeridad fiscal, necesita también reformas estructurales para desregular los mercados (en particular, el mercado de trabajo) y así mejorar posiciones competitivas y reavivar el crecimiento. En la mentalidad de los redactores del Pacto Fiscal, la "austeridad" no es nunca mala pero solo puede

funcionar si se lleva a cabo de modo coherente, añadiendo desregulaciones al mercado de trabajo y austeridad salarial, además de austeridad fiscal.

Esto, a cambio, arroja una nueva luz a los objetivos del Pacto Fiscal. Al insertar ese artículo, con referencias a las "políticas económicas" y las "reformas estructurales", el Pacto es mucho más que un Pacto Fiscal. Puede usarse, a la vez, como instrumento para imponer una política de desregulación, también por lo que respecta a los salarios y el sistema de fijación de salarios, un ámbito sobre el que la Comisión Europea no tiene ninguna competencia, según el artículo 153-5 del actual Tratado Europeo. Por tanto, el Pacto Fiscal puede verse como una estrategia para ganar estas competencias legales sobre la fijación de salarios nacionales por parte de la esfera europea/internacional.

- La tercera novedad consiste en hacer que las normas y los principios establecidos en el Pacto Fiscal sean de obligado cumplimiento para los Estados miembros individuales. Con ese fin se están usando dos técnicas distintas:

  La primera es estipular en el nuevo Tratado internacional que los Estados miembros que formen parte de la eurozona se comprometan a aceptar cualquier propuesta de la Comisión que afecte a los procedimientos de déficit excesivo, excepto si una mayoría cualificada de Estados miembros vota en contra de la propuesta de la Comisión. Esta es una propuesta que va más allá, conocida como "votación por mayoría cualificada inversa". Esta técnica transfiere un poder enorme a la Comisión: si la Comisión opina que un Estado miembro no recorta el déficit lo suficientemente rápido o de forma suficientemente convincente, puede invocar las regulaciones europeas en vigor para imponer sanciones financieras al Estado miembro en cuestión (comenzando por el 0,1% del PIB anualmente).

  Estas disposiciones del Pacto Fiscal introducen una suerte de sistema de votación a dos niveles, según el cual los Estados miembros de la eurozona primero comprueban si, entre ellos, hay una mayoría cualificada en contra de la propuesta de la Comisión de sancionar un Estado miembro concreto y, si no es así, se comprometen a apoyar la propuesta de la Comisión en el curso del debate oficial a nivel europeo. En este contexto de "votación por mayoría cualificada inversa", la DG de ECFIN acaba de intervenir en la fase de preparación de los presupuestos nacionales de Bélgica y Holanda, aludiendo a la posibilidad de imponer sanciones financieras a los países cuyos gobiernos no hagan esfuerzos adicionales por consolidar el recorte del déficit presupuestario.

La segunda técnica también tiene que ver con las sanciones. El Pacto Fiscal exigirá a cada Estado miembro que introduzca el principio de déficit cero presupuestario en una ley nacional de obligado cumplimiento, preferiblemente la constitución nacional. Es más, cada Estado miembro debe instalar el mecanismo de "corrección automática". No se aportan detalles sobre en qué se supone que consiste dicho sistema. No obstante, se asigna a la Comisión la función de comprobar la idoneidad de cada sistema nacional y la posibilidad de que unos Estados miembros lleven a otros al Tribunal de Justicia Europeo si piensan que el mecanismo de corrección no es adecuado. El Pacto también contempla sanciones financieras (de nuevo, el 0,1% del PIB anualmente) si el TJE llega a la conclusión de que el mecanismo de corrección automática es insuficiente.

En resumen, el Pacto Fiscal apunta a una transferencia significativa de poder del nivel nacional al nivel europeo o sub-europeo (eurozona, co-firmantes del Pacto Fiscal) sobre todo, pero no exclusivamente, en política fiscal.

## 3. UN PACTO DE SUICIDIO ECONÓMICO

¿Qué consecuencias tendría sobre la economía que los gobiernos aplicaran los principios del Pacto Fiscal? Un estudio reciente, realizado en marzo de 2012 por tres institutos económicos (el alemán IMK, el francés OCFE y el austríaco WIFO) explora las posibles consecuencias a medio plazo de implementar el Pacto Fiscal.

La simulación comienza estimando el monto de consolidación fiscal que, como media, se necesita cada año para respetar los objetivos del Pacto Fiscal sobre las finanzas públicas. Resulta que el Pacto Fiscal, al añadir el nuevo criterio de reducir las deudas públicas al 60% del PIB en el horizonte de veinte años, es considerablemente más restrictivo que el Pacto de Estabilidad actual. Por ejemplo, Bélgica, con un déficit estructural del 3% del PIB en 2011, necesitaría endurecer su política fiscal un 0,5% del PIB cada año, si quiere alcanzar el objetivo de déficit estructural a medio plazo del 0,5% del PIB en 2016. No obstante, cuando se considera el criterio de deuda, el esfuerzo fiscal **anual** que hay que realizar aumenta del 0,5% del PIB al 1,9% del PIB. Es decir, hablamos de un esfuerzo de consolidación cercano al 10% del PIB en el periodo 2012-2016. Muchos otros países se enfrentan a retos fiscales similares (ver cuadro). Incluso Alemania necesitaría llegar a un ajuste de un 1,1% del PIB cada año. Solo en Finlandia y Luxemburgo (y fuera de la eurozona, Estonia y Suecia), la norma del 0,5% de déficit estructural está acorde con el 60% de techo de deuda pública, lo que implica un esfuerzo de consolidación relativamente limitado.

*Ajuste fiscal anual en el periodo 2012-2016 necesario para respetar el Pacto Fiscal*

| BE | DE | IE | ES | FR | IT | PT | GR | Austria |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| –1,8 | –1,1 | –2 | –0,3 | –1,2 | –3 | –1,9 | –4,9 | –0,6 |

En un siguiente paso, los tres Institutos usan el modelo econométrico de Oxford Economics para calcular el impacto que esos importantes recortes fiscales a escala europea tendrían sobre la economía:

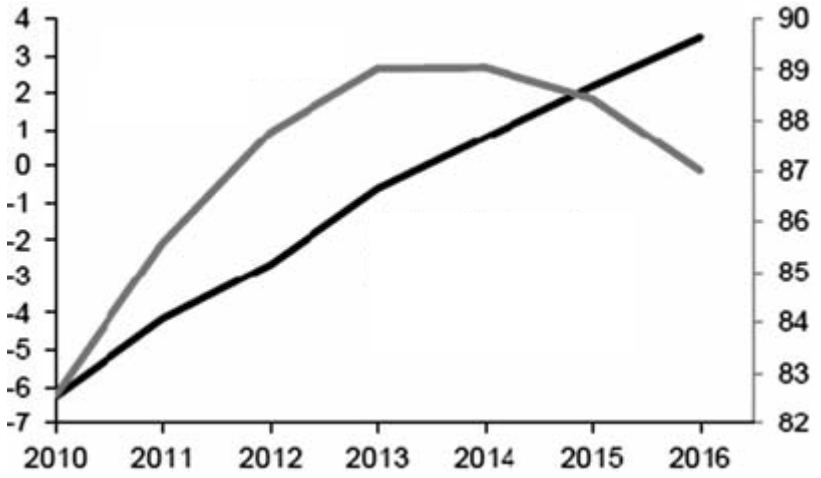
- La recesión de 2012 se agudiza, con un deterioro de la economía de la zona euro de alrededor de un 2%, en lugar del 0,8% que establece el punto de referencia. Es más, la recesión se prolonga y la economía continúa menguando en 2013.

- Dado el tamaño del recorte fiscal, el criterio de déficit en términos estructurales se alcanza casi inmediatamente. Sin embargo, en términos efectivos el déficit se mantiene alto (un 2% del PIB aproximadamente) porque una economía deprimida deprime los ingresos impositivos.

- El otro problema es el criterio de deuda: el saldo bruto de la deuda pública no cae sino que sigue creciendo, vulnerando, por tanto, el nuevo criterio de ratio decreciente acordado en el Pacto Fiscal. La causa es el conocido efecto "denominador": si todos los Estados miembros de Europa recortan gastos e incrementan impuestos a la vez, la crisis económica se intensifica y el PIB nominal (el denominador) inicia su descenso. Un denominador descendente, combinado con un déficit anual de alrededor del 2% del PIB en el numerador, resulta en un ratio de deuda creciente.

- La simulación asume entonces que la austeridad fiscal continúa sobre la base de los resultados de deuda de 2013: para respetar el criterio de deuda del Pacto Fiscal, se lleva a cabo otra ronda de ajustes en 2014. Esto produce resultados similares: una actividad económica muy débil, un proceso de descenso de precios (del 2015 en adelante) y un ratio de deuda pública que sigue aumentando en 2013. Solo a partir de 2015 el ratio de deuda pública finalmente empieza el descenso (ver gráfico).

Gráfico 1

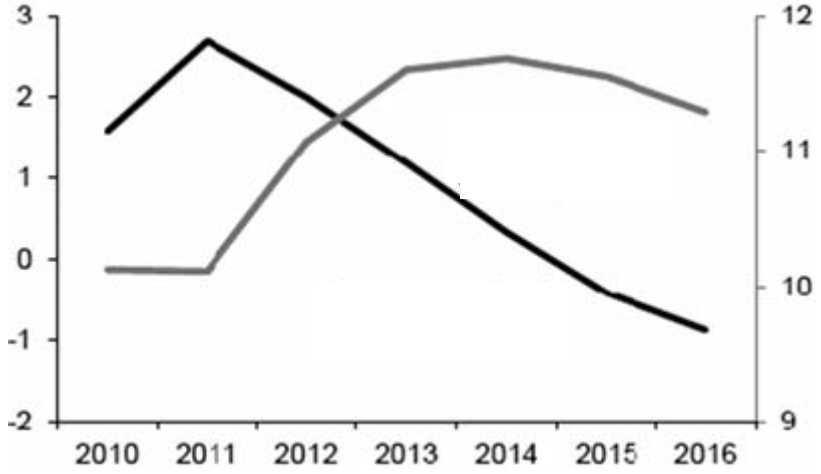



*Línea gris: deuda gubernamental, eje derecho.*

*Línea negra: Balance presupuestario, eje izquierdo.*

- Como cabe esperar, el impacto sobre el paro es importante. El paro se incrementa hasta cerca del 12% en 2014. El crecimiento medio del PIB durante el periodo 2012-2016 se limita al 0,5%.

Gráfico 2




*Línea gris: tasa de paro, eje derecho.*

*Línea negra: precios al consumo, eje izquierdo.*

- La división en el seno de la Unión Monetaria se agudiza todavía más: mientras que Alemania, Francia, Austria y Bélgica siguen creciendo a tasas moderadas (del 0,7 al 1% de crecimiento anual medio en el periodo 2012-2016), Italia, Grecia y Portugal viven un descenso medio y anual de su PIB real (-0,6% para Italia y Portugal y un -6,4% anual de corte en la actividad económica en Grecia). El paro en Grecia y en España llega al 27 o 24% frente al 7,6% de Alemania y el 10% en Francia.

Los resultados descritos perfilan una especie de escenario de "terror". Obviamente, y el estudio de IMK/OFCE/WIFO lo admite explícitamente, todo depende del modo en que se implemente la nueva normativa sobre deuda pública. Si los responsables de política económica se dan cuenta a tiempo de que la adhesión estricta a la norma sobre deuda es extremadamente procíclica y extremadamente nociva para la economía, sin que siquiera restaure la sostenibilidad de las finanzas públicas, entonces la espiral descendente podrá pararse.

No obstante, si el enfoque actual hacia la consolidación fiscal se impone, entonces se anula la probabilidad de contar con una implementación más matizada del criterio de deuda. La Comisión, entre otros organismos, justifica el enfoque actual refiriéndose sistemáticamente a la necesidad de restablecer la "confianza", en particular de los mercados financieros. Mientras, se ignora el hecho de que los mismos mercados están tirando la toalla respecto a la eurozona porque el impulso irreflexivo hacia la austeridad está destrozando la economía sin siquiera afectar al ratio de la deuda pública. Un claro ejemplo de la incomodidad de los mercados hacia el enfoque de austeridad es el título de un ensayo reciente de Roubini, que califica el Pacto Fiscal de *"Dead Man Walking"* (Un hombre muerto que camina), aludiendo al peligro de que la austeridad fiscal destruya la economía.

El asunto primordial es que si la Comisión no cuestiona la austeridad fiscal en medio de la recesión de 2012 (una recesión a la que la misma austeridad ha contribuido), ¿por qué iba a reconocer los peligros del criterio de deuda pública en la perspectiva de crecimiento tras 2012? Los mismos argumentos sobre la confianza de los mercados financieros que se usan hoy se usarán mañana, y el paradigma de la austeridad fiscal autodestructiva seguirá rigiendo e incluso se reforzará por el Pacto Fiscal.

## 4. ¿GANAR CREDIBILIDAD FISCAL DOMESTICANDO LA DEMOCRACIA?

**El modelo tras el Pacto Fiscal: se trata de la credibilidad de los mercados…**

El asunto anterior, la importancia que la Comisión Europea, los ministros de finanzas y los responsables de los bancos centrales dan a la opinión de los mercados financieros, nos lleva a desarrollar una crítica del Pacto Fiscal que va más allá del típico argumento keynesiano sobre el ritmo y los plazos del ajuste fiscal. Aquí, el asunto verdaderamente fundamental es si el Pacto Fiscal está generando serias dudas sobre la existencia y la naturaleza de la democracia en Europa.

Para entender tal cosa, necesitamos ver que el Pacto Fiscal reproduce exactamente la misma lógica sobre la que se ha construido el modelo de política monetaria desde hace décadas. De hecho, una parte crucial de la llamada contrarrevolución monetarista de los años setenta se basaba en argumentar a favor de la existencia de un banco central completamente independiente que obtuviera el monopolio sobre las decisiones de política monetaria. Los técnicos y los especialistas en finanzas relevarían a los políticos elegidos a la hora de ejecutar la política monetaria sobre la base de objetivos preestablecidos (por ejemplo, el objetivo del 2% de inflación máxima) y normas igualmente preestablecidas (por ejemplo, un objetivo anual de expansión de la cantidad de dinero en circulación en la economía).

Los monetaristas argumentaban que un banco central independiente del gobierno tendría la ventaja de reforzar la credibilidad de los mercados, incrementando, por tanto, la eficacia de la política económica: si un banco central comprometido con la estabilidad de precios, y sobre el que el gobierno no tiene control político, recorta los tipos de interés para evitar una crisis económica, los mercados confiarán en el criterio del banco central y se controlarán a la hora de ofrecer tipos de interés a largo plazo más altos, un movimiento que destruiría el estímulo inicial de la política monetaria y lo convertiría en una rémora para la economía.

El Pacto Fiscal funciona en base a un esquema de pensamiento idéntico. Con las competencias en materia de política monetaria transferidas al Banco Central Europeo (que, por cierto, es el banco central más independiente del mundo dado que se necesita una reforma completa del Tratado para enmendar un dictado o un modo de actuar del BCE —una tarea virtualmente imposible), la política fiscal en Europa y la eurozona se está traspasando de los políticos a una “agencia fiscal europea” que establecerá la orientación de la política fiscal para cada Estado miembro sobre la base de ciertas normas previamente determinadas.

La “Autoridad Fiscal Europea” es la Comisión, con los servicios de la DG de ECFIN vigilando de cerca las políticas fiscales nacionales, y apoyando sus recetas políticas con la amenaza de recurrir al TJE e imponer sanciones a los Estados miembros que se porten mal. Las normas predeterminadas son el criterio de déficit cero junto con la norma de bajar el porcentaje de deuda pública y, amenazando en la retaguardia, todavía otra norma para consolidar las finanzas públicas, sobre todo del lado del gasto, mediante la contención del crecimiento del gasto público. Justo como sucede con la política monetaria, la idea de esta arquitectura es obtener credibilidad en el ámbito de las políticas fiscales: si los mercados saben que la Autoridad Fiscal Europea garantiza una trayectoria solvente para las finanzas públicas a medio plazo, y confían en ello, un desvío temporal en los déficits presupuestarios como consecuencia de un ciclo descendente no conllevaría un voto de no confianza por parte de los mercados financieros, y los tipos de interés de mercado a largo plazo seguirían bajos y no subirían como ha sucedido en España, Italia, Portugal, Irlanda, Grecia…

Por tanto, y de un modo extraño y algo paradójico, la idea más importante tras el Pacto Fiscal es que si los Estados miembros aceptan ceder soberanía fiscal y dejar las decisiones básicas respecto a los gastos y los déficits en manos de un organismo compuesto de “técnicos europeos”, entonces los gobiernos podrían de hecho gozar finalmente de mayores márgenes de política fiscal puesto que la confianza de los mercados financieros se restauraría (esperemos que rápidamente), y esto se reflejaría en una caída de los tipos de interés de la deuda soberana desde sus actuales niveles, claramente poco razonables.

**¿Qué ocurre cuando los “técnicos independientes” toman las riendas?**

El modelo antes descrito, que inspira el Pacto Fiscal, se basa en dar por supuesto que los gobiernos y los políticos —incluso si, o quizá justamente porque, se les elige democráticamente— tienden a liar las cosas y se puede, por tanto, no confiar en ellos para gestionar instrumentos importantes como las políticas monetaria y fiscal. Por decirlo sin rodeos, la hipótesis es que tanto la estabilidad de precios como la estabilidad financiera son demasiado importantes para dejarlas en manos de políticos.

Esta visión es asombrosa y cuestionable desde el punto de vista de los principios democráticos: ¿Por qué preocuparse en elegir y votar a políticos y gobiernos si ya no cuentan con instrumentos a su disposición para guiar la economía?

Sin embargo, todavía quedan dos cuestiones importantes que abordar:

La primera es que, si bien los políticos en ocasiones se equivocan, la experiencia del modelo de un banco central en la eurozona indica frecuentemente que los técnicos y especialistas, por supuesto cuando se adhieren a normas estrictas e ideas preconcebidas sobre cómo funciona una economía, son capaces de complicar las cosas todavía más. Considérese la trayectoria récord del BCE, donde banqueros responsables, independientes y capaces han acumulado error tras error:

- El BCE ha incrementado los tipos de interés cuando ya se estaba manifestando la recesión, y no lo ha hecho una vez ni dos sino tres veces (en 2000, 2008 y 2011). Cada vez, el BCE ha repetido el mismo error: se puso demasiada atención en un repunte temporal de la inflación causada por el incremento de los precios del petróleo, un factor sobre el que la política monetaria del BCE no tiene ningún control. Entre tanto, se pasó por alto el debilitamiento de la actividad económica y la caída en la inflación subyacente.

- Desde 2000, el BCE ha permitido una apreciación constante del tipo de cambio del euro, contribuyendo así a la tendencia de desindustrialización de varios países, empezando por Francia, España, Portugal y Grecia.

- Al mismo tiempo, los responsables de las políticas del BCE permitieron que se generara un boom financiero espectacular, impulsado por el dinero barato y fácil que el BCE ponía a su disposición. No se hizo nada para parar el crecimiento desastroso de la deuda del sector privado (¡no público!) por parte de los particulares y los bancos en España e Irlanda.

- El BCE tampoco se preocupó por el hecho de que las reformas del mercado laboral impuestas en Alemania, y las presiones sobre la negociación de salarios, empujaban a una economía que representa alrededor de un tercio de la eurozona hacia un territorio deflacionista, con el consiguiente desequilibrio del canal de transmisión monetaria de la totalidad de la Unión Monetaria (y, por tanto, avivando todavía más la burbuja financiera en otras partes de la eurozona). Por el contrario, los representantes del BCE, hasta el más alto nivel, felicitaban periódicamente a los políticos alemanes por sus políticas de "reformas estructurales" y *dumping* de salarios competitivo.

La segunda cuestión es que si los "expertos independientes" de una autoridad presupuestaria europea controlan las decisiones de política fiscal de los gobiernos

y parlamentos nacionales, entonces ¿quién controla a los técnicos? ¿Qué garantía tenemos de que un organismo supranacional regulador, que es independiente de las políticas nacionales y que no rinde cuentas de sus actuaciones, no vaya a moverse fuera de los límites de su mandato y empezar a dictar decisiones políticas de carácter social a los políticos democráticamente elegidos? ¿Quién garantiza que la "independencia técnica", en lugar de funcionar como un instrumento que mejore la eficiencia de las políticas monetaria y fiscal, no evolucione como un fin en sí mismo y deje de poner en marcha las políticas de estímulo necesarias para pasar a forzar a los gobiernos a que lleven a cabo reformas estructurales que incrementen las desigualdades?

Estos no son asuntos filosóficos o teóricos. Es lo que está pasando: el BCE, que es el banco central más independiente y, por tanto, "intocable" del mundo, ya ha evolucionado de ese modo y está abusando de su estatus de prestamista potencial en última instancia de gobiernos sometidos a ataques especulativos, para pasar a imponer una política neoliberal de desregulación, liberalización y privatización. Algunos responsables de bancos centrales han dejado de disimular esta estrategia y se someten abiertamente a ella: si Mario Draghi, presidente del BCE, afirma en una entrevista publicada en el *Wall Street Journal* que "la Europa social está acabada", también quiere decir que el BCE ha contribuido activamente a la ruina del modelo social europeo.

Dany Rodrik, un conocido economista estadounidense, publicó en una ocasión un informe con el siguiente título: "Las democracias pagan salarios más altos". Eso subraya inmediatamente el hecho de que ciertos grupos de la sociedad tienen un interés directo en desactivar el funcionamiento de las democracias. ¿Qué mejor manera de hacerlo que quitar las riendas de las políticas económicas del control de las autoridades públicas y transferirlas a una élite financiero/técnica a la que no solo se puede presionar e influir, sino que es partidaria del modelo de libre mercado desregulado y sin controles?

## 5. CONCLUSIÓN: ¿RECHAZAR, COMPLETAR O LIMITAR EL PACTO FISCAL?

En este artículo se argumenta que el Pacto Fiscal no solo es un suicidio económico sino que, más aun, corre el riesgo de desactivar y degradar las democracias mediante una transferencia de la capacidad de decisión sobre los presupuestos nacionales a representantes supranacionales de una élite financiera. No solo está en

juego la economía sino nuestro modelo de sociedad. Después de que los mercados nos fallaran espectacularmente, causando la recesión inducida por los créditos hipotecarios *"subprime"* o de alto riesgo en 2009, los mercados y su lógica nos gobiernan más que nunca.

Dado lo que está en juego, la respuesta organizada de los trabajadores en Europa deberá ser lo más fuerte posible. La opción es que es preferible desarrollar estrategias para bloquear el proceso de ratificación del Pacto Fiscal en el mayor número posible de Estados miembros. No obstante, hay que ser realistas: los Estados miembros individuales sufren una presión enorme para aceptar ese Pacto. Si no lo hacen, ni el BCE ni el FEEF (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera) les ayudarán a afrontar las turbulencias del mercado financiero, turbulencias que llegarán seguro cuando los mercados se den cuenta de que un Estado miembro está solo.

Otra estrategia que parece estar tomando forma es argumentar que el Pacto Fiscal necesita complementarse con crecimiento y puestos de trabajo. Esta es una estrategia arriesgada: mientras es correcto decir que la austeridad fiscal no funciona sin crecimiento, la cuestión es que esa misma austeridad está abortando el crecimiento. Por tanto, argumentar que el problema no es lo que está en el Pacto Fiscal sino lo que no está en él, es completamente erróneo. El problema es, de hecho, lo que está en el Pacto Fiscal: una estrategia rígida e irracional que arrojará a importantes zonas de Europa a una recesión profunda.

Una tercera estrategia es limitar lo más posible el daño que puede ocasionar el Pacto Fiscal. Eso se puede hacer mediante enmiendas al Pacto en distintos ámbitos: una cláusula de salvaguardia para proteger los salarios y los sistemas de fijación de salarios de la intervención tecnocrática europea, y medidas para instaurar una "unión de política impositiva" de modo que los Estados miembros puedan disminuir sus déficits mediante impuestos a factores de producción móviles, como el capital, las grandes fortunas y los beneficios. Otra idea es desarrollar y preparar estrategias legales que se centren en el hecho de que no es constitucional que un grupo de Estados miembros "secuestren" a instituciones europeas, como el Tribunal de Justicia Europeo, con fines y políticas que están en total contradicción con los objetivos que incorpora el Tratado Europeo: cohesión social, altos niveles de empleo, puestos de trabajo de calidad y mejora en las condiciones de trabajo y vida.

**Christophe Degryse**
**Philippe Pochet**

# La nueva gobernanza europea

*Contrastes, Fuenterrabía,* déc. 1980. Menchu Gal.

*En 2008 se produjo la crisis financiera, que posteriormente se convirtió en económica y de deuda pública. En 2009 se introdujeron los planes de rescate para la economía. 2010 y 2011 han traído consigo un cambio radical en la retórica, con la reforma aún más rápida de las finanzas públicas y otorgándose más poderes a la UE para imponer reformas estructurales en los Estados miembros.*

*Esta nueva forma de gobierno europeo también plantea interrogantes en términos de democracia. Con la conversión de los estados democráticos en agencias recaudadoras para pagar la deuda de la oligarquía financiera, es de temer que el único modo de expresión política de quienes no tienen poder en el mercado sean los disturbios o un recrudecimiento de distintas formas de extremismo, populismo y nacionalismo y el rechazo del (histórico) proyecto europeo.*

*Para que no se cumplan estas previsiones es necesario aprender lecciones reales de la crisis: hacer que Europa se comprometa a una unión política más fuerte (sujeta a un escrutinio democrático efectivo) y a una integración económica que reduzcan las divergencias en el desarrollo y fortalezcan la cohesión económica y social, así como el compromiso de una unión presupuestaria basada en principios de solidaridad y responsabilidad, con un marco federal de regulación bancaria y financiera.*

## INTRODUCCIÓN

La crisis financiera que en 2008 provocara el mercado de las hipotecas *subprime* estadounidenses se extendió a la mayoría de los países de la Unión Europea (UE) durante 2008-2009. En Estados Unidos, la crisis fue el resultado de las crecientes desigualdades y del uso de la deuda privada para mantener un cierto nivel de gasto, vinculado en parte a la burbuja inmobiliaria que incrementó (artificialmente) el valor de las propiedades.

Pronto la crisis pasó a ser económica para luego convertirse en una crisis de la deuda pública, que sacudió toda la Eurozona durante el transcurso de 2011. Tras haber adoptado inicialmente programas de ayuda a la actividad económica, la "recuperación ecológica" y el mercado laboral (Benchmarking, 2010), los gobiernos europeos han estado muy ocupados desde 2011 poniendo en marcha planes de austeridad y endurecimiento presupuestario a un ritmo vertiginoso, por presiones de la UE (Irvin, 2011; Le Cacheux, 2011).

Todas estas medidas de austeridad, aplicadas de forma simultánea y de manera intensa y continuada en casi todos los Estados miembros de la UE, han tenido y tendrán en el futuro el efecto de exacerbar la crisis social por un aumento del desempleo, la inseguridad laboral y la congelación o incluso reducción de salarios, prestaciones sociales, etc. Además de tener un efecto recesivo, al menos a corto plazo (FMI, 2012), este rapidísimo endurecimiento de las políticas presupuestarias está también teniendo como consecuencia que se haya dejado en segunda o incluso tercera fila de las prioridades la lucha contra el cambio climático.

En apenas tres años, esta cadena de acontecimientos ha cambiado fundamentalmente el marco de acción pública, tanto a nivel nacional como europeo. Del intento por equilibrar prioridades a menudo en conflicto (la competitividad de la economía, la calidad y cantidad de empleo y la lucha contra el cambio climático mediante la "descarbonización" del modelo de producción industrial) se ha pasado a imponer un paradigma exclusivo que da prioridad a la reforma de las finanzas públicas —so

pena de sanciones— a través de la austeridad y el crecimiento. Esta cadena de sucesos es lo que intentaremos analizar en la primera parte de este artículo.

En la segunda parte nos concentraremos en los que consideramos "agujeros negros" de la nueva gobernanza económica y de la estrategia Europa 2020: un error en el diagnóstico (y, por consiguiente, en las soluciones) y problemas para las instituciones y para la democracia.

## 1. ESTABLECIMIENTO DE LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA

### 1.1. Lisboa: la muerte de un compromiso

La Estrategia de Lisboa 2000-2010 tenía como objetivo lograr un compromiso político entre prioridades divergentes: políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales. La idea era recoger lo que se había identificado como retos comunes de todos los Estados miembros de la UE en líneas convergentes: la competitividad de la economía, empleo y cohesión social, e inversión ecológica para garantizar una economía baja en carbono.

En 2004, teniendo como fondo la ampliación de la UE para incluir a distintos países de la Europa central y oriental y una división política que estaba mostrándose cada vez más favorable a los partidos de derecha y de centro-derecha (tanto en los Estados miembros como en las instituciones europeas), la Estrategia de Lisboa sufrió sus primeros temblores. El informe del Grupo de Alto Nivel, presidido por el exprimer ministro holandés Wim Kok y creado para evaluar los resultados a medio plazo de la estrategia, concluyó que eran "decepcionantes [...] por lo sobrecargada que estaba la agenda, su mala coordinación y los conflictos de prioridades" (Kok, 2004: 6).

El informe recomendó que las acciones se concentraran en los objetivos de competitividad, crecimiento, empleo y "sostenibilidad", dejando totalmente al margen el aspecto de la cohesión social.

Tras el informe de Kok, el discurso político europeo ha adoptado un nuevo mantra, a saber: "Crecimiento y Empleo", lo que supuso el "nuevo comienzo" para la Estrategia de Lisboa presentada por la Comisión en 2005 (CCE, 2005) cuando aún quedaban tres años para el estallido de la crisis. Oculto tras la prioridad de fomentar el crecimiento, se encontraba un plan de desregulación, incluida la desregulación financiera (la famosa "mejor regulación", Van den Abeele, 2009), que hizo que eco-

nomías y legislaciones se pusieran a competir entre sí para, según este enfoque, potenciar la eficiencia global del sistema económico.

La competitividad se ha convertido en el principal marco interpretativo del que se supone han de fluir los beneficios sociales y medioambientales: "Necesitamos una economía dinámica de la que se nutran nuestras ambiciones sociales y medioambientales más generales" (CCE, 2005: 4).

La última fase de Lisboa (2006-2008) estaba relacionada con la relativamente satisfactoria rentabilidad macroeconómica, que mejoró los resultados de los indicadores, aunque no lograra alcanzar los objetivos establecidos (para una evaluación general de Lisboa, consultar Pochet *et al.,* 2009; y Barbier, 2011a).

Pero entonces surgieron otros dos elementos contextuales que acabarían modificando considerablemente la fase final de Lisboa. En primer lugar, el tema del cambio climático se volvió mucho más urgente tras la publicación del nuevo informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, siglas en inglés) en 2007 (IPCC, 2007), incluido su efecto sobre la agenda política europea. Con la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EDS) de forma simultánea a la Estrategia de Lisboa, empezaron a manifestarse los fallos de la gobernanza europea en este área (Begg, 2008).

Entonces, a partir de 2007-2008, la crisis del capitalismo financiero y su (falta de) regulación política cuestionaron la práctica totalidad de los dogmas de la ideología neoliberal (Defraigne, 2008). Tal como expresó Martin Wolf, columnista de *Financial Times*, a raíz del colapso de Lehman Brothers "la fe desmedida en la desregulación de los mercados acabó siendo una trampa" (Wolf, 2008). Además, esta crisis resultó en el fracaso de los objetivos de Lisboa para 2010.

Entre la crisis del final de la década y la adopción de la nueva estrategia "Europa 2020", las instituciones europeas mantuvieron un silencio prácticamente total. La Estrategia de Lisboa desapareció de todas las declaraciones públicas. No se llevó a cabo ninguna valoración verdaderamente global de la misma: tan solo se publicó una modesta "evaluación" en forma de un documento de trabajo en febrero de 2010 (CCE, 2010) y, con la crisis del euro que ya estaba surgiendo, la Comisión se empezó a ver cada vez más entre la espada y la pared cuando tenía que enfrentarse al Consejo Europeo, dominado completamente por el eje francoalemán; un Consejo cuya visibilidad solo aumentó tras el nombramiento de Herman Van Rompuy como su primer Presidente a tiempo completo.

### 1.2. Las lecciones (nulas) de la crisis

La crisis financiera de 2008 y sus múltiples consecuencias sobre el territorio europeo acabarían causando cambios considerables en el marco de acciones públicas tanto a nivel nacional como europeo. La reacción inmediata de los gobiernos, a finales de 2008 y en 2009, fue el lanzamiento de planes de rescate para la economía y de apoyo al empleo, con el objetivo de conjurar una depresión de gran entidad (Watt, 2009).

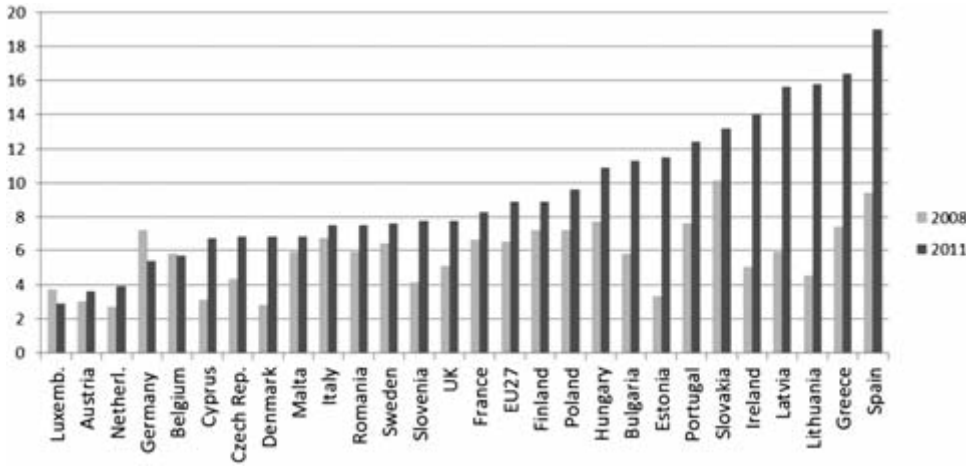
La primera fase de la crisis demuestra la importancia de contar con estabilizadores automáticos (protección social) e instituciones del mercado laboral que puedan servir para reducir el impacto social de la recesión. Tal como expone Schwenninger, "las principales economías europeas (…) [dependen] de los estabilizadores automáticos de sus sistemas de bienestar social para suavizar el golpe a la economía" (Schwenninger, 2010: 23). Por su parte, Amable y Mayhew hacen hincapié en que "los países que cuentan con medios de protección del empleo más estrictos experimentaron subidas menos significativas en sus tasas de paro que aquellos cuya protección era menor. (…) De manera similar, en igualdad de condiciones, los países que contaban con una cobertura superior en términos de convenios colectivos suelen sufrir menores incrementos del desempleo" (Amable y Mayhew, 2011: 218).

Dicho de otro modo, los países que más éxito tuvieron a la hora de reducir el impacto social de la crisis y de estabilizar el desempleo son los que disponen de instituciones para el mercado laboral más fuertes y agentes sociales bien organizados. La tabla siguiente muestra las tasas de desempleo existentes antes de la crisis y en 2011, y en ella los cinco países con la menor tasa armonizada de paro son también los que cuentan con el modelo social continental: Alemania, Austria y los del Benelux.

Un análisis de los logros y fracasos de esta primera fase de la crisis podría haber hecho esperar que se produjera algún cambio en la política y discurso europeos dentro del marco de la nueva estrategia Europa 2020 (que sucede a la Estrategia de Lisboa para los próximos diez años). Como mínimo, habríamos esperado que los análisis de la Comisión y las directrices económicas y políticas del Consejo reconocieran la utilidad de las políticas que tienen como fin la protección de los puestos de trabajo y de los sistemas de negociación colectiva. Además, al aumentar la solidez de la economía en un contexto de crisis, se conseguiría la sostenibilidad y el fortalecimiento de los planes de recuperación ecológica (Theodoropoulou y Watt 2011).

TABLA 1

*Tasas de desempleo 2T 2008 - 2T 2011*




Fuente: Leschke (2012).

Por el contrario, aprovechando que la crisis ha "cambiado de bando" (al pasar del sector privado al sector público en 2010-2011), observamos que hay una nueva serie de argumentos, centrados en que "hay que abordar los problemas más urgentes", que están cobrando cada vez más vigencia.

### 1.3. El arsenal de medidas de vigilancia

A partir de septiembre de 2010, y muy especialmente con la propuesta de fortalecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (mediante las seis iniciativas legislativas conocidas como el *Six-Pack*[1]), el discurso comenzó a centrarse exclusivamente en conseguir la reducción acelerada del déficit público, del que se derivaría —o eso se esperaba— un renovado crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo y una competencia basada en la innovación. El 11 de marzo de 2011 se aprobó el Pacto por el Euro Plus, que establece una mayor coordinación de las políticas

[1] El *Six Pack* es una serie de seis medidas legislativas diseñadas para endurecer el gobierno económico de la UE. Cuatro de ellas se centran en aspectos presupuestarios y en la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento; las otras dos tienen que ver con procesos de identificación y corrección de desequilibrios macroeconómicos dentro de la UE y la Eurozona.

económicas de los 23 Estados miembros[2]. El originalmente denominado Pacto de Competitividad hacía que los Estados se comprometieran a adoptar medidas más estrictas con respecto de la competitividad, el empleo, la viabilidad de las finanzas públicas y la estabilidad financiera. El 23 de noviembre de 2011, la Comisión propuso añadir dos nuevos reglamentos a los ya existentes del *Six Pack* para potenciar aún más la supervisión económica y presupuestaria en la Eurozona (véase más abajo). El 9 de diciembre, los Estados miembros decidieron adoptar un Pacto de Estabilidad Presupuestaria Intergubernamental, que fue aprobado el 30 de enero de 2012 por 25 países (Reino Unido y la República Checa no forman parte del mismo).

En su carrera por fortalecer el arsenal de vigilancia multilateral, la cuestión que ahora surge, según Jean Pisani-Ferry, es la siguiente: "¿Tienen razón los europeos al sostener que el fortalecimiento del marco fiscal es una condición previa básica, si no la única, para restaurar la confianza en el euro?" (Pisani-Ferry, 2012).

Mientras un plan de austeridad y de endurecimiento de las medidas sigue al anterior en los Estados miembros[3], Europa tiene que transformarse y convertirse en una máquina de crecimiento: "Si completamos, profundizamos y hacemos un perfecto uso del mercado único, existe la posibilidad de conseguir un crecimiento del PIB de en torno al 4% durante los próximos 10 años" (Consejo de la Unión Europea, 2011: 2).

Al mismo tiempo, la estrategia Europa 2020 está cifrando todas sus esperanzas en conseguir dicha tasa de crecimiento. A diferencia de la primera versión de la Estrategia de Lisboa, el objetivo de crecimiento no es *una* de las prioridades políticas, que ha de conciliarse con otras (cantidad y calidad de los puestos de trabajo, cohesión social, combatir el cambio climático): se ha convertido en *el* requisito fundamental, cuya importancia ni siquiera se discute. Incluso con relación al reto que supone el cambio climático ha dejado de cuestionarse el paradigma de "crecimiento"; la iniciativa *Más allá del PIB*, lanzada por la Comisión Europea en 2007, parece haberse quedado totalmente empantanada[4]. De hecho, hay varios adjetivos que originalmente se aplicaban a otros temas y que ya se están empleando con este crecimiento: el crecimiento es ahora "inteligente", "sostenible" e "inclusivo".

---

[2] Los 27 menos Reino Unido, Suecia, Hungría y la República Checa.

[3] Véase la "tabla de austeridad" preparada por la Confederación Sindical Europea. *Austerity Watch*: http://www.etuc.org/r/1611

[4] Véase la página web: http://www.beyond-gdp.eu/background/html. Una visita a finales de enero de 2012 reveló que no se había actualizado desde 2009. Por el contrario, la OCDE ha seguido aplicando sus ideas en este tema (OCDE, 2011c).

Una muestra emblemática de esto es el modo en que el antiguo concepto oficial de "desarrollo sostenible" (tal como aparece en la Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible (EDS)) se ha visto desbancado por la noción de "crecimiento sostenible". Según la Comisión, fomentar el crecimiento sostenible significa, en particular, "crear una economía de bajo consumo de carbono y más competitiva que haga un uso eficiente y sostenible de los recursos" a la vez que protege el medioambiente (página web de Europa 2020). Merece la pena recordar que el principio básico de la EDS 2005-2010 era diferente: el objetivo era investigar, de forma coordinada, las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de todas las políticas europeas (relativas a la energía, agricultura, pesca, transporte, consumo y producción, etc.) y tenerlas en cuenta al tomar cualquier decisión.

Lo mismo ocurre con el aspecto social: este asunto ya no está entre los que han de ponerse en la balanza junto con los requisitos medioambientales y de competitividad. Ahora se encuentra firmemente ligado al requisito de crecimiento, bajo la etiqueta de "crecimiento inclusivo". El objetivo es aumentar la tasa de empleo, invertir en formación y reducir la cantidad de personas que pudieran caer en la pobreza o verse afectadas por ésta. No se investigan las causas de exclusión social, y los remedios para ella en forma de "integración activa en el empleo" (un empleo que en muchos casos ni siquiera existe) solo incorpora marginalmente un enfoque social en el tema de la exclusión (EAPN, 2011).

En esta primera sección, por tanto, se ha mostrado la evolución de las prioridades europeas en tres etapas: con Lisboa 1 se intentó lograr la conciliación de los objetivos económicos, sociales y medioambientales; Lisboa 2 se centró en los objetivos de competitividad y crecimiento a través de la desregulación; mientras que el lanzamiento de Europa 2020 da prioridad al crecimiento y la reforma presupuestaria, sin sacar ninguna otra lección de la crisis.

## 2. "AGUJEROS NEGROS" EN EL NUEVO MODELO DE GOBIERNO

En esta segunda sección pretendemos mostrar que esta nueva forma de gobierno "económico" establecida en 2011 adolece de dos debilidades de gran importancia: la primera tiene que ver con el diagnóstico y, por consiguiente, los remedios elegidos; y la segunda con la forma institucional que adopta y la cuestión de la democracia. Existe una tercera relacionada con el problema del cambio climático, pero no se abordará en el presente artículo.

### 2.1. Diagnóstico y remedios

Hay una nueva forma de discurso narrativo que ha llegado a aceptarse como evidente: tras haber despilfarrado sus presupuestos, los Estados miembros ahora tienen que apretarse el cinturón. Los planes de austeridad son el precio a pagar por todos los años de dejadez presupuestaria. La canciller alemana, Angela Merkel, se ha mostrado preocupada por el "nivel extremo de deuda de algunos países, en ocasiones acumulada durante muchos años".[5] ¿Es exacto este diagnóstico? Un análisis minucioso demuestra que, salvo en el caso de Grecia, su declaración carece en gran medida de fundamento.

Los Estados miembros de la UE redujeron sus déficits públicos durante los años posteriores a 2000 (De Grauwe, 2011); hablando en términos generales, cumplieron con los criterios de convergencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En 2007, el nivel medio de déficit público de los 27 Estados miembros era del 0,9% del PIB, muy por debajo del umbral establecido del 3%. Fue la crisis la que hizo que se elevara a una media de más del 6% en 2009 y 2010.

Lo mismo resulta de aplicación en el caso de la deuda pública: entre 1999 y 2007, el nivel medio de deuda pública de los Estados miembros pasó del 65,7% del PIB al 59% en 2007, una cifra que, de nuevo, es inferior al umbral del 60%. Entre 2008 y 2010, la crisis hizo que se elevara hasta el 80,1%.

Entre 2005 y 2007, España gozó de un superávit presupuestario que se desplomó en 2008 por causa de la crisis financiera, no por hacer las cosas mal. Del mismo modo, con anterioridad a la crisis, Irlanda llevaba encadenando superávits presupuestarios desde 1997, con la única excepción del año 2002, durante el que se produjo una pequeña caída del 0,4% del PIB. Sin embargo, de repente en 2010 se encontraba en el –32,4% del PIB por causa de la crisis. Bélgica redujo su deuda pública en 46 puntos con respecto del PIB entre 1995 (130% del PIB) y 2007 (84%), justo antes de que empezara la crisis. Entre 2000 y 2007, sus déficits presupuestarios fueron, de media, un –0,37% del PIB.

Así pues, con la excepción de Grecia, no se ha producido ningún movimiento general que pudiera justificar los ajustes en las normativas presupuestarias y la imposición de medidas excesivas de austeridad. Lo que sí ocurrió fue una misión de

[5] Entrevista concedida conjuntamente a seis periódicos diarios: *Le Monde, SüddeutscheZeitung, The Guardian, La Stampa, El País* y *Gazeta Wyborcza*, 26 de enero de 2012.

rescate para el sector bancario y financiero, además de darse ayudas para que la economía real evitara una depresión importante. “La falta de disciplina fiscal no fue la que originó esta crisis. De hecho, la indisciplina del sector privado en general y del financiero, incluidos los bancos de los países más importantes, fue mucho más significativa”, como correctamente señala Martin Wolf (Wolf, 2011).

Estos son los puntos en los que debería haberse basado el diagnóstico: la supervisión y regulación del sector financiero y su papel en la economía real, y no en un supuesto problema de las finanzas públicas.

La respuesta de la Unión Europea, como ya hemos visto, ha consistido básicamente en establecer un arsenal de medidas de supervisión de las finanzas públicas, así como mecanismos de sanción si se superan los umbrales establecidos. No deja de resultar irónico escuchar cómo el anterior Presidente del Banco Central Europeo (BCE), Jean-Claude Trichet, explica que estas medidas de control y los programas de austeridad están en realidad diseñados para restablecer la confianza de los mercados en las políticas presupuestarias de los Estados miembros, quienes, a su vez, según Krugman (Krugman, 2010), pueden garantizar la financiación de los gobiernos con unos tipos sostenibles de interés. El año 2012 nos dará la oportunidad de comprobar la validez de este razonamiento.

Mientras tanto, el argumento es el siguiente: para sacar a Europa de una crisis causada por el sector financiero, se debe restablecer la confianza, dentro de esos mismos mercados financieros, introduciendo reformas estructurales relativas a la constitución de los salarios, convenios colectivos, sistemas de pensiones y asistencia sanitaria, además de otras prestaciones sociales. Según este razonamiento, la política social se convierte en la principal variable de ajustes para gestionar la crisis de la deuda (véase más adelante).

No obstante, existe un creciente consenso entre los economistas y las organizaciones internacionales de que la implementación de planes de austeridad de un modo concertado y a un ritmo tan extremadamente rápido en Europa, probablemente tenga efectos recesivos (OCDE, 2011a; FMI, 2012). La reducción de la demanda pública, junto con la moderación en los salarios, tendrá automáticamente un efecto negativo sobre el crecimiento, al menos de corto a medio plazo.

Además, no podemos más que expresar nuestra sorpresa por el hecho de que, cuatro años después de que empezara la crisis, la aplicación de medidas normativas y de gobierno para el sector financiero europeo (un control riguroso sobre el mismo,

un impuesto sobre las transacciones financieras, medidas para combatir los paraísos fiscales, el fraude y la evasión fiscal, separar las actividades de los bancos de depósito de las de los de inversión, la acumulación parcial de deuda, etc.) haya sido tan lenta, dada la rapidez con la que se han impuesto los planes de endurecimiento económico. Por cierto, que esto no es sino prueba de que los movimientos dilatorios del sector financiero están demostrando ser mucho más eficaces que la resistencia social a las medidas de austeridad.

### 2.2. La gobernanza: aspectos democráticos y sociales

Nuestro segundo punto de crítica sobre la nueva gobernanza económica tiene que ver tanto con su forma institucional como con las cuestiones que plantea en términos de su democracia.

La necesidad de integrar la demanda de reformas presupuestarias y la lucha contra los "desequilibrios macroeconómicos" en el corazón mismo de la Estrategia Europa 2020 queda reflejada en la puesta en marcha, a partir de 2011, de lo que se ha denominado el "semestre europeo". Expresado de forma muy esquemática, se trata de un procedimiento que va de enero a julio cada año y pretende complementar el control presupuestario que ya llevan a cabo los Estados miembros (tal como establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) sobre los desequilibrios macroeconómicos, la adopción de programas nacionales de reforma estructural (mercados laborales, pensiones, sector público, liberalización, etc.) y, finalmente, con la adopción de "recomendaciones" dirigidas específicamente a los Estados miembros.

Originalmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y la Estrategia de Lisboa eran dos ejercicios diferentes; sin embargo, bajo Europa 2020 ambos se han unido en un único proceso. Es más, este proceso abarca un terreno considerablemente mayor dado que ahora todos los desequilibrios macroeconómicos pueden estar sujetos a medidas preventivas, o incluso correctivas, por parte de la UE: balances de cuenta corriente, deuda externa, cuota de mercado de las exportaciones, costes laborales unitarios, tipos reales de cambio, tendencias de desempleo, deuda del sector privado, flujos de crédito al sector privado, precios del sector inmobiliario, deuda del sector público…

Aparte del hecho de que toda esta integración de distintos procesos resulta en una estructura que presenta una complejidad sin precedentes, el proceso de toma de decisiones se ha vuelto absolutamente opaco. Y cabe temerse que toda esta

opacidad pudiera, a su vez, desembocar en la desaparición de las consultas públicas y del debate democrático, además de que los procesos que se están implantando tienen un tremendo impacto potencial sobre las políticas nacionales, tanto a nivel presupuestario como social (Degryse y Pochet, 2011).

### *2.2.1. Aspectos democráticos*

Bajo los dos reglamentos propuestos y adoptados por la Comisión para complementar al *Six Pack*, los países de la Eurozona tendrán que cuadrar en el futuro los borradores de sus presupuestos durante el mismo período cada año, de modo que la Comisión pueda analizarlos minuciosamente y, si lo considera necesario, expresar su opinión al respecto. Esto significa que podrá pedir que los revisen si considera que no se acercan lo suficiente a los objetivos políticos establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El segundo reglamento fortalecerá la supervisión de aquellos Estados miembros que se estén aprovechando de algún programa de ayuda financiera, o que tengan ante sí alguna amenaza grave de inestabilidad financiera. Conforme a este reglamento, la Comisión podrá decidir si un Estado miembro que tenga algún tipo de dificultades debería someterse o no a un control mayor, y el Consejo podrá recomendar que el país en cuestión solicite ayuda económica.

Estas medidas, especialmente el primer reglamento propuesto, han sido objeto de acalorados debates en los Estados miembros. Para algunos, tales como el economista Paul De Grauwe, el hecho de que se le pueda conceder a la Comisión el derecho a interferir en los presupuestos nacionales plantea un verdadero problema de legitimidad democrática. “El problema aquí es que la Comisión Europea no se está haciendo cargo del coste político de sus decisiones.”[6] Si se le concediera tal potestad, la Comisión tendría que rendir cuentas políticas ante un organismo debidamente elegido, en este caso, el Parlamento Europeo.

Más generalmente, y en términos institucionales y de implementación del “gobierno corporativo”, diversos observadores han planteado numerosas preguntas sobre los aspectos democráticos y las consultas públicas (Dewitte, 2011; Barbier, 2011b; Degryse y Pochet, 2011).

---

[6] ‘Hoe de Europese Commissie ons blindelings naar een recessive leidt’, *De Morgen*, 9 de enero de 2012.

Según Dewitte, tras los "*fallos del mercado*" dentro de los sectores bancario y financiero, podrían plantearse preguntas sobre un posible "*fallo democrático*" en la puesta en marcha de la nueva gobernanza económica. Alguien podría citar todas las decisiones adoptadas durante 2011 para salvar al euro sin haber sido sometidas a consulta pública y a debate parlamentario: el establecimiento de un Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Pacto por el Euro Plus, las autoproclamadas "cumbres de la Eurozona", incluir la "regla áurea" en las constituciones nacionales, la europeización del procedimiento de adopción de presupuestos nacionales (*ex ante*) de un modo que limita las prerrogativas de los parlamentos nacionales, el liderazgo francoalemán en términos de gobierno económico a nivel de Jefes de Estado (el denominado "Merkozy", que reduce considerablemente la influencia que pudieran ejercer otros actores sociales y gubernamentales) y así sucesivamente. Y podríamos añadir también: el ritmo frenético de los programas de reforma impuestos por la UE (por la Comisión y el BCE) y por el Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre los Estados miembros que viven de un goteo financiero, o que pudieran hacerlo; las órdenes secretas enviadas por el Banco Central Europeo a uno de los miembros fundadores de la CEE, en las que se dictaban las medidas económicas y sociales que deberían abordarse con urgencia...

Tal como Streeck ha mostrado, el resultado es que los "ciudadanos perciben a sus gobiernos nacionales con cada vez mayor frecuencia no como *sus representantes*, sino como los representantes de otros estados o de organismos internacionales (FMI, UE…) más ajenos a la presión electoral que los tradicionales estados-nación. En países como Grecia e Irlanda, en particular, cualquier cosa que se parezca a la democracia quedará básicamente suspendida durante bastantes años dado que sus gobiernos nacionales, independientemente de su tendencia política, están obligados a comportarse de forma *responsable*, según la definición de los mercados y organizaciones internacionales, y tendrán que imponer estrictas medidas de austeridad sobre sus sociedades, aunque esto suponga que cada vez se muestren menos *sensibles* ante sus ciudadanos" .

Esta clase de "democracia bajo vigilancia" es, en opinión de algunos, un "mal necesario" para poder capear el temporal de la crisis. El problema es que las medidas adoptadas, o a punto de adoptarse, por la UE, lejos de ser medidas temporales de emergencia, se pretende que se conviertan en permanentes y, por usar la tan manida frase, queden "grabadas en piedra". Esto significa que en el futuro únicamente podrán modificarse, y con grandes dificultades, si se produce un cambio importante en el contexto económico o social, o en las mayorías políticas de los Estados miembros, o en el paradigma dominante. La negociación de un nuevo Tratado que conlleva

cambios constitucionales significativos (inscribir la "regla áurea" en las constituciones nacionales) sin haber realizado una consulta democrática es, ciertamente, el ejemplo más llamativo. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) no se dejó engañar y por primera vez en su historia ha solicitado la oposición a un tratado durante la fase de negociaciones (CES, 2012).

### *2.2.2. Impacto social*

¿Qué futuro le espera al modelo social europeo ante esta carrera por la austeridad económica? En los presentes procesos de control multilateral se está estableciendo un nuevo abanico de medidas sociales ("reformas estructurales") diseñadas, en primer lugar, para acelerar la racionalización de las finanzas públicas y, en segundo, para fortalecer la competitividad de la economía. Evidentemente, la UE no cuenta con los poderes jurídicos necesarios (y si los tiene, son demasiado débiles) para tratar cuestiones tales como los sistemas nacionales de indexación de salarios, negociación colectiva o pensiones.

Concretamente en el tema de los salarios, la UE está pidiendo que los países que han adoptado sistemas de indexación los "reformen" (hay que recordar que los cuatro países que cuentan con dicho sistema gozan de una tasa de desempleo muy inferior a la media europea, véase la Tabla 1). La UE repite machaconamente la necesidad de alinear los salarios en función de la productividad individual o regional, y en algunos casos está solicitando incluso que se revisen los sistemas de negociación colectiva. No obstante, no existen datos significativos por los que pudiéramos debatir sobre estos temas; un documento interno de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (ECFIN) de la Comisión ha llegado a la conclusión de que no existe correlación alguna entre el nivel de coordinación (centralización/descentralización) de la negociación colectiva y de la formación de los salarios, y su efecto sobre el desempleo.

En lo que respecta a las pensiones, la UE está solicitando la ampliación de la vida laboral y que los sistemas de pensiones se adapten a la tendencia evolutiva relativa a la esperanza de vida. En el trabajo, la idea es "activar" a todos aquellos grupos que tiendan a apartarse del mercado laboral: trabajadores de mayor edad, mujeres, jóvenes, especialmente inmigrantes, discapacitados, etc. Con relación a la pobreza, la mayoría de las medidas propuestas hacen también referencia a la "activación" a través del empleo y la formación profesional; el concepto de redistribución ni se menciona.

Nuestro objetivo no es rechazar la posible necesidad de efectuar reformas estructurales, aunque sí observamos dos tipos de desequilibrios. Por un lado, las medidas que tienen como fin que despegue de la economía, básicamente tienen que ver con políticas relativas a la oferta diseñadas para que las empresas se encuentren en el mejor entorno posible. Las relacionadas con la demanda simplemente brillan por su ausencia.

Por otro lado, las medidas predefinidas y dirigidas a los Estados miembros en ocasiones parecen estar inspiradas más en motivaciones ideológicas que en el descubrimiento de fallos o deficiencias de cualquier tipo. La UE parece actuar como si la crisis sencillamente estuviera brindándole la oportunidad de imponer sus propias reformas. La política "social" europea que se está conformando, se está utilizando como si fuera una variable de ajuste para la crisis de la deuda y como un factor productivo, con el objetivo principal de fortalecer la competitividad de las empresas y de la economía en su conjunto.

Tal como escribió Richard Hyman, de la London School of Economics, cada vez son más los que piensan que dicha política, en lugar de proteger a los más vulnerables del mercado, está ayudándoles a ajustarse a las decisiones de los mercados. "Así pues, es absolutamente lógico que la (...) Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros se encargue cada vez con más frecuencia de formular la política social" (Hyman, 2011). Höpner y Schäfer (2008) también hicieron hincapié en que la UE está desempeñando un papel cada vez más importante en la mercantilización de las relaciones sociales, sin ofrecer una protección contra "el mercado a toda costa", o intentar desarrollar una dimensión social común. Esto es, por último, lo que Bruno Palier destaca sobre los Estados miembros que cuentan con una tradición bismarckiana: la política social tiene que cambiar para que pueda ser compatible con el nuevo paradigma económico y monetario dominante (Palier, 2011).

Por otra parte, en las áreas en las que la UE tiene verdadero poder en virtud de los Tratados —en este caso, para el fomento del diálogo social (Artículo 154 TFEU)— se ha actuado en dirección contraria. Tal como destacan Degryse y Clauwaert, en algunos Estados miembros se están cuestionando las instituciones nacionales de diálogo social, en parte por la presión de Europa (Degryse y Clauwaert, 2012, y Clauwaert y Schömann, 2012) en un momento en el que el diálogo social europeo a nivel sectorial e intersectorial se encuentra en dificultades (OSE, 2011). Por supuesto, son muchos los escritores que han señalado el hecho de que la existencia de instituciones de diálogo social que funcionan debidamente es un medio útil para reducir el impacto de la crisis (Laulom *et al.*, 2012).

Por último, quisiéramos destacar que el gobierno económico y la Estrategia Europa 2020 están ignorando un montón de problemas sociales fundamentales, como por ejemplo los que tienen que ver con un trabajo digno y con los "trabajadores empobrecidos" (working poor). El tan promocionado modelo alemán pudiera considerarse ejemplar en este sentido: según un estudio llevado a cabo por la Universidad de Duisburg-Essen, el 22% de los empleados alemanes ganaban menos de 8,50 euros/hora en 2009, y el 4% (es decir, 1,2 millones de personas) ganaba menos de cinco euros. Según los autores del informe, el grupo con los salarios más bajos se desarrolló especialmente hacia finales de la década de 1990 y a principios de la siguiente, bajo las reformas "Hartz" (Kalina y Weinkopf, 2009). Esto explica en gran medida la competitividad *actual* del modelo alemán, pero ¿es este realmente el camino que queremos seguir? Si todos los países de la Eurozona basan su competitividad en una rebaja de los salarios, el resultado será una carrera en espiral descendente, justo lo contrario del objetivo proclamado en los Tratados de "mejorar las condiciones laborales y vitales para hacer posible su armonización mientras se mantienen las mejoras" (Art. 151 TFEU).

En ese mismo contexto, ¿qué podemos decir sobre la distribución cada vez más desigual de los frutos del crecimiento? ¿O sobre el uso de la política fiscal para garantizar una mayor justicia social en el contexto actual? Un informe reciente de la OCDE muestra que, incluso en países tradicionalmente "igualitarios" como Alemania, Suecia y Finlandia aumentaron las desigualdades entre 1985 y 2008 (OCDE, 2011b). Por supuesto, no es posible encontrar una salida sostenible de la crisis sin que se reduzcan primero las desigualdades (Wilkinson y Pickett, 2009; Reich, 2011).

## CONCLUSIÓN

En este artículo hemos ofrecido una visión global del modo en que el discurso europeo se ha adaptado a los fluctuantes retos y contextos políticos, económicos y sociales entre 2000 y 2011. A continuación hemos analizado la respuesta actual de la UE a la crisis del euro, tanto en términos políticos como constitucionales, y hemos destacado aquellos elementos que, en nuestra opinión, plantean problemas.

Durante su primera fase, la Estrategia de Lisboa de 2000 intentó, al menos en lo que respecta a sus principios, lograr un consenso político sobre la necesidad de conciliar los desafíos económicos, sociales (empleo y cohesión) y medioambientales a los que se enfrentaba. La revisión a medio plazo de la Estrategia terminó con este intento de conciliación al poner de manifiesto que estas prioridades eran "irreconci-

liables". Partiendo de este análisis, la Estrategia de Lisboa (II) se centró en un programa de desregulación y competitividad, en vez de en los objetivos de crecimiento y empleo.

En 2008 se produjo la crisis financiera, que posteriormente se convirtió en económica y de deuda pública. Esta crisis ha demostrado que tener una fe excesiva en la desregulación es una trampa. Además, ha quedado claro que los países que cuentan con las instituciones más fuertes para regular el mercado laboral son los que están soportando mejor el fuerte aumento del desempleo. En 2009 se introdujeron los planes de rescate para la economía que, se esperaba, debían ayudar en la transición hacia una forma de producción industrial libre de carbono.

Los progresistas creían que habían ganado la batalla de las ideas cuando se produjo el colapso del capitalismo financiero desenfrenado y un cambio de paradigma hacia una economía ecológica y libre de carbono. No obstante, quedaron amargamente desilusionados: los excesos del capitalismo financiero siguen en vigor, los riesgos se han traspasado a los gobiernos y es el pueblo el que ahora tiene que hacerse cargo de los costes.

2010 y 2011 han traído consigo un cambio radical en la retórica. El enfoque ya no es de "tipo keynesiano", sino la reforma aún más rápida de las finanzas públicas. Lo que de repente se ha convertido en una prioridad absoluta, expresada en un conjunto de reformas institucionales y políticas igual de aceleradas. Estas nuevas medidas han otorgado más poderes a la UE para que imponga reformas estructurales en los Estados miembros. La abrumadora mayoría de estas va dirigida a las políticas sociales (salarios, pensiones, asistencia sanitaria, negociación colectiva), que se han convertido en la principal variable de los ajustes para gestionar la crisis de la deuda.

La primera lección de la crisis financiera (la desregulación es una trampa) no se ha aprendido más que parcialmente: la actitud de indecisión de la UE está demorando tanto las reformas de la regulación financiera que ya se duda sobre la voluntad política de llevarlas a la práctica. La segunda lección (la raíz de la crisis es la exacerbación de las desigualdades que han creado una situación de fragilidad para un porcentaje cada vez mayor de la población, que sobrevive a base de créditos, y una concentración de los ingresos de los más ricos, que ha favorecido la aparición de burbujas financieras) se ha olvidado totalmente en favor de una creciente polarización social.

La tercera lección (los países "sociales" han soportado mejor la crisis, al contar con un mercado laboral regulado y actores sociales fuertes) se ha ignorado: las re-

comendaciones europeas en el ámbito de la política fiscal demandan una "reforma" de los distintos componentes de los sistemas sociales nacionales que han demostrado más su valor durante la crisis (negociación colectiva, concertación y diálogo social, indexación de salarios, etc.).

La nueva forma de gobierno europeo que se está desarrollando también plantea interrogantes en términos de democracia. Con la conversión de los estados democráticos en agencias recaudadoras para pagar la deuda de la oligarquía financiera, no queda sino temer que el único modo de expresión política de quienes no tienen poder en el mercado sean los disturbios o un levantamiento popular (Streeck, 2011). O, algo que tampoco resulta tranquilizador, un recrudecimiento de distintas formas de extremismo, populismo y nacionalismo y el rechazo del (histórico) proyecto europeo.

Para que no se cumplan estas previsiones es absolutamente necesario aprender lecciones reales de la crisis: hacer que Europa se comprometa a una unión política más fuerte (siempre sujeta a un escrutinio democrático efectivo) y a una integración económica en las que se reduzcan las divergencias en el desarrollo y se fortalezca la cohesión económica y social. También implica que Europa se comprometa a asumir una unión presupuestaria basada en principios de solidaridad y responsabilidad, y a crear un marco federal de regulación bancaria y financiera (Pisani-Ferry, 2011). Este es el precio que habrá que pagar si se desea que la crisis de Europa se convierta en una oportunidad para una mejor gobernanza, una mayor estabilidad, prosperidad duradera y progreso social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMABLE, B. y MAYHEW, K. (2011): "Unemployment in the OECD", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 27, n.º 2, pp. 207-220.

BARBIER, J-C. (2011a): "Changes in the political discourse from the Lisbon strategy to Europe 2020: tracing the fate of 'social policy'", *Documento de trabajo*, n.º 2011.11, Bruselas, ISE.

BARBIER, C. (2011b): "Au nom des Marchés: quelle légitimité pour la révision de la constitution composée de l'Union ?", *Documento de opinión*, n.º 6, Observatorio Social Europeo, Bruselas, diciembre de 2011.

CES (2012): Declaración de la CES sobre el "Tratado de estabilidad, coordinación y gobierno en la unión económica y monetaria", adoptado por el Comité Directivo de la CES el 25 de enero de 2012 (http://www.etuc.org/a/9591).

CCE (2005): Comunicado al Consejo Europeo de primavera, "Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy", Comunicado del Presidente Barroso de acuerdo con el Vicepresidente Verheugen, COM (2005) 24 final, 2 de febrero de 2005.

CCE (2010): Documento de trabajo del personal de la Comisión, documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa, SEC (2010) 114 final, 2 de febrero de 2010.

CLAUWAERT, S. y SCHÖMANN I. (2012): Documento de trabajo del ISE, pendiente de publicación.

Consejo de la Unión Europea (2011): Conclusiones del Consejo sobre la Ley del mercado único - prioridades para relanzar el Mercado único, 3105.º reunión del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, Bruselas, 21 de febrero de 2011.

DEFRAIGNE, P. (2008): "The need for capital regulation in Europe", en Degryse, C. y Pochet, P. (eds.), *Social developments in the European Union 2007*, Bruselas, OSE, ISE, pp. 57-88.

DE GRAUWE, P. (2009): "The Governance of a Fragile Eurozone", *Documento de trabajo*, n.º 346, CEPS, mayo de 2011.

DEGRYSE, C. y CLAUWAERT, S. (2012): "Taking stock of European social dialogue: will it fade away or be transformed?", en Natali, D. y Vanhercke, B. (eds.), *Social developments in the European Union 2011*, Bruselas, OSE, ISE.

DEGRYSE, C. y POCHET, P. (2011): Monetary Union, economic coordination and democratic legitimacy, *Documento de políticas del ISE*, n.º 5/2011, Bruselas, ISE.

DEWITTE, B. (2011): "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism", *European Policy Analysis*, n.º 6, junio, Estocolmo, Instituto Sueco de Estudios sobre Políticas Europeas.

EAPN (2011): "Deliver Inclusive Growth - Put the heart back in Europe!", Análisis de EAPN de los Programas de reforma nacional de 2011, Europa 2020.

FMI (2012): "World Economic Outlook Update, Global Recovery Stalls, Downside Risks Intensify", 24 de enero de 2012

(http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/update/01/pdf/0112.pdf).

HÖPNER, M. y SCHÄFER, A. (2008): "Polanyi in Brussels? Embeddedness and the Three Dimensions of European Economic Integration"; *Documento de debate de MPIfG*, n.º 10/8, Colonia, Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades.

HYMAN, R. (2011): "Trade Unions, Lisbon and Europe 2020: From Dream to Nightmare", LSE, Instituto Laboral Global, Artículo de opinión.

IPCC (2007): Cuarto informe de evaluación del IPCC "Cambio climático 2007", Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, Ginebra, Cambridge University Press.

IRVIN, G. (2011): "The Crisis and the European social model", en Degryse, C. y Natali, D. (eds.), *Social developments in the European Union 2010*, Bruselas, OSE, ISE, pp. 23-52.

KALINA, T. y WEINKOPF, C. (2009): "Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen: zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen", IAQ-Report, n.º 2009-05, Duisburgo, Inst. Arbeit und Qualifikation", (http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/2009/report2009-05.pdf).

KOK, W. (2004): "Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment". Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, noviembre de 2004.

KRUGMAN, P. (2010): "Myths of Austerity", *New York Times*, 1 de julio de 2010 (http://www.nytimes.com/2010/07/02/opinion/02krugman.html).

LAULOM, S., MAZUYER, E., TEISSIER, C., TRIOMPHE, C.-E. y VIELLE P. (2012): "How has the crisis affected social legislation in Europe?", Informe de políticas del ISE, n.º 2/2012, Bruselas, ISE.

LE CACHEUX, J. (2011): "A different approach to reforming EU economic governance", en Degryse C. y Natali D. (eds.), *Social developments in the European Union 2010*, Bruselas, OSE e ISE, pp. 53-68.

LESCHKE, J. (2012): Inequality on the labour market, in Benchmarking Working Europe 2012, Bruselas, ISE.

OCDE (2011a): "Prévisions semestrielles publiées par l'Organisation de coopération et de développement économiques" (OCDE), 28 de noviembre de 2011.

OCDE (2011b): "Divided we stand: Why inequality keeps rising", OCDE, París, diciembre de 2011.

OSE (2011): "European Social Dialogue: State of pay and prospects", Informe Final, Bruselas, CSE, enero de 2011

(http://www.etuc.org/IMG/pdf/Dialogue_social_2010_Rapport_OSE_CES_EN.pdf).

PALIER, B. (2011): *Long good bye to Bismarck*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

PISANI-FERRY, J. (2011): *Le réveil des démons. La crise de l'euro et comment nous en sortir*, París, Fayard.

PISANI-FERRY, J. (2012): "The euro crisis and the new impossible trinity", *Bruegel Policy Contribution*, n.º 2012/1, enero de 2012.

POCHET, P. y DEGRYSE, C. (2011): "Sortie de crise : trois options pour l'Europe", en Coutrot, T., Flacher, D. y Méda, D. (eds.), *Pour en finir avec ce vieux monde. Les chemins de la transition*, París, Les Éditions Utopia, pp 93-106.

POCHET, P., BOULIN, J-Y. y DUFOUR, C. (2009): "Some tentative conclusions", *Transfer*, Lisbon: a failed strategy or still relevant for the future?, Primavera 2009, Vol. 15, n.º 1, pp. 139-146.

REICH, R. (2011): "*Le jour d'après… Sans réduction des inégalités, pas de sortie de crise!",* París, Vuibert.

SCHWENNINGER, S. R. (2010): "US/Europe: shaping a new model of economic development", en Degryse, C. (ed.), *Social developments in the European Union 2009*, Bruselas, OSE e ISE, pp. 23-36.

STREECK, W. (2011): "The Crisis in Context. Democratic Capitalism and Its Contradictions", *Documento de debate de MPIfG* 11/15, Colonia, Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades, octubre de 2011.

THEODOROPOULOU, S. y WATT, A. (2011): "Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe", *Documento de trabajo*, n.º 2011-02, Bruselas, ISE.

VAN DEN ABEELE, E. (2009): L'agenda "Mieux légiférer" de l'Union européenne, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/21-22 (no. 2028-2029), Bruselas, Centre de recherche et d'information socio-politiques.

WATT, A. (2009): "A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis", *Documento de trabajo*, n.º 2009.05, Bruselas, ISE.

WILKINSON, R. y PICKETT, K. (2009): *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, Allen Lane.

WOLF, M. (2008): "The end of lightly regulated finance has come far closer", *Financial Times*, 16 de septiembre de 2008.

WOLF, M. (2011): "What the IMF should tell Europe", *Financial Times*, 30 de noviembre de 2011.

**Béla Galgóczi**

# Una “Europa de múltiples velocidades”, en espiral descendente

*Interior III*, 1982. Menchu Gal.

*Los nuevos Estados miembros de la Europa central y oriental se están viendo afectados por las consecuencias de la crisis de la Eurozona, además de presentar fases o "velocidades" de integración diferentes. En el presente artículo intentaremos examinar las distintas facetas de una Europa de múltiples velocidades e identificar los principales riesgos que esta situación supone para el futuro del continente. Los nuevos Estados miembros se encuentran ante un panorama único dentro del contexto de una crisis interminable en la Eurozona. Por un lado, como "recién llegados", son más vulnerables (también a los mercados financieros); por otro, en términos económicos se encuentran más vinculados al corazón de la UE (principalmente, Alemania), lo que conlleva consecuencias ambiguas y, en ocasiones, contradictorias.*

*Analizaremos también específicamente si la "convergencia", una idea básica y distintiva de la integración europea, no es en realidad más que un mito.*

## INTRODUCCIÓN

FUE Nicolas Sarkozy quien presentó a debate el término “Europa de dos velocidades”, que implica la existencia de Estados miembros con distinta “velocidad” de integración. Aquí se hacía hincapié en el compromiso de lograr una mayor integración en el sentido de una “coalición de voluntades”, tal como ocurrió con el Pacto del Euro Plus en marzo de 2011 (Euractiv, 2011) y con el Pacto Fiscal acordado en la Cumbre de la UE en diciembre de 2011 (Consejo Europeo, 2012). Una de las consecuencias de la crisis de la Eurozona ha sido la llamada hacia una mayor integración, gobierno económico e incluso unión fiscal a nivel europeo. En primer lugar, una integración más profunda afectaría a los miembros de la UME (así como a aquellos Estados miembros que no lo sean pero que pudieran unirse voluntariamente), creando de este modo una Europa de dos velocidades en términos de integración.

No obstante, la noción de “distintas velocidades” también se emplea al referirse a las perspectivas de crecimiento y desarrollo de los Estados miembros individuales en lo que respecta a las divergencias económicas y sociales existentes en el continente y, especialmente, dentro de la zona euro. Esto no es simplemente una cuestión de que existan distintas tasas de crecimiento en los Estados miembros. Lo que importa es cómo estos se han visto afectados por la crisis y las consecuencias que han tenido los ajustes impuestos (las medidas de austeridad).

En este sentido, la línea divisoria aparece básicamente entre los países con déficit y los que presentan superávit dentro de la Eurozona, quedando los “países principales” en torno a Alemania por un lado y los países mediterráneos en crisis por otro. Las prácticas de ajustes impuestos están afectando de forma asimétrica a los “países deficitarios”, puesto que estos son los que están sufriendo una pérdida de soberanía nacional por la interferencia de las instituciones europeas que, además, se manifiesta en un déficit democrático. Este sería también un grave problema si los “ajustes impuestos” fueran racionales y necesarios, pero con el deficiente diseño actual de las medidas puede llegar a resultar fatal, como lo ha descrito Paul Krugman: “El suicidio económico de Europa” (Krugman, 2012).

La crisis también ha dejado claro que los nuevos Estados miembros no son en ningún caso un grupo homogéneo. Si bien demostraron una cierta vulnerabilidad durante la primera oleada de aquélla y algunos presentan persistentes problemas de balance, su situación difiere notablemente de la de los países de la periferia mediterránea, como veremos más adelante.

También veremos cómo les han afectado a los nuevos Estados miembros de la Europa central y oriental (ECO) las consecuencias de la crisis de la Eurozona y cómo manifiestan distintas fases o "velocidades" de integración. En el artículo intentaremos examinar las distintas facetas de una Europa de múltiples velocidades e identificar los riesgos principales que esta supone para su futuro. Analizaremos específicamente si la "convergencia", una idea básica y distintiva de la integración europea, no es en realidad más que un mito.

## EVOLUCIÓN DIVERGENTE EN LA EUROPA ANTERIOR A LA CRISIS

Ya ha habido dos líneas principales de división en relación con la profundidad de la integración política e institucional europea: la divisa común y el acuerdo de Schengen. En el caso de los Estados miembros que no cuentan con la moneda única, existen también tres subgrupos: los Estados miembros que la han rechazado (Dinamarca y Reino Unido, que tienen la opción de unirse a ella pero no muestran disposición alguna de hacerlo en un futuro cercano), mientras que para el resto de los EM la adopción del euro es obligatoria en cuanto cumplen con los criterios establecidos (Suecia se mantiene al margen al no cumplir al menos uno de ellos). Cinco nuevos Estados miembros (Eslovenia, Chipre, Malta, Eslovaquia y Estonia) ya han adoptado el euro; la mayoría forman también parte del acuerdo de Schengen (con excepción de Bulgaria, Rumanía y Chipre). Reino Unido e Irlanda no forman parte de la zona Schengen, al contrario que Noruega e Islandia (que no están en la UE).

Aparte de lo anterior, sigue existiendo una distancia sustancial entre los ingresos de los antiguos y los nuevos Estados miembros, aunque se esté diluyendo cada vez más: Eslovenia ya ha superado a Portugal en términos de PIB *per cápita*, y la República Checa se está acercando. En la actualidad estamos contemplando también una "convergencia inversa", por la que algunos países abrumados por la crisis, como Portugal y Grecia, se verán superados por la República Checa y Eslovenia, respectivamente, menos afectados por dicha situación.

También mostraremos más adelante que la integración económica *de facto* (en términos de flujos comerciales y de inversión) ha sido mayor en los nuevos Estados

miembros de la ECO que en los de la periferia mediterránea de la UE. En la actual crisis, esto se manifiesta en el fenómeno paradójico de que la mayoría de los primeros, por su estrecha integración con la economía alemana, forman parte del grupo económico de la UE situado en torno a Alemania y, en este sentido, son equivalentes a los “países deficitarios” de la Europa meridional (resulta irónico que tanto Eslovaquia como Estonia hicieran tanto hincapié en que, si se produjera una división de la Eurozona, ellos formaran parte del “grupo del Euro del Norte”, con Alemania).

Una vez abordado el tan confuso carácter multidimensional de la diversidad europea (la Europa de las múltiples velocidades), examinaremos primero los principales avances ocurridos en la región de la ECO con anterioridad a la crisis, prestando especial atención a los salarios y la productividad. A continuación, sacaremos algunas conclusiones de la crisis de 2009, que tanto se dejó sentir en los nuevos Estados miembros, y de la crisis de la Eurozona de 2010-2012, que tiene como epicentro la periferia mediterránea.

## EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS EN LA EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL ANTES DE LA CRISIS

En esta sección se hace una introducción a la evolución de los salarios y los factores que la impulsaron durante el periodo previo a la crisis de la Europa central y oriental, y pone lo anterior dentro del contexto de la actual crisis de la Eurozona y la estrategia de ajustes que se ha aplicado. La cuestión principal que se abordará es si la dinámica de aumentos salariales anterior a la crisis puede, en general, considerarse un proceso insostenible que minó la competitividad y, por consiguiente, se requiere un ajuste importante a la baja. Si éste fuera el caso, los antiguos sueños de una rápida convergencia de salarios habrían de considerarse una ilusión.

El cambio sistémico producido en 1990-1991 y la posterior integración económica de la región de la ECO en la economía europea y mundial, tuvo consecuencias de largo alcance en la evolución de los salarios y en los mecanismos para establecerlos. Ha de recordarse que la integración económica *de facto* (libre comercio, movimientos de capital sin trabas) de la ECO se produjo justo después de la apertura ocurrida a principios de los años 1990. El acceso de los países de la ECO a la UE (8 países de la región en 2004, y Rumanía y Bulgaria en 2007) pudiera considerarse un acto político-institucional que completó este proceso, al incluirlos dentro del marco legislativo de la UE. La movilidad de servicios se extendió al área de la ECO cuando entraron en la UE, mientras que la libre movilidad de trabajadores se ha ido otorgando gradualmente (un proceso que se completó en 2011 para los países que en-

traron en 2004 y que se encuentra parcialmente disponible/con restricciones hasta 2014 para los que accedieron en 2007).

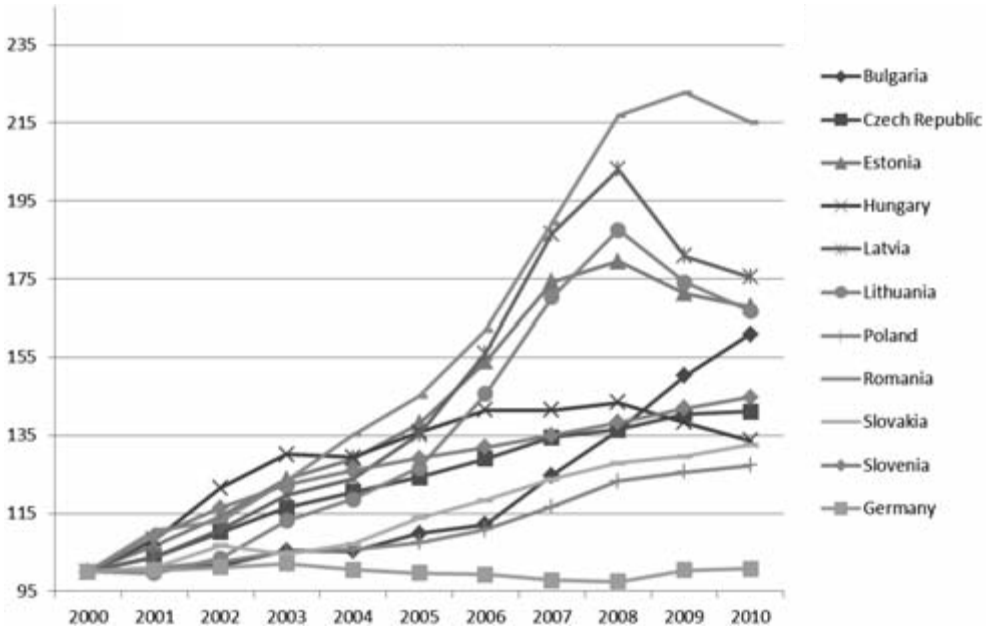
## Tendencias principales de la evolución salarial en la ECO durante la última década

Tras la caída inicial de los salarios en la ECO, debida a la crisis de la transformación económica a principios de los años 90, empezaron a crecer de forma dinámica a partir de mediados de la década, pero aún se tardaron otros 10 años para que los sueldos, en términos reales, alcanzaran su nivel de 1990.

El segundo decenio (2000-2010) ha supuesto una clara convergencia entre los países de la ECO y los principales de la Europa occidental en términos de salarios reales. Si bien estos se estancaron prácticamente en Alemania durante toda la década, en la ECO crecieron entre el 35% y el 75%, llevándose la palma Rumanía, con una subida del 115% tal como muestra la figura 1.

FIGURA 1

*Evolución de los salarios reales (índice 2000 = 100)*




*Fuente: base de datos de AMECO, 2011.*

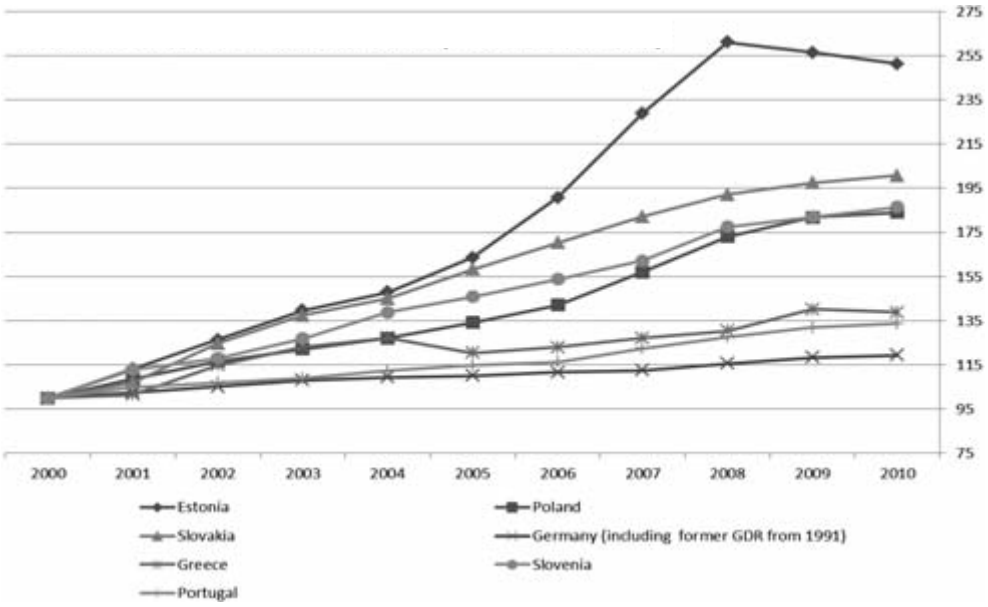
Aun así, todavía existe una distancia importante en los salarios (de entre 1:3 a 1:5).

El proceso de convergencia de los salarios fue especialmente espectacular si se expresa en euros (en lugar de en la divisa nacional). Aparte de los incrementos reales, también observamos el efecto de la apreciación en la tasa de cambio de divisas y una mayor inflación en la ECO. En el caso de la República Checa, esto supuso el aumento del nivel relativo de sus salarios (en euros) del 7,1% en 1993 al 44% en 2010, en comparación con Alemania.

En un desarrollo a largo plazo, se puede ver que la integración económica entre regiones con tan grandes diferencias de ingresos y salarios ha dado lugar a un proceso de nivelación que ha supuesto un importante impulso al alza en los salarios de la ECO mediante dos canales principales: la inversión directa extranjera y la movilidad laboral.

FIGURA 2

*Costes laborales totales por unidad nominal (índice 2000 = 100)*




*Fuente: base de datos de AMECO, 2011.*

La figura 2 muestra la evolución de los costes laborales unitarios de algunos países de la ECO, de Alemania y de dos países en crisis de la Eurozona (Grecia

y Portugal). Los costes laborales unitarios, que incluyen el efecto de la productividad, se consideran generalmente una medida válida de la competitividad. En el ámbito de la actual crisis de la Eurozona se defiende que la divergencia en los costes laborales unitarios nominales (CLUN) de Alemania y países como Grecia y Portugal se amplió hasta niveles insostenibles y fue un factor que contribuyó a la crisis actual.

Si bien los CLUN crecieron en torno al 35% en Grecia y Portugal frente a poco más del 15% de Alemania, en los países principales de la ECO el aumento fue de entre 80% y 90%, y en los países bálticos de entre 150% y 230%.

Aún en la ECO, no se produjo una pérdida comparable de competitividad, como muestran sus balances comerciales, el comportamiento de sus exportaciones y el aumento de su cuota de mercado (véanse diversos documentos de la Comisión Europea, como la Encuesta anual de crecimiento, 2011). Parte de la respuesta proviene de la naturaleza de la convergencia de las economías de transformación. Aunque los niveles salariales aún siguen por debajo de los de la UE15, los incrementos de productividad, especialmente en las áreas de producción industrial para la exportación, proporcionaron una "reserva de productividad" y, por consiguiente, cierto margen para una subida en la convergencia de salarios.

Esto no quiere decir que las economías de la ECO no se enfrentaran a problemas de balances (como comentaremos más adelante), pero al menos las pruebas no demuestran que la dinámica de salarios haya minado su competitividad externa.

## ALGUNAS CONCLUSIONES DE AMBAS CRISIS

Tanto la crisis de la ECO (2009) como la de la Eurozona (2010-…) han planteado algunas preguntas y aportado algunas lecciones comunes, aunque también hayan causado cierta confusión sobre las causas y los posibles remedios.

### La crisis de 2009 y las economías de la ECO

Los principales factores que hicieron que las economías de la ECO fueran tan vulnerables a las repercusiones de la parálisis del sistema financiero internacional de 2009, que resultó en la repentina interrupción del comercio e inversión extranjeros, fueron los que detallaremos a continuación.

La importante necesidad de financiación externa (incluidas diversas formas de inversión exterior directa (IED), préstamos bancarios y capital de cartera) de las economías convergentes infracapitalizadas, fue una de las causas principales de su vulnerabilidad a los problemas exteriores.

Los países principales de la ECO presentan una muy marcada dependencia de las exportaciones (la República Checa, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia obtienen más del 80% de su PIB de éstas), concentradas parcialmente en sectores cíclicos (automovilístico, electrónico).

Esta elevada dependencia de las exportaciones fue, de hecho, una de las razones principales de la profunda recesión sufrida por estos cuatro países, pues su PIB sufrió una caída de entre el 5-7% en 2009. En su momento se consideró que se trataba de una “debilidad estructural”, pero al dispararse las exportaciones durante los siguientes ejercicios se modificó este diagnóstico por el de “vocación exportadora”, aunque su concentración en los sectores cíclicos sigue viéndose como un factor de riesgo.

La dependencia de la IED fue también cuestionada durante la peor fase de la crisis, pero para entonces se había llegado a una conclusión más matizada. Lo que realmente importa es el tipo de IED: esta puede dirigirse hacia la economía productiva y crear capacidad de exportación (principalmente en la República Checa, Eslovaquia y Hungría) o hacia el sector de bienes y servicios no exportables (por ejemplo, el comercio minorista, la construcción y el sector inmobiliario). Este último fue el caso de los países bálticos, que sufrieron el mayor derrumbe económico de todos durante 2009 (17-19%).

En lo que respecta a la expansión del crédito, también ha resultado decisivo saber para qué se empleaba este: en inversión productiva o de consumo (en los estados bálticos y Hungría, esta última fue la causa de graves turbulencias durante la crisis).

A pesar de que cada país de la ECO sufrió la crisis a su manera, una característica común fue que la pérdida de competitividad no estuvo entre las causas principales. Incluso el caso de Hungría apoya esta afirmación: el país tenía gravísimos problemas de balanza comercial, en parte por las políticas fiscales irresponsables del pasado (una característica que comparte con Grecia), aunque también por la burbuja de crédito que disparó el consumo. No obstante, el único segmento de la economía húngara que se mantuvo bien fue su competitivo sector de las exportaciones, que mantuvo el país a flote.

**La crisis de 2010-2012 en la Eurozona**

Con la única excepción de Grecia, la raíz de la crisis no ha sido un problema de la deuda. Aunque aparentemente contemplamos un claro problema de financiación de ésta, ello se debe más a la falta de confianza en una política europea determinada para gestionar la crisis. La de la Eurozona tiene mucho más que ver con los desequilibrios económicos que se han ido acumulando a lo largo de la década: se trata de un caso mucho más complejo que las habituales explicaciones sobre aumentos excesivos de salarios y despilfarro fiscal.

La creciente desigualdad y las bajadas de salarios fueron sustituidas por un consumo basado en el crédito (especialmente en Reino Unido, Irlanda y España) o por un crecimiento derivado de las exportaciones (Alemania), en el que estas se financiaban en gran medida con deuda asumida por los países deficitarios. Las causas principales fueron la acumulación de desigualdades y fallos en la asignación de capital, que también dejaban claro que la desigualdad no solo era injusta y devastadora socialmente, sino perjudicial económicamente y, de hecho, la causa última de la crisis.

El panorama de cada país es en gran medida diferente: mientras que en España e Irlanda la burbuja de crédito en los sectores de consumo y construcción terminó siendo insostenible, en Grecia fueron el exceso de gasto interno estatal y su falta de competitividad las razones principales. En Portugal, todas estas distorsiones desempeñaron un papel claro. Aunque resulta evidente la necesidad de ajustes, centrarse únicamente en la corrección de salarios y en la austeridad como estrategia uniforme para todos está causando más daño que otra cosa.

Si podemos aprender alguna lección para el contexto actual de lo que ocurrió con las economías de la ECO durante la crisis de 2009, es que la dinámica salarial por sí sola no resultó en desequilibrios y en la pérdida de competitividad.

**¿En qué sentido son diferentes los países de la ECO de los mediterráneos, que se están viendo más afectados por la crisis de la Eurozona?**

En los países de la ECO, la nueva industria automovilística ha creado en torno a medio millón de puestos de trabajo y ofrece oportunidades para la mejora adicional de las capacidades allí establecidas.

El elevado comercio dentro del mismo ramo (cuya cuota en el comercio industrial total creció desde cero hasta el nivel de los UE15 en un corto período de tiempo), una alta cuota de flujos de entrada de IED hacia el sector industrial y la vertiginosa subida de las exportaciones industriales, fueron las características principales que demostraron el cambio cualitativo que tuvo lugar en la industria europea y que supuso una nueva división del trabajo entre la Europa occidental y la oriental. Al mismo tiempo, los objetivos anteriores de tales inversiones, como eran Portugal y España, han sufrido un revés en sus posiciones. Incluso con este cambio cualitativo en sus patrones comerciales y de inversión, los países principales de la UE (especialmente Alemania) siguieron beneficiándose de la expansión del mercado. Dentro de este marco, las multinacionales occidentales (principalmente alemanas) pudieron aprovecharse de externalizar económicamente su producción a ubicaciones de la Europa central y oriental, y así fortalecieron su competitividad y sus posiciones en el mercado a nivel global.

La sostenibilidad de esta forma de división del modelo laboral y de producción no se había cuestionado con anterioridad a la crisis. No obstante, la notable incidencia de esta sobre la ECO ha planteado ciertas dudas. La naturaleza monosectorial del nuevo panorama industrial de la ECO, centrada en áreas sumamente cíclicas tales como el montaje de automóviles y la producción de componentes electrónicos, ha demostrado ser un factor de riesgo al producirse una importante desaceleración económica. La notable dependencia de la demanda de las exportaciones concentrada en sectores cíclicos, se convirtió en un factor de vulnerabilidad e hizo que se potenciara la intensidad del deterioro económico de la ECO.

## CONCLUSIONES DE LA CRISIS DE LA EUROZONA PARA LA ECO

Aunque la dependencia de las exportaciones como factor de riesgo durante la crisis de 2009 en la ECO había planteado dudas sobre la sostenibilidad de un crecimiento basado en las exportaciones y potenciado por la IED, los países del sur de Europa durante la crisis de la Eurozona de 2010 presentaban la situación contraria. Aparte del componente fiscal de sus dificultades, Grecia y Portugal sufrieron por su falta de competitividad a largo plazo en las exportaciones, algo que también contemplamos en los crecientes desequilibrios del resto de la Eurozona. Estaban perdiendo competitividad frente a Alemania, porque sus costes laborales unitarios estaban incrementándose muy por encima de los de este país (al subir los salarios mucho más rápido que la productividad). La Figura 2 ilustra esta divergencia, a la vez que muestra que los nuevos Estados miembros de la ECO han experimentado

aumentos aún mayores en sus costes laborales unitarios relativos, en comparación con los de Alemania.

Lo paradójico de la situación es que frente a los estados de la Europa meridional abrumados por la crisis, que tienen problemas de competitividad a largo plazo, este no es el caso de los países principales de la ECO. La tabla 1 presenta varios indicadores clave relativos a la competitividad, basados en el informe de la Encuesta anual de crecimiento de la Comisión Europea (Comisión Europea, 2011). El tipo de cambio efectivo real, que es el indicador principal de competitividad para la Comisión, muestra un efecto combinado de la evolución del tipo de cambio, la inflación, los salarios nominales y la productividad (la cifra positiva mayor muestra una pérdida de competitividad). Lo que observamos es que Eslovaquia parece estar perdiendo competitividad a gran escala, seguida por la República Checa y Hungría. Grecia y Portugal, según este indicador, también muestran una pérdida de competitividad, pero en menor medida.

Los datos también revelan que las economías de la ECO presentan un nivel de productividad sustancialmente mayor del que podrían sugerir sus niveles de ingresos (cuantificados como PIB/cápita). Pese a estar perdiendo competitividad, los bajos niveles de ingresos (y salarios) de estos países hacen que sigan siendo competitivos.

Tabla 1

*Indicadores clave para algunos países de la ECO y de la Europa meridional (tomando Alemania como referencia)*

| *País* | *PIB/cápita, % UE-27=100, 2009, paridad de cambio de divisa* | *Nivel de productividad laboral, UE-27=100* | *Tipo de cambio efectivo real (TCER), % de diferencia de la media a largo plazo* |
|---|---|---|---|
| Eslovaquia | 30 | 78,7 | 54,2 |
| Rep. Checa | 38 | 71,8 | 41,5 |
| Hungría | 30 | 70,2 | 13,0 |
| Grecia | 78 | 98 | 12,8 |
| Portugal | 61 | 74,1 | 8,7 |
| Alemania | 129 | 104,7 | –5,8 |

*Fuente: Comisión Europea, 2011.*

Un claro ejemplo es el de Eslovaquia: aunque lleva varios años perdiendo competitividad, a un ritmo de récord en la UE, sigue manteniendo su superávit comercial y no presenta problemas fundamentales en sus balances económicos.

Además, para los países de la ECO con una economía basada en las exportaciones y potenciada por la IED resulta cierto que la productividad y, por consiguiente, los niveles de costes laborales unitarios de sus sectores dedicados a la exportación (principalmente el industrial) son significativamente superiores que los valores nacionales medios. Esta dualidad de sus economías (por otro lado, una fuente de otras tensiones) les permite mantener la competitividad de las exportaciones pese a que sus costes laborales unitarios (o TCER) estén aumentando.

Esta es una diferencia importante si se compara con la crisis actual de los países de la Europa meridional. La lección que aprendemos es que a Grecia y Portugal lo que les falta es precisamente lo que tienen Eslovaquia y la República Checa: una economía basada en las exportaciones industriales y potenciada por la IED.

Por otro lado, esto también demuestra la importancia que tiene para estos países de la ECO su competitivo sector de las exportaciones, a pesar incluso de que les expusiera a la ralentización económica cíclica ocurrida durante la crisis de 2009.

Aunque cada país presenta sus propias vulnerabilidades, si comparamos los dos países más expuestos a la crisis podemos aprender varias lecciones. Como muestra la tabla 2, tanto Hungría como Grecia tienen graves problemas fiscales por el excesivo gasto de su sector público, pero Grecia también presenta un problema de competitividad.

Tabla 2

*Indicadores clave de Hungría y Grecia*

| | *Balance comercial actual* | | | *Déficit del Estado* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *2004* | *2007* | *2010* | *2004* | *2006* | *2010* |
| Grecia | –10,2 | –14,5 | –8,0 | –7,8 | –3,0 | –12,5 |
| Hungría | –9,0 | –6,5 | –2,0 | –6,2 | –9,2 | –3,8 |

*Fuente: Comisión Europea, 2011.*

A causa de la crisis de la Eurozona de 2010, el gobierno económico europeo tiene como objetivo "restaurar" la competitividad y volver a equilibrar mediante indicadores clave los costes laborales unitarios nominales y el cambio en las cuotas de mercado de las exportaciones.

En lo que respecta al coste laboral unitario nominal, se ha tomado en consideración una media de tres años: se considera como límite para los miembros de la UME una desviación del 9% y para los que no lo son, del 12%. Y sobre el cambio en las cuotas de mercado de las exportaciones, se considera sostenible un umbral de disminución del 6%. En caso de "sonar las alarmas", se produciría una intervención.

¿Qué supone esto para los países de la ECO? ¿Qué ocurriría si el aumento en los costes laborales unitarios nominales superara el valor máximo (como ocurrió antes de la crisis), pero no se produjera pérdida alguna en la cuota de mercado?

Una rígida aplicación de estos criterios en las economías convergentes supondría también que cualquier corrección en el nivel de productividad laboral con respecto de los salarios se consideraría insostenible.

Esto plantea serias dudas sobre la viabilidad en Europa de acabar con un modelo económico basado en bajos salarios, y sobre si la promesa de una convergencia económica y de salarios con los Estados miembros más ricos no será más que una quimera.

Si enmarcamos esta situación en el contexto europeo más general, aunque queda clara la necesidad de ajustes, el hecho de que actualmente éstos solo se centren en las políticas de austeridad y de ajuste salarial es un error, así como su horizonte temporal. Esta terapia no está atajando la raíz de la crisis, como son las crecientes desigualdades, los fallos en la asignación de capital y la falta de supervisión financiera para impedir burbujas de crédito. En su lugar, está creando los dañinos efectos secundarios que resultan en una recesión de larga duración.

## CONCLUSIONES

Hemos mostrado las distintas dimensiones de una Europa de "múltiples velocidades", en el sentido de cómo se vieron afectados los distintos Estados miembros por la crisis y los remedios impuestos tras ella.

La crisis de 2009 destacó la fragilidad del modelo de integración que ayudó a los países de la ECO a gestionar un grado considerable de convergencia para con la Europa occidental durante el periodo anterior. Si bien un crecimiento basado en las exportaciones y potenciado por la IED, concentrado en sectores cíclicos, resultó ser un factor de riesgo durante la recesión, la rápida recuperación de las exportaciones tras la crisis demostró también la fortaleza de esta estructura económica. La crisis de la Eurozona de 2010 dejó claro también que sin un sector de las exportaciones competitivo, los países del sur de Europa tienen ante sí una situación más complicada.

El caso de los países del sur de Europa, abrumados por la crisis, y la salida de la recesión de las economías de la ECO muestran también que contar con un sector orientado a las exportaciones competitivo, basado en una IED productiva, quizás no sea la solución ideal, pero para los pequeños países convergentes con poco capital nacional no parece haber ninguna otra alternativa viable.

La experiencia de la crisis de 2009 en la ECO mostró también que la dinámica salarial por sí sola no es capaz de crear una situación insostenible y que el uso de los salarios como principal instrumento de ajuste no es el mejor modo para que Europa avance.

Hemos identificado una serie de factores que nos ofrecen una imagen de la Europa de distintas velocidades, con distinta profundidad de integración, y en términos de cómo se vieron afectados por la crisis regiones y países concretos y por los remedios implantados en ellos.

Los nuevos Estados miembros se encuentran ante una situación infrecuente dentro del contexto de la interminable crisis de la Eurozona, que también plantea cuestiones sobre el futuro toda la UE. Por un lado, como “recién llegados” que son, son más vulnerables (también para los mercados financieros); por otro, en términos económicos se encuentran totalmente vinculados al corazón de la UE (principalmente, Alemania), lo que resulta en consecuencias ambiguas y, en ocasiones, contradictorias.

Una de las principales cuestiones que se plantean ante esta diversidad tan caótica es si aún tiene futuro la Europa que se fundó sobre los cimientos de la solidaridad y de valores sociales y democráticos, y que soñaba con la convergencia.

No consideramos que la Europa de “múltiples velocidades” suponga necesariamente un problema; el verdadero peligro es que señala hacia una espiral descendente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bases de datos online de AMECO, Comisión Europea, Bruselas.

Comisión Europea (2011): *Encuesta anual de crecimiento,* 2011,

http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2011/com 2011_11_annex1_en.pdf

Consejo Europeo (2012): http://european-council.europa.eu/eurozone-governance/treaty-on-stability.

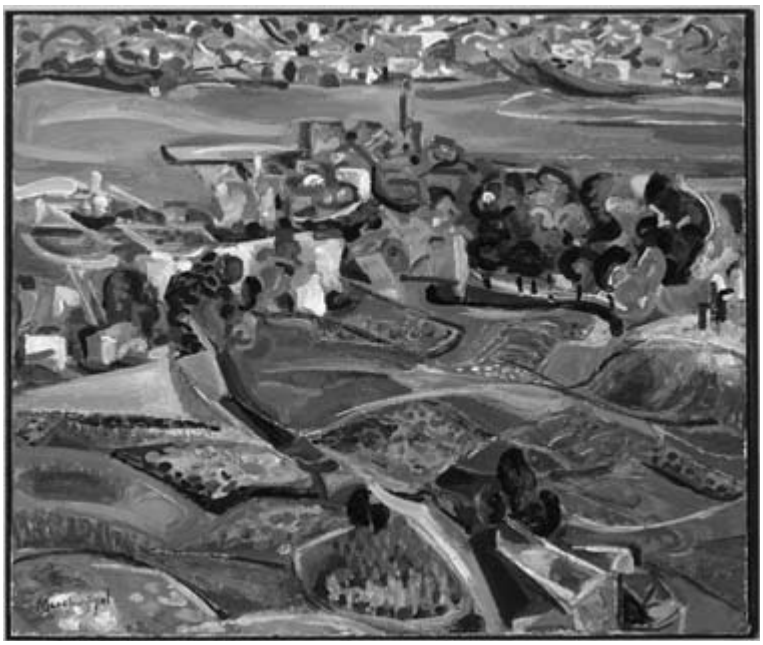
Euractiv (2011): http://www.euractiv.com/euro-finance/euro-plus-pact-divides-non-eurozone-members-news-503526.

Krugman, P. (2012): *El suicidio económico de Europa,*

http://www.nytimes.com/2012/04/16/opinion/krugman-europes-economic-suicide.html

**Jesús Ruiz-Huerta**

# La Unión fiscal como base para refundar la Europa Social. Propuestas para una política fiscal común en la UE



*Vista de Fuenterrabía*, h. 1968. Menchu Gal.

*La crisis económica ha puesto de manifiesto la contradicción a la que se enfrenta la UE y, especialmente, la Unión Monetaria. La apuesta por la creación de una moneda única y de instituciones con capacidad para gestionar la política monetaria debía ir acompañada por atribuciones en el ámbito de la política fiscal.*

*Frente a la aplicación de nuevas reglas o la ruptura del área euro, desde distintas posiciones se defiende la necesidad de fortalecer la Unión Fiscal como vía razonable de consolidar la unión económica, asegurando un papel relevante para Europa en el mundo. En la medida en que el proceso de unidad fiscal se plantea con la restricción del mantenimiento del modelo social europeo, esto implica dos perspectivas complementarias que se abordan en este artículo: por una parte, la convergencia existente entre los distintos sistemas tributarios y sus tendencias principales. Por otra, desde la perspectiva del federalismo fiscal, cómo fortalecer la financiación de las políticas europeas y hasta qué punto es razonable pensar a corto y medio plazo en la consolidación de una efectiva unión fiscal como complemento de la monetaria y con capacidad para hacer frente a situaciones de crisis como la actual.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La actual situación de crisis económica, agravada a lo largo de los últimos meses, ha planteado con toda intensidad la contradicción a la que se enfrenta la Unión Europea y, especialmente, la Unión Monetaria. La apuesta por una unión económica efectiva exigía que la creación de una nueva moneda y de instituciones con capacidad para gestionar de forma efectiva la política monetaria, fuera acompañada por atribuciones en el ámbito de la política fiscal. En realidad, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), firmado por el Consejo Europeo de Ámsterdam en junio de 1997, era un intento claro de introducir reglas fiscales para que los países integrantes de la nueva "Área Euro" (AE) ajustasen sus políticas fiscales a un conjunto de normas de disciplina fiscal.

Aunque se ha convertido en moneda común la crítica a la Unión Monetaria por su falta de previsión en el terreno fiscal, hay que recordar la existencia de los compromisos de Maastricht como un mecanismo que pretendía garantizar la estabilidad en el AE, evitar las tensiones inflacionistas y asegurar que las políticas fiscales de los países miembros no fueran contradictorias con las políticas monetarias aplicadas por el Banco Central Europeo. Aunque el proceso de adopción del euro fue concebido y aplicado en un período de expansión económica, las instituciones de la Unión eran conscientes de la necesidad de coordinar al máximo las políticas económicas de los países miembros y de ahí, las reglas del 3% del PIB en lo referente al déficit y 60% respecto al volumen de deuda pública. El Acuerdo preveía además un mecanismo de supervisión para sancionar a los países que incumplieran las reglas establecidas.

Hay que recordar, no obstante, que incluso en el año previo al momento de su aplicación, en 2001, varios países incumplían los criterios de déficit y deuda (algunos, como Bélgica, Italia o Grecia, con indicadores de deuda/PIB superiores al 100%). Con la finalidad de incentivar el proceso de unificación monetaria, las autoridades comunitarias valoraron entonces más la tendencia a la corrección de los desequilibrios en estos países, aceptando su ingreso en el Área Euro. Desde en-

tonces, la historia del euro ha estado marcada por el incumplimiento de las reglas por parte de la mayoría de los países. Por ejemplo, Francia o Alemania, en los más de diez años de vida del euro incumplieron hasta catorce veces los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, bien en términos de déficit o de endeudamiento aunque, en una buena parte de los casos, los incumplimientos se concentraron en los años de crisis económica, desde 2008. Como se ha señalado[1], la inaplicación de las sanciones previstas cuando Alemania y Francia incumplieron las reglas mencionadas implicó el cuestionamiento del PEC como mecanismo de aplicación efectiva de las reglas fiscales.

La situación de las cuentas públicas de los últimos años, desde 2008, ha vuelto a colocar en el centro del debate la necesidad de coordinar e integrar las políticas fiscales a través del establecimiento de nuevas reglas, como instrumento imprescindible para asegurar la credibilidad de los países en un contexto cargado de incertidumbre y desconfianza y en el que la crisis de la deuda soberana ha puesto en cuestión la viabilidad financiera de algunos países y, como consecuencia, el mantenimiento del euro como moneda común de los Estados que por él habían optado. Como explicaba De Grauwe (2011), los gobiernos del AE tienen una gran debilidad para gestionar una política de deuda pública emitida en una moneda sobre la que no tienen control alguno, porque no pueden actuar sobre los tipos de cambio de la moneda, ni sobre los tipos de interés o la oferta monetaria. Tal debilidad explicaría la crisis diferencial de algunos países integrados en la Unión Monetaria, respecto a los que están fuera de la misma.[2]

El agravamiento de la crisis en el último año está poniendo seriamente en cuestión el mantenimiento de la Unión Monetaria y planteando incluso la permanencia de algunos países en la misma. A pesar de los grandes costes que la salida del euro puede implicar para cualquier país, la hipótesis de la salida no parece tan improbable como en otras épocas.

Frente a la aplicación de nuevas reglas o la ruptura del AE, desde distintas posiciones se viene defendiendo la necesidad de fortalecer la Unión Fiscal como la única vía razonable para consolidar la unión económica y asegurar un papel relevante para Europa en un mundo crecientemente global e interdependiente. En la medida en que el proceso de unidad fiscal se plantea con la restricción del man-

[1] Fuest, C. y Peichl, A. (2012), p. 2.

[2] Esta sería la razón, según expresa De Grauwe, para explicar los diferentes resultados en términos de indicadores de déficit y primas de riesgo en España y el Reino Unido, aun cuando las cuentas públicas británicas arrojaban resultados significativamente peores que España al comienzo de la crisis.

tenimiento del modelo social europeo, el análisis de la posible unificación implica dos perspectivas complementarias que serán objeto de atención en este artículo: Por una parte, la vertiente tributaria de la Unión: ¿Qué grado de convergencia existe entre los sistemas tributarios de los países del AE? ¿Cuáles son sus tendencias principales? ¿Cuáles serían las más deseables? Por otro lado, desde la perspectiva del federalismo fiscal, habría que plantearse cómo fortalecer la financiación de las políticas europeas y hasta qué punto es razonable pensar a corto y medio plazo en la consolidación de una efectiva unión fiscal como complemento de la monetaria y con capacidad para hacer frente a eventuales situaciones de crisis como la actual.

Para intentar responder a las preguntas anteriores, comenzaré incluyendo algunas consideraciones sobre el concepto de Unión Fiscal para pasar después a las cuestiones relativas al modelo social europeo y su financiación a partir de los temas tributarios vigentes. Tras indicar las líneas básicas de las futuras reformas fiscales, en la parte final del trabajo se incorporan algunas observaciones sobre las posibilidades financieras de un posible Estado Federal Europeo.

## 2. EL SIGNIFICADO DE LA UNIÓN FISCAL EN EUROPA

En su discurso de recepción del último premio Nobel de Economía, el profesor Sargent titulaba su lección, “Antes, los Estados Unidos, ahora Europa”, intentando explicar los elementos comparativos entre el proceso de formación del estado federal americano y el actual momento de la integración europea.

Según su expresión, “los Estados Unidos surgieron de la guerra de independencia con grandes deudas y una constitución que limitaba seriamente la capacidad de actuación del gobierno central”[3]. En esa época, el gobierno central no tenía muchas posibilidades de gastar ni de obtener recursos autónomos, como consecuencia del diseño de la constitución confederal que creaba un Congreso Continental con escasos poderes y un ejecutivo muy condicionado por la voluntad de los estados. Sin embargo, tras la guerra, los Estados Confederados y el propio Congreso debieron afrontar una situación de grave endeudamiento y, ante su muy limitada capacidad fiscal, el gobierno central apenas podía ayudar a atender el servicio de una deuda tan voluminosa (su cuantía se estimaba en torno al 40% del PIB en aquellos años).

[3] Sargent, 2012, p. 11.

Después de recordarnos que Friedman decía que con frecuencia los países solo afrontan los problemas cuando se han convertido en crisis, Sargent señala cómo el triunfo de las ideas federalistas de Hamilton y Washington permitió un cambio sustancial que sería plasmado en la constitución de 1788. En ella, el gobierno central recibiría las competencias en materia arancelaria (gravámenes y regulación del comercio exterior), lo que le permitiría hacer frente al servicio de las deudas acumuladas en años anteriores. No hay que olvidar que en aquellos años (entre 1789 y 1815) los aranceles constituían la fuente principal de ingresos públicos del gobierno americano. Y en ese contexto se crearía el Departamento del Tesoro en 1789, el Banco central en 1791 y la moneda única un año después.

Sin embargo, los Estados conservaban las competencias en materia de infraestructuras así como en los gastos públicos de mayor magnitud (carreteras, canales, líneas de ferrocarril, universidades,..) y, con el paso de los años, volvería a producirse de nuevo el crecimiento del endeudamiento, en gran parte explicado por la disponibilidad en los años anteriores de créditos a tipos de interés bajos, logrados por los Estados como consecuencia del aumento de la credibilidad de la Unión como pagadora de sus deudas. En los años cuarenta del mismo siglo comenzaron a producirse incumplimientos y "defaults", tanto de la deuda de la Federación como de los Estados.

El 37º Congreso de la Unión (1861-1862), siguiendo algunas de las propuestas de Clay y de Lincoln, aprovechó la ocasión de la secesión de la mayor parte de los estados esclavistas para reordenar las competencias de los Estados y la Federación. El año 1861 se aprobaría la ley del Impuesto sobre la Renta Personal de la federación y, unos meses después, diversas leyes para construir infraestructuras ferroviarias y campos educativos concediendo terrenos públicos y diversas transferencias a las empresas constructoras.

Aunque las circunstancias en las que se puso en marcha la unión fiscal en Estados Unidos difieren notablemente de las que caracterizan en nuestros días al proceso de integración del área del euro (en términos de actitudes y preferencias de los ciudadanos, instituciones o programas públicos), en opinión del profesor americano[4], la situación actual de la Unión Europea recuerda en cierto modo las propuestas fiscales de la Confederación: el poder tributario reside en los Estados miembros y aún se exige la unanimidad para tomar importantes decisiones fiscales, con notables consecuencias económicas.

[4] SARGENT (2012, p. 28).

La apuesta por la moneda única y la unificación de la política monetaria en Europa es un rasgo distintivo del proceso de integración y, a la luz de los datos derivados de la crisis, la ausencia de una unión fiscal dificulta enormemente la salida de la misma. Al final del siglo XVIII los parlamentarios americanos decidieron rescatar las deudas de los Estados poniendo en marcha una unión fiscal que lo hacía posible. Y, sin embargo, cincuenta años después, la decisión ante una nueva situación de grave endeudamiento de los Estados no dio lugar a rescate alguno; por el contrario, éstos debieron hacer frente a sus compromisos con sus propios medios y muchos de ellos introdujeron en sus leyes básicas cláusulas de garantía de estabilidad presupuestaria, con objeto de ganar reputación al tener que hacer frente a sus obligaciones de endeudamiento con sus propios medios.

En un trabajo recientemente publicado y citado en la introducción, Fuest y Peichl proponen hasta cinco elementos posibles para caracterizar una Unión Fiscal, intentando así aclarar la confusión existente en la actualidad sobre el significado del concepto que se maneja en nuestros días: el primero es el constituido por un conjunto de Reglas fiscales, Coordinación de políticas y Supervisión. Se trata de factores contemplados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que se mencionaron anteriormente, que han sido fortalecidos posteriormente en el Pacto Euro Plus, que incrementa la coordinación a otras políticas además de las fiscales, en el llamado Paquete Seis (*"Six-Pack"*) que, en diciembre de 2011, introducía nuevas reglas de coordinación y supervisión y en el recientemente firmado *"Fiscal Compact"*, que obliga a los países a introducir reglas de equilibrio presupuestario en sus legislaciones internas, en línea con lo que se hizo en su momento en las legislaciones de los Estados americanos. Como se ha señalado, las reglas iniciales ni fueron siempre cumplidas, ni se llegó a aplicar sanción alguna a los países incumplidores. Además, como se apunta en el trabajo comentado, es posible que no se puedan cumplir ante situaciones de crisis severas (como lo sucedido en España con la burbuja inmobiliaria y la crisis del sector financiero), y menos si se aplicaran sanciones, lo que implicaría el agravamiento de las cuentas públicas objeto de regulación.

Aun reconociendo el paralelismo al que se refiere Sargent, la pregunta que surge es si es el establecimiento de reglas es suficiente para garantizar la estabilidad presupuestaria. En el manual del profesor Rosen, ante la propuesta de establecer ese tipo de reglas para el Gobierno Federal, se señala cómo la mayoría de los economistas no son partidarios, por las siguientes razones: por un lado, las restricciones que se proponen en las reglas deben basarse en estimaciones de la actividad económica futura, siempre complejas y abiertas a posibles manipulaciones; por otra

parte, el seguimiento estricto de los ingresos y gastos públicos es también difícil y el gobierno puede intentar evitar la restricción a través de operaciones extrapresupuestarias o bien mediante regulaciones que obliguen a terceros a hacerse cargo de los gastos limitados por las reglas; por último, el establecimiento de reglas estrictas plantea el problema de lo que se debe hacer en caso de incumplimiento. "¿Qué ocurre si se produce un déficit? ¿Se manda a todo el Congreso a la cárcel? ¿Se podría demandar al Congreso por gastar demasiado? ¿Acabarían siendo los jueces federales quienes conducirían la política económica? ¿Puede una persona cualquiera ir a los tribunales y obtener un requerimiento judicial para detener toda actividad pública en caso de déficit?" [5].

Los otros elementos posibles que se señalan en el trabajo de Fuest y Peichl para explicar el concepto de unión fiscal son: la aplicación de un mecanismo especial para solventar las crisis, del tipo ESM (Mecanismo Europeo de Estabilización); la garantía solidaria de la deuda pública de los países miembros, como la propuesta de los Eurobonos o el llamado Fondo de Rescate de la Deuda al que alude el Informe anual (2011/2012) del Consejo Alemán de Economistas; el empleo de fondos de nivelación o transferencias explícitas entre países o desde el presupuesto de la Unión; por último, un presupuesto europeo mayor e impuestos europeos.

Las grandes dificultades que plantean los diversos elementos señalados, al menos en el corto plazo, llevan el debate al terreno político, en el sentido de reconocer que es necesario avanzar en la integración de las instituciones políticas para poder alcanzar el nivel de gobernanza económica exigido por un planteamiento federal y capaz de dar respuesta adecuada a problemas económicos como los que en la actualidad se plantean en Europa.[6] No obstante, volveremos más adelante sobre el alcance de alguno de los elementos mencionados.

## 3. LA FINANCIACIÓN DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

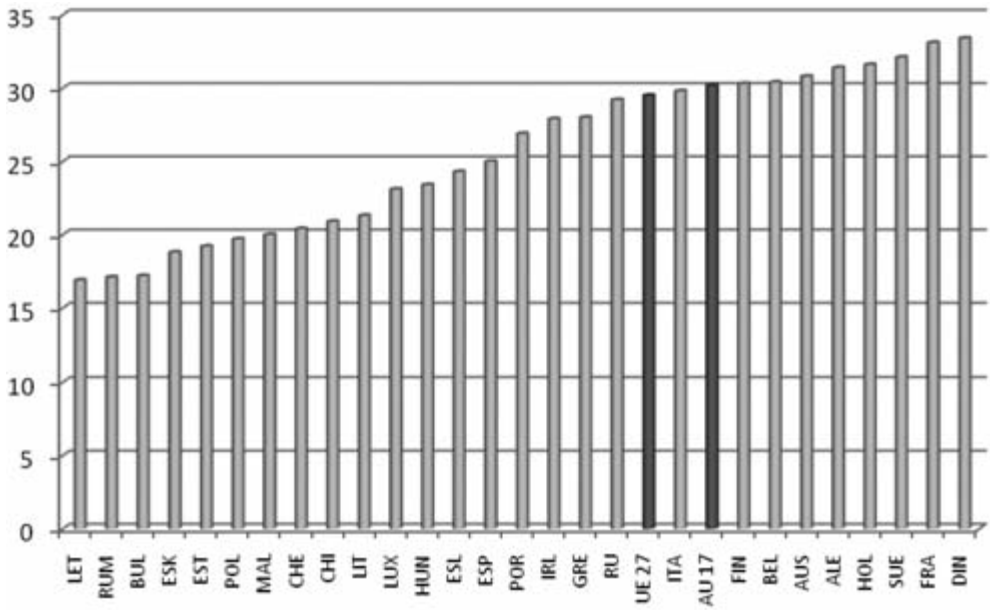
En ninguna parte del mundo como en Europa se han podido asegurar de manera efectiva las condiciones de vida de los ciudadanos y su bienestar, como se ha venido haciendo hasta fechas recientes. En realidad, el modelo social europeo ha descan-

[5] Rosen, H. (2007), p. 139.

[6] Tras el repaso de las ventajas e inconvenientes de los elementos mencionados, Fuest y Peichl, después de señalar las dificultades para avanzar en la senda de la unión fiscal, parecen apostar por la reforma en profundidad del sector financiero y el mantenimiento descentralizado de la responsabilidad de los gobiernos en relación con la deuda pública y su eventual reestructuración.

CUADRO 1

*Gasto en protección social en la UE (en % del PIB)*




*Fuente: Eurostat 2011 (on line data code: spr.exp.sum).*

sado sobre un Pacto implícito de Ciudadanía[7] que asignaba al Estado Democrático la misión de garantizar el bienestar de los ciudadanos. El nivel de gasto social, en consecuencia, exigía un volumen de recursos cuantioso, como se demuestra en el cuadro 1. En la zona euro el valor medio de este indicador se situaba, en el año 2009, en el 30,2%. El dato en la UE era algo inferior aunque, en ambos casos se aprecian diferencias sustanciales entre los antiguos países de la Unión y los nuevos.

Un volumen de gasto en protección social tan elevado se justifica por la importancia y el alcance de los servicios que integra,[8] especialmente los que se refieren a los sistemas de pensiones, en muchos países basados en criterios de reparto como factor clave de cohesión social y seguros de desempleo generosos, así como los que se concretan en servicios (de carácter universal y gratuito en algunos países). Las cifras del

[7] En el sentido explicado en el documento ICSAL, publicado por FIIAPP en 2009.

[8] Según la metodología SEEPROS, los gastos contemplados en el total del gasto en protección social son enfermedad, invalidez, vejez, supervivencia, ayuda a las familias, desempleo, exclusión social y vivienda. Hay que recordar que este concepto no incluye, en cambio, el gasto en educación.

gasto social incluyen también los instrumentos destinados a combatir la desigualdad y la pobreza (programas de rentas mínimas, gastos sociales contra la exclusión, pensiones no contributivas...). Además, los programas educativos tienen un peso de 5 o 6 puntos en términos de PIB y representan como media alrededor del 12% del gasto público total. La apuesta por asegurar una educación de calidad, fundamento del progreso y el crecimiento económico ha sido una de las constantes de los tratados europeos.[9]

El desarrollo de la democracia y de las instituciones en el seno de la Unión, junto con la extensión de los servicios sociales mencionados han permitido alcanzar, al menos hasta la reciente crisis económica, un marco de crecimiento con estabilidad, cohesión social y territorial y seguridad individual difícil de encontrar en otras áreas del mundo. Los datos económicos y, especialmente los sociales (indicadores de desigualdad, pobreza, privación o exclusión social), así lo confirman.

Estándares tan elevados de cobertura de riesgos exigían, no obstante, altos niveles de presión fiscal, lo que ha marcado también un importante rasgo diferencial de Europa respecto a otras áreas. La presión fiscal media en la UE, aunque con importantes diferencias entre países, se ha mantenido a lo largo de los últimos años en el entorno del 40% del PIB, muy por encima de los valores registrados en otras áreas. Un nivel tan alto de presión fiscal no es sino la contraparte de modelos sociales exigentes de recursos y, como hemos argumentado, "... el bienestar en Europa, sustentado sobre una visión ampliamente compartida de cohesión social, solo puede mantenerse mediante un volumen significativo de recursos impositivos, que podrían interpretarse, en este sentido, como el precio que los ciudadanos pagan por servicios públicos de calidad y el mantenimiento de la cohesión y el bienestar. Sólo desde esta perspectiva se puede entender la aceptación, por parte de los ciudadanos —especialmente en los países del norte de Europa—, de unos niveles tan elevados de presión fiscal."[10]

El nivel de presión fiscal, aun manteniéndose en volúmenes elevados, ha tendido a disminuir levemente con respecto a los valores máximos alcanzados al final de los años 90 del anterior siglo. Sin duda la crisis está afectando al comportamiento de este indicador, especialmente en algunos países, aunque los cambios registrados no son aún muy significativos[11].

---

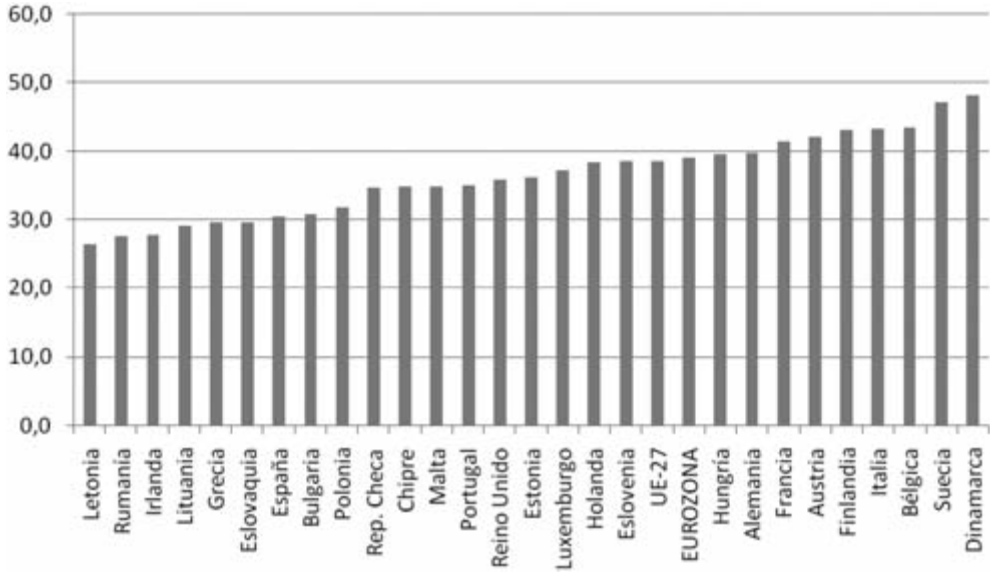
[9] Especialmente en el Tratado de Lisboa, firmado por los países integrantes de la Unión en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007, y que venía a sustituir el intento fallido de aprobar una Constitución para Europa.

[10] Ruiz-Huerta y otros, 2011, p. 7.

[11] La caída de la producción y de la renta es la causante principal de los últimos desequilibrios fiscales al generar una importante disminución de la recaudación de algunos de los impuestos más importantes,

CUADRO 2

*Niveles de presión fiscal en la Unión Europea*




*Fuente: Eurostat 2011.*

Por lo que se refiere a la estructura de los sistemas fiscales europeos, la tradicional división entre impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales se mantiene en términos generales, aunque con diferencias entre grupos de países. Mientras que los países de más reciente integración se caracterizan por un cierto predominio de la imposición indirecta, en el caso de los países nórdicos y anglosajones son los impuestos directos los que alcanzan mayor relevancia, en tanto que en los estados continentales las contribuciones sociales alcanzan una relevancia mayor.

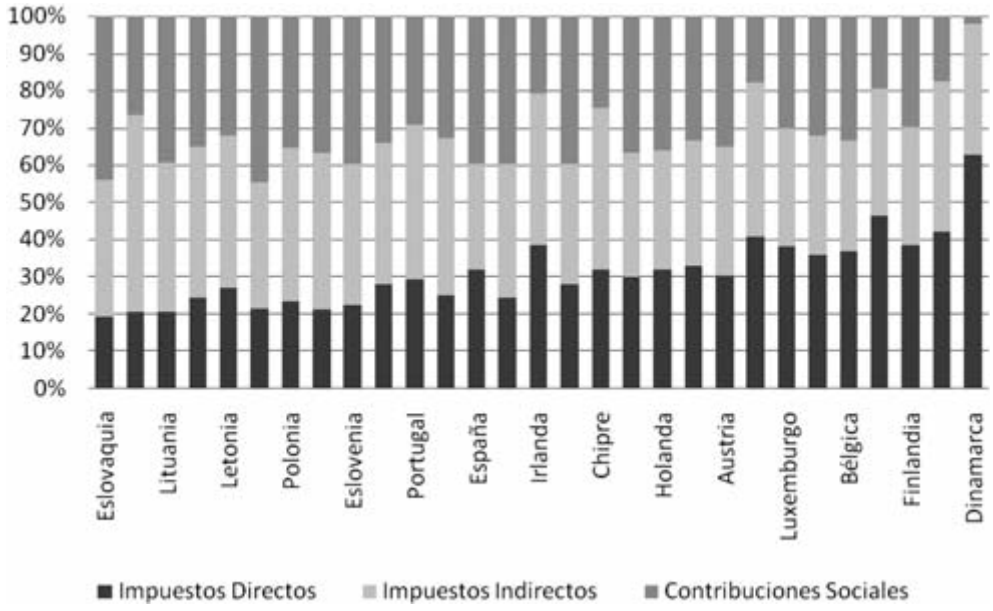
Los datos parecen indicar una tendencia a la disminución de los impuestos directos, especialmente del impuesto sobre la renta personal, si los comparamos con los niveles existentes al comienzo de los años noventa del siglo pasado. En gran parte, la disminución de los tributos directos se explica por las decisiones legislativas tomadas por los diferentes gobiernos en la dirección de disminuir los tipos nominales, tanto en renta personal como en el impuesto de sociedades, y por la introducción

como Sociedades o IVA. Así ocurrió en España donde, después de alcanzar un nivel máximo de presión fiscal, el indicador disminuyó en casi 7 puntos entre 2007 y 2009.

de nuevas modalidades de imposición sobre la renta que implican menores cargas tributarias, especialmente en relación con las rentas de capital (modelos lineales o duales de impuestos sobre la renta personal). A los factores anteriores debe sumarse la profusión de desgravaciones en el seno de los dos impuestos principales, así como la extensión de los comportamientos elusivos y fraudulentos en el contexto de la creciente globalización. El impuesto sobre la renta de las Sociedades muestra ya en Europa tipos medios menores a los vigentes en Estado Unidos, Japón y la mayoría de los países emergentes.

CUADRO 3

*Estructura de los sistemas tributarios de los países de la Unión Europea*[12]




*Fuente: Taxation Trends in the European Union (2011).*

Los impuestos indirectos y las cotizaciones sociales, sobre todo hasta el período anterior al comienzo de la crisis, se mantuvieron o incluso crecieron. Sin embargo, con el agravamiento de la misma, cayó la recaudación del IVA,[13] a pesar de la elevación de tipos nominales que han aplicado muchos países para atender las exi-

[12] El cuadro se recoge en Ruiz-Huerta y otros (2011), p. 14.

[13] En diversos países, la caída del consumo ha generado una disminución directa de la recaudación en el IVA, intensificada por el desplazamiento del consumo hacia productos sometidos a los tipos impositivos inferiores.

gencias de consolidación fiscal. Algo similar puede decirse de los impuestos especiales, aunque la baja elasticidad del precio de los productos afectados por este tipo de impuestos implica una cierta limitación de la caída de la recaudación cuando crecen los tipos.

Desde el punto de vista del impacto de la presión fiscal sobre las funciones económicas, la información, tanto de tipos implícitos como de cifras de recaudación, muestra la existencia de un nivel de presión fiscal muy superior sobre las rentas del trabajo que sobre el consumo o las rentas de capital. Según datos de la Comisión Europea, los ingresos fiscales vinculados al trabajo representaban en los países de la UE el 52% del total en el año 2009, muy por encima de los impuestos sobre el consumo (28%) así como de los que afectan al capital (20%)[14]. Estos datos son los que se aducen con la finalidad de proponer reformas fiscales que aminoren la presión fiscal sobre el trabajo, para aumentar el gravamen de otras fuentes de renta como el consumo y las rentas de capital, o sobre la energía y la contaminación[15].

## 4. GLOBALIZACIÓN, CRISIS ECONÓMICA Y REFORMAS TRIBUTARIAS PARA ASEGURAR EL MANTENIMIENTO DEL ESTADO DE BIENESTAR

Incluso antes del comienzo de la crisis, la intensificación de la globalización de la economía, el crecimiento de la competencia económica ante la aparición de nuevos actores con una gran capacidad de maniobra y los cambios tecnológicos, habían comenzado a erosionar los sistemas tributarios, especialmente a través de la competencia fiscal, que afectaba singularmente a la tributación de las rentas de capital. Ese conjunto de factores era además un caldo de cultivo adecuado para el cuestionamiento del modelo social europeo. Desde diferentes posiciones se señalaba que el sistema de bienestar mantenido hasta ahora en Europa generaba incentivos negativos sobre el ahorro, el trabajo y el crecimiento económico y no podría mantenerse en el futuro, ante el encarecimiento de los servicios, las crecientes dificultades para competir en el escenario internacional y las restricciones, acrecentadas en los años de la crisis, para obtener los recursos necesarios destinados a financiar los servicios públicos. A todo ello se sumaba el aumento de una opinión pública crecientemente contraria a la acción del Estado.

---

[14] La información sobre los tipos de gravamen implícitos que suministra la UE, como se puede comprobar en Ruiz-Huerta y otros (2011), p. 19, pone de manifiesto que estos son muy superiores en el caso de las rentas de capital respecto a los que se refieren al consumo.

[15] Detrás de la crítica al exceso de tributación de las rentas del trabajo hay un cuestionamiento de la imposición personal sobre la renta y de las cotizaciones sociales.

Los problemas y dificultades señalados obligan, en todo caso, a aceptar una revisión del alcance de los servicios de bienestar, para conseguir los mejores resultados en términos de eficacia y eficiencia económica[16] y ponen en el centro del debate, una vez más, la cuestión de las reformas tributarias o el sistema de ingresos necesarios para financiar los modelos sociales de los Estados y, paralelamente, un presupuesto mayor de la Unión, cuestión esta última que abordaremos más adelante.

En relación con las tendencias de los sistemas fiscales europeos y las perspectivas de la tributación podemos ordenar el análisis según el patrón tradicional, que distingue entre impuestos directos, indirectos y cotizaciones sociales:

### a) Los impuestos directos

Como se ha señalado con anterioridad, a lo largo de los últimos años se ha producido una clara tendencia a la disminución del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las tradicionales expectativas alrededor de este tributo, la gran referencia de un sistema basado en la capacidad de pago, la justicia y la equidad, han ido decayendo progresivamente. Las razones que pueden explicar la disminución del peso del impuesto personal sobre la renta son varias: por un lado, la dificultad práctica de aplicar criterios de progresividad efectivos y la consecuente caída de los tipos impositivos nominales, a cambio de la extensión de las bases a través de las mejoras de la gestión del tributo y la supresión de beneficios fiscales; por otro, la presión competitiva sobre las rentas de capital en un contexto de creciente globalización y mayor movilidad de los factores de producción; por último, como se señalaba en el Informe de la Fundación Alternativas: "... una orientación intelectual dirigida a favorecer la asunción de riesgos, la capacidad emprendedora (…) y en ocasiones meros comportamientos imitativos (FMI, 2007) impulsaron dichas reformas. Sus objetivos residían en aumentar la eficiencia, reducir la complejidad y acercar la progresividad real a la nominal"[17]. Ello implicaba, además, la aplicación de un tratamiento favorable a las rentas empresariales y mixtas[18].

---

[16] Reformas de servicios que no deben confundirse con los "recortes" indiscriminados de gastos que, en el contexto de la consolidación fiscal, están llevando a cabo algunos gobiernos europeos. Un buen ejemplo de tales reformas son las que desde el ámbito de los economistas de la salud se vienen proponiendo en España. Varios Autores (2011) y Repullo (2012), aunque se pueden encontrar otros muchos ejemplos en otros ámbitos de los servicios sociales.

[17] Ruiz-Huerta y otros (2011), p. 26

[18] La dificultad de aplicar el Impuesto sobre la Renta a los empresarios individuales y los profesionales autónomos se une a las estrategias favorecedoras de la asunción de riesgos y la llamada "emprendeduría", para justificar el tratamiento favorable que, en la práctica, se otorga a este tipo de rendimientos.

Pero el cambio más importante que afecta a la tributación sobre la renta personal es la aparición de nuevos esquemas de imposición: los impuestos duales o semi-duales y los proporcionales sobre la renta (lineales o *"flat taxes"*).

El primer tipo de impuestos se ha extendido entre los antiguos miembros de la UE y tiene su origen en los países nórdicos a principios de los años noventa. Este tipo de tributo implica la ruptura de la tradicional visión integradora del impuesto, al dividir su base en dos partes: la que afecta a las rentas de capital, que suele gravarse a un tipo fijo, y la que recae sobre el resto de las rentas, a la que se sigue aplicando una tarifa progresiva. Con frecuencia, el tipo fijo mencionado es el mínimo de la tarifa progresiva y el que se aplica en el Impuesto de Sociedades, caracterizado también, como es sabido, por un tipo único que afecta a todos los rendimientos.

Los principales argumentos que se han aducido para aplicar impuestos duales o semi-duales[19] son evitar el deterioro que la inflación provoca sobre la parte de los rendimientos que no constituyen renta efectiva y nueva, así como las rentas vinculadas al ahorro, lo que afectaría a la renta percibida desde una perspectiva de ciclo vital; por otra parte, se señala que con los impuestos duales se reducen los costes de administración y cumplimiento, se limita la planificación fiscal y se favorece la recaudación ante la presión competitiva internacional, al evitar la salida de las rentas de capital hacia otros países con tipos impositivos inferiores.

Frente a los argumentos anteriores, además de las serias dudas sobre la equidad del sistema, al romper el paradigma de un impuesto sintético e integrador, los impuestos duales pueden estimular el arbitraje entre rentas de trabajo y de capital, especialmente en los supuestos de rentas mixtas, y provocan un amplio rechazo social entre los sectores de población con limitada capacidad de ahorro y de generación de este tipo de rendimientos.

En todo caso, desde su instauración en los países nórdicos, se han aplicado diversas formas de imposición dual, con diferencias en su diseño, en otros países europeos como Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Grecia, Holanda, Italia, Polonia o Portugal.

La otra reforma importante en el campo de la imposición personal sobre la renta es la creación de impuestos lineales, es decir, con un único tipo impositivo que se

[19] Se utiliza este término para recoger el hecho de que, en algunos países, no todas las rentas de capital se incluyen en la base afectada por el tipo único.

aplica sobre la totalidad de la base imponible y que suele ser el mismo que grava a las Sociedades. La razón fundamental para el establecimiento de este tipo de tributo es su sencillez y, por tanto, la disminución apreciable de los costes de gestión y de cumplimiento, lo que los hace especialmente adecuados para países sin tradición en la imposición sobre la renta personal. Eso es lo que explica su establecimiento en países como Hungría, Bulgaria, Rumanía, República Checa, o los Países Bálticos[20]. Entre los aspectos cuestionables de los impuestos lineales debe destacarse su menor progresividad[21] y la percepción negativa que genera entre los ciudadanos el abandono de la progresividad formal y la quiebra del principio de equidad vertical.

Respecto al Impuesto de Sociedades, también se ha producido una importante reducción de tipos a lo largo de los últimos años en Europa, compensada por una ampliación de las bases y diversas medidas de simplificación del gravamen. A pesar de que la recaudación se mantuvo o incluso creció entre muchos Estados miembros de la Unión, la crisis ha generado intensas caídas recaudatorias, no sólo por la disminución de los beneficios sino también por la creciente internacionalización de las empresas, los ajustes extracontables y de consolidación y los mecanismos de compensación de pérdidas. En realidad, la viabilidad a largo plazo del Impuesto va a depender críticamente del proceso de armonización que pueda llevarse a cabo durante los próximos años, así como del reforzamiento de la coordinación institucional, particularmente de las Agencias Tributarias, para combatir las prácticas fraudulentas así como la competencia fiscal perniciosa, en el ámbito de la imposición directa.

En relación con la armonización, además de los pasos dados en la imposición sobre el ahorro, uno de los temas de mayor entidad es el que se refiere a la armonización de Base Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades. En marzo del pasado año la Comisión propuso un sistema común para calcular la base tributaria de las empresas que operan en la UE[22]. La propuesta pretende hacer frente a los obstáculos fiscales generados por la fiscalidad de sociedades existente en la actualidad, singularmente el mantenimiento de 27 códigos fiscales diferentes para el cálculo de las bases impositivas nacionales de las empresas, la aplicación del sistema de "contabilidad separada" (sistema complejo, costoso y cuestionado conceptualmente) para determinar la distribución de los beneficios

[20] Sobre los efectos generados por la creación de impuestos tipo *"Flat Tax"* ver, FMI (2007) o Gorodnichenko y otros (2008).

[21] El efecto proporcional se corrige con un mínimo exento amplio, lo que permite un cierto grado de progresividad efectiva.

[22] Comisión Europea (2011.a).

gravables entre jurisdicciones fiscales de los grupos multinacionales, y los problemas asociados a los sistemas nacionales de fiscalidad de sociedades de las situaciones transfronterizas[23].

Los impuestos sobre la riqueza en sus distintas manifestaciones constituyen otro componente significativo de la imposición directa. Aunque los impuestos generales sobre la riqueza o el patrimonio han tendido a desaparecer en la mayoría de los países, no hay que olvidar que existen diversos gravámenes que afectan a la detentación o la transmisión de riqueza, que no tienen la importancia recaudatoria de otras figuras pero que deben ser tenidas en cuenta si se pretenden mantener fuentes potenciales de recaudación y estándares razonables de equidad en la cobertura de los servicios públicos. La menor movilidad de las bases en el caso de estos impuestos, justifica adicionalmente su mantenimiento y posible expansión ante los problemas recaudatorios que implica la creciente movilidad de los factores de producción.

**b) Imposición indirecta**

El IVA es el impuesto principal de la imposición indirecta en la UE, representando aproximadamente el 17% del total de recaudación impositiva en la UE-27. Por su parte, los impuestos especiales representan alrededor del 10% de la recaudación total aunque con importantes diferencias entre países, pues en algunos, como Bulgaria, se dobla ese porcentaje, mientras que en otros, como Francia o Italia, apenas alcanza la mitad del mismo. La tendencia al alza de la recaudación por IVA que se produjo en el período 2003-2007, ha sido parcialmente revertida en 2008 y los años posteriores. Son tres las razones que pueden explicar esta caída: el desplazamiento del consumo hacia bienes y servicios sometidos a tipos más bajos, los problemas de recaudación asociados al aumento de comportamientos fraudulentos, así como la menor elasticidad de los bienes gravados por los impuestos especiales.

Durante los años de crisis, las políticas aplicadas han consistido esencialmente en aumentar los tipos, dando lugar a un cierto proceso de convergencia hacia un tipo nominal del 20%, la disminución selectiva de tipos en algunos sectores cuyo consumo quería estimularse, así como el empleo de medidas orientadas a apoyar la tesorería de las empresas[24].

[23] Sobre estos temas, ver el capítulo 7 de Ruiz-Huerta y otros (2011).

[24] Así se hizo en España con medidas como la anticipación de las devoluciones o las facilidades para alterar la base en casos de impagos. Ver Ruiz-Huerta (2011), p. 39.

La armonización fiscal ha avanzado de forma apreciable en el campo de la imposición indirecta (IVA y especiales), al tratarse de figuras cuya armonización era indispensable para hacer efectivo el proceso de integración de los mercados de los países miembros. Sin embargo, como ha señalado el Libro Verde de la Comisión Europea[25], además de los problemas generales que caracterizan al IVA (efectos negativos sobre el consumo y el crecimiento, alta elasticidad de la recaudación ante caídas de la demanda y efectos contrarios a la equidad en su aplicación), este tributo presenta algunos problemas técnicos importantes: por un lado, dificultades en relación con las transacciones intracomunitarias, al no haberse podido aplicar el principio de tributación en origen y mantenerse una amplia variedad de tipos impositivos entre los miembros de la Unión, lo que ha dado lugar a una gran complejidad en la aplicación del régimen existente de tributación en destino y al crecimiento del fraude en este ámbito. Por otro lado, los problemas relacionados con la localización de los servicios internacionales ligados a las nuevas tecnologías (comercio electrónico, telecomunicaciones...) y el mantenimiento de tipos diferenciados en el impuesto, contrario a la deseable generalidad del mismo.

En el campo de los impuestos especiales, desde 1992 hasta 2011, diversas directivas han promovido la armonización de los impuestos sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas, las labores del tabaco o los productos energéticos y de la electricidad. Aunque se han producido importantes avances en este ámbito, subsisten diferencias significativas entre países en términos de tipos impositivos. Por otro lado, una de las propuestas de reforma fiscal más extendida, la que demanda la expansión de la tributación medioambiental, está directamente conectada con una parte de los objetos imponibles de los impuestos especiales.

Aunque se trata de ámbitos de recaudación consolidados, la tentación de insistir en la tributación del consumo a costa de la imposición directa puede plantear importantes problemas en el terreno de la equidad global del sistema fiscal. La financiación del modelo social europeo no debería pivotar solo o prioritariamente sobre impuestos que discriminan a los ciudadanos de rentas más bajas, porque los objetivos de cohesión social pretendidos podrían verse seriamente afectados[26].

---

[25] Ver Comisión Europea (2010).

[26] Los países con menor nivel de crecimiento suelen financiar sus servicios públicos con impuestos indirectos, produciéndose efectos redistributivos negativos, no siempre compensados por los efectos positivos generados por los servicios públicos.

### c) Algunas consideraciones sobre las cotizaciones sociales

Según se recoge en el cuadro 3, en la Zona Euro las contribuciones sociales representan en la actualidad un volumen de recursos próximo al 40% de los ingresos tributarios totales. Se trata, pues, de la primera fuente de recursos para financiar el modelo social. Como antes se apuntaba, es en los países continentales y del sur de Europa (Alemania, Francia, España, Portugal) donde esta modalidad de ingreso tiene mayor relevancia, aunque también representan un peso muy importante en otros países como Chequia y Eslovaquia, Eslovenia o alguno de los países bálticos.

Las contribuciones sirven para financiar los sistemas de pensiones y adicionalmente, en algunos casos, los servicios de salud. En ese sentido, se convierten en una pieza esencial para garantizar el funcionamiento de dos de los servicios más importantes del Estado de Bienestar y la cohesión social. No obstante, desde distintos ámbitos se cuestiona el peso de las cotizaciones al entender que encarecen el factor trabajo, dificultan la creación de empleos y sitúan a las economías europeas en una posición competitiva inferior respecto a otros países con modelos sociales mucho menos desarrollados. En esta dirección, en el análisis económico de la imposición se emplea el término “brecha” o “cuña” fiscal para aludir al efecto negativo que pueden tener, tanto las contribuciones sociales como la imposición personal sobre la renta, sobre el mercado de trabajo y el aumento de las tasas de paro.

Frente a la visión anterior, conviene recordar el vínculo existente entre las contribuciones y las pensiones (también de la asistencia sanitaria en algunos países), especialmente en el caso de los sistemas de pensiones basadas en el reparto. Ello implica entender las contribuciones más bien como salarios en especie o diferidos y defender un modelo basado en el valor añadido que conlleva transferencias y servicios de calidad que garantizan estándares de bienestar elevados. Desde esta óptica, además, se entiende que la competitividad no se puede concentrar solo en la continua reducción de los costes, sin tener en cuenta el factor de valor añadido mencionado, así como la calidad de los procesos productivos y los bienes y servicios generados[27].

[27] El argumento vale también para otros aspectos institucionales del mercado de trabajo, en ocasiones cuestionados o sacrificados en función de la visión más estrecha y limitada de la competitividad.

## 5. PERSPECTIVAS DE LOS SISTEMAS FISCALES EUROPEOS

En los últimos años parece haberse confirmado la tendencia a la disminución de los tipos o de las bases, tanto del impuesto personal como el que grava las sociedades. En los últimos 3 años se han aplicado este tipo de políticas en más de 20 países de la UE. Por el contrario, pese a las caídas recaudatorias, los tipos del IVA y de los impuestos especiales tienden a subir en una buena parte de los Estados miembros, lo que implicaría un cambio de la estructura de los sistemas fiscales una vez finalizada la crisis económica. Este cambio coincide con un aumento de la desigualdad en la práctica totalidad de los países integrantes de la Unión. Aunque este doble resultado no puede interpretarse de manera simplista, no cabe duda de que forma parte de una tendencia de cambio del modelo social, que no se sustenta tanto en preocupaciones de equidad cuanto en estrategias de salida de la crisis sustentadas en argumentos, en ocasiones muy esquemáticos, de eficiencia y competitividad.

Aunque resulta complicado prever el futuro de la tributación en el escenario europeo, los rasgos y tendencias recogidos hasta aquí invitan a formular algunas consideraciones sobre el devenir de los sistemas nacionales de tributación[28]:

El pacto implícito de ciudadanía que se señalaba al principio del trabajo implica en todo caso un pacto fiscal periódicamente renovado en el seno de cada país. En ese sentido, hay que insistir en la necesidad de coherencia y racionalidad del sistema tributario en su conjunto para financiar de la manera más adecuada los servicios sociales decididos por los ciudadanos. A mi modo de ver, un sistema racional y coherente exige un nivel de presión fiscal relativamente elevado, así como mantener un cierto grado de equilibrio entre las tres fuentes de ingresos principales: tributos directos, indirectos y cotizaciones sociales. Un peso excesivo en los impuestos sobre el consumo no parece que sea una estrategia aconsejable, a pesar de los apoyos que esta estrategia suscita[29].

En el ámbito de los impuestos directos, es importante garantizar el mantenimiento del IRPF como tributo esencial de cualquier sistema fiscal. Como se afirma en el trabajo citado, “el impuesto sobre la renta personal es el tributo que mejor simboliza la condición de ciudadanía, al hacer visible el compromiso de cada ciudadano con

[28] Algunos de los comentarios que siguen proceden de las conclusiones formuladas en el trabajo mencionado en diversos apartados: Ver Ruiz-Huerta y otros (2011) pp. 100 y ss.

[29] Dos ejemplos en esta dirección son un informe publicado al final del pasado año por la Comisión Europea, que abogaba por sustituir una parte de la imposición que afecta al trabajo por impuestos sobre el consumo y sobre la propiedad. Comisión Europea (2011.b). El otro, un artículo de la OCDE titulado “Impuestos sobre el consumo: ¿El camino del futuro?” OCDE (2007).

los que comparten con él los bienes y servicios que se proveen en la sociedad en la que viven" (p. 101).

Como es obvio, el mantenimiento del impuesto exige revisar los elementos más cuestionados del mismo, como el tratamiento de las rentas de capital, la tributación de las rentas de autónomos y empresarios individuales o los beneficios fiscales aplicados. Aunque es necesario proteger las rentas del trabajo, especialmente en un contexto de estímulo de crecimiento económico, las reformas del IRPF y de las contribuciones sociales deben hacerse sin poner en cuestión los servicios que se financian con estos recursos. Por otro lado, debe protegerse la imposición patrimonial en sus diversas manifestaciones, complementando al impuesto personal sobre la renta y procurando aumentar la equidad del sistema.

En el ámbito de la imposición societaria, además de perfeccionar el tributo, evitando beneficios fiscales excesivos que impliquen una gran disminución de los tipos efectivos, el avance en la armonización y la coordinación fiscal internacional, en especial en relación con la base común consolidada, se constituyen en elementos fundamentales de pervivencia del gravamen, además de fortalecer por vía indirecta el proceso de unificación fiscal.

Por lo que respecta a los impuestos indirectos, más allá de los comentarios anteriores relacionados con su mayor presencia en el próximo futuro, habría que asegurar un adecuado funcionamiento del IVA y de los Impuestos Especiales, procurando evitar sus problemas principales, como los que afectan a sus efectos regresivos, sus dificultades de control y lucha contra el fraude o su opacidad[30]. Algunas de las propuestas de reforma se recogen también en un documento de la Unión Europea publicado en 2010[31], en el que se plantean diversas propuestas para intensificar el proceso de armonización. Por su parte, como se comentaba más arriba, los impuestos especiales pueden jugar un papel creciente en la defensa de objetivos medioambientales, orientando una parte del sistema fiscal en esa dirección.

Aunque no han sido objeto de tratamiento en las páginas anteriores, se han planteado algunas propuestas de nuevas figuras tributarias, tanto en el campo medioam-

[30] El trabajo de Martínez-Vázquez y Bird (2010) ofrece un examen completo del IVA y de sus perspectivas hacia el futuro. Respecto a los intentos de corrección de los efectos regresivos de este tributo, desde el BID, especialmente en los trabajos de A. Barreitx, se viene proponiendo una línea de reformas para la región de América Latina basada en algunas propuestas de personalización del IVA con la finalidad de corregir sus efectos regresivos.

[31] Comisión Europea (2010).

biental como en el del sector financiero. Aunque las posibilidades son múltiples, y las justificaciones para establecerlas cuentan con un fuerte apoyo social, no parece que a corto plazo puedan establecerse estas figuras con capacidad para sustituir los ingresos obtenidos a partir de las fuentes tradicionales, de modo que los cambios en este ámbito solo podrán producirse de forma gradual[32].

## 6. ¿INTEGRACIÓN FISCAL EFECTIVA?

Si conectamos las últimas consideraciones incluidas en los apartados anteriores con los argumentos apuntados en el capítulo 2 de este trabajo, podría decirse que los procesos de convergencia y armonización fiscal de los países, especialmente en el área del euro, intensificados en los últimos años, son condición necesaria para conseguir la integración regional, aunque no suficiente. Es cierto que la presión de los mercados y la intensificación de la crisis económica obligan a plantear también las exigencias que deben atenderse desde una óptica de federalismo fiscal. Como se recogía en el apartado 2, conseguir la Unión fiscal en Europa implica diversos elementos entre los que ahora destacaríamos la necesidad de disponer de un presupuesto sensiblemente mayor que el existente en la actualidad, única vía efectiva para alcanzar un nivel adecuado de gobernanza económica[33].

Entre otras razones, porque no se puede promover un proceso serio de unificación sin instituciones con capacidad económica efectiva para negociar con los países, ni se puede forzar la coordinación de las políticas económicas sin unos mínimos de autoridad que vaya más allá de la perspectiva de los gobiernos nacionales. En ese sentido, la profundización de la unidad política y el fortalecimiento de las instituciones comunitarias parecen tareas imprescindibles. En la misma dirección, dotar de gobernanza económica efectiva a la Unión, conformar la unión fiscal significa, entre otras cuestiones, disponer de un Tesoro con atribuciones propias, un Banco Central como prestamista en última instancia, así como una coordinación efectiva de la política económica, en el sentido de que, a través de las instituciones, los países solventes puedan ayudar con políticas expansivas a quienes no lo son, con el com-

[32] En Ruiz-Huerta y otros (2011) incluíamos un capítulo dedicado a los impuestos medioambientales (Capítulo 5, p. 52: "Los tributos medioambientales y su relación con otros instrumentos de mercado. Transformación de la imposición sobre la energía en un tributo medioambiental") y otro (el 6, p.61 y ss.) a los "gravámenes sobre la banca u operaciones financieras", en el que se contemplan las diversas modalidades de impuestos de posible aplicación.

[33] Ver EuropeG (2012). Vega Mocoroa (2005) estimaba en una cuantía entre el 2 y el 7% del PIB comunitario el montante de recursos necesarios para hacer política fiscal desde la Unión. Como es sabido el presupuesto actual apenas alcanza el 1%.

promiso por parte de todos de que se respetan las reglas y se garantiza la estabilidad presupuestaria.

Desde una óptica de federalismo fiscal habría que aclarar las competencias que corresponden al gobierno de nivel mayor y cómo se reparte el resto de atribuciones entre los otros niveles de gobierno. De hecho, en la actualidad, la capacidad de regulación de las instituciones europeas es muy elevada, por lo que, cada vez en mayor medida, motivos de coherencia, de mejora de la eficiencia y de una mayor presencia de la región en los foros internacionales, van a exigir un aumento del presupuesto común. Más allá de las políticas tradicionales que financia el presupuesto europeo, se puede pensar, por ejemplo, en los procesos de reestructuración de sectores económicos básicos, la construcción de redes de infraestructuras integradas, la presencia coherente en los escenarios internacionales en los que se dirimen los problemas cruciales que afectan al planeta o, incluso, la actuación compensadora en casos de grandes perturbaciones sociales, incluyendo situaciones de crisis como las que hoy se viven.

Esa demanda de crecimiento de atribuciones en el lado de las políticas de gasto necesita el correlato de la atribución de mayores ingresos para poder financiarlas. La intensificación del proceso de armonización fiscal puede ser una vía útil para ir conformando las líneas maestras de un sistema tributario y una administración tributaria integrados. La creciente globalización obliga cada vez más a unificar criterios en materia de diseño de figuras tributarias y de coordinación de la gestión tributaria. Solo con administraciones muy coordinadas puede afrontarse con rigor la lucha contra el fraude, tanto en el campo de la imposición directa como en el de la indirecta. La financiación del presupuesto común puede hacerse a partir de un cierto porcentaje de alguna de las figuras tributarias tradicionales, complementándolo tal vez con nuevos tributos como un impuesto sobre transacciones, los activos o los pasivos de las instituciones financieras.

Como ocurre en cualquier sistema de carácter federal, el problema se limita a determinar el reparto de competencias y atribuciones de gasto y proceder a un reparto vertical de los ingresos disponibles[34]. A pesar de las dificultades, la desconfianza y los prejuicios, todo (también la propia crisis) parece empujar en la dirección de consolidar la apuesta por una Europa más integrada y unas instituciones con mayor capacidad de actuación. Otros escenarios más conservadores no valen como alternativas, sobre todo si se pretende defender el bienestar de los ciudadanos europeos, el modelo social, y que la región ocupe un lugar relevante en la escena internacional.

[34] Sobre la financiación del presupuesto comunitario ver Comisión Europea (2011.c).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN EUROPEA (2010): "Green Paper on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system".

COMISIÓN EUROPEA (2011.a): *Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS)*.

COMISIÓN EUROPEA (2011.b): *Tax Reforms in EU Member States 2011.*

COMISIÓN EUROPEA (2011.c): *Financiando el presupuesto de la UE: Informe sobre el Funcionamiento del Sistema de Recursos Propios*, SEC (2011) 876.

DE GRAUWE, P. (2011): "The Governance of a Fragile Eurozone" University of Leuven and CEPS.

EUROPEG (2012): "Hacia una Unión Federal Europea: integración monetaria y soberanía política" Grupo de Opinión y Reflexión en Economía Política. *Policy Brief* n.º 1. Marzo 2012.

FMI (2007): "Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges". *IMF Working Paper*, WP/07/274.

FUEST, C. Y PEICHL, A. (2012): "European Fiscal Union: What is it? Does it work? And Are There Really "No Alternatives"? *IZA Policy Papers Series* Nº 39 (march 2012).

GORODNICHENKO, Y., MARTÍNEZ-VAZQUEZ, J. y SABIRIANOVA PETER, K. (2007): "Myth and reality of Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion, Response and Welfare Effects in Russia." International Studies Program; *Working Paper* 07-20. Andrew Young School. Georgia State University.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, J. Y BIRD, R. (2010): "El Impuesto sobre el Valor Añadido: ¿Hacia Adelante y Hacia Arriba?" Documento de Trabajo GSU.

OCDE (2007): "Consumption Taxes: The Way of the Future?" OECD *Policy Brief*, October 2007

REPULLO, J. R. (2012): "Preservar la calidad asistencial del Sistema Nacional de Salud en tiempos de crisis". *El Médico* Nº 1128. Foro de Expertos. Enero 2012.

ROSEN, H. S. (2007): *Hacienda Pública* Mac.Graw-Hill Interamericana de España (Traducción del texto *Public Finance 7th Ed. (2005).*

RUIZ-HUERTA, J. (2011): "Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española". En ALVAREZ CONDE, E (2011): *La reforma del artículo 135 de la Constitución.* IDP Universidad Rey Juan Carlos.

RUIZ-HUERTA, J., AGÚNDEZ, A., GARCIMARTÍN, C., LÓPEZ, J., Y RODRÍGUEZ, J. (2011): "Tendencias de reforma fiscal: Hacia una fiscalidad europea". Fundación Alternativas. Opex. Documento de Trabajo 63/2011.

RUIZ-HUERTA, J. (2012): “Entre la aplicación de reglas y la discrecionalidad”. *Directivos y Empresas* Nº 105. P. 34-40.

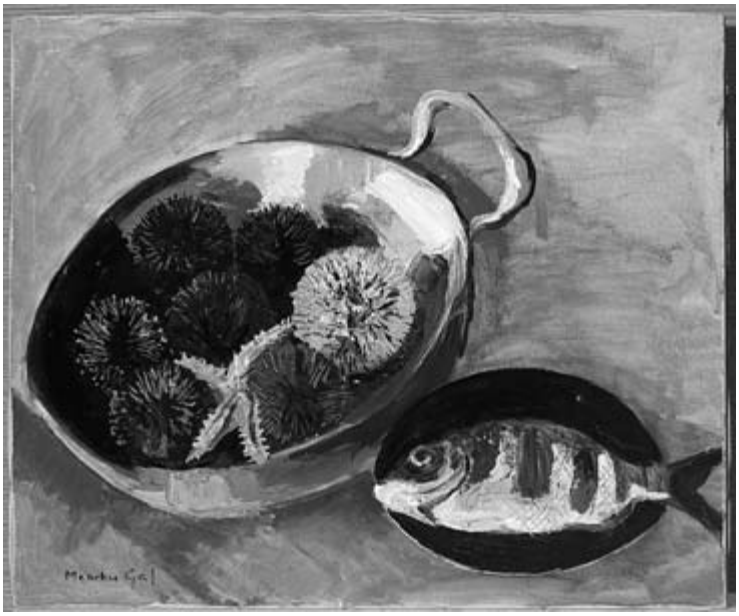
SARGENT, T.C. (2012): “United States then, Europe now”. Discurso de aceptación del Premio Nobel de Economía el 8 de diciembre de 2011.

VARIOS AUTORES (2011): “La Sanidad Pública ante la Crisis: recomendaciones para una Actuación pública sensata y responsable”. Grupo de Expertos, Asociación de Economía de la Salud. http://www.aes.es/actualidad.php

VEGA MOCOROA, I (2005): "Autonomía financiera en la Unión Europea: nuevas propuestas para el sistema de recursos propios". En obra colectiva coordinada por ella, *Logros, iniciativas y retos institucionales y económicos: La Unión Europea del siglo XXI,* editorial Lex Nova, Valladolid 2005.

**Marta Galiano**

# El papel del euro en la construcción europea. Implicaciones para el futuro



*Bodegón con tres especies marinas*, 1961. Menchu Gal.

*La crisis del euro ha supuesto el freno más importante al proceso de construcción europea y sobre todo el primer elemento de desestabilización de la Unión Económica y Monetaria desde su creación. La evidencia respecto a las debilidades y carencias en el diseño institucional, la dificultad para tomar decisiones ágiles entre los Estados miembros y la falta de eficacia en los mecanismos de solución arbitrados hasta la fecha, hacen necesario soluciones más arriesgadas que van desde una profundización mayor del proceso de construcción dirigido a conseguir una verdadera unión económica, hasta incluso la posibilidad de admitir la ruptura de la zona euro y, por tanto, su fracaso.*

## INTRODUCCIÓN

LA crisis de la deuda soberana griega y posteriormente el contagio a otros Estados miembros ha supuesto un parón brusco en la construcción europea, llegando incluso a una sensación de agotamiento del propio proceso de construcción[1]. Pero sobre todo ha sido el primer elemento de desestabilización de la Unión Económica y Monetaria (UEM) desde su creación. La crisis del euro se ha revelado como una auténtica crisis de confianza en el proyecto de integración monetaria y, en consecuencia, en la moneda común.

El supuesto de partida para la creación de la UEM tenía como eje central la creación de un área monetaria óptima en Europa pero, sin embargo, desde un principio no se cumplieron los fundamentos básicos para que esto fuese posible. Ello hizo que la crisis de la deuda en un país concreto, de reducido tamaño y peso en el conjunto de la Unión, haya resultado un elemento tan desestabilizador como para provocar una crisis del euro y numerosas dudas sobre la viabilidad de la Eurozona.

Y ello por la dificultad de gestionar una unión monetaria sin unión fiscal ni unión política que, si bien son cuestiones sensibles objeto de debate, son también fundamentales para conseguir superar las debilidades y carencias institucionales puestas de manifiesto y que se han reflejado, no sólo en la incapacidad para prevenir situaciones de crisis sino también en la dificultad de adoptar decisiones eficaces, principalmente por la falta de mecanismos de estabilización diseñados para un área monetaria.

Aunque algunas de las decisiones adoptadas como solución van en la dirección adecuada, es necesario un mayor esfuerzo que permita no sólo reforzar la unión monetaria sino lograr una verdadera unión económica, con un mayor grado de integración fiscal. Todo ello con el objetivo de hacer más Europa, dado que la salida

[1] Paul de Grauwe, "La crisis de la deuda soberana y el futuro del euro", en *Claves de la Economía Mundial*, 2011.

de la crisis debe lograr su refuerzo para que pueda ser un área influyente a nivel global, capaz de utilizar una amplia gama de instrumentos para conseguir sus intereses y objetivos.

## EL EURO EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

La integración monetaria y la introducción de una moneda común, el euro, supuso un hito en el proceso de construcción europea. Después de algunos intentos fracasados, el acuerdo para la adopción irreversible de la moneda única, la creación de un banco central independiente y la aprobación de reglas fiscales comunes y sujetas a sanciones en caso de incumplimiento era una realidad; por fin se lograba avanzar en el objetivo de una unión monetaria, con un proceso gradual por etapas y estableciendo 1999 como fecha cierta para el comienzo de la UEM.

Inicialmente, las expectativas de éxito se condicionaron a la posibilidad real de que un número amplio de Estados miembros pudiesen cumplir los criterios de convergencia fijados en el Tratado de Maastricht e incorporarse en la primera fase. De hecho, en los años previos se habían planteado muchas dudas sobre qué países podrían incorporarse desde el inicio, e incluso se planteó por primera vez la idea de una Europa a dos velocidades en función de los que entrasen o no en la primera fase, idea que finalmente perdió su razón de ser dado que todos los países, que en aquel entonces formaban la antigua UE-15, a excepción de Grecia, cumplían los criterios de convergencia nominales establecidos como requisito para el acceso, pudiendo por tanto formar parte de la UEM desde un principio, siempre que hubieran optado por ello.

Como casi todas las dificultades a las que se ha enfrentado la Unión Europea a lo largo de su historia, la férrea decisión política en un plazo relativamente corto de tiempo fue clave para el avance del proceso. Las negociaciones entre los Estados miembros para alcanzar la UEM estuvieron dominadas por factores de carácter más político, apoyados en el equilibrio de poderes entre algunos Estados, principalmente Alemania y Francia, relacionados, por un lado, con los problemas derivados de la reunificación alemana y, por otro, por el consenso existente a nivel europeo en que para avanzar en la integración europea era necesaria una mayor coordinación de las políticas económicas.

Todo ello condicionó, con unas bases poco sólidas, el diseño de la arquitectura institucional y de funcionamiento de la UEM, que se ha revelado durante la crisis como una de sus principales debilidades, pero más aún, estas debilidades tenían

su razón de ser en la propia concepción de la UEM como unión monetaria pero no como unión económica y menos aún como unión política. Se había dejado de lado la posibilidad de abordar un diseño institucional ambicioso, suficiente y eficaz que abarcase los instrumentos de funcionamiento y resolución de problemáticas, más allá de la creación del BCE o la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Así, el diseño institucional de la UEM, establecido en el Tratado de Maastricht, se apoyó en una política monetaria única y común cuyas competencias se atribuían a un banco central independiente, tanto de las instituciones comunitarias como de los Estados miembros, y en una política fiscal, competencia de los Estados miembros pero supeditada al Consejo y al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) con el objetivo de garantizar un control estricto de las finanzas públicas. Respecto al resto de la política económica, se incluyó la necesidad de una mayor coordinación de las mismas y, si bien existían para ello las llamadas "Grandes Orientaciones de Política Económica", en la práctica han resultado totalmente ineficaces, estando sujetas a muchas limitaciones y careciendo de un contenido real y asumible por los Estados miembros.

La responsabilidad de la política monetaria correspondía al Eurosistema y se apoyaba en la creación del Banco Central Europeo, de corte federal e independiente, a imagen y semejanza del Bundesbank alemán y con el objetivo último y único de la estabilidad de precios, características recogidas tanto en el Tratado de Maastricht como en los propios Estatutos del BCE. La consideración del BCE como institución de tipo federal va más allá de los planteamientos existentes hasta el momento en relación al resto de instituciones comunitarias, en referencia a que no existiría en su Comité Ejecutivo representación de cada uno de los Estados miembros. Por tanto, sus miembros deberían responder al interés común y no al de su país de origen, tomando decisiones por mayoría simple y siendo el voto único e igual para todos ellos.

Respecto a la política fiscal, los principales problemas que se plantearon en el diseño de la UEM fueron cómo abordar la coexistencia de una política monetaria común, bajo competencia del BCE, con unas políticas fiscales nacionales. Para garantizar un adecuado funcionamiento de la unión monetaria y evitar presiones de los mercados, especialmente de los de deuda soberana, se estableció que las políticas fiscales estarían sometidas a reglas fiscales[2]. Éstas se desarrollaron for-

[2] Estas reglas fiscales se centraron en tres aspectos concretos: la prohibición absoluta de financiación monetaria de los déficits públicos, la claúsula de "no bail-out", por la cual ningún Estado miembro sería responsable de las deudas contraídas por otro Estado miembro y la obligación de evitar los déficits presupuestarios excesivos.

malmente en un primer momento, pero sobre todo se reforzaron en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), según el cual el objetivo de déficit no debería ser superior al 3%, y se debería tender a medio plazo hacia el equilibrio o incluso superávit, para lo cual se establecía una supervisión sobre el grado de cumplimiento y, en su caso, la imposición de sanciones. Las condiciones establecidas sobre el ámbito de la política fiscal eran resultado de las exigencias de Alemania, que lo había considerado un requisito fundamental para poder avanzar en la integración monetaria.

El cumplimiento o no del PEC y la correspondiente apertura de procedimientos de déficit excesivo —infracción y sanción— correspondía a las instituciones comunitarias y, en particular, al Consejo Europeo, que podía aplicar excepciones en los casos que se considerase adecuado. Sin embargo, la incorrecta aplicación de las reglas de disciplina fiscal en base al cumplimiento del PEC, especialmente llamativo en los casos de déficit excesivo de Alemania y Francia en 2003 en los que por decisión del Consejo, en el que hicieron valer su posición, no se inició el procedimiento de déficit excesivo, lo que hizo que el PEC perdiese credibilidad.

Asimismo, tuvo un efecto muy negativo en términos de credibilidad en el funcionamiento de la UEM y sobre todo reflejó que, a pesar del consenso teórico en el avance del proceso de integración monetaria, los Estados miembros carecían de una concepción amplia, coherente y razonable sobre la idea de Europa y de la unión monetaria, y sobre la necesidad de anteponer el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco de la Unión por encima de las preferencias nacionales.

Esto tiene mucho que ver con el hecho de no haber conseguido avanzar en una mayor integración fiscal, que resultaba fundamental para el éxito del proceso. En cualquier caso, cuando se planteó el diseño institucional de la UEM, era inviable una mayor corresponsabilidad en el ámbito fiscal dado que llevaba aparejado un grado de integración política impensable en aquel momento.

A pesar de que la intención inicial era solventar estas carencias y avanzar en la integración una vez que el proyecto estuviese en marcha, la coincidencia en el tiempo de estos primeros años de funcionamiento con una fase expansiva del ciclo, hizo que los Estados miembros no percibiesen los problemas potenciales a medio plazo. Además, se optó por avanzar al mismo tiempo en el objetivo de más construcción europea con la ampliación a los países del Este, lo que hizo que se fuese dejando de lado el refuerzo de la UEM, dado que era inviable afrontar dos procesos simultáneos de esta dimensión.

La Convención Europea y, posteriormente, el Tratado de Lisboa trataron de incorporar algunos cambios en el diseño de la zona euro, pero una vez más la dificultad de alcanzar acuerdos entre los Estados miembros hizo que las negociaciones dieran un resultado muy limitado referido al reconocimiento legal del Eurosistema y la consideración del BCE como una verdadera institución europea, al aumento de las competencias de supervisión de la Comisión sobre la coordinación de la política económica y al procedimiento de déficit excesivo y, sobre todo, al reconocimiento del Eurogrupo como entidad capaz de tomar decisiones aplicables sólo a los Estados miembros de la UEM[3].

Por otro lado, en el diseño de la UEM también hubo omisiones. No se tuvo en cuenta la necesidad de garantizar con el mismo énfasis que la estabilidad de precios, la estabilidad financiera. Un sistema financiero con mercados integrados y libre circulación de capitales y en el que la supervisión era básicamente nacional, suponía un riesgo de inestabilidad financiera y bancaria y, por ende, para la viabilidad y éxito de la propia unión monetaria. Sin embargo, en el momento de diseño de la UEM esta percepción no fue tan evidente: el grado de integración financiera era muy limitado, la supervisión a escala comunitaria era débil y las competencias básicamente eran nacionales, a lo que se unía que el sistema financiero no tenía la dimensión y complejidad que ha alcanzado en esta última década. Estas carencias han alcanzado más relevancia como consecuencia de la crisis y su origen financiero. Algunas opiniones han señalado posteriormente que en el diseño de la UEM se tendrían que haber incluido funciones supervisoras para el BCE.

Con la crisis de la deuda soberana se ha hecho más evidente que nunca antes la necesidad de una mayor integración fiscal y de disponer de mecanismos financieros intracomunitarios que se pudieran utilizar para solucionar problemas individuales de los Estados miembros. Se hubiera evitado así que casos como la crisis de deuda soberana de Grecia hubieran tenido un efecto contagio, abordándose desde dentro de la UEM, por ejemplo vía transferencias intracomunitarias automáticas hacia los Estados miembros con problemas a través de una política fiscal europea[4]. De hecho, son estas debilidades las que de alguna forma están en el origen de la crisis del euro, ya que si bien el desencadenante fue la dificultad de Grecia para atender el pago de su deuda ante los problemas en sus finanzas públicas y la falta de credibilidad y transparencia de su economía y de sus responsables políticos,

[3] R. Escolano, "La arquitectura financiera europea: del Tratado de Maastricht a la realidad actual", en Fernández, F. (coord), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, Papeles de la Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2011.

[4] Paul de Grauwe, La crisis de la deuda soberana ..."; *op. cit.*

la falta de una toma de postura contundente y decisiva por parte de la UEM sobre el mejor modo de resolverlo y su actuación en consecuencia, terminó convirtiendo un problema de crédito puntual y definido en una economía de escaso peso relativo —Grecia no representa más de un 2% del PIB de la Unión— en una crisis de deuda soberana en toda regla.

## UN ÁREA MONETARIA "NO ÓPTIMA" EN EUROPA

Las ventajas de la introducción del euro eran bien conocidas: la reducción de los costes de transacción derivados de la existencia de una única moneda y la desaparición del riesgo de tipo de cambio, al igual que como principal inconveniente se planteaba la cesión de la soberanía monetaria de los Estados miembros a una institución centralizada como era el Eurosistema, y en particular al Banco Central Europeo, que a partir de entonces sería el responsable de la política monetaria. Asimismo, se renunciaba al tipo de cambio como instrumento de política económica y, por tanto, a la posibilidad de devaluación en caso de problemas.

La idea de unión monetaria se basaba en la teoría de las áreas monetarias óptimas de Mundell[5], según la cual el hecho de compartir una moneda entre distintas regiones o países y ceder la soberanía monetaria y cambiaria sería asumible siempre que las economías integrantes del área aproximasen sus estructuras productivas y los ciclos económicos de los distintos países estuviesen sincronizados. Todo ello, para que en el caso de perturbaciones externas no hubiese grandes asimetrías en los efectos de éstas sobre cada país, y para que la instrumentación de la política monetaria en una determinada dirección se adecuase a todos los países por igual.

En el caso de que estos elementos centrales no existieran o se vieran alterados y se produjese alguna perturbación externa que generase un shock asimétrico en el área, deberían existir mecanismos suficientes para limitar estos efectos diferenciales. Entre estos mecanismos se señalaba la necesidad de que existiese flexibilidad y movilidad de los factores de producción o que se produjesen transferencias fiscales desde las regiones que habían experimentado el efecto positivo derivado de la perturbación hacia las que habían experimentado el negativo. Para ello, sería necesario que existiese un alto grado de integración fiscal[6].

---

[5] Robert Mundell, (1961),"The theory of optimum currency areas", en *American Economic review,* n.º 51.

[6] Santiago Fernández de Lis y Miguel Jiménez, "El riesgo soberano en la zona euro: una problemática particular", en Fernández, F. (coord), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, Papeles de la Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2011.

A la vista de la experiencia de estos diez primeros años, la conclusión es obvia: la UEM no era ni es un área monetaria óptima. Y, aunque ello fue origen de numerosas críticas en los momentos inmediatamente posteriores a su puesta en marcha, debido a las carencias y limitaciones que se observaban en el diseño institucional, no llegaron a tener eco suficiente como para plantear algún tipo de solución en los primeros años de funcionamiento del euro, en un contexto de crecimiento expansivo.

La UEM suponía la integración de un conjunto diverso de economías con distintas debilidades y desequilibrios, pero también se pensaba que el propio proceso de integración contribuiría a reducir las diferencias más acusadas y reforzaría una mayor convergencia real de aquellos países con peores fundamentos macroeconómicos.

La integración monetaria dio paso a una etapa de reducidos tipos de interés reales que, a tenor de los diferenciales de inflación entre las distintas economías, en algunos casos fueron nulos o incluso negativos. Todo ello en un periodo de exceso de liquidez y crédito e infravaloración generalizada del riesgo. Los bajos tipos de interés reales favorecieron el crecimiento de la demanda interna y sobre todo el endeudamiento de familias y empresas, que se tradujo en un rápido crecimiento económico en algunos países. Mientras tanto, otros tenían grandes dificultades para generar un ritmo de crecimiento comparable. Ello reflejaba una fuerte asimetría estructural en la Eurozona que propició la gestación de divergencias y desequilibrios encubiertos por una teórica convergencia real, agravada además por decisiones de política económica descoordinadas en muchos momentos. Así, en la práctica se ha producido una mayor divergencia y especialización productiva entre los países, acentuada por el distinto efecto que el ciclo económico expansivo reciente tuvo en los distintos Estados miembros y que ha supuesto la acumulación de los desequilibrios macroeconómicos previos entre los países del centro y los de la periferia.

De hecho, los rendimientos de la deuda a 10 años de los distintos países de la UEM, que podrían haber reflejado adecuadamente estas divergencias, no parecen haber funcionado en estos diez años. Previamente al inicio de la UEM existía una fuerte divergencia, seguida durante los primeros años por una larga senda de aproximación, hasta el inicio de la crisis financiera en que volvieron las diferencias. La convergencia durante la etapa expansiva no se explicaba a la vista de los desequilibrios existentes en los Estados miembros, considerándose a posteriori que durante esos años no pareció haber funcionado el mecanismo discriminador de los mercados en función del riesgo asociado a las distintas economías[7].

[7] José Manuel Amor, "La vulnerabilidad en los mercados de deuda soberana de la Unión Monetaria Europea", en *Boletín Económico ICE*, n.º 863, noviembre-diciembre 2011.

De hecho, el éxito de la construcción monetaria se asentaba en la idea de que los mercados financieros discriminarían en función del riesgo que supondría cada economía de la zona euro, siendo de alguna forma un mecanismo de alerta de los problemas en el área, lo que permitiría adoptar medidas como solución a estos desequilibrios[8]. En la práctica, esto no ocurrió en esos años, quizás porque había una confianza excesiva en la viabilidad de la zona euro coincidente con una fase alcista del ciclo, que generaba una percepción en los mercados de que la zona euro no suponía ningún tipo de riesgo, en términos de financiación exterior o deuda soberana, y que por tanto no podría fracasar[9], y en la que se obviaba el hecho de que la gobernanza era imperfecta y el diseño institucional insuficiente, al carecer de mecanismos de estabilización señalados anteriormente.

Esto se ha hecho más evidente con la crisis de deuda soberana que ha afectado a los Estados miembros más vulnerables y ante los cuales la capacidad de respuesta de las instituciones ha sido muy limitada, dado que no existían estos mecanismos.

## UN "SHOCK ASIMÉTRICO" DETERMINANTE: LA CRISIS FINANCIERA

Mientras duró la fase expansiva del ciclo, los desequilibrios que pudieran tener los Estados miembros no generaron grandes problemas para el conjunto del área. Muchas economías experimentaron ritmos de crecimiento sostenidos al tiempo que algunos desequilibrios macroeconómicos se acentuaban. Sin embargo, cuando la crisis financiera se trasladó a Europa en forma de crisis económica, todos los Estados miembros empezaron a aflorar sus propias dificultades como consecuencia de los efectos asimétricos que generaba dicha perturbación. En el caso concreto de Grecia, con un peso relativo en la UEM reducido, estos problemas estaban concentrados en las finanzas públicas y las dificultades de hacer frente al pago de la deuda. Fue el primer síntoma de que la financiación exterior se estaba viendo afectada y el riesgo de la deuda soberana crecía rápidamente.

La crisis de la deuda griega ha supuesto problemas en dos dimensiones distintas: una que afecta sólo a Grecia, en referencia a si su economía es capaz de solucionar sus problemas y permanecer dentro de la UEM o, en caso contrario, si sería viable la salida del euro; y otro segundo problema en relación a lo que supone esta crisis

[8] José Luis. Malo de Molina, "La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única", en *Boletín Económico ICE*, n.º 863, noviembre-diciembre 2011.

[9] Fernández, F. (coord), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, Papeles de la Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 2011.

para el resto de la UEM y, en su caso, el contagio a otros Estados miembros más vulnerables ante las debilidades institucionales antes señaladas. A su vez, el contagio se produce por dos vías: por un lado, el riesgo del bono griego hace pensar que los bonos de otros países pueden implicar mayor riesgo y, por otro, a través del vínculo deuda-sector bancario, ya que las entidades financieras poseen en sus balances la mayoría de la deuda soberana del área.

La decisión europea para solucionarlo fue optar por mecanismos internos de resolución, evitando la intervención habitual del FMI para estos casos, pero sin contar con que no se disponía de instrumentos de intervención financiera capaces de internalizar los problemas y solucionarlos en el marco de una unión monetaria —a modo de ejemplo, el presupuesto comunitario supone aproximadamente un 1% del PIB—, lo que puso de manifiesto que la UEM no había afrontado en sus diez años de existencia las debilidades de fondo que habían estado en su origen y que en una coyuntura adversa se hacían más evidentes que nunca. Se carecía de instituciones preparadas para resolver la crisis pero también para evitarla[10].

Los mecanismos de rescate en forma de ayudas financieras condicionadas, diseñados para el caso de la crisis de la deuda griega a través de un acuerdo intergubernamental, o con mecanismos financieros *"ad hoc"* para el resto de países en situación crítica —Irlanda y Portugal— también han agudizado el efecto del contagio, debido a que son soluciones que han provocado continuos problemas de aplicación y suficiencia, que han generado dudas en la idoneidad de una solución a escala europea. Pero además, porque como contraprestación se ha exigido a los países en esta situación unos planes de ajuste muy estrictos que implican un esfuerzo de austeridad rápido y poco flexible y que suponen una restricción al crecimiento. Precisamente, esta solución puede comprometer el Estado de Bienestar europeo, tal y como lo conocemos.

## ¿ES VIABLE LA SALIDA DE UN PAÍS DE LA EUROZONA?

Ante estos problemas, incluso se ha planteado la posibilidad de que algún país pueda verse en la tesitura de tener que abandonar el euro, principalmente Grecia, afectando así al supuesto implícito de irreversibilidad de la unión monetaria que constituye el pilar fundamental de la arquitectura institucional de la misma.

[10] Paul de Grauwe, *La crisis de la deuda* ...."; *op. cit.*

Los recurrentes problemas que han surgido en la solución a la crisis de la deuda griega están en el origen del debate sobre las posibilidades de una salida ordenada de Grecia de la UEM. Si bien este debate se ha limitado en los foros más habituales a reconocer que la salida de Grecia supondría un fracaso para el conjunto del proyecto europeo de unión monetaria, con consecuencias muy negativas no sólo para Grecia, sino para todos los Estados miembros de la UEM, es necesario considerar cuáles serían estas consecuencias y, sobre todo, las dificultades de abordarlo en la práctica.

En este sentido, distintos trabajos recientes[11] han señalado las dificultades que en la práctica supondría plantear la salida de un Estado miembro de la Eurozona, tanto aquéllas legales derivadas del contenido de los Tratados, como las monetarias y financieras de abordar este proceso.

Por lo que se refiere a los fundamentos legales, el propio diseño de la UEM no cuenta con mecanismos de resolución de este tipo de conflicto; de hecho, el Tratado de Maastricht contempla como imposible tal salida, por lo que cualquier país que quisiera abandonar la zona euro estaría incumpliendo el derecho internacional y el Tratado de Maastricht.

Una opción, sin embargo, podría ser plantear la salida de Grecia de la propia Unión Europea y consecuentemente de la UEM, dejando para un momento posterior la tramitación de una nueva solicitud de adhesión a la UE utilizando alguna de las disposiciones existentes respecto a no formar parte de la zona euro, lo que de alguna forma está previsto en el artículo 50 del Tratado de Lisboa, o bien se podría acordar de forma unánime por todos los Estados miembros algún tipo de enmienda al Tratado para prever la posibilidad de abandonar la UEM. Cualquiera de estas opciones, sin embargo, es un proceso complejo y dilatado en el tiempo que requiere de numerosas negociaciones y ratificaciones por parte de todos los Estados miembros; cualquier otra opción vía acuerdo de urgencia del Consejo Europeo tendría enormes vacíos legales, dado que sería una infracción de las normas vigentes con posibilidad de sanciones al país en cuestión, lo que supondría gran incertidumbre para el funcionamiento futuro de la propia UE.

El otro grupo de problemas se refiere a cómo abordar en la práctica las cuestiones monetarias. Junto al país que abandonara la Eurozona estarían el resto de Estados miembros, con lo que coexistirían dos monedas, el euro y la del país que

[11] Eric Dor, *Leaving the euro zone: a user's guide*, IESEG, Working Paper Series 2011-ECO-06.

abandona el euro, debiendo fijar un tipo de cambio inicial entre ambas lo más ajustado posible a la realidad. Con el paso del tiempo, sería esperable que dicha moneda depreciase su valor. El principal problema en este caso sería cómo adecuar el valor de todos los activos financieros y deudas contraídas en euros a la nueva moneda. En principio sería necesaria una redenominación a la nueva moneda, pero habría que diseñar un plan creíble y transparente con el fin de evitar situaciones de pánico, que originarían a su vez nuevas fluctuaciones de la moneda en el mercado. Los prestatarios preferirían redenominar las deudas en la nueva moneda, mientras que los prestamistas abogarían por mantenerlas en euros. Por ello, en esta fase, sería necesario establecer algún tipo de bloqueo o restricción temporal a la libre circulación de movimientos de capital, con el fin de estabilizar el tipo de cambio fijado y evitar una depreciación aún mayor.

Otra opción sería la de implantar una UEM con dos monedas, un euro fuerte para los países centrales y un euro débil para los países de la periferia o más vulnerables[12]. Ambos estarían bajo el control del BCE, que aplicaría la política monetaria en ambos grupos de países, resultando dos tipos de interés oficiales distintos. Este planteamiento se apoya en la certeza señalada anteriormente de que desde la introducción del euro en 1999, las diferencias entre los Estados miembros se han acentuado, con la consiguiente pérdida de competitividad entre los distintos Estados miembros. Los activos financieros y deudas existentes de los países de la periferia estarían denominados en el euro fuerte.

Esta opción supondría llevar a cabo una devaluación de la moneda débil respecto al euro fuerte para restaurar la competitividad perdida, al mismo tiempo que seguiría exigiéndose continuar con los procesos de reformas estructurales de largo alcance y consolidación fiscal en marcha.

En cualquier caso, la implantación en la práctica de cualquiera de estas medidas, además de una merma de la credibilidad del área, supondría más dificultades que probablemente ventajas. De lo anterior se desprende que la salida de un Estado miembro de la UEM no es la solución que a priori pueda parecer más idónea, dados los costes económicos, políticos y sociales de su ruptura, pero sí debería considerarse en el caso de que no haya avances significativos y rápidos en la superación de las debilidades y dificultades que han surgido con virulencia durante la crisis para hacer una unión monetaria más fuerte y avanzar hacia la verdadera unión económica.

---

[12] Michael G. Arghyrou y John D. Tsoukalas, G. *The option of last resort: a two currency EMU*, Business School of the Cardiff Universitiy, WP 14, 2010.

## CONCLUSIONES

Los pasos dados hasta el momento son fundamentales, principalmente en lo referido al mecanismo de estabilización financiera, pero es necesario ir más allá y de forma más ágil, para garantizar el futuro de la UEM y que no se vuelven a plantear dudas sobre su estabilidad. Es necesario profundizar en la idea de la integración europea, más allá de la monetaria, y avanzar en la gobernanza económica.

Respecto a los planes de ajuste, es fundamental que el carácter condicional de la ayuda pudiese extenderse durante un periodo de tiempo mayor, suficientemente largo como para dar posibilidades a la recuperación del crecimiento económico, ya que sin éste es difícil que remita el peso de la deuda sobre el PIB. Ello implica, además, no centrar toda la respuesta en el ámbito fiscal y avanzar en otras direcciones como se ha hecho recientemente con el planteamiento del mecanismo de vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos para controlarlos y tratar de minimizar sus efectos.

La respuesta también pasa por una reforma del Tratado de la UEM que incluya una revisión de la arquitectura institucional y cambios importantes en las debilidades y carencias detectadas. En este contexto, además de replantear las funciones del BCE, incluyendo por ejemplo funciones de supervisión del sistema financiero, y reconsiderar su forma de actuar, sería necesario reforzar la coordinación de la política fiscal y una mayor armonización, con un presupuesto comunitario de mayor dimensión, valioso y eficaz, que permita la transferencia de rentas y recursos desde las regiones con mayor crecimiento hacia las que sufran el impacto negativo de una perturbación asimétrica. Pero sobre todo se podría alentar a los Estados miembros sobre la necesidad de avanzar hacia un mayor federalismo fiscal, analizando la conveniencia y el modo de desarrollarlo en términos tanto de la distribución de las competencias institucionales como de la mejora de los instrumentos fiscales disponibles. En este ámbito, habría que plantearse la posibilidad de un Tesoro Europeo y consecuentemente la emisión de un bono europeo común.

En cualquier caso, si bien esta sostenibilidad fiscal es fundamental para garantizar un crecimiento sostenible en el futuro, también es cierto que sin crecimiento es muy difícil lograr el exigido ajuste. Por ello, debería plantearse una estrategia de crecimiento seria y coherente, asumible por los Estados miembros en paralelo a la sostenibilidad fiscal, cuyo logro debería relajarse permitiendo un plazo más razonable que no anulase las posibilidades de crecer y generar empleo, y que por tanto también favorecería el ajuste.

La salida a esta crisis debe centrarse en la idea de reforzar más a Europa y eso implica que la búsqueda de las soluciones pase porque todos los Estados miembros asuman una progresiva cesión de soberanía que les permita también lograr sus objetivos nacionales, y sobre todo por no perder de vista la razón de ser de Europa asegurando un modelo de Estado de Bienestar que la lleva caracterizando en las últimas décadas frente al resto del mundo. De ahí que, probablemente, junto a una reforma del Tratado para hacer de la UEM una verdadera unión económica y superar sus debilidades institucionales, no haya que dedicar menos esfuerzos a refundar la Europa social para poder asegurar un crecimiento sostenible, generador de empleo y cohesión social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMOR, J.M. (2011): "La vulnerabilidad en los mercados de deuda soberana de la Unión Monetaria Europea", en *Boletín Económico ICE*, n.º 863, noviembre-diciembre.

ARGHYROU, M. y TSOUKALAS, J. (2010): *The option of last resort: a two currency EMU*, Business School of the Cardiff Universitiy, WP 14.

DE GRAUWE, P. (2010): "La crisis de la deuda soberana y el futuro del euro", en *Claves de la Economía Mundial*.

DE LA DEHESA, G. (2011): "Cambios institucionales necesarios en el área euro", en Fernández, F. (coord), *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, Madrid, Papeles de la Fundación de Estudios Financieros.

DOR, E. (2011): *Leaving the euro zone: a user's guide*, IESEG, Working Paper Series 2011-ECO-06.

ESCOLANO, R. (2011): "La arquitectura financiera europea: del Tratado de Maastricht a la realidad actual", en *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, Madrid, Papeles de la Fundación de Estudios Financieros.

MALO DE MOLINA, J.M. (2011): "La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única", en *Boletín Económico ICE*, n.º 863, noviembre-diciembre.

MUNDELL, R. (1961): "The theory of optimum currency areas", en *American Economic review*, n.º 51.

UBIDE, A. (2011): "La reestructuración de la deuda europea, un trágico error. Soluciones alternativas", en *La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o del euro?*, Madrid, Papeles de la Fundación de Estudios Financieros.

**Franco Garufi**

# Crecimiento, políticas de cohesión y fondos estructurales: el debate sobre el presupuesto europeo y el escenario financiero 2014

*Playa de Ereaga, Getxo*, déc. 1970. Menchu Gal.

*Para reactivar el crecimiento sostenible y la cohesión, Europa necesita una nueva política económica basada en inversiones públicas en bienes colectivos y sociales, como son la educación, las infraestructuras, la economía verde. En este sentido, Stuart Holland propone convertir en bonos de la Unión (*Union Bonds*) una cuota de la deuda nacional y emitir bonos europeos (*euro-bonds*) para financiar el crecimiento. Las políticas de cohesión, tras su reforma, pueden convertirse en el instrumento necesario para promover una sociedad de pleno empleo, igualdad de oportunidades e integración social. El Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea deberá ser coherente con este planteamiento. El Plan de Acción y Cohesión italiano aporta una experiencia interesante al respecto. La iniciativa y la movilización sindicales son fundamentales para la defensa y consolidación del modelo social europeo.*

La crisis financiera causada por el estallido de la burbuja de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos, que a partir de 2007 ha afectado progresivamente a todos los países del mundo industrializado, se ha convertido en la crisis de la economía real más grave que el mundo ha conocido desde 1929. Nouriel Roubini, el economista que advirtió en su momento de lo que se avecinaba, ha señalado los siguientes factores como desencadenantes de la crisis: la innovación financiera descontrolada, las contradicciones de la gobernanza societaria, las políticas monetarias permisivas, la aparición de la *banca en la sombra*[1], el excesivo apalancamiento financiero y la abundancia de dinero externo en la economía de EEUU. A todo ello se añadieron los errores de la propia Administración estadounidense[2].

La crisis llegó a Europa en 2009 y fue adquiriendo proporciones cada vez más graves, con consecuencias dramáticas para las trabajadoras y los trabajadores de todo el continente, que han sufrido una drástica reducción en sus niveles de renta y empleo[3]. La Unión Europa reaccionó a la situación con políticas inadecuadas, centradas exclusivamente en el saneamiento de las cuentas públicas y en una mayor disciplina presupuestaria. En definitiva, los diversos Gobiernos pensaron que bastaría con endurecer las obligaciones presupuestarias —a través del llamado pacto fiscal o *fiscal compact*— para devolver la confianza a los mercados y salvar el euro. Así, se impusieron condiciones draconianas a Grecia, que podría haberse salvado de la quiebra un año antes y con condiciones mucho más llevaderas para su población; así, Italia y España se han visto obligadas a realizar reiterados recortes financieros, en perjuicio del sistema de pensiones, del Estado de Bienestar, de la protección del empleo.

---

[1] Entidades financieras que desempeñan funciones bancarias sin ser bancos comerciales tradicionales ni estar regulados bajo tal condición, y que han sido uno de los responasables de la crisis de las hipotecas subprime o hipotecas basura.

[2] N. Roubini-S. Mihm, *La crisi non è finita,* edición italiana, Milán 2010. Publicado en España con el título *Cómo salimos de ésta*, septiembre 2010.

[3] A la crisis financiera que estalló en agosto de 2007 siguieron una recesión, que empezó en el segundo trimestre de 2008, y una grave crisis industrial, en otoño de ese mismo año, con una importante disminución de la producción y los pedidos. En 2009 asistimos a la generalización de la crisis económica, con recesiones graves y caídas en picado del PIB de muchos países de todo el mundo. Finalizada la recesión en el tercer trimestre del 2009, entre finales de ese año y el 2010 tuvo lugar una recuperación económica parcial. Entre 2010 y 2011 la crisis alcanzó la deuda soberana y las finanzas públicas de muchos países,

Los sindicatos de estos países han reaccionado con imponentes movilizaciones masivas: huelgas generales en Grecia, movilizaciones generales en España. En Italia se ha producido una reacción compacta por parte de todos los sectores del mundo del trabajo ante el intento del Gobierno de cuestionar un derecho fundamental conquistado hace más de cuarenta años: la reincorporación del trabajador a su puesto como consecuencia de una sentencia judicial de despido improcedente por razones económicas o disciplinarias. La batalla librada para la defensa del art. 18 del Estatuto de los Trabajadores, que este derecho sanciona (Ley 300 de 1970), de la que CGIL ha sido protagonista y en torno a la cual se ha creado en todo el país un consenso que va mucho más allá del mundo del trabajo asalariado, ha obligado el Gobierno a reintroducir en el proyecto de ley de reforma del mercado laboral la posibilidad de que el juez reintegre en su puesto al trabajador despedido por razones económicas. Sin embargo, la propuesta gubernamental se queda corta en cuanto a la lucha contra la precariedad y a la nueva configuración de los llamados *amortiguadores sociales*. Por ello, la CGIL ha decidido mantener la movilización.

La crisis ha evidenciado la necesidad de una acción conjunta por parte de los sindicatos de toda Europa. La Confederación Europea de Sindicatos (CES), en un documento de enero de 2012, ha señalado los límites de las medidas adoptadas por la Comisión y los diversos Gobiernos nacionales. Más concretamente, se ha subrayado que, a falta de inversiones para el crecimiento sostenible, las medidas de austeridad no resolverán la crisis de la deuda soberana, ni tampoco ayudarán a crear nuevos puestos de trabajo. Introducir en las Constituciones nacionales la obligación del déficit cero sólo llevará a recrudecer las consecuencias sociales de la crisis. Para el saneamiento de las cuentas públicas es necesario un planteamiento a largo plazo, que incluya una política fiscal diferente, la introducción de una tasa sobre las transacciones financieras, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal, un control público severo del sistema financiero para impedir que se repitan los errores y las fechorías de los años anteriores.

No cabe pensar que el saneamiento de la economía europea pase por el empeoramiento de las condiciones del trabajo asalariado. Por ello, la CES ha pedido que se introduzca en el nuevo Tratado europeo una cláusula para la protección de los salarios que permita a los interlocutores sociales realizar de forma plenamente autónoma la negociación colectiva. Es intolerable el intento de rebajar los niveles salariales y debilitar la protección social y el derecho de huelga. Al mismo tiempo, es preciso impedir la privatización de los servicios públicos. La integración debe asu-

---

sobre todo de la zona euro, que en muchos casos se han podido salvar a última hora (Irlanda, Grecia, Portugal) del riesgo de insolvencia.

mir el aspecto de un proyecto positivo que lleve al progreso social y produzca un mayor número de trabajos de calidad; con este fin la CES pide con fuerza que en los tratados se incluya un protocolo social[4].

## UNA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA PARA EUROPA

Una política económica europea nueva y diferente es, por tanto, la *conditio sine qua non* para que el Antiguo Continente supere la crisis económica y retome el camino del desarrollo sostenible. Para ello, es necesario dar un mandato claro al Banco Central Europeo para que persiga la estabilidad de los precios junto con la creación de puestos de trabajo y la convergencia de las condiciones financieras en los Estados miembros. Al mismo tiempo, habrá que decidir qué recursos destinar a la realización de las políticas de desarrollo.

La crisis europea, sin embargo, tiene su origen también en algunas cuestiones que no se resolvieron correctamente a finales de la década de los 90 del siglo pasado, durante la gestación de la moneda única. Ello se debió a la existencia —ya en aquel entonces— de dos conceptos de política europea opuestos y sustancialmente incompatibles. De acuerdo con el primero de ellos, sostenido principalmente por Alemania, la base de la moneda única es la solidaridad financiera de todos los países admitidos en la zona euro; el segundo hace hincapié, en cambio, en el problema del crecimiento, y explica los graves desequilibrios aflorados en las finanzas públicas de algunos países miembros por el escaso crecimiento de la zona euro durante estos años. Según esta interpretación, el crecimiento económico no resulta simplemente de la estabilidad sustancial del sistema económico, sino que es fruto de una política económica que lo sustente y apoye activamente[5]. La crisis también ha provocado un cambio del contexto cultural en que, también en los noventa, se diseñaron los poderes de las instituciones europeas en el sentido de un retorno a las políticas de intervención pública[6].

---

[4] Declaración de la CES sobre el "Tratado sobre la estabilidad, la coordinación y la gobernanza en la Unión económica y monetaria". Aprobada por el Comité de Dirección de la CES el 25 de enero de 2012

[5] Giorgio La Malfa, "La crisi dell'euro". El artículo se publicó en el número de marzo de 2012 de *Aspenia*.

[6] ASTRID, *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*. María Teresa Salvemini y Franco Bassanini eds., editorial Passigli. Señala que: "No se han considerado sostenibles, en términos de pérdida duradera de renta y empleo, los costes de un ajuste encomendado únicamente a las fuerzas de mercado (…) Para la deuda de los estados europeos, el propio BCE no se ha mostrado hasta hoy muy preocupado, en la medida en que se haya tratado de medidas dirigidas a sostener el sistema financiero".

En el campo cada vez más amplio de la crítica al liberalismo y al rigor presupuestario, ha encontrado apoyos la idea de Stuart Holland (que él mismo ya formulara en la década de los noventa) de construir un *New Deal* europeo a través de una política basada en inversiones en bienes colectivos y sociales, desde la educación a las infraestructuras pasando por la economía verde. El economista británico propone convertir un determinado porcentaje de la deuda nacional de los diversos estados en bonos soberanos de la Unión (*Union Bonds*) hasta un máximo del 60% del PIB, de manera que el remanente de la deuda nacional de la mayoría de los países sea compatible con el Tratado de Maastricht. Ello protegería la deuda soberana ante la presión especuladora de los mercados sin necesidad de revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

La distinción entre los papeles del Banco Central Europeo (BCE) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) quedaría definida de la siguiente forma: al primero correspondería la tarea de garantizar la estabilidad; al segundo, la de fomentar el crecimiento. De entrada, los bonos de la Unión estarían en manos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), para pasar a partir del año 2013 al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que tomará el relevo de aquél. Por su parte, los eurobonos financiarían las políticas estructurales, sociales y regionales, con el fin de aumentar las oportunidades de empleo e incrementar las políticas regionales dirigidas a reducir las desigualdades entre regiones. La entidad financiera para la emisión de los eurobonos será el Fondo Europeo de Inversiones, creado en 1994 y que desde el año 2000 forma pare del BEI.

Holland menciona el antecedente de la Administración Clinton en los noventa para demostrar que el crecimiento favorece la reducción de la deuda, ya que incrementa los ingresos fiscales, mientras que la recesión los reduce. La referencia para el Programa de Recuperación de la Economía Europea (*European Economic Recovery Program*) son los ejes estratégicos definidos por el Consejo Europeo de Lisboa en el 2000: salud, educación y formación, renovación de las ciudades, medio urbano, tecnologías verdes, apoyo financiero a las pymes y a las nuevas empresas de elevada tecnología, trasportes transeuropeos y redes de comunicación[7]. Contrariamente a los bonos de la Unión, los eurobonos, emitidos para financiar la recuperación y el crecimiento, serían negociables, por lo que podrían atraer recursos desde los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) hacia Europa. Sobre esta

[7] Stuart Holland: Union Bonds, Eurobonds and a New Deal for Europe. Without debt buy-outs or national guarantees or fiscal transfers, Coimbra 2012. (N.E. Ver también, Stuart Holland: Bonos de la Unión Europea, eurobonos y un New Deal para Europa. Gaceta Sindical: Reflexión y Debate n.º 17, P*olíticas para una salida social de la crisis*, diciembre 2012.)

idea también se ha expresado el Comité Económico y Social Europeo en su dictamen de 23 de febrero de 2012 sobre "Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras"[8].

Los problemas principales del euro son de naturaleza más política que económica. "En efecto, la credibilidad del euro ha quedado socavada desde que las agencias de calificación dejaron de confiar en que los gobiernos emprenderían acciones contundentes para evitar la suspensión de pagos". Sin embargo, "las instituciones tienen el deber de indicar a los ciudadanos una vía eficaz para salir de la crisis que implique, al mismo tiempo, un proyecto de futuro para la UE". Por estas razones, el Comité considera necesario que Europa cuente con sendas herramientas para fomentar el crecimiento (eurobonos) y estabilizar la deuda (bonos de la Unión). De tal manera sería posible proteger el euro con otras armas que no fueran la mera austeridad. Así, los eurobonos podrían cofinanciar un plan europeo para el crecimiento y un "Pacto europeo para el crecimiento", cuya definición implicaría a todas las fuerzas sociales y económicas: empresas, sindicatos y asociaciones.

El dictamen analiza de forma pormenorizada los complejos aspectos técnicos necesarios para llevar a buen puerto la operación; aquí lo que debe resaltarse es que en Europa existe un amplio consenso entre sujetos que representan intereses diferentes a la hora de criticar la política de la Comisión, por estar centrada exclusivamente en el cumplimiento de estrictas reglas de balance. Es una política por la que el coste de la crisis lo pagan el trabajo asalariado, los pensionistas, las clases más débiles; una política que supone un empeoramiento insostenible de las condiciones de vida de las poblaciones. Así lo demuestran la dramática crisis griega y lo que está ocurriendo en España e Italia. El Comité también recomienda financiar a través de una cuota del flujo neto de entrada (saldo positivo) un fondo europeo de capital riesgo.

## LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN: EL INFORME BARCA Y EL V INFORME SOBRE COHESIÓN

En la mayoría de los países europeos, la aplicación de las políticas de cohesión ha encontrado dificultades considerables; de ahí la necesidad de redefinir su misión para que las mismas puedan favorecer la promoción de una sociedad que apunte al pleno empleo, a la igualdad de oportunidades, a la integración social. El animado

[8] ECO 307 ponente Carmelo Cedrone CESE 474/2012 IT/EN-MAN/Sab/SAB/cl/tb/en/cl/lp.

debate que ha acompañado la tramitación de la reforma empezó por el llamado "Informe Barca", redactado por una comisión independiente presidida por Fabrizio Barca, actual ministro para la Cohesión Territorial del Gobierno italiano[9]. El Informe apuesta claramente por una explícita distinción entre las medidas dirigidas a incrementar la renta y el crecimiento ("objetivos de eficiencia") y las que pretenden reducir las desigualdades ("inclusión social"). Para alcanzar dichos objetivos, la reforma de las políticas de cohesión debe basarse en diez pilares. Éstos son:

1) una nueva concentración en torno a las prioridades fundamentales (*core priorities*), manteniendo los equilibrios en la asignación territorial pero concentrando entre el 55% y el 65% de los recursos en tres o cuatro prioridades fundamentales, todo ello teniendo en cuenta, naturalmente, las necesidades financieras actuales;

2) un nuevo marco estratégico, con un nuevo tipo de acuerdo entre Comisión y Estados miembros enfocado a las prestaciones y a las condiciones institucionales para la acción; sobre la base del debate estratégico desarrollado durante los dos últimos años, la Comisión debería diseñar antes de la primavera de 2012 este nuevo marco estratégico europeo para el desarrollo;

3) un nuevo sistema de contratos, enfocado a los resultados, que facilite la ejecución de las acciones y el control. Antes de finales del 2013 los Estados miembros deberían celebrar un contrato nacional estratégico para el desarrollo, que dé cobertura a la totalidad de la financiación de las políticas de cohesión y asigne a las autoridades de gestión regionales o nacionales las tareas de definir los criterios generales para la selección de los lugares en que realizar las acciones y de los correspondientes recursos, definir el marco institucional adecuado para la consecución de cada una de las prioridades fundamentales, garantizar formalmente la existencia en el lugar en cuestión de una estructura administrativa en condiciones de gestionar los recursos, crear las condiciones que los pilares más abajo garantizan;

4) el ciclo programático actual ha tenido que sufrir las consecuencias de una gobernanza lenta y débil. Una gobernanza reforzada será posible merced a la introducción de *condicionalidades* en el marco institucional y a un ade-

[9] An Agenda for a reformed cohesion policy. A place based approach to meeting European Union challenges and expectations. Informe independiente preparado por Fabrizio Barca a petición de la Comisaria para las Políticas Regionales, abril 2009.

cuado sistema de seguimiento del progreso de gasto; de hecho, la experiencia demuestra que a menudo la debilidad del marco institucional es responsable del fracaso de las acciones;

5) promoción de mecanismos de gasto adicionales, innovadores y flexibles. En este sentido, los requisitos actuales de adicionalidad (la política de cohesión no debe reemplazar el gasto ordinario) pueden ayudar a prevenir una utilización impropia de los fondos estructurales, pero no garantizan que se gasten de forma rápida, completa y eficaz. Por ello es necesario introducir en las políticas de cohesión un elevado contenido en innovación, utilizando, por ejemplo, paquetes integrados de acciones o asumiendo límites geográficos diferentes para determinadas medidas (en forma de conexiones entre ciudad y extrarradio, acciones multirregionales, etc.); la innovación deberá también certificarse en el informe estratégico anual. Asimismo, es necesario dar mayor flexibilidad al sistema de desfinanciación automática, que a veces puede crear la tentación de priorizar la absorción financiera en perjuicio de la calidad de los proyectos; por ello en cada Estado las autoridades de gestión deberían estar en condiciones de coordinarse entre sí para adoptar las diversas estrategias de gasto, adaptándolas a cada contexto;

6) mayor espacio para la experimentación y movilización de los actores locales, a través de la ampliación de la experimentación de enfoques o medidas diferentes y de la formulación de nuevos indicadores basados en las exigencias de la comunidad. Una aportación podría proceder de la propia Comisión, destinando, por ejemplo, el 0,1% de su presupuesto global a acciones territoriales innovadoras;

7) promoción del proceso de aprendizaje y de la evaluación de impacto. La política de cohesión ya ha invertido de forma significativa en el fomento del proceso de aprendizaje; en cuanto al segundo tema, el Informe propone extender la aplicación del método *contrafactual*, por el que se comprueba el impacto de una acción mediante la estimación de lo que habría ocurrido de no haberse llevado a cabo la misma; para ello, se cotejan los resultados obtenidos con la situación de una población "bastante parecida" que no ha sido objeto de la acción;

8) consolidación del papel de la Comisión como centro de competencia. El octavo pilar pretende redefinir y reforzar el papel de la Comisión como cen-

tro de competencia; el papel que se plantea para la Comisión dentro del nuevo ciclo programático exigirá una inversión significativa en recursos humanos y en cambios en la organización, a través de la creación de una *task force* de alto nivel para las prioridades fundamentales, el incremento de la capacidad de evaluación del departamento, la integración de las estructuras organizativas para facilitar la coordinación entre equipos horizontales y unidades geográficas, la creación de un departamento para la investigación;

9) el noveno pilar hace hincapié en la orientación de la gestión financiera y en los controles, al subrayar los cambios significativos que han tenido lugar en este apartado en los últimos años a raíz de la introducción de simplificaciones;

10) el décimo pilar pretende reforzar el sistema político de alto nivel de los "*check and balances*" (controles y contrapesos); con este fin se impulsará la creación de un Consejo formal —a ser posible, bajo la dirección del Consejo de Asuntos Generales— que deberá comprobar los contratos estratégicos nacionales de desarrollo después de su aprobación por parte de la Comisión, certificar los informes estratégicos sobre los resultados conseguidos anualmente a partir del tercer año del ciclo programático, analizar las situaciones específicas en que fuera necesaria una intervención especial de la Comisión. El Consejo debería tener la facultad de emitir recomendaciones.

En resumidas cuentas, el Informe Barca propone confirmar el papel de las políticas de cohesión como motor para el desarrollo de las áreas más débiles de la Unión, modificando los mecanismos de gestión así como el sistema de controles, considerados como los máximos responsables de los retrasos y desviaciones en la utilización de los fondos estructurales.

El Informe Barca —que ha recibido el apoyo del nuevo Comisario Europeo para las Políticas Regionales, Johannes Hahn, quien sustituye a la señora Hubner— y el V Informe sobre Cohesión[10] de la Comisión Europea han sido los textos de referencia durante la compleja negociación sobre la reforma de las políticas de cohesión, que

[10] Invertir en el futuro de Europa, V Informe sobre Cohesión Económica, Social y Territorial, noviembre de 2010.

arrancó hace más de dos años y que finalizará en la segunda mitad del 2013. Obviamente, debido a la crisis, la atención se ha centrado en las inversiones susceptibles de arrojar resultados a corto plazo en el frente del empleo. En este sentido ha sido reorientado especialmente el Fondo Social Europeo.

El nuevo ciclo programático 2014-2020, sin embargo, introduce una novedad más, al prever una nueva categoría de financiación para las regiones cuyo PIB *per cápita* se sitúa entre el 75% y el 90% de la media comunitaria. Estas regiones, definidas como "en fase de transición", se beneficiarán de una ayuda específica para la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020 en materia de eficiencia energética, innovación y competitividad. A partir de los datos actuales, el objetivo de la creación de esta nueva tipología, integrada por 51 regiones y más de 72 millones de personas, es el de dar un nuevo empujón a las regiones que en estos últimos años han incrementado su competitividad pero siguen necesitando inversiones *ad hoc*.

Las regiones "menos desarrolladas", cuyo PIB *per cápita* se sitúa por debajo del 75% de la media de la Unión, seguirán siendo las principales destinatarias de las políticas de cohesión. El porcentaje máximo de cofinanciación para las regiones menos desarrolladas y ultraperiféricas será del 75-85%. Las regiones "en fase de transición" tendrán una cofinanciación del 60%; las más desarrolladas, con un PIB superior al 90% respecto a la media, gozarán de una cofinanciación del 50%. Estas disposiciones son el resultado de una animada discusión política entre los países del norte de Europa —que querían restringir el número de países objeto de las políticas de cohesión únicamente a los nuevos Estados miembros— y países como Italia y España, tradicionales beneficiarios de las políticas de cohesión y al mismo tiempo contribuyentes netos[11] del balance de la Unión, que exigían que se confirmara el papel de las políticas regionales. El debate sigue abierto, ya que la solución que la Comisión tiene intención de proponer para el reparto de los recursos entre regiones y entre Estados miembros suscita grandes preocupaciones. En particular, la adopción de nuevos criterios para el reparto podría perjudicar gravemente las regiones del Objetivo Convergencia[12] del sur de Europa (Italia, España, Portugal y Grecia).

[11] En el lenguaje europeo se define como "contribuyentes netos" a los países que aportan más de lo que reciben en términos de contribución al presupuesto de la UE. Las contribuciones netas más importantes son las de Alemania, Francia e Italia (Cfr. *Il Sole 24 ore*, 11 de julio de 2011).

[12] Cfr. F. Barca, *La coesione... op. cit.*

## LAS POLÍTICAS DE COHESIÓN, EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL Y LA ACCIÓN DE LA CES

Debido a la dificultad de encontrar recursos financieros añadidos, así como a la reducción de las inversiones procedentes de fuera, el papel de las políticas de cohesión cobra mayor importancia de cara a la reducción de las diferencias económicas y sociales existentes entre los diversos Estados miembros y entre sus regiones. Las políticas regionales de cohesión para el periodo 2007-2013 cuentan con 347 mil millones de euros de los 975,5 mil millones del presupuesto global de la Unión (35,6%). La finalidad de los fondos comunitarios es la de mejorar la cantidad y la calidad de los servicios colectivos para los ciudadanos y las empresas a través de inversiones públicas (en infraestructuras, recursos humanos, mejora de la capacidad de la administración pública) y, en menor medida, a través de ayudas a las empresas.

La ejecución de los programas cofinanciados a través de los fondos estructurales comunitarios durante el ciclo 2007-2013 ha puesto en evidencia importantes puntos críticos en todos los Estados miembros, debido tanto a la complejidad del conjunto programático y de su gestión como a los efectos de la crisis económica y financiera, en términos de menor liquidez y menor propensión a las inversiones. En buena medida, estas dificultades parecen hoy superadas ya que, entretanto, ha entrado en su fase decisiva la negociación entre los 27 Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión que deberá llevar, antes del 2013, a la aprobación del presupuesto para el periodo 2014-2020. El escenario financiero se resentirá, como no podría ser de otra manera, de las consecuencias de la crisis global. Ya en el otoño pasado, la Comisión hizo pública su propuesta y puso en marcha el largo y complejo trámite de su aprobación; a comienzos de 2012 se ha formulado la propuesta definitiva, que será sometida al Parlamento, al Consejo Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

Con la propuesta de Marco Financiero Plurianual de 29 de junio de 2011, la Comisión Europea ha adelantado un borrador de presupuestos para el periodo 2014-2020 que prevé 1.025 mil millones de euros en términos de compromiso (1,05% del PIB europeo) y 972,2 mil millones en términos de créditos de pago (1% del PIB europeo). A la política de cohesión se destinan 336 mil millones (el 33% del presupuesto, aproximadamente), con una reducción del 5,3%. Un recorte mucho más importante sufrirá la política agrícola comunitaria (–12,5%), mientras que el incremento se concentrará en investigación e innovación (+45,5%) y en cultura y educación (+86,7%). La propuesta de reglamentos adjunta realiza la reforma de las políticas

de cohesión, orientándolas hacia los resultados en términos de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos europeos[13].

La CES abordó el tema en el Comité Ejecutivo celebrado el 7 y 8 de diciembre de 2011. El documento aprobado en dicha reunión empieza por la consideración de que la crisis económica radical ha modificado hondamente las premisas y el contexto en que se basaba la estrategia Europa 2020. La revisión de los objetivos de dicha estrategia debe enmarcarse en un mercado laboral regulado e inclusivo, capaz de ofrecer a los ciudadanos europeos la oportunidad de un empleo estable y de calidad. El objetivo principal es por tanto la lucha contra el paro y la precariedad, con especial referencia a los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de edad avanzada. Los fondos estructurales, por sí solos, no son suficientes para atajar la crisis. Europa necesita una gobernanza económica diferente, basada en inversiones públicas y privadas, solidaridad e integración social. La CES ve con buenos ojos la idea de la Comisión de implementar una tasa sobre las transacciones financieras y un IVA europeo armonizado. La reciente resolución del CESE sobre la tasación de las transacciones financieras apunta en la dirección correcta.

Sobre esta última propuesta, sin embargo, es necesario plantear exenciones para los bienes esenciales, como la comida. Los recursos obtenidos a través de ambas medidas deberán destinarse a apoyar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico, y no a reequilibrar la deuda soberana de los países. Cualquier hipótesis de recorte del presupuesto plurianual de la Unión es negativa; el objetivo mínimo tiene que ser el mantenimiento del presupuesto en los niveles actuales. Por ello resulta especialmente preocupante la postura de algunos Estados miembros, que están intentando congelar los presupuestos y reducir la aportación a los fondos estructurales. El marco financiero debe reforzarse especialmente en las partidas susceptibles de sostener el crecimiento económico, la cohesión social, la educación y la formación laboral, la innovación, la economía verde y el desarrollo sostenible a nivel nacional y regional.

La consolidación del modelo social europeo, que debe protegerse ante el ataque al que está siendo sometido por parte de la cúpula de la Unión y de muchos Estados miembros gobernados por Ejecutivos de inspiración liberal, es la referencia para la acción de la CES. Ésta se preocupa también por definir la misión que debe asignarse a cada fondo estructural. El Fondo Social Europeo (FSE) debe convertirse en el ins-

[13] La cohesión territorial en Italia a finales de 2011. Informe del ministro para la Cohesión Territorial, Fabrizio Barca, a las Comisiones de Presupuestos de la Cámara de Diputados y del Senado.

trumento de elección para activar la estrategia europea para el empleo. En el contexto excepcional en el que nos encontramos, debe centrar su acción en contrarrestar las consecuencias de la crisis y en proteger a los trabajadores y ciudadanos más desfavorecidos. En definitiva, el sindicalismo europeo apuesta por relanzar el FSE como herramienta básica para la promoción del trabajo digno, la ayuda a la movilidad y la lucha contra el *dumping* social que, en algunos países, amenaza con debilitar la negociación colectiva.

En el marco de la reestructuración del sistema económico europeo, una vez superada la crisis, el Fondo deberá garantizar el apoyo a los trabajadores obligados a cambiar de cualificación profesional o que han perdido el puesto de trabajo, necesitando una reinserción en el mercado laboral. El Fondo Europeo para el Desarrollo Regional debe ser cada vez más el punto de apoyo para afrontar el reto del cambio estructural, de cara a hacer más sostenible y *verde* la economía en todos los sectores productivos. El Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización debe incluirse en el Fondo Social y destinarse específicamente a las políticas de empleo, facilitándose su utilización y garantizándose la coherencia de los principios y las modalidades de acción de ambos fondos.

El sindicalismo europeo considera oportuno que en la evaluación de los beneficios conseguidos se siga teniendo en cuenta los diversos niveles de desarrollo de las regiones; al hilo del debate que se está produciendo a escala internacional, afirma que el PIB *per cápita* no puede seguir siendo el único indicador para la asignación de los fondos estructurales. También deberán tenerse en cuenta otros criterios, como son el desempleo, las tasas de empleo y de actividad, el nivel de las competencias profesionales, los índices de pobreza, el nivel de bienestar e inclusión social, la tasa de fracaso escolar.

El nuevo ciclo programático, como se ha señalado, prevé la nueva figura de las regiones “en fase de transición” (que en el caso italiano serán Abruzzo, Molise, Basilicata y Cerdeña). A esta categoría de regiones se asignará una cuota parte de los recursos sin que ello suponga un menoscabo para las regiones más pobres. Las regiones con desventajas específicas, de tipo geográfico o demográfico (como en el caso de las islas y los archipiélagos, o de las regiones ubicadas fuera de las fronteras de la Unión, las del extremo norte y las de montaña) necesitan ayudas adicionales. La política de cooperación transnacional e interregional del actual Objetivo 3 debe reforzarse también a través de estrategias macro regionales. En lo que atañe a los procedimientos, es preciso coordinar mejor los fondos y dar mayor eficacia a la evaluación de las prestaciones y de los resultados conseguidos, reduciendo las restricciones burocráticas y agilizando el gasto. En cuanto a los indicadores de prestaciones, se de-

berán adoptar criterios tanto cualitativos como cuantitativos, en términos de eficiencia de la medición de la calidad del empleo creado y de ampliación de la inclusión social.

No obstante, la CES expresa sus reservas sobre un modelo de evaluación que vinculara el suministro de fondos de orientación social exclusivamente a los resultados. Y es que, en el caso de la política de empleo y, en general, de las políticas sociales, tienen importancia primordial los aspectos cualitativos a medio y largo plazo. Vincular la percepción de los fondos únicamente a la consecución de resultados inmediatos amenazaría con anular unas políticas que, como en el caso de la del mercado laboral, dan pocos resultados a corto plazo y necesitan acciones de alcance más amplio. Otra novedad del próximo ciclo programático es la llamada *condicionalidad*. En el V Informe sobre Cohesión Económica, Social y Territorial (octubre de 2010), la Comisión Europea propuso incrementar el valor añadido de las políticas de cohesión mediante una mayor concentración temática y la creación de un conjunto de condiciones e incentivos (condicionalidad *ex ante* y condicionalidad relacionada con las reformas estructurales). La CES está interesada en debatir, junto con los demás interlocutores sociales, los nuevos acuerdos entre la Comisión y los Estados miembros sobre las condiciones para el aprovechamiento de los fondos estructurales, pero las condicionalidades deberían permitir definir objetivos seleccionados y eficaces, sin perjudicar a los países menos desarrollados, y deben dedicarse a sostener el crecimiento económico, la reducción del desempleo y la cohesión social.

El sindicalismo europeo está, sobre todo, en contra de la posibilidad de aplicar sanciones financieras o incentivos en materia de fondos estructurales dependiendo del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones previstas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, porque ello podría penalizar a Estados miembros, regiones y territorios ya débiles de por sí. De prevalecer esta idea, la solidaridad europea, aún muy débil, asumiría un aspecto de piel de leopardo como consecuencia del incumplimiento de los objetivos del Pacto, con el consiguiente empobrecimiento de la población de la Unión. El problema del bajo porcentaje de aprovechamiento de los recursos europeos por parte de muchos países debe ser estudiado en sus causas reales, con el fin de definir las herramientas y los incentivos necesarios para incrementar el gasto. En todo caso, sería útil adaptar los reglamentos de gastos a la situación que la crisis económica y el cada vez mayor desempleo han creado, a través de una reducción temporal de las obligaciones de cofinanciación para los Estados miembros menos desarrollados[14]. De esta forma, la CES ha asumido una postura

[14] CES. Propuesta de marco financiero plurianual y política de cohesión de la UE 2014-2020: posición de la CES y petición de consulta, 10 de enero de 2012.

clara e incisiva en el diálogo social, que ha acompañado la tramitación de la reforma de las políticas de cohesión.

## LA EXPERIENCIA ITALIANA: EL PLAN DE ACCIÓN Y COHESIÓN

Desde finales del año 2009, casi todos los Estados miembros han procurado remediar, de forma intensa y progresiva, los retrasos acumulados. Hay algunas excepciones a este respecto; entre ellas, Italia. Para superar las dificultades de la situación italiana, a finales de 2011 el Gobierno acordó con la Comisión el "Plan de Acción y Cohesión". El Plan se presentó a la Comisión el 15 de diciembre de 2011, entrando a formar parte del paquete de medidas aprobadas a comienzos de ese mismo año, conjuntamente con las regiones, para superar los graves retrasos en la ejecución del gasto. Durante los cinco primeros meses de 2011, los programas para la zona del Objetivo Convergencia, donde se daban los retrasos más graves (Calabria, Campania, Puglia y Sicilia, las cuatro mayores regiones del Sur), han llevado a un incremento del compromiso de gasto en un 66% en el caso del FESR y un 60% en el del FSE. También ha sido importante el incremento del gasto certificado a 31 de octubre de 2011 con respecto a la misma fecha del año anterior: +45% (FESR) y +60% (FSE).

Siguiendo las indicaciones de Bruselas, se ha decidido concentrar los recursos de los fondos estructurales en educación, empleo, agenda digital y redes de ferrocarril, reasignando un total de 3.500 millones de euros. Dicha operación exigía una importante coordinación entre los diversos niveles institucionales, para lo cual se creó un Grupo de Acción *ad hoc* con la tarea de concretar una nueva modalidad de cooperación reforzada entre Italia y la Comisión Europea. La revisión estratégica de los programas cofinanciados por los fondos estructurales responde a las Recomendaciones del Consejo de Europa de 12 de julio de 2011 sobre el Programa Nacional de Reforma de Italia, y se basa en la concentración de los programas en torno a las inversiones mayormente susceptibles de relanzar la competitividad del país, a través de sinergias entre programas nacionales y regionales. En concreto, para la educación se prevé reforzar las acciones existentes, gracias a la acción conjunta de los dos programas nacionales FESR y FSE y de los programas regionales FESR y FSE, por un importe total de 1.300 millones de euros (remodelación y mejora de la eficiencia energética de los edificios para la enseñanza, adquisición de equipamientos y tecnologías, mejora de los talleres, mejora de las competencias de los jóvenes y lucha contra la dispersión escolar).

Con respecto a la banda ancha, la acción garantizará la cobertura financiera integral del Plan Nacional de Banda Ancha, para conseguir el objetivo —previsto por

la Agenda Digital UE 2020— de ensanchar la banda hasta 2 Mbps al menos. Además, se definirán las acciones financiables para el desarrollo de la banda ultraancha (redes de nueva generación de hasta 100 Mbps) y para la creación en las regiones del Objetivo Convergencia de centros de datos que desarrollen sistemas de informática en la nube (*cloud computing*)[15]. Los recursos necesarios ascienden a más de 1.500 millones de euros, de los cuales 320 destinados a los centros de datos.

Otro objetivo es el de crear empleo financiando a través de los programas regionales una parte de los costes salariales de los trabajadores de nueva contratación, tal como se acordó definitivamente con la Comisión Europea; a esta acción se destinarán 142 millones de euros. Asimismo, 1.260 millones de euros, procedentes del Programa Operativo Nacional y de los programas regionales "Redes y Movilidad", se destinarán a acciones de mejora del sistema de transportes del sur del país, garantizando la financiación de proyectos ya seleccionados por el Ministerio de Infraestructuras y Transportes; especial atención se prestará a puertos, interpuertos, aeropuertos y ferrocarriles. La finalización de estas acciones está prevista para el año 2015. Para la red ferroviaria del sur del país, que padece atrasos realmente insostenibles, también será necesario garantizar la cobertura financiera de las acciones que, debido a su larga duración, no podrán estar acabadas en el 2015 (fecha límite fijada por el mecanismo N+2, que obliga a finalizar las acciones antes de que expire el segundo año desde la adopción del ciclo programático).

Desde el punto de vista operativo, el Grupo de Acción, del que también forman parte las oficinas de las Direcciones Generales europeas competentes y las regiones, establece qué acciones responden a los objetivos del Plan, define los resultados a perseguir, comprueba la existencia de las condiciones necesarias para garantizar la eficacia de las acciones mismas, asigna las responsabilidades, fija las modalidades de intervención, así como los instrumentos específicos de cada programa y las fuentes de financiación, concreta los tiempos de ejecución, realiza el seguimiento constante de los progresos de la acción, con especial referencia a las etapas fundamentales definidas para cada año, precisando y promoviendo las medidas correctivas que se consideren necesarias.

En conclusión, el debate sobre los presupuestos europeos constituye un punto crucial para las perspectivas de crecimiento y cohesión de la Unión. Se trata de impedir que se siga apostando por atajar la crisis exclusivamente a través de políticas

[15] En informática, la expresión define un conjunto de tecnologías que permite, en forma de servicio prestado por un proveedor a un cliente, memorizar, archivar y procesar datos.

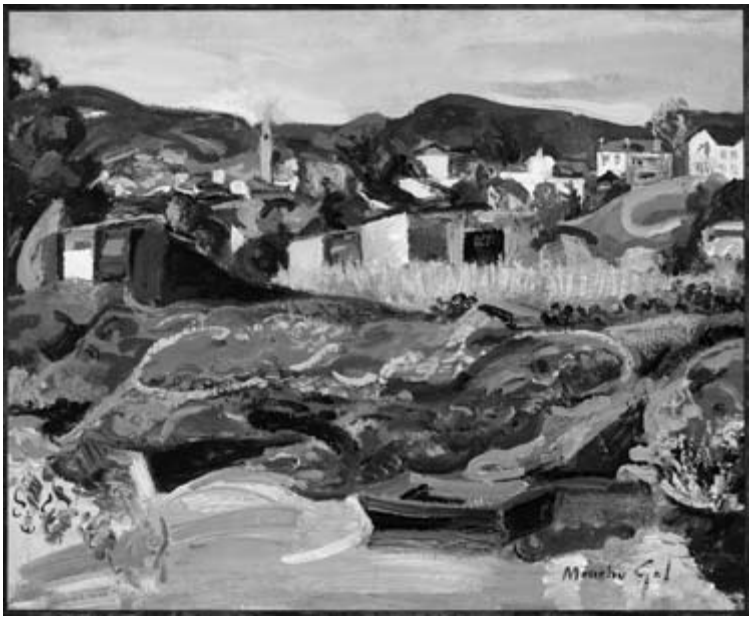
de austeridad financiera, en perjuicio de las rentas y de las condiciones de vida de una mayoría de la población de todos los Estados miembros. Las mujeres y los jóvenes son los colectivos más afectados; en el sur de Italia, el 50% de las mujeres no encuentra un puesto de trabajo. Asimismo, de acuerdo con las últimas estadísticas disponibles, un joven de cada tres está buscando trabajo y corre el riesgo de verse abocado a una existencia precaria. A lo largo de este último año se han perdido un millón de puestos de trabajo en la franja de edad de hasta 34 años.

La situación es muy parecida en España, donde el paro ha aumentado de forma importante, afectando a todas las comunidades autónomas. Los Gobiernos de los diversos países de la Unión están cuestionando, con sus medidas, el propio modelo social europeo. Mientras no se realice una política fiscal europea basada en un reequilibrio entre las rentas del trabajo, que hoy soportan el grueso de la carga, y las rentas del capital, seguirán pagando los de siempre. Existe un peligro añadido: las políticas de rigor financiero están poniendo en duda la idea misma de una Europa como agregación política basada en la democracia y la participación popular.

Una Europa sometida al “dios mercado”, que pierda de vista temas como el ensanchamiento de la democracia y la plena implicación de los interlocutores sociales en la toma de decisiones de política económica, suscitará cada vez más desconfianza y localismos cerrados, poniendo en duda incluso el proyecto originario de una Europa faro de la paz en el mundo. El sindicato tiene la tarea fundamental de recuperar la filosofía en que esa idea descansa y de impedir que de la crisis global salga un continente más pobre, con menos derechos, con instituciones democráticas más débiles. También, por ello, la dimensión europea del compromiso sindical se vuelve cada día más esencial de cara a la salvaguarda y el relanzamiento del papel y de la fuerza de los sindicatos nacionales.

**Jesús Cruz Villalón**

# El impacto de la nueva gobernanza europea sobre las reformas nacionales de la legislación y políticas laborales



*Los Lezones*. *Irún,* 1986. Menchu Gal.

*La profunda y prolongada crisis económica que estamos sufriendo está impactando notablemente sobre las medidas recomendadas desde la Europa comunitaria de reforma estructural de las legislaciones y políticas laborales nacionales. Destaca, al respecto, tanto la orientación de las medidas —estrictamente conectadas con las finalidades económicas de superación de la crisis—como, en conexión con ello, las técnicas más informales y menos institucionalizadas a través de las que se canalizan dichas recomendaciones. Estas transformaciones están manifestando nuevas formas de gobernanza europea, que ponen en riesgo la necesaria transparencia de las actuaciones efectuadas a nivel europeo como una depauperación del diálogo social en ese mismo ámbito europeo.*

## 1. UNA FÓRMULA Y ORIENTACIÓN CLÁSICAS DE INTERVENCIÓN

EL proceso de construcción del proyecto europeo, aunque se ha centrado desde sus inicios en la vertiente estrictamente económica, de profundización en la implantación de una gran economía a escala regional, sin embargo no ha dejado de tener presente la evolución del mercado de trabajo, aunque sólo fuese porque este incide notablemente sobre la efectividad misma del crecimiento económico. Más aún, a pesar de haber sido un proceso complejo y con multitud de obstáculos, el mismo proyecto europeo ha tenido desde su arranque, como una de sus señas de identidad más destacadas, el asentamiento de lo que ha venido en denominarse el modelo social europeo, como fórmula que pretendía garantizar un equilibrio entre el logro de un crecimiento económico sólido basado en la economía de mercado y una paralela defensa de la cohesión social que propiciara una atención a los intereses de los trabajadores en su inserción dentro de un mercado de trabajo cada vez más complejo.

Probablemente, lo que ha variado más en los últimos tiempos haya sido la técnica a través de la cual se ha desplegado esa intervención de la Unión Europea sobre lo laboral, así como la orientación misma de esa intervención, es decir la finalidad buscada con la influencia que las instituciones comunitarias pretenden desarrollar sobre las políticas laborales nacionales.

En una primera larga fase, la intervención por parte de las instituciones comunitarias, a pesar de su singularidad, ha respondido a una técnica con pautas bastante clásicas. Ha consistido esencialmente en la conformación de un aparato de normas reguladoras del mercado de trabajo, con vistas esencialmente a establecer una cierta convergencia de regímenes jurídicos laborales; convergencia que se ha intentado llevar a cabo por medio de la fijación de un umbral mínimo de derechos de tutela a favor de los trabajadores. Ello, sobre todo, se ha concretado en la aprobación de un cúmulo ya significativamente importante de Reglamentos y, especialmente, de Directivas en materia laboral, que han permitido diseñar una amplia política social en ámbitos bien diversos: libre circulación de trabajadores, reestructuraciones empre-

sariales (despidos colectivos, transmisión de empresa y protección económica frente a situaciones de insolvencia empresarial), seguridad y salud en el trabajo, igualdad de tratamiento en el empleo y en las condiciones de trabajo, primero centrado en la paridad de tratamiento de la mujer en el trabajo y posteriormente extendida a la generalidad de la tutela antidiscriminatoria por cualquier causa de exclusión, ordenación del tiempo de trabajo, tutela frente a formas de contratación singulares que mostraban mayores riesgos de precariedad laboral (contratos temporales, a tiempo parcial, teletrabajo, empresas de trabajo temporal), reglas favorecedoras de la conciliación entre la vida familiar y laboral, etc. Se trata de todo un aparato normativo que ha influido con efectividad sobre la evolución de las legislaciones laborales nacionales, desembocando en ese resultado material de progresiva aproximación de las legislaciones nacionales de los diversos Estados miembros.

En paralelo a ello, el desarrollo de esta intervención ha conducido igualmente a situar como otra de las señas de identidad de la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de lo laboral, la presencia y fomento del diálogo social. Diálogo social que se ha potenciado a diversos niveles, tanto el general europeo como el propio o específico ámbito empresarial, sin desmerecer el impacto que igualmente ha tenido en las prácticas nacionales de concertación social. Particularmente a partir de la aprobación del Tratado de Maasricht en 1992 se propició que el proceso de adopción de decisiones de avance en la política social europea y, más en general, de diseño de todas cuantas políticas públicas pudieran incidir sobre el empleo y las condiciones de trabajo, se sometiesen a un procedimiento de consulta con los interlocutores sociales, que otorgara un protagonismo relevante a las organizaciones sindicales y empresariales en el diseño del propio proyecto europeo. Especialmente acabado ha sido el modelo de doble consulta a efectos de la elaboración de las Directivas en materia laboral, pero no solamente se ha circunscrito al ámbito de la elaboración escrita de textos estrictamente de vinculación jurídica, sino igualmente de programación de las complementarias políticas comunitarias.

Asimismo, esta impronta de atención al protagonismo de las representaciones de los trabajadores se ha verificado a través del establecimiento de canales de participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas, especialmente de aquellas que puedan tener mayor repercusión sobre procesos de reestructuración empresarial; acudiéndose al efecto a la implantación de mecanismos variados de información y consultas, con vistas al logro de acuerdos entre la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores. El cúmulo de Directivas que han actuado sobre este otro terreno igualmente ha sido relevante.

Como colofón de todo ello, el reconocimiento del carácter vinculante de los tradicionales Derechos fundamentales de ciudadanía en el marco de un modelo social y democrático, especialmente en su plasmación al mundo del trabajo, ha completado un modelo social bastante incisivo en muy diversos ámbitos de las relaciones laborales. A estos efectos resultó decisiva la aprobación del Tratado de Niza, donde se le otorgó valor jurídico vinculante a la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales, entre los cuales se incorporan importantes reglas de afectación a las relaciones laborales.

Todo lo anterior ha concluido por conformar un acervo comunitario en materia laboral, que ha permitido un proceso de influencia de doble dirección entre la legislación laboral de los Estados miembros y el correlativo ámbito europeo.

## 2. ELEMENTOS DE AGOTAMIENTO DE LA INTERVENCIÓN CLÁSICA

Ese acervo permanece vivo en la realidad europea actual, manteniendo su influencia sobre la realidad laboral de los diversos Estados miembros de la Unión, sin que se aprecie una voluntad de marcha atrás, en el sentido de desregular todo ese aparato normativo clásico, ya bien asentado y consolidado entre nosotros. No obstante, lo que también se aprecia desde hace ya bastante tiempo es una ralentización en el uso de esos mecanismos clásicos de intervención sobre la configuración de un entramado homogéneo de normas laborales de tutela de los trabajadores, seguida de un práctico bloqueo de la actuación en esa línea, con el surgimiento en paralelo de nuevas técnicas de actuación tan incisivas como las más tradicionales.

Es cierto que ese acervo comunitario era ya bastante extenso e influyente, pero desde luego no ha llegado a cerrar toda la temática posible de contenidos sobre los que se puede desplegar la política de armonización legislativa. Basta para ello con hacer el contraste entre la lista de Directivas laborales vigentes en estos momentos y la relación de contenidos posibles objeto de dicha armonización, conforme a lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Cuando menos faltarían desarrollar materias significativas, como serían las siguientes: seguridad social y protección social de los trabajadores, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato de trabajo, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países, integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, lucha contra la exclusión social (art. 153). A lo que habría que añadir la posibilidad siempre abierta de revisión y actualización de las materias sobre las que ya se ha actuado en el pa-

sado. Sin embargo, nada de esto se ha intentado ni hay proyecto de hacerlo en el inmediato futuro.

Diversas circunstancias parecen estar influyendo en esta situación, que podríamos calificar de parálisis en la actuación armonizadora de la legislación laboral, tan propia de la primera fase de arranque de la Europa comunitaria.

Ante todo, puede intuirse que los contenidos que faltan por abordar en ese listado del Tratado pueden afectar a materias que hoy en día presentan mayores disparidades de valoraciones y voluntad de intervención por parte de los diversos Estados miembros, de modo que se intuye que resultarían más difíciles de lograr las mayorías requeridas para aprobar las correspondientes Directivas de armonización. Este dato puede verse acentuado en mayor medida a partir de la ampliación de la Unión a los países de la Europa del este, con visiones muy distintas a las tradicionales en materia laboral, lo que hace aventurar una dificultad redoblada en lograr superar los obstáculos determinados por las mayorías requeridas para la aprobación de tales Directivas. La prueba más elocuente de ello es que la Comisión Europea en estos momentos no tiene en su cartera ninguna propuesta de Directiva digna de mención en este ámbito.

Pero, es más, ni siquiera se advierte propuesta significativa a canalizar por la que podría constituirse como vía alternativa, ante el bloqueo derivado por la ausencia de iniciativa directa de parte de las instituciones comunitarias. Me refiero en concreto a la puesta en marcha de los mecanismos de consulta y negociación entre las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito comunitario, que pudieran desembocar en la aprobación de un acuerdo europeo, fuese o no objeto de posterior reforzamiento comunitario por la vía de aprobación de la correspondiente Directiva. El último acuerdo colectivo europeo de esta naturaleza se remonta a dos años atrás y no hay tampoco perspectivas de que se acometa algún tipo de iniciativa nueva por esta otra vía.

De otro lado, es posible que también haya influido el hecho de que una de las materias que en estos momentos puede situarse en el centro de atención de las instituciones europeas afecte a los contenidos para los cuales el Tratado de Funcionamiento expresamente excluye la posibilidad de la legislación de armonización. Me refiero en concreto a todo lo relativo al régimen de retribución (art. 153.5 TFCE). En estos momentos, es bien sabido que a las instituciones comunitarias les preocupa especialmente la evolución de los salarios y su impacto sobre la inflación, a la vista de que la moneda única condiciona notablemente las políticas económicas nacionales. Y justamente, lo que no cabe a tenor del Tratado es una imposición directa

de criterios regulativos del salario por vía de la más clásica política de armonización legislativa a través de la técnica de las Directivas laborales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que a partir de un determinado momento la atención de las instituciones comunitarias se ha centrado especialmente en el diseño de las políticas públicas en materia laboral, concediendo especial interés a las políticas de empleo, lo que como efecto reflejo en paralelo ha determinado un menor empeño en actuar sobre lo regulativo; es decir, una aparente decadencia del interés por la política de armonización de las legislaciones laborales nacionales en la medida en que los esfuerzos se concentran en las medidas de fomento del empleo. De ahí que a partir de un determinado momento adquieran una mayor relevancia las actuaciones de coordinación de las políticas de empleo, vertiente sobre la que se pretendió actuar con notable intensidad a partir de finales de la década de los años noventa. Ello quedó especialmente reformado a partir de la aprobación del Tratado de Amsterdam en 1997. Eso sí, también ese frente parece que en los últimos tiempos manifiesta un cierto agotamiento, cuando menos a resultas de un balance no muy favorable de los resultados materiales de las técnicas empleadas por las instituciones comunitarias, particularmente a través del denominado método abierto de coordinación. En un principio se presentó como muy novedosa la programación de objetivos y de aportación de buenas prácticas por parte de los diversos Estados miembros, si bien da la impresión de que al final su materialización práctica no ha tenido impacto real en la superación de los déficits de los respectivos mercados nacionales de trabajo.

En definitiva, todo lo anterior podría resumirse diciendo que en los últimos tiempos la política social y, en particular, la laboral de las instituciones europeas apenas presenta novedades dignas de mención: prácticamente no se ha aprobado ninguna Directiva de armonización de la legislación laboral, la coordinación de las políticas de empleo se encuentra en una situación de notable atonía y ni siquiera se observan iniciativas de presentación de propuestas normativas en esta materia.

## 3. UN ESCENARIO NOVEDOSO, CON NUEVAS ORIENTACIONES Y OBJETIVOS

Las últimas consideraciones nos podrían llevar a pensar que todo ello desemboca en un cierto desentendimiento por parte de la Europa comunitaria respecto del devenir de la actuación de los poderes públicos nacionales sobre el mercado de trabajo, sea en su vertiente de lo regulativo o en el ámbito de las políticas públicas de orientación de su evolución. En definitiva, podría llevar a pensar que se ha producido

un abandono de toda actuación de la Unión Europea sobre las políticas laborales. Y, sin embargo, nada más lejos de la realidad tal previsión, pues lo que se observa es todo lo contrario: una acentuada preocupación de las diversas instituciones europeas sobre la evolución del modelo laboral en los respectivos países europeos, especialmente de aquellos Estados miembros que se están mostrando más vulnerables frente al nuevo escenario de crisis de la Europa del euro, que tiene un indiscutible impacto sobre el empleo en tales países. Más aún, lo que se aprecia es que en estos países más vulnerables a los efectos de la crisis económica se están produciendo importantes reformas de sus respectivas legislaciones laborales a impulsos de diversas instancias europeas.

Lo que sucede es que ahora el punto de vista con el que se analiza y diagnostica el modelo laboral de los respectivos países es de signo bien diverso y, por tanto, también resulta bien diferente la orientación y finalidad con la que se pretende se desarrollen las reformas legislativas laborales en dichos Estados miembros, por la repercusión que éstas tengan sobre la situación económica general.

En estos momentos, los balances que se efectúan en este ámbito se centran en lo básico, en analizar el impacto negativo que pueda tener el modelo laboral imperante en los respectivos países europeos en orden a profundizar en un modelo económico fuertemente globalizado e intensamente competitivo, donde debe primar el objetivo de favorecer la libre concurrencia empresarial, de establecer plenamente la libre prestación de servicios, de impulso a la productividad empresarial. Se trata, por tanto, de evaluar hasta qué punto la regulación del mercado de trabajo provoca efectos obstaculizadores del desarrollo empresarial en el marco de una economía globalizada; y, de manera muy inmediata, identificar hasta qué punto los patrones y prácticas laborales dificultan la superación del actual escenario de crisis económica, cuando no subrepticiamente se viene a considerar que son precisamente determinados modelos tuteladores del trabajo subordinado los que acentúan o directamente provocan que estos concretos países muestren mayores dificultades de respuesta frente a la crisis económica y, por derivación, del empleo. A tal efecto, se viene a considerar que tales modelos de tutela acaban provocando situaciones negativas de rigidez, que bloquean las adecuadas medidas de reestructuración empresarial frente a la crisis, con la conclusión lógica de que procede abordar reformas estructurales de tales modelos.

El paradigma que se defiende como ideal desde las instituciones comunitarias es el bien conocido objetivo de instaurar un modelo de flexiseguridad laboral, entendido éste de muy diversas formas según quien lo propugne, pero que tiene como hilo conductor común en lo finalista el lograr un adecuado equilibrio entre los reque-

rimientos empresariales de flexibilidad y las correlativas expectativas por parte de los trabajadores de seguridad en el empleo. Eso sí, conviene inmediatamente advertir que, sea cual sea la lectura que se haga del significado de ese gran objetivo de la flexiseguridad, cuando se desciende al terreno más inmediato de las concretas medidas que se considera se deben acometer a estos efectos, se observa un cierto desequilibrio en los contenidos de las medidas a adoptar en esas reformas que se propugnan como estructurales; es decir, las medidas concretas propuestas se decantan claramente a favor de lograr sobre todo atender a los requerimientos empresariales de flexibilidad, con menor atención a los presuntos desequilibrios que deben compensarse y por tanto igualmente venir acompañados de garantías de seguridad laboral.

Comoquiera que los diagnósticos y evaluaciones de la situación de esos países más vulnerables a la crisis se hacen desde una ponderación de presencia en los mismos de notables rigideces de partida, las propuestas reformadoras esencialmente van en la línea de propugnar la incorporación de más medidas flexibilizadoras, en muchas ocasiones resultando de menor trascendencia el concreto diseño de tales medidas en contraste con el resto de los intereses en juego. De ahí que en muchas ocasiones se desemboque en temáticas comunes a ser objeto de dichas reformas estructurales, entre las que pueden destacar especialmente las siguientes como objetivo de las medidas propugnadas desde las instituciones comunitarias:

— Un régimen de fijación de los salarios que abandone los procedimientos de indiciación de los mismos conforme a la evolución de la inflación y en el que sea referente principal la progresión en la productividad de las empresas en las que se presta servicios. Naturalmente, resulta fácil de percibir la vinculación de este tipo de propuestas con los objetivos de política económica propugnados desde las instituciones comunitarias, donde se pretenden reforzar los elementos de eficiencia económica del conjunto de los Estados miembros, particularmente incrementando la productividad y competitividad en el conjunto de la Unión europea.

— Una reforma de la negociación colectiva que acentúe la influencia del convenio colectivo de empresa, con paralela pérdida de influencia de los convenios colectivos sectoriales, por tanto propugnando un modelo de descentralización de la estructura de la negociación colectiva. Se trata de un objetivo en gran medida instrumental al precedente, en la medida en que se considera que es el convenio de empresa el instrumento más idóneo para efectuar esa conexión entre salarios y evolución de la productividad en cada concreta empresa.

— Una preocupación por los costes del despido, especialmente respecto de aquellos países que se considera muestran mayores cuantías en las indem-

nizaciones por despido, sea derivada de la legislación laboral o sea por las prácticas consolidadas en los respectivos sistemas de relaciones laborales. En los mismos términos se trata de un objetivo instrumental, en el sentido de que a la postre se trata de acentuar los instrumentos laborales que permiten la competitividad y productividad empresarial; por tanto, entendiendo que es oportuno favorecer la capacidad de incremento de ambas por la vía fácil de adecuar las dimensiones de las plantillas de las empresas a las fluctuantes exigencias del mercado de bienes y servicios.

— Una intervención dirigida a superar escenarios de segmentación o dualidad en el mercado de trabajo, bien lo sean en atención a la situación contractual de los respectivos grupos (temporales frente a indefinidos) o de la dispar situación en cuanto a las mayores o menores dificultades en la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo (jóvenes, trabajadores descualificados, de edad avanzada). En este caso puede resultar más complejo identificar los fines últimos de este objetivo, por cuanto que al situarse los objetivos en el terreno de la estricta eficiencia económica, no parece razonable pensar que en este ámbito las instituciones comunitarias estén preocupadas por los efectos negativos de un funcionamiento distorsionado del mercado de trabajo que provoque injustificadas diferencias de tratamiento entre diversos grupos sociales; a la postre lo que preocupan son los efectos que este tipo de segmentaciones o dualidades del mercado de trabajo puedan provocar sobre la eficiencia económica. Por ello, lo relevante al final es identificar cómo se concretan las específicas medidas que se proponen para revertir el escenario de segmentación laboral.

  Dicho con cierta simplicidad, puede advertirse que el diagnóstico de la segmentación en este ámbito viene sucedido de una valoración de que ello se produce a resultas de una excesiva tutela de los grupos de trabajadores que no sufren la precarización laboral derivada de la dualidad laboral y, por tanto, las propuestas van en la línea de propugnar una igualación a la baja, es decir, una reducción de los estándares de tutela de quienes se consideran como sobre protegidos; mecanismo que ahora sí podría explicar más fácilmente la conexión de este objetivo con la finalidad última de reforzamiento de la eficiencia económica por la vía de la competitividad en costes.

— La necesidad de propiciar una prolongación de la vida laboral de los trabajadores de edad avanzada, con vistas a la postergación de su jubilación y, por tanto, de intervención sobre el equilibrio financiero de los sistemas públicos de Seguridad Social. Aquí naturalmente nos situamos en otro terreno,

pero sin abandonar por ello la perspectiva eminentemente económica de funcionamiento general del sistema. Ahora se trata de atender al cumplimiento de los objetivos de contención del déficit público y, por derivación, de la deuda pública; el equilibrio financiero de las pensiones públicas resulta clave a estos efectos y el mismo presenta mayor dificultad cuando se produce un intenso envejecimiento de la población que conduce a un incremento del número de años de disfrute de la pensión de jubilación; comoquiera que de nuevo ello no se desea afrontar por la vía del incremento de las cotizaciones sociales (por el impacto que ello produciría de nuevo sobre el coste final de los bienes y servicios colocados en el mercado, con la consiguiente repercusión sobre la competitividad) se orienta la actuación hacia una contención de la tendencia al incremento de los años de disfrute de la pensión de jubilación.

En definitiva, aun cuando la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de la política laboral ha presentado desde su arranque una fuerte impronta económica, en estos momentos dicha perspectiva se acentúa al máximo. Se produce un cierto camino de ida y retorno en la evolución de la intervención comunitaria, en el sentido de que en sus orígenes la justificación de la intervención era estrechamente económica, con la intensificación sucesiva de la política comunitaria adquirió ciertos rasgos de autonomía por la búsqueda de logros propios en el ámbito del asentamiento del modelo social europeo, volviéndose en los últimos tiempos a concentrar la atención en lo estrictamente económico y, por ello, con abandono de los objetivos genuinamente sociales del proyecto de construcción europea.

## 4. UNAS NUEVAS TÉCNICAS DE ACTUACIÓN, ACOMPASADAS A LOS NUEVOS OBJETIVOS

A tenor de los actuales objetivos propuestos de manera sucinta anteriormente, lo primero que se constata es que la orientación de los mismos impacta inmediatamente también sobre los aspectos de procedimiento, es decir, en las técnicas utilizadas para lograr tales objetivos.

Ante todo, en sentido negativo, para lograr tales finalidades, ya no es instrumento idóneo el de actuar sobre los mecanismos previstos en el Tratado como propios para el diseño de las políticas laborales. No resulta útil a tal efecto acudir a los procedimientos de aprobación de Directivas de armonización de la legislación laboral, siendo sólo parcialmente posible emplear los mecanismos de coordinación de las polí-

ticas de empleo. Desde luego, no cabe actuar sobre las Directivas de armonización cuando los aspectos claves de las materias sobre las que se quiere se acometan reformas estructurales no se encuentran dentro del listado del precepto del Tratado al respecto: salarios y negociación colectiva. De otro lado, porque la finalidad que se pretende no puede lograrse a través de la fijación de reglas mínimas de cierta homogeneización de condiciones. Asimismo, no resulta útil por cuanto que se pretende una actuación de respuesta rápida por parte de los diferentes Estados miembros interpelados, en tanto que la técnica legislativa de transposición de las Directivas viene a resultar lenta en exceso. Finalmente, tampoco se puede desconocer que esas medidas se desea que las adopten no el conjunto de los Estados miembros, sino tan sólo aquellos que en estos momentos presentan mayor vulnerabilidad económica en el contexto de la crisis del euro.

Por ello, se buscan otros canales de influencia desde Europa sobre la dirección de las medidas de reestructuración laboral que se estima deben acometerse en ese tipo de Estados miembros. Se trata de técnicas de intervención que, desde el punto de vista jurídico formal pueden considerarse de menor vinculabilidad, pero que indiscutiblemente en la práctica se manifiestan de una considerable coercibilidad en términos políticos por los manifiestos condicionamientos que llevan aparejados, en términos tales que en la práctica muestran una superior efectividad a otros instrumentos más clásicos y que formalmente se pueden presentar como de superior valor en términos jurídicos.

En efecto, en unas ocasiones derivan de documentos oficiales de las propias instituciones comunitarias por medio de los cuales se efectúan análisis generales de diagnóstico de la situación económica de determinados Estados miembros, a la luz del cumplimiento de las estrategias globales de la Unión Europea. En concreto, al hilo del desarrollo de la Estrategia Europea 2020, o ámbitos de actuación más específicos como puede ser el Pacto por el Euro Plus, se efectúan determinadas orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, donde de forma muy genérica se formulan las pautas de actuación convenientes en cada uno de ellos[1]. De mucha mayor relevancia es que el mismo va sucedido en el tiempo por otro documento específico dirigido en concreto para cada uno de los Estados miembros, donde, para el caso de España por ejemplo, junto a recomendaciones en el ámbito de la estrategia presupuestaria de consolidación fiscal, reestructuración del sector financiero, de eficacia del sistema fiscal de ingresos y de liberalización de servicios profesionales, se efectúan específicas recomendaciones en materia de retraso de la edad de jubilación,

[1] Así, Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010 (DOUE de 24 de noviembre de 2010), relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

negociación colectiva, evolución de los salarios, flexibilidad a las empresas, reducción de la segmentación del mercado de trabajo y fomento del empleo juvenil[2].

Sin embargo, lo especialmente significativo en esta materia es que se pretende influir sobre las decisiones políticas de los correspondientes Estados miembros de forma incisiva, para lograr los mencionados objetivos de reforma estructural por canales paralelos a los precedentes, a los habituales y, singularmente, a los estrictamente institucionalizados. De este modo, se alteran las prácticas de la gobernanza europea, a través de pulsiones de influencia sobre las decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros por canales diversos a los estrictamente contemplados en los Tratados. Nos referimos a canales de actuación más informales y, en cierto modo, menos conocidos públicamente, de modo que su conocimiento y descripción es más difícil de realizar. En todo caso, por la trascendencia pública que tienen algunos de ellos, se puede intuir que el discurrir de la gobernanza europea en los últimos tiempos se altera respecto de lo institucionalmente previsto.

Así, en unas ocasiones se trata de una intervención directa de los Gobiernos de los Estados miembros claves en el diseño de la política económica europea, que actúan sobre las concretas decisiones de ciertos Estados miembros, condicionando su actuación por la indiscutible influencia que tienen sobre la marcha de las propias instituciones europeas. En sentido negativo, pierden capacidad de gobernanza directa la Comisión Europea y el Presidente del Consejo, por cuanto que se produce un cierto *by pass* de los mismos, con actuación directa de los Gobiernos fuertes sobre los Estados miembros en situación más periférica y de debilidad económica en estos momentos.

En otras ocasiones, se producen actuaciones de instituciones europeas ajenas a la Comisión, que no ostentan competencias formales de diseño de las políticas económicas, y menos de las políticas laborales, pero que progresivamente asumen un rol de superior influencia por el impacto sobre la crisis económica europea debido a la existencia de la moneda única, así como su capacidad de actuación frente a las dificultades de ciertos Estados miembros para financiar su deuda pública en el mercado. En estos términos, es conocido por todos el papel ciertamente influyente que viene asumiendo de manera indirecta el Banco Central Europeo en el desarrollo de todas las reformas estructurales, incluidas las laborales, desbordando el ámbito estricto de lo que constituyen sus competencias desde la perspectiva institucional del entramado europeo.

---

[2] Así, para España, Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 (DOUE de 19 de julio), relativa al Programa Nacional de Reformas de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014).

Lo anterior no es incompatible con el desarrollo habitual de la acción de las instituciones comunitarias oficiales a efectos del diseño del conjunto de las políticas correspondientes, particularmente las económicas y laborales. En concreto, aparentemente ello no provoca una ausencia de producción de los tradicionales documentos comunitarios por parte de la Comisión y el Consejo. Eso sí, resulta clave el momento en el que se verifica esto último, pues es revelador del margen real de influencia que asumen las mismas. En efecto, puede intuirse que tal producción documental lo es en las más de las ocasiones *a posteriori* de una generalizada fase informal previa por los canales paralelos antes aludidos, lo cual permite sospechar que actúan en un momento en el que la decisión política ya se encuentra esencialmente adoptada y, por ende, su actuación no pasa de desplegar un rol meramente técnico.

Dos consecuencias relevantes presentan estas nuevas técnicas de actuación en la gobernanza europea en la actualidad.

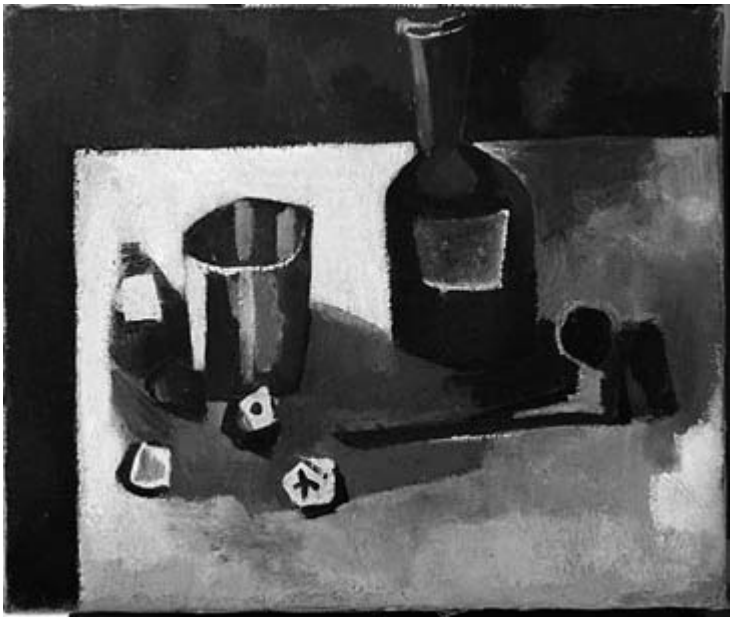
La primera de ellas consiste en el hecho de que al tratarse de canales informales y de intervención relativamente discreta, no siempre se produce una actuación suficientemente transparente, de modo que trascienda al público en general, permita un debate político abierto y propicie la argumentación de apoyo a las medidas que se proponen adoptar en cada uno de los Estados miembros afectados.

La segunda de ellas, íntimamente unida a la precedente y a la postre la de mayor relevancia, es que con estos mecanismos informales vienen a menos los procedimientos de diálogo social. Presupuesto imprescindible de que se desarrolle un diálogo social efectivo y fructífero, es que se sustancien debidamente los procedimientos institucionalizados de adopción de decisiones por parte de los órganos correspondientes de la Unión Europea. Especialmente ello es así cuando en el espacio de la informalidad europea no suele darse juego a las organizaciones sindicales y empresariales representativas. Con ello, el protagonismo de estas instancias se reduce notablemente, pierde fuerza su margen de maniobra y, como efecto que acentúa lo anterior, se debilita aún más la transparencia del sistema decisional en la Unión Europea.

A la postre, todo lo anterior, de consolidarse y generalizarse, puede desembocar en un marcado empobrecimiento democrático en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, con la consiguiente repercusión sobre el ámbito de las relaciones laborales. Confiemos en que esto sólo responda al escenario de excepcionalidad que estamos viviendo y quepa una reconducción de la gobernanza europea, tanto por lo que se refiere a sus objetivos como a sus técnicas de actuación.

**Julia López**

# Políticas de solidaridad y estrategias sindicales: las propuestas de la Confederación Europea de Sindicatos



*Bodegón gris*. h. 1945. Menchu Gal.

*El modelo de sindicalismo europeo ha pasado por diferentes etapas, entre las que destaca el periodo neo-corporativo que dio lugar a las Directivas negociadas, poderoso instrumento de irradiación de principios y derechos sociales, desarrollados por las sentencias del Tribunal de Justicia y por la legislación y jueces de los países miembros. A este periodo siguen etapas más complejas, con combinación de instrumentos de acuerdos y* soft law.

*La CES mantiene que las respuestas que se están dando desde la Comisión Europea a la crisis financiera y económica no son posibles de asumir. En el Manifiesto de Atenas apuesta por una gobernanza que atienda a las personas y no a los mercados. La Carta Social Europea aparece como una pieza angular en todo el sistema de protección de los derechos sociales en Europa.*

*Las políticas de la* troika *para afrontar la crisis económica han tenido como resultado un incremento de las desigualdades y una dejación de los principios que definen el Estado social y democrático. Las reformas laborales que se están poniendo en marcha no respetan ni siquiera lo que la OIT denomina trabajo decente.*

## I. SINDICALISMO EUROPEO Y MODELO NEO-CORPORATIVO

UNO de los principales problemas con el que se enfrentan hoy los ciudadanos de la Unión Europea es que las políticas de ajuste a la crisis se están haciendo desde la *troika* (representantes del BCE, FMI y CE), con una falta absoluta de debate democrático en las instituciones legitimadas para tomar las decisiones políticas. Los mercados han impuesto un sistema que altera las reglas de juego de los sistemas democráticos e impiden tomar medidas a los países miembros, en base a su soberanía, que difieran de las ordenadas desde los poderes financieros.

Los sindicatos, como actores sociales, están bajo una campaña de deslegitimación que, ignorando tanto la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea como nuestro texto constitucional, impone una invisibilidad a las opciones de solidaridad, para evitar así cualquier debate que pueda cuestionar las estrategias de implementación de unas políticas de austeridad basadas en la falsedad de que nuestro país presenta un nivel de deuda pública insostenible.

El objetivo aquí es plantear cómo son posibles otras políticas de ajuste a la crisis más solidarias y tomando la referencia de la Confederación Europea de Sindicatos.

El modelo de sindicalismo europeo ha pasado por diferentes etapas en su evolución, dentro de las que ocupa un puesto de relevancia el periodo neo-corporativo que dio lugar a las Directivas negociadas. Estas normas comunitarias no solo han impactado en el nivel comunitario, imponiéndose una serie de principios constitutivos de la gobernabilidad en la UE, sino que además han supuesto la puesta en marcha de un constante *spill over* de adaptación que se impone a los países miembros. En este sentido, las normas negociadas son un poderoso instrumento de irradiación de principios y derechos sociales, que son desarrollados por las sentencias del Tribunal de Justicia y por la legislación y jueces de los países miembros. Es importante ver algunos de estos principios y derechos de forma específica.

Un primer ejemplo sería la Directiva negociada 97/81 de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre trabajo a tiempo parcial.

El derecho de igualdad y no discriminación para los trabajadores a tiempo parcial sienta la proporcionalidad de derechos como base de los derechos de este grupo de trabajadores, entendida desde la igualdad y no discriminación respecto a los trabajadores a tiempo completo.

El principio de voluntariedad, que se establece también en esta norma comunitaria, se entiende como la capacidad de elegir por el trabajador esta forma contractual e incluye además la movilidad del trabajador a formas de trabajo completo cuando está a tiempo parcial o viceversa, como manifestación de una mayor flexibilidad a favor del trabajador en las relaciones laborales. La comunicación de vacantes a los trabajadores, dentro de sus derechos de información, tiene un papel muy importante. El impacto que para las mujeres tiene el contrato a tiempo parcial es importante a tener en cuenta a la hora de implementar estas formas contractuales en los países miembros.

Un segundo bloque de normas comunitarias negociadas sería la Directiva 99/70 de 28 de junio de 1999 sobre trabajadores temporales y la 2008/104 de 19 de noviembre sobre empresas de trabajo temporal. En ambas Directivas negociadas, el objetivo es lograr que se respete el principio de no discriminación para los trabajadores temporales. Se trata también de evitar el abuso de los contratos temporales por encadenamiento de contratos temporales, así como de garantizar los derechos de información a los trabajadores para facilitar la transición de trabajos temporales a tiempo indefinido. La norma europea trata, así, de fomentar los derechos de representación de estos grupos de trabajadores.

Una última referencia sería la Directiva 2010/18 de 8 de marzo, que desarrolla un Acuerdo Marco sobre permisos parentales.

Esta Directiva establece unos principios para el desarrollo de estos permisos parentales. El primero de ellos es el carácter individual del permiso, lo que implica que estamos ante derechos individuales que pertenecen a los trabajadores —hombres y mujeres— independientemente de su tipo de contrato (indefinido, temporal, a tiempo parcial o interinidad) por motivo de nacimiento o adopción de un hijo, hasta que el niño alcance una edad determinada, que puede ser de hasta ocho años y que será regulado por las legislaciones nacionales o los convenios colectivos.

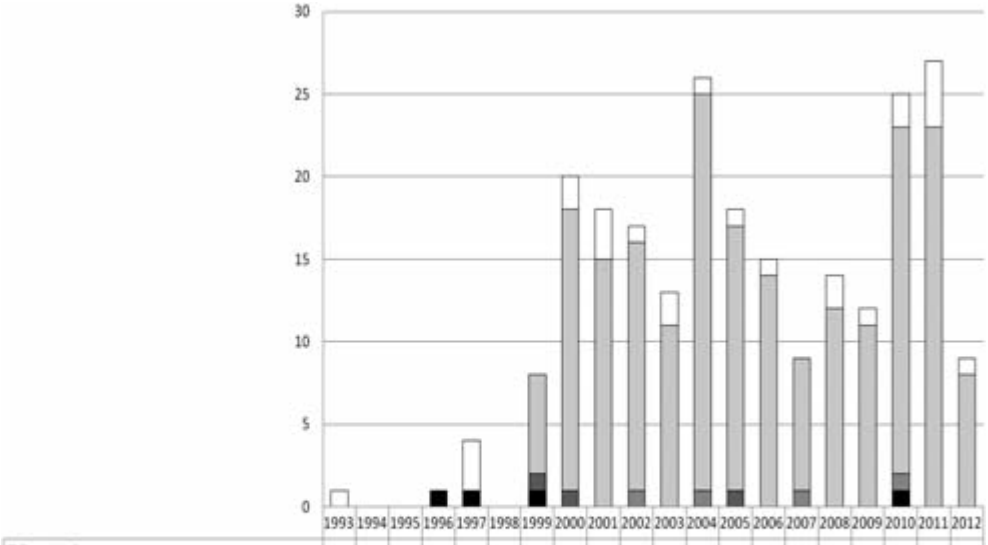
El segundo principio de gobernanza de estos permisos es el de que no son transferibles. Se establece que el permiso parental tiene una duración mínima de cuatro meses y debe poder ser utilizado plenamente por cada trabajador, sin transferirse de un progenitor al otro. Sin embargo, este tipo de transferencia se puede autorizar, siempre que cada progenitor conserve al menos uno de los cuatro meses de permiso.

Un rasgo común entre todas estas normas negociadas es que tratan de garantizar un principio de igualdad y no discriminación para los trabajadores que están dentro del ámbito de aplicación. Este rasgo aparece en la norma sobre permisos parentales, que prohíbe el trato discriminatorio de quienes hacen uso del permiso parental respecto al resto de trabajadores. Así, se establece que después de un permiso parental, el trabajador tiene derecho a volver a su puesto de trabajo. En caso de imposibilidad, el empresario debe proponerle un trabajo equivalente o similar, conforme a su contrato o a su relación de trabajo. Respecto a los derechos adquiridos o en curso de adquisición por el trabajador en la fecha de inicio del permiso parental, se mantienen sin modificaciones hasta el final del permiso y se aplican después del permiso. Igual que se aplican todas las modificaciones realizadas en la legislación, los convenios colectivos o las prácticas nacionales.

Del mismo modo, los trabajadores están protegidos contra un trato menos favorable o el despido, por solicitar o tomar un permiso parental. Los trabajadores, al reincorporarse del permiso parental, deben poder pedir cambios en sus horarios o regímenes de trabajo durante un período determinado.

Al periodo neo-corporativo, con un fuerte impacto de la fijación de políticas de igualdad y no discriminación, siguen etapas más complejas con combinación clara de instrumentos de acuerdos y *soft law*, añadiéndose cada vez más una presencia de los mecanismos de conflictividad. La Tabla que sigue da idea de la combinación de instrumentos que la Confederación Europea de Sindicatos (CES), desde la década de los 90, ha ido elaborando para dar respuesta a las exigencias de solidaridad y de igualdad plasmadas hoy en la Carta de Derechos Fundamentales.

FIGURA 1




| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Euro-Huelgas | 1 | | | | 3 | | | 2 | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | | 2 | 1 | 2 | 4 | 1 |
| Resoluciones CES | | | | | | | 6 | 17 | 15 | 15 | 11 | 24 | 16 | 14 | 8 | 12 | 11 | 21 | 23 | 8 |
| Acuerdos Autónomos | | | | | | | | | | 1 | | 1 | | | 1 | | | 1 | | |
| Acuerdos Sectoriales implementados por directivas | | | | | | | 1 | 1 | | | | | 1 | | | | | | | |
| Directivas negociadas | | | | 1 | 1 | | 1 | | | | | | | | | | | 1 | | |

*Fuente: elaboración propia con datos de la Confederación Europea de Sindicatos.*

## II. LAS RESOLUCIONES DE LA CES Y LAS POLÍTICAS DE SOLIDARIDAD

El proceso de desarrollo de las normas laborales en la Unión europea es un proceso caracterizado por una mayor complejidad en los instrumentos de regulación, tal y como ya se ha subrayado. Se trataría ahora de hacer referencia a los mecanismos que, insertos dentro del *soft law*, crean reglas de ordenación de las relaciones sociales a través de vías diferentes que las normas entendidas en sentido clásico.

Los instrumentos de *soft law* están siendo utilizados tanto por las instituciones comunitarias como por las de los países miembros y se intentará destacar cómo se ha producido un trasplante desde las instituciones a los actores —en este caso los sindicatos— de estas fórmulas de gobernanza, de manera muy clara a partir de la implementación de la Estrategia Lisboa. Los sindicatos, a través de las Resoluciones, van desarrollando una serie de reglas de funcionamiento de los mercados, unas veces orientadas a las instituciones nacionales y comunitarias y otras veces a los sindicatos y representantes de los trabajadores.

El punto de partida es que la Confederación Europea de Sindicatos mantiene que las respuestas que se están dando desde la Comisión europea a las crisis financiera y económica no son posibles de asumir. Básicamente, la línea política que pasa por un recorte de los salarios como fundamental regla de ajuste no se ve apoyada desde el sindicalismo europeo. El espíritu que se mantiene en las políticas de respuesta a la crisis es evitar el *dumping* social con medidas que no afecten a los salarios y con objetivos claros para la creación de empleo y la prioridad de bajar el desempleo.

La CES, en el Manifiesto de Atenas, apuesta por una gobernanza que atienda a las personas y no a los mercados. En este sentido, las Resoluciones implementadas han ido perfilando guías de gobernanza que des-cosifican los derechos sociales y expanden el debate sobre la crisis a unos espacios de derechos de ciudadanía y no solo de sostenibilidad de la moneda única.

El contenido de estas Resoluciones se ha caracterizado por una serie de puntos de referencia que se podrían sintetizar en la mimetización de los esquemas de la regulación heterónoma de relaciones laborales, sobre todo a partir de la Estrategia Lisboa en 2000; en segundo lugar, por una integración de las normas y compromisos internacionales; en tercer lugar, por una fuerte conexión con las centrales sindicales internacionales y, por último, por la coordinación con estrategias de conflictividad articuladas en huelgas y paros.

Las Resoluciones plantean principios de ordenación desde una perspectiva tanto macro como micro y en ese sentido integran el debate de la gobernabilidad de las relaciones laborales en los más amplios de ordenación de la globalización en forma de trabajo decente, y respondiendo a la justicia según el desarrollo que se verá a continuación.

A partir de 2000 se abre paso con más fuerza un nuevo hito en la evolución del modelo y empiezan a utilizarse de manera más frecuente las fórmulas de *soft law* a través de Resoluciones, Declaraciones, Cartas etc. En todas estas formulaciones se producen reglas de ordenación social que tratan de incidir en la gobernanza europea. Esta evolución desde un modelo más lineal de negociación de normas comunitarias a un modelo más complejo de instrumentos de ordenación de relaciones sociales, se ha ido consolidando y ofrece distintos equilibrios desde el año 2000, tanto entre los instrumentos *hard* y *soft* como entre éstos y el activismo como forma de expresión a través de conflictos, huelgas o manifestaciones.

Los instrumentos de gobernanza combinan en este contexto formas nuevas de ordenación heterónoma basadas en el acuerdo entre empresarios y trabajadores y

transformadas en Directivas, con convenios sectoriales que afectan a colectivos específicos y Resoluciones. Con distintos equilibrios por periodos, en el cuadro anterior lo que se puede percibir muy claramente es el proceso de incremento que estas normas han sufrido desde 2000 y cómo actúan, en consonancia con una gobernabilidad de la crisis económica que se combina con activismo conflictivo.

Una serie de bloques temáticos han ido ocupando las Resoluciones, muy numerosas, que desde la Confederación se han puesto en marcha. Estas Resoluciones marcan al final una serie de propuestas, en forma de reglas de ordenación de la gobernanza, que les dan claramente una estructura de instrumento regulador. Es importante destacar algunas de ellas dentro del común denominador que supone implementar políticas de regulación de los mercados que des-cosifiquen los derechos sociales.

Un primer bloque de Resoluciones —de las que sería un ejemplo la de 28 de abril del 2009 y que es continuidad de otras anteriores de 2005 y 2008, sobre libertad de circulación— pueden servir para ver rasgos generales que deben basar la gobernanza y que son: una mayor cooperación entre actores, la fijación de derechos de igualdad y no discriminación y la coordinación de las Directivas, que deberán ser interpretadas como mínimos.

Estas Resoluciones parten de la base del reconocimiento de la libertad de circulación como un derecho, pero de la preocupación del impacto de estas libertades en los derechos sociales en un contexto de descentralización productiva, desregulación y flexibilidad. Las Resoluciones basan la construcción de las reglas de ordenación en el desarrollo de las condiciones laborales que impidan el *dumping* social. Desde ellas se insiste en el carácter mínimo de la Directiva, y en el respeto de los derechos colectivos y la libertad de circulación como un derecho, no como una obligación para los trabajadores.

En esta misma línea de derechos sociales, la Resolución adoptada el 1-2 de diciembre de 2009 sobre el Tratado de Lisboa, insiste en la necesidad de unas reglas de gobernanza para los mercados que garanticen derechos. Desde Niza, la CES ha venido manteniendo la necesidad de reforzar los derechos sociales estructurados en torno a la solidaridad, la igualdad y no discriminación; el cumplimiento de los objetivos de pleno empleo; el reconocimiento del papel de los representantes de los trabajadores; que se incorporara a los Tratados una Carta de derechos fundamentales; el derecho de iniciativa de los ciudadanos; la creación de una base legal para garantizar los servicios de interés general y la fijación de cláusula social.

El 9-10 de marzo de 2010 se redactó una importante Resolución sobre “Un nuevo impulso social a la estrategia de mercado interno 2010-15”, que parte de los efectos devastadores de la crisis financiera para los trabajadores, destacando el dato de OIT

en *Global Employment Trends* de que el número de desempleados se ha incrementado de 34 millones en 2007 a alrededor de 212 millones en 2009. La Resolución insiste en la alta prioridad que debe tener la introducción de una cláusula de progreso social en los Tratados y en el derecho derivado, así como la puesta en marcha de instrumentos que establezcan un equilibrio entre la libertad de circulación de los trabajadores y servicios, los derechos fundamentales y las reglas de competitividad.

Junto a las Resoluciones de libertad de circulación y derechos sociales, otro importante y segundo bloque serían las referentes a pensiones. Así en la Resolución de 13-14 de octubre de 2010, "Hacia un adecuado sistema de pensiones", se da respuesta al Libro Verde publicado por la Comisión Europea sobre "Un adecuado, sostenible y seguro sistema de pensiones".

El primer aspecto de gobernanza de los sistemas de pensiones que, dentro de las propuestas de la Comisión en el Libro Verde, la Confederación Europea de Sindicatos rechaza es la subida de la edad legal de jubilación. La CES entiende que es trasladar el problema de jubilación hacia el problema del desempleo; es decir, que es moverse de la financiación de la jubilación a la financiación del desempleo, con consecuencias dramáticas para los jóvenes. Junto a lo anterior, la Comisión, en el Libro Verde se decanta por la reducción de las pensiones en el futuro y la CES recuerda el compromiso, desde el derecho originario y la Carta de derechos fundamentales, de la lucha contra la pobreza. En este sentido, entiende que la sostenibilidad de las pensiones pasa por una garantía de la calidad en el empleo y de los salarios. Además, el envejecimiento de la población exigiría una inversión en servicios sociales. La necesidad de sostener las finanzas públicas debe también tenerse en cuenta, tal y como se recuerda en esta Resolución, a la hora de promover sistemas no solidarios de pensiones como los fondos, ya que la propia Comisión reconoce que tienen efectos negativos en las finanzas públicas.

Tanto la Confederación Europea de Sindicatos como la Comisión están de acuerdo en la necesidad de fomentar una mayor información a los usuarios de fondos privados de pensiones dentro de un programa general de mayor transparencia cara a su solvencia, pero los sindicatos insisten, teniendo en cuenta la experiencia pasada, en la necesidad de que las reformas se hagan sobre un diagnóstico compartido y fruto de la consulta y el diálogo social, que incluya a los sindicatos y que tenga en cuenta la diversidad de trabajos y de carreras profesionales.

Por último, y como aportación más destacada de la CES a los retos de la crisis a partir del 2010, las Resoluciones sobre empleo han sido numerosas y creativas a efectos

de pensar en nuevos yacimientos de empleo. Dentro de este bloque, en la Resolución de 13-14 de octubre de 2010 sobre "Un *New Deal* sostenible para Europa y hacia Cancún", la CES se pronuncia sobre cambio climático y conecta con los temas de empleo. Se mantiene que la Unión europea debería definir, a nivel internacional, un sistema financiero guiado por la economía sostenible, el medio ambiente y el progreso social, con un modelo de desarrollo en base a los principios del *Copenhagen Report*, las Recomendaciones de la *International Trade Union Confederation* y de la Confederación Europea de Sindicatos cara a la implementación de reglas de gobernanza basadas en la "transición justa", "el trabajo decente" y el compromiso de todas las partes implicadas *(stakeholders)* en el Acuerdo de Naciones Unidas sobre cambio climático.

En el abordaje de la crisis desde una gobernanza basada en las reglas anteriores, en la Declaración de 19-20 de octubre de 2011 celebrando el 50 aniversario de la Carta Social Europea, la CES define la Carta como una pieza angular en todo el sistema de protección de los derechos sociales en Europa, por la consideración de los derechos sociales como derechos humanos, y cree necesario incrementar el impacto de la Carta en las organizaciones internacionales, los jueces, las Administraciones, los agentes sociales, la sociedad civil y los ciudadanos. En este sentido, pone de manifiesto el positivo efecto que esta Carta ha tenido en la mejora de los derechos sociales en la UE y el gran número de países que la han ratificado.

En el proceso de desarrollo de la Carta, desde 1961 se han ido produciendo importantes modificaciones: en Turín (1991) se introdujo un Protocolo, y en 1996 se incluye el Protocolo de Procedimiento Colectivo de Presentación de quejas, revisándose la Carta en ese mismo año. Se destaca el claro impacto de la Carta Social en los últimos años, con un positivo *spill over* con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE tanto desde el punto de vista legal como de la jurisprudencia.

El momento actual de gobernanza hace que la CES proponga una serie de principios cara a reforzar la eficacia de los derechos fundamentales, que pasa por promover los mecanismos de cumplimiento en los estándares de derechos que integra, abogando asimismo por una aproximación de los efectos de la Carta Social con la Carta de Derechos fundamentales de la UE en los aspectos de implementación de políticas legislativas. En este sentido, el punto más importante es la demanda de un compromiso institucional de la UE, Comisión, Parlamento y Consejo para integrar la Carta Social en todos los procedimientos.

Una última Resolución, presentada como la "Declaración sobre la actual crisis económica de 19-20 de octubre de 2011" por la Confederación Europea de Sindicatos, per-

mite resumir en torno a la solidaridad el planteamiento que se ha de hacer frente a la crisis económica. Así, se elaboran en torno al principio de solidaridad una serie de reglas de gobernanza, como vía para atacar los nocivos resultados que la crisis está teniendo para los derechos sociales, partiendo de la solidaridad económica como un instrumento imprescindible para derrotar la crisis, así como de la participación de los sindicatos, de la negociación colectiva y del respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores.

## III. HAY OTRAS FORMAS DE GOBERNAR DESDE LA SOLIDARIDAD

Los ejes que se han tomado para afrontar la crisis económica han tenido como resultado un incremento de las desigualdades y un descenso en la adecuación de la política a los principios impuestos por la definición de Estado social y democrático. La irradiación de las politicas de la *troika* a los Estados miembros está poniendo en marcha reformas laborales que no respetan ni siquiera lo que Naciones Unidas, la OIT, denomina trabajo decente, y que estructura sobre cuatro ejes.

El primero, dentro de la creación de empleo, es la exigencia de politicas coordinadas de empleo que se basen en la inclusión de los grupos vulnerables; la empleabilidad como carrera profesional —no como mera adaptación a un puesto de trabajo—, y por último la necesidad de generar oportunidades y condiciones de trabajo que supongan la sostenibilidad de una vida digna.

El segundo objetivo se basa en la garantía de derechos sociales a los trabajadores, a todos los trabajadores, de forma específica a los trabajadores más débiles y a los trabajadores pobres, insistiendo de forma específica en sus derechos colectivos.

El tercer objetivo es la extensión de la protección social, asegurando ambientes de trabajo seguros, tiempos de descanso, prestaciones de sustitución de la pérdida de salarios y acceso a asistencia sanitaria.

Por último, la promoción del diálogo social como base de una sociedad con cohesión.

Estos cuatro ejes de la Agenda de Trabajo Decente se incumplen en la reforma laboral y suponen un retroceso dentro de las llamadas variedades del capitalismo, a las formas más violentas de imposición de las reglas del mercado. La Confederación Europea de Sindicatos ofrece, en mi opinión, una serie de alternativas que permiten tejer soluciones y solidaridad.

**Javier Doz**

# Reflexiones sobre la situación de la Unión Europea y su futuro desde una perspectiva sindical

*Paisaje de Ibiza,* h. 1980. Menchu Gal.

*La filosofía de las reformas estructurales preconizadas por el Pacto Fiscal y los planes de estabilidad y reforma nacionales es clara: la mejora de la competitividad de las economías europeas debe lograrse reduciendo significativamente los costes laborales, para lo que hay que "flexibilizar" el Derecho del Trabajo, la negociación colectiva y el poder de los sindicatos. La imposición de las políticas de austeridad y las reformas estructurales se está haciendo con absoluto desprecio de las normas legales, nacionales e internacionales, y utilizando métodos políticos escasamente democráticos.*

*La CES ha rechazado el Pacto fiscal y propone un "nuevo contrato social europeo", que restablezca un horizonte de pleno empleo, con una distribución más justa de la riqueza, erradicación de la pobreza, y protección social y servicios públicos avanzados.*

*Esto va a requerir una refundación política de la UE, que afecte a sus Tratados fundamentales, y en la que la CES debe jugar un papel importante, desde su autonomía pero en alianza con partidos políticos, organizaciones y movimientos sociales que compartan objetivos y valores para conseguir una UE más democrática y socialmente avanzada.*

Joseph Stiglitz: *"La ignorancia voluntaria de las lecciones del pasado por los líderes europeos es criminal"*

Josep Ramoneda: "*Los gobernantes que elegimos nosotros no mandan y los que mandan no los elegimos"*

ESTA Europa ya no es aquélla por la que hemos luchado y a la que hemos defendido, a pesar de sus defectos, a pesar de que en su construcción hubiesen primado los valores económicos sobre los sociales. Ya no es la Europa cuyo proyecto de unidad se convirtió en la construcción política más interesante y positiva del siglo XX. Su horizonte político, sus principios y valores políticos aparecen totalmente desdibujados. Sus instituciones están en crisis: ya no sirven para mantener a 27 Estados y algo más de 500 millones de habitantes unidos en torno a un proyecto común.

Crisis económica profunda, cuya actual fase —la crisis de las deudas soberanas europeas— se prolonga desde hace más de dos años, con enorme riesgo, por la falta de voluntad política de aplicar decisiones comunes y solidarias europeas. Crisis del euro, que en el contexto anterior manifiesta todas las carencias de su insuficientemente meditada introducción y los inconvenientes de la pérdida de la soberanía monetaria para los países periféricos. Hegemonía de la política neoliberal más conservadora para la supuesta salida de la crisis, impuesta por el Gobierno de Alemania en el contexto de un mapa político europeo dominado por la derecha conservadora. Y, finalmente, ausencia de una alternativa consistente de la izquierda europea frente a la crisis económica y la crisis del proyecto europeo.

Esto último va más allá y es anterior al triste papel jugado por los gobiernos socialdemócratas de Portugal, Grecia y España antes de ser desalojados del poder. No se trata sólo de que fueran obligados por las instituciones europeas a aplicar unas políticas equivocadas con un convencimiento sobre las mismas cuyo grado desconocemos. Lo que me lleva a afirmar la inexistencia de una política coherente de la izquierda europea, ante todo de la que ha tenido opción de gobernar, la socialdemócrata, es anterior a esos hechos y a la propia crisis. A la hora de hablar de modelo económico y social, de fiscalidad, de propuestas para un pro-

yecto europeo ya en fase de riesgo político antes de la llegada de la crisis, en la izquierda socialdemócrata predominaba la disparidad de voces, los enfoques nacionales, con influencia real sólo de los partidos en el gobierno en los Estados más poblados.

El panorama es ciertamente oscuro y lleno de riesgos. Pero no todo son políticas injustas y fracasadas y ausencia de alternativas. En primer lugar, alternativas existen. Al final de este artículo nos referiremos a las que provienen del mundo sindical.

En segundo lugar, estamos asistiendo al inicio de un cambio de tendencia electoral, como marcan los resultados de las elecciones parlamentarias en Dinamarca y Grecia, de las presidenciales en Francia y de las regionales alemanas. Dependerá de varios factores el que representen algo más que la sistemática derrota de quienes ejercen el poder, tónica de prácticamente todos los procesos electorales desde que estalló la crisis. La capacidad de François Hollande y del PSF para desarrollar su programa, en particular el europeo, es de una extraordinaria importancia. Pero hay que tener claro que las cosas no variarán profundamente hasta que las elecciones en Alemania, dentro de un año, desalojen del poder, si es que lo hacen, a la CDU-CSU de Angela Merkel. Será necesario, entonces, que el SPD tenga y aplique un programa coherente con una alternativa europeísta de izquierdas. ¿Demasiadas mediaciones? Sí, claro, pero habrá que confiar en que en situaciones extremas haya políticos capaces de entender su responsabilidad en momentos históricos.

El cambio también dependerá, en una determinada medida, de la capacidad de movilización, propuesta y negociación del sindicalismo europeo. También de la capacidad de movilización de otros movimientos sociales y de su capacidad de influencia política.

Un elemento, negativo y dramático, puede constituirse también en factor de cambio: el fracaso de las políticas aplicadas por la UE es ya más que evidente para un creciente número de centros de poder. Las mismas instituciones de la UE, responsables del desastre, afirman que hay que establecer una agenda para el crecimiento y para eso se convoca una Cumbre informal extraordinaria del Consejo para el 23 de mayo. Son muy capaces de volver a aprobar declaraciones sólo retóricas o poco relevantes, pero su discurso está ya quebrándose. Esto puede ser el principio del cambio. Lo grave es que algunas de las decisiones que permitan la solución de la crisis de la deuda y la reactivación de la economía no pueden esperar más.

## EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD

De las políticas de austeridad y de los ajustes presupuestarios radicales, acompañados de reformas estructurales —en particular, de los mercados de trabajo— impulsadas, o impuestas por las instituciones de la UE, a partir de mayo de 2010, se puede decir muy fundamentadamente que:

a) Han resultado un completo fracaso en términos económicos.

b) Están produciendo consecuencias sociales devastadoras, en particular en muchos países del Sur y el Este de Europa.

c) Están alimentando riesgos políticos muy graves: de deslegitimación de las instituciones democráticas nacionales y, por supuesto, de las instituciones europeas, cuyo funcionamiento es mucho menos democrático pero que están adoptando decisiones que hasta ahora correspondían a los gobiernos nacionales. El mayor riesgo no es sólo el de la pervivencia del euro sino también el de la existencia misma de la UE.

No vivimos un momento político cualquiera, sino un momento histórico particularmente crítico. Están sucediendo cosas parecidas a las que ocurrieron en los años treinta del siglo XX. Asistimos al auge de una extrema derecha xenófoba y antieuropeísta en bastantes países europeos, como vuelven a mostrar las recientes elecciones francesas y griegas. En Grecia incluso la representación parlamentaria de la extrema derecha aparece doblada por un partido, Aurora Dorada, que ha sacado casi el 7% de los votos con un programa y unos modales inequívocamente nazis. En todo caso, hay que pensar que, sólo tres años después del inicio de la Gran Depresión, Adolf Hitler obtenía en las elecciones parlamentarias de julio y noviembre de 1932, el 37% y el 33% de los votos, siendo en ambos casos la fuerza política más votada, con gran diferencia.

Sin duda, las diferencias cuantitativas y cualitativas entre las dos grandes crisis del capitalismo moderno son bastantes. Hay muchas más probabilidades, hoy, de que nuestro drama europeo no termine en tragedia o hecatombe. Pero si la UE se quiebra, tras una ruptura del euro por ejemplo, las peores consecuencias no están excluidas. Y algo, como la posibilidad de ruptura de la UE, que nadie se planteaba como hipótesis hace cuatro años ahora ya se baraja en muchos debates.

No olvidemos experiencias históricas más recientes. En 1991 se inició la desintegración de Yugoeslavia, que costó cuatro guerras civiles, 200.000 muertos y que el genocidio volviera a ser un instrumento político en Europa. Apenas dos o tres años antes de esa fecha muy pocos pensaban que Yugoeslavia desaparecería. Sólo había polémicas entre políticos, intelectuales y periodistas, principalmente serbios y croatas, que se tiraban a la cabeza estereotipos históricos y culturales disgregadores. Hoy en día encontramos ese tipo de polémicas, por ejemplo, entre una parte de los periódicos griegos y alemanes, que reflejan una pésima imagen de cada país en el otro, alimentada por estereotipos descalificadores del otro.

La reunión del Ecofin, de 9 de mayo de 2010, introdujo un giro de 180 grados en la política económica de la UE con respecto a las orientaciones establecidas por las cumbres del G20 de 2008 y 2009, que establecieron como prioridad la promoción del crecimiento y el empleo mediante medidas coordinadas de estímulo de la demanda. A partir de esa fecha, las instituciones europeas imponen a todos los países de la UE una nueva política con dos ejes: austeridad y ajustes presupuestarios, y reformas estructurales. La nueva política tenía y tiene dos objetivos explícitos: impedir que la crisis de la deuda soberana de Grecia se extendiera a otros Estados, resolverla permitiendo que los Estados de la UE financiasen sus déficits a tasas de interés razonables; y reducir los déficits públicos rápidamente hasta alcanzar el objetivo del Pacto de Estabilidad —3% del PIB— en 2013, al tiempo que se contiene la expansión del stock de deuda pública.

Al cabo de dos años de vigencia de estas políticas, tanto los países sometidos a planes de rescate —Grecia, Irlanda y Portugal— como los que tienen su política económica y presupuestaria sometida a las decisiones de las instituciones europeas —España e Italia— o los que dependen de préstamos del FMI —Bulgaria y Rumania—, ni han recobrado la confianza de los mercados en sus emisiones de deuda pública (la crisis de las deudas soberanas sigue críticamente abierta, más profunda y extensa que entonces), ni se van a cumplir los objetivos de reducción de sus déficits públicos. En el momento de escribir estas líneas, la prima de riesgo de España ha alcanzado los 500 puntos básicos, cuando antes de que el Gobierno de Zapatero comenzara a aplicar los recortes presupuestarios —supuestamente "salvadores" y generadores de confianza— era de poco más de 160 puntos básicos.

En cuanto a la reducción del déficit, ésta no llega porque no puede llegar. Al deprimir todos los factores que conforman la demanda interna —consumo e inversión pública y consumo privado— y no poder haber inversión privada sin financiación y

sin demanda y, más aún, ocurriendo esto —con distintos grados— simultáneamente en toda la región económicamente integrada —la UE—, el hundimiento de la demanda lleva indefectiblemente a la recesión. Se puede decir que se apuesta conscientemente por hundir el crecimiento y el empleo. Con ello se hunden más aún los ingresos del Estado y aumentan los gastos, al menos los del seguro de desempleo. A no ser, claro, que también se hagan disminuir estas prestaciones, algo a lo que, por el momento, no se atreven nuestros gobernantes.

La evidencia empírica de estos dos años, además de la lógica económica, vuelve pues a demostrar que las políticas de austeridad y recortes presupuestarios, que olvidan el crecimiento y el empleo, ni generan confianza ni reducen los niveles de déficit y deuda públicos. Lo que sí han producido es la recaída en la recesión y unos niveles de desempleo, pobreza y desigualdad insoportables.

Cuánta razón tiene Stiglitz en utilizar los más duros calificativos para referirse a los políticos y economistas que olvidan voluntariamente el pasado. Especialmente los alemanes. Deberían recordar las consecuencias de las políticas de austeridad aplicadas por el canciller Heinrich Brünning entre 1930 y 1932. Políticas de austeridad destinadas a ganar la confianza de los mercados y de los inversores —¿suena el argumento?— y poder así satisfacer las reparaciones de guerra a Francia, la deuda con los banqueros norteamericanos y recuperar el crecimiento. En dos años redujo el gasto público en un 30%. Consecuencias: el PIB alemán disminuyó en un 8%, en 1931, y en un 13%, en 1932, aumentó del paro hasta el 30% y Hitler llegó al poder en 1933[1].

Factores culturales e ideológicos muy arraigados en Alemania, en el campo de la economía política, junto con los de puro interés nacional —la otra cara de la moneda de las elevadas tasas de interés que paga la deuda de los países periféricos europeos, es que Alemania paga tasas de interés negativas por sus emisiones— y la errónea visión estratégica del liderazgo europeo de Alemania (o la falta del mismo) ayudan a explicar el empecinamiento en unas políticas fracasadas. Sobre el primer grupo de factores resulta muy interesante el artículo recientemente publicado por Sebastian Dullien y Ulrike Guérot en la revista electrónica del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores[2].

---

[1] Un interesante artículo, al respecto es el de Fabián Lindner, investigador de la Fundación Hans Böckler: *"Austeridad europea: ¿de nuevo 1931?"*. En *Sin permiso:* www.sinpermiso.info

[2] Sebastian Dullien y Ulrike Guérot: "*The long shadow of Ordoliberalism: Germany´s approach to the euro crisis".* European Council of Foreign Relations: www.ecfr.eu, febrero de 2012.

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

La filosofía de las reformas estructurales preconizadas por los reglamentos de la gobernanza económica, el Pacto por el euro Plus, el Pacto Fiscal y los planes de estabilidad y reforma nacionales —que los Estados de la Unión están obligados a presentar a la Comisión Europea— está muy clara: la mejora de la competitividad de las economías europeas, especialmente de las periféricas, tiene que lograrse en base a una reducción significativa de los costes laborales. Para ello hay que "flexibilizar" —eufemismo que se utiliza en el sentido de debilitar, reducir o eliminar— el Derecho del Trabajo, la negociación colectiva y el poder de los sindicatos. Estos son los vectores principales de las reformas de los mercados laborales emprendidas.

En ese contexto y con esos objetivos el diálogo social pierde su razón de ser, resulta imposible. Este tipo de reformas sólo pueden ser impuestas. El diálogo social es congelado, su valor para los gobernantes conservadores se revela como meramente instrumental.

La versión más extrema de estas reformas estructurales que recortan radicalmente los derechos laborales y sociales son las contenidas en los memorandos de los planes de rescate de Grecia, Portugal e Irlanda. Las más lesivas con los derechos y con la renta de los asalariados son, sin duda, las acometidas en Grecia. Comprenden toda la gama posible de recortes. Por una parte, rebaja generalizada de los salarios de los sectores público y privado, invalidación de convenios colectivos, diseño de las relaciones laborales futuras basadas en la individualización de las mismas, con el necesario correlato del fuerte debilitamiento del papel de los sindicatos.

Por otro lado, como componente fundamental de los recortes de gasto público, la rigurosa disminución de las pensiones y de otras prestaciones y ayudas sociales. La atención de la pobreza severa, incluidas las necesidades alimenticias de la población más pobre y desprotegida, se trasfieren a las organizaciones sociales y caritativas. Estas también ven recortadas las subvenciones que recibían de las administraciones públicas, con lo cual la labor esencial que realizan, cuando el Estado ha renunciado a su función protectora de toda la ciudadanía, recae cada vez más en la solidaridad individual, familiar o comunitaria de una sociedad crecientemente empobrecida.

La tercera componente de las reformas estructurales es la subida de impuestos, en su mayor parte indirectos, y de las tasas por la prestación de servicios públicos, incluidos aquellos que, como la educación y la salud, eran antes de la crisis gratuitos

en su casi totalidad. Se exige a los usuarios el pago de una parte mayor del coste de unos servicios, cuya calidad ha disminuido como consecuencia del importante recorte del gasto público dedicado a ellos. Todo ello aparece descarnadamente en las condiciones de la *troika.*

Las líneas maestras de las reformas estructurales se completan con las privatizaciones, tanto del sector empresarial público como de componentes de los servicios públicos fundamentales.

Estos vectores, normalmente todos o casi todos ellos, aun con diferente grado de intensidad, aparecen en las reformas estructurales asociadas a planes de ajuste en casi todos los países periféricos del Sur y el Este de Europa o en el Reino Unido. Además de en los tres países "rescatados", en España, Italia, Rumania Bulgaria, los tres Estados bálticos, etc.

España es, además, uno de los Estados de la UE en donde los recortes de gasto hipotecan más gravemente el futuro. La combinación de fuertes recortes en inversiones públicas, I+D+i y educación que reflejan los Presupuestos para 2012 aprobados por el PP, es letal para la construcción de un modelo económico basado en actividades industriales y de servicios de alto valor añadido, que sustituya al que teníamos con un predominio de un sector de construcción residencial hipertrofiado y de los servicios de valor añadido bajo y medio.

## LAS REFORMAS LABORALES NO CREAN EMPLEO. ALGUNAS AYUDAN A DESTRUIRLO

El discurso oficial, todavía vigente, es que las políticas de austeridad, tal y como están siendo concebidas y aplicadas en Europa, no son incompatibles con el crecimiento y que éste vendrá sobre todo por las reformas estructurales, en particular con las del mercado de trabajo. Estas dos afirmaciones son rigurosamente falsas, lo cual está empíricamente demostrado en suficientes ocasiones (Gran Depresión, América Latina entre 1980 y 2000, crisis financiera asiática de 1997, etc.).

Conscientes de que no pueden ocultar la evidente relación entre los ajustes presupuestarios y la caída del crecimiento y el empleo, los responsables políticos europeos nos pretenden vender que eso será compensado con los resultados de las reformas estructurales, aunque matizan que los efectos se notarán a medio plazo. Desde luego, porque a corto plazo una reforma laboral como la aprobada por Decreto

Ley por el gobierno de Rajoy a primeros de febrero no sólo no crea empleo sino que está contribuyendo a su destrucción. En una situación de recesión, máxime cuando no se vislumbra su salida, facilitar y abaratar el despido, uno de los dos objetivos fundamentales de la reforma laboral, lo que produce es más despidos.

Pero es que, en general, las reformas laborales no tienen ninguna incidencia significativa en el empleo. En las reuniones que la CSI y *Global Unions* mantuvieron el pasado mes de marzo, en Washington, con altos responsables del FMI y del Banco Mundial, tuve ocasión de escuchar lo siguiente del economista jefe del FMI, Olivier Blanchard: "*La única forma de generar empleo es el crecimiento de la demanda. Vuelve a verificarse la Ley de Okun [3]. El crecimiento es la clave, los flujos de crecimiento del empleo están directamente relacionados con el crecimiento de la economía. No existen otros buenos instrumentos. Las reformas laborales tienen muy poco que hacer".*

## LA RUPTURA DEL PACTO SOCIAL EUROPEO

En mi opinión, las fuerzas determinantes de lo que está sucediendo en Europa se superponen, partiendo de varios focos de intereses y poderes económicos y políticos. Lo hacen de una manera confusa, en ocasiones contradictoria, sin responder a una estrategia política bien definida. Los partidos políticos hace tiempo que prescinden de ellas, excepto de las más a corto plazo, entre las que se encuentran, por supuesto, las electorales. Estas últimas son las que siguen primando. El ejemplo del gobierno de Ángela Merkel, dejando pudrir durante meses la fase inicial de crisis de la deuda griega, a primeros de 2010, para no comprometerse ante la opinión pública alemana a ningún tipo de ayuda al país heleno por miedo a que tuviera una influencia negativa en unas elecciones regionales, lo dice todo.

Otro elemento que produce desequilibrios y fuertes asimetrías de poder es que, aun tratándose de decisiones europeas, el debate político y la toma de decisiones fundamentales se sitúa fuera de cualquier control parlamentario europeo. El foco principal de poder político es el gobierno alemán. Lo comparte con el Bundestag. Al gobierno de Merkel no le importa someter a la UE a la humillación de hacer repetir una cumbre del Consejo para que se realice después de un debate en el Bundestag,

[3] Propuesta por el economista norteamericano Arthur Okun, en base a datos empíricos de los años 50. Establece la correlación existente entre los cambios en la tasa de desempleo y los cambios en el PIB real. Su expresión vulgar es así de simple: a mayor producción, menos desempleo y viceversa.

donde su mayoría fijó las líneas rojas del mandato de su gobierno para dicha reunión. Humillación es proyectar una imagen de tan acusada subordinación política. Mientras, ni el Parlamento Europeo ni los parlamentos nacionales de los demás Estados deciden nada, ni antes ni después de las cumbres y de las reuniones del Ecofin y del Eurogrupo. Las convicciones ideológicas conservadoras y los intereses nacionales de Alemania son los que están imponiendo una equivocada y fracasada política en relación con los problemas de las finanzas públicas, que están en el centro de esta fase de la crisis.

Por otro lado, el capital financiero, con toda su corte política y mediática, está pretendiendo imponer su programa máximo; un programa neoliberal radical que choca frontalmente con el modelo social europeo, lo que ha hecho decir a Ignacio Fernández Toxo y a otros dirigentes sindicales europeos que el pacto social, sobre el que se construyeron los Estados de bienestar y el propio proyecto político de la UE, está roto en muchos países y seriamente deteriorado en el conjunto de la UE[4].

Este programa máximo comprende como líneas de fuerza: ganancia de competitividad de los países económicamente más débiles mediante drásticas reducciones de los salarios nominales y de los costes laborales unitarios; privatizaciones y reducción del tamaño del Estado y de los servicios que presta, y, sobre todo, anulación, o fuerte debilitamiento del diálogo social y de la negociación colectiva y del poder sindical en las empresas.

Por supuesto que la profundidad del ataque al modelo social europeo es muy desigual, según los países. No se nota, apenas, en Austria; es liviano en Suecia y Alemania, y brutal en Grecia, con toda una gama entre estos casos. Ya se han mencionado, más arriba, los más afectados. España está en el lado malo.

Pero hay que recordar que la tendencia es anterior a la crisis. Las reformas que el canciller socialdemócrata Gerhard Schroeder llevó a cabo entre 2002 y 2005, la llamada Agenda 2010, supusieron importantes recortes de las prestaciones sociales y promovieron una fuerte dualización del mercado de trabajo alemán, donde actualmente existen 7,5 millones de trabajadores pobres o/y precarios, muchos de ellos con *minijobs,* con salarios de 400 euros al mes, que deben ver complementados sus

[4] Léase el artículo "Por un nuevo contrato social europeo", publicado en *El País* el 7 de diciembre de 2011. Lo firmaban los siguientes secretarios generales o presidentes de centrales sindicales europeas: Ignacio F. Toxo (CC OO), Cándido Méndez (UGT), Michael Sommer (DGB), Susana Camusso (CGIL), Bernard Thibault (CGT), François Chérèque (CFDT), Anne Demelenne (FGTB) y Claude Rolin (CSC). El artículo también fue publicado por *La Repubblica* (Italia), *Liberation* (Francia) y *Le Soir* y *De Morgen* (Bélgica).

ingresos con ayudas sociales. Una de las "mentiras reiteradas" en los debates sobre las reformas laborales en España es la que señala a la Agenda 2010, incluso a los minijobs, como responsables de la fuerte recuperación del crecimiento en Alemania, en 2010. Ocultan los que esto sostienen que dicho crecimiento se debió al fuerte tirón de las exportaciones (a China y, en menor medida, a una UE en débil recuperación, ahora ya muerta). Y que el sector exportador alemán no es precisamente el de los minijobs, sino el industrial de convenios sectoriales fuertes, salarios altos, jornadas menores que las medias europeas, elevada productividad y… cogestión.

La baja tasa de paro alemana, aún en el peor momento de su crisis, cuando el PIB cayó un 5% en 2009, se debe a la combinación de dos factores: uno positivo, la utilización de los procedimientos negociados de reducción del tiempo de trabajo (*kurzarbeit)* en sectores y empresas productivos y viables que temporalmente sufren las consecuencias de la caída de la demanda; y otro, negativo, el maquillaje de las cifras de paro por un segmento nada desdeñable de los trabajadores precarios.

A la misma época corresponden los reiterados intentos de tirar a la baja de los salarios y las condiciones de trabajo en el mercado interior de la UE, a través de los contratos de obra y servicio a empresas que conservan los salarios y las condiciones de trabajo del país de origen cuando se desplazan a realizar su actividad a otro país, sin respetar las leyes y convenios de este último. La CES, mediante movilizaciones y negociaciones con los grupos parlamentarios del Parlamento Europeo, logró parar la legalización de este hecho, que establecía el primer proyecto de Directiva de servicios en el mercado interior. Posteriormente, las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo para situaciones similares (casos Laval, Vicking, Rüffert, Luxemburgo, etc.) han abierto un boquete en el muro que entonces pareció quedar taponado.

## SALARIOS Y FLEXIBILIDAD NEGOCIADA

Antes de la llegada de la crisis y del giro ultraconservador de mayo de 2010, existía ya, por tanto, una corriente de fondo a favor de la reducción de los costes salariales y de los derechos laborales y sociales, cimentada, además de en ideología e intereses particulares, en la consideración de que la globalización obliga a ello, si se quiere competir con las naciones emergentes, en particular con la gran productora de manufacturas del mundo, China. La globalización económica sin globalización de los derechos sindicales y laborales proporciona una cierta base argumental a esta teoría, que es rebatible desde el ángulo de los factores que fortalecen y hacen crecer la productividad.

Sin los resortes de la política monetaria en manos nacionales, la evolución de los costes salariales y de la balanza de pagos entre Alemania y España (y otros países periféricos) de los años anteriores al estallido de la crisis y el período 2008-2010, reconozcámoslo, tampoco era sostenible.

Uno de los mayores críticos de las políticas de austeridad de la UE, el Premio Nobel de economía Paul Krugman, ha dicho en más de una ocasión que la evolución al alza de los salarios en España era insostenible y aún que estos debían disminuir. Pero el ritmo y el modo de aplicar la moderación salarial resulta esencial, tanto en términos económicos y sociales como para asegurar la capacidad de los sindicatos de seguir gobernando el ámbito primario de reparto de la riqueza, en defensa de los intereses de los asalariados.

El Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva, de enero de 2012, tenía como uno de sus principios inspiradores la flexibilidad negociada para hacer frente a la crisis. Aceptaba no recuperar la capacidad adquisitiva perdida en el período del anterior acuerdo, y una pérdida moderada y controlada en el futuro para poder seguir gobernando los procesos. El desprecio del que ha hecho gala el Gobierno de Rajoy de este acuerdo, para establecer en su reforma laboral que los empresarios puedan unilateralmente cambiar salarios y condiciones de trabajo, es toda una declaración de intenciones, en línea con la ideología y la práctica política más reaccionarias que hoy son hegemónicas entre los responsables políticos de la UE.

Las consecuencias negativas de esto son de dos tipos. Por una parte, la caída brusca de los salarios, además de profundizar en la regresividad del reparto de la riqueza —que en nuestro país ya ha producido que los excedentes del capital hayan superado a las rentas del trabajo— es un factor que deprime el consumo privado y, por lo tanto, la demanda interna, cuando el Gobierno ya se encarga de deprimir directamente el resto de sus factores. Está contribuyendo, por lo tanto, a profundizar la recesión y producir más desempleo. Muy recientes previsiones de la Comisión Europea[5], calculan que el sueldo real *per cápita* sufrirá, en España, una disminución media del 7%, entre 2010 y 2013 (ya lo ha hecho cerca del 5% entre 2010 y 2011). Los costes laborales unitarios bajarán más del 10%, en términos reales, en el mismo período (ya lo han hecho más del 6% en los dos últimos años). En Grecia, la disminución de los salarios reales superará el 20%, en Portugal el 10% y en Irlanda una cifra similar a la española.

[5] Citadas por *El País* del 14 de mayo de 2012, página 22.

La segunda consecuencia puede ser de más largo alcance: la ruptura de los consensos básicos en el campo de las relaciones laborales, consensos que son imprescindibles para la permanencia del diálogo social. La hoja de ruta del Gobierno de España para los asuntos laborales y sociales, al igual que la hoja de ruta de la Comisión y el Consejo europeos para la aplicación del Pacto por el euro plus y el Pacto de estabilidad presupuestaria, llevan inscrita la destrucción del diálogo social.

El cambio de una época en que la gestión del conflicto social se desarrollaba básicamente a través del diálogo social y la negociación colectiva, sin excluir la movilización y la huelga en una parte de los países europeos, a otra de lucha de clases mucho más abierta, la han inaugurado y bendecido los responsables políticos europeos desde un elevado grado de irresponsabilidad. Propiciar, como lo están haciendo, un ataque tan generalizado a las rentas del trabajo y a los derechos laborales y sociales, al diálogo social y a la negociación colectiva no puede sino producir una deslegitimación profunda de las instituciones europeas, que se extiende a las democracias nacionales, en las que al menos se sigue eligiendo a los gobernantes aunque no manden. Si consuman la destrucción del modelo social europeo, aunque sea sólo en una parte de los países de la UE, los gobernantes europeos serán responsables de la destrucción de la UE. Lo malo es que no parecen darse cuenta de ello. Algunos incluso lo celebran despreocupadamente.

## MARIO DRAGHI DA POR TERMINADO EL MODELO SOCIAL EUROPEO

Son bastantes los políticos europeos conservadores que dan por muerto el modelo social europeo, aunque sólo algunos se atrevan a expresarlo en público. Uno de los más poderosos, el presidente del BCE, Mario Draghi, lo ha dicho con bastante claridad en una reciente entrevista concedida al *Wall Street Journal* [6].

Draghi merece un pequeño párrafo. Fue actor directo de la creación de la burbuja especulativa financiera cuyo estallido provocó la crisis financiera y económica que nos asola, cuando era vicepresidente para Europa de Goldman Sachs mientras este banco estadounidense inundaba el sistema financiero europeo con los peores productos financieros tóxicos en cuya creación fue campeón. En la misma época, Goldman Sachs ayudaba al gobierno de Grecia a falsificar sus cuentas públicas a cambio de sustanciosas comisiones. Para escenificar tan grandiosa colusión de los intereses públicos y privados, a través de la intercambiabilidad de sus dirigentes, los gober-

[6] Edición on line de WSJ del 23 de febrero de 2012.

nantes europeos no han tenido ningún reparo político, intelectual o moral en nombrarle guardián de la ortodoxia monetaria.

Pero no es el único. La lista de políticos europeos que estuvieron en la nómina de Goldman Sachs, Lehman Brothers y otros bancos estadounidenses en los años gloriosos de la ingeniería financiera al servicio del "valor del accionista", pero sobre todo del deporte de llenar el bolsillo de sus directivos con muchísimos millones de dólares, es amplia: Monti, Papademos, de Guindos, etc.

## DESPRECIO DE LAS NORMAS LEGALES, FALTA DE DEMOCRACIA Y GOBIERNO ECONÓMICO MUY LIMITADO

Uno de los hechos más graves de la crisis que vive la UE, es que la imposición de las condiciones de los planes de rescate y de las políticas de austeridad y reformas estructurales se está haciendo con absoluto desprecio de las normas legales, nacionales e internacionales, y mediante métodos políticos escasamente democráticos. Las condiciones de la *troika* a Grecia y Portugal vulneran, a juicio de muchos, sus constituciones nacionales, leyes nacionales laborales y sociales básicas, y convenios de la OIT suscritos por sus Estados, sin que dichas normas hayan sido derogadas o modificadas.

La reforma laboral española del RDL 2/2012 vulnera, a juicio de los equipos jurídicos de CCOO y UGT, al menos cuatro convenios de la OIT suscritos por España (87, 98 y 154 sobre libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, y 158 sobre el cese de la relación de trabajo). La vulneración de estos convenios internacionales, ratificados por España, es uno de los motivos de la posible inconstitucionalidad de la norma que contiene dicha reforma laboral.

Los modos de actuación son igualmente inaceptables y poco democráticos. La *troika* que impone a los gobiernos soberanos y democráticos condiciones que pueden llegar a vulnerar, como hemos visto, todo tipo de normas, la conforman un colectivo de funcionarios de tres instituciones (FMI, BCE y Comisión Europea) con un mandato opaco y no discutido en ninguna instancia democrática.

Si una de las críticas más frecuentes y fundadas al funcionamiento de las instituciones de la UE era el carácter no plenamente democrático de sus principales instituciones decisorias, la Comisión y el Consejo, y la existencia de zonas de sombra en las que las decisiones no son aprobadas o controladas ni por el Parlamento Europeo

ni por los parlamentos nacionales, el nuevo Pacto fiscal o Tratado de estabilidad presupuestaria agrava la situación. El nuevo Tratado, impuesto por el gobierno alemán, arrebata aspectos sustanciales de la soberanía de los Estados miembros en materia de política fiscal y presupuestaria para entregarla a simples funcionarios de la Comisión, no sometidos a control parlamentario alguno en sus decisiones. Estos funcionarios pueden rechazar, nada menos, presupuestos aprobados por parlamentos nacionales de los Estados y devolverlos a los gobiernos y parlamentos nacionales para que éstos aprueben las modificaciones que les prescriben. El nuevo Tratado no es sólo inconveniente en materia de política económica, sino un instrumento jurídico-político profundamente antidemocrático que terminará por deslegitimar las instituciones de la UE.

Además, hay que añadir que, a pesar de su nombre periodístico —Pacto Fiscal— las instancias de decisión que crea no tienen competencias en materia de política fiscal, como no sean las de vigilar y controlar el cumplimiento por los Estados de los objetivos de déficit y deuda, y castigar a los que no los cumplen. Al tiempo, establece que una cláusula tan inconveniente por procíclica como es la llamada "regla de oro del déficit cero" deba ser introducida en las constituciones nacionales, o normas básicas equivalentes de los Estados miembros. Algo tan esencial como la armonización fiscal del conjunto de la UE o el establecimiento de una política fiscal común en el ámbito de la Zona Euro no están dentro de las competencias de la nueva gobernanza. No interesan a Alemania. Y eso que ahora se han puesto de manifiesto todos los males e insuficiencias que la introducción del euro, olvidándose de una política fiscal común, han producido.

La ruptura del consenso básico sobre las normas fundamentales de la UE está servida. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) rechaza frontalmente el "Pacto Fiscal".

## POR UN NUEVO CONTRATO SOCIAL EUROPEO

En la reunión que el Comité de Dirección de la CES celebró en noviembre de 2011, el secretario general de CCOO y presidente de la CES, Ignacio Fernández Toxo, formuló dos ideas: la ya comentada sobre la ruptura del Pacto social europeo, y la necesidad de promover un "nuevo contrato social europeo". Estas dos ideas fueron debatidas por los dirigentes sindicales europeos en la Escuela de Invierno de la CES, celebrada a principios de febrero en Copenhague, y lo siguen siendo por su Comité Ejecutivo.

No es un debate que pueda cerrarse fácilmente, ni que deba cerrarse rápidamente, por sus muchas implicaciones sindicales y políticas y por el largo recorrido de cualquier estrategia que desarrollase la idea.

A mí me servirá de anclaje en este artículo para formular algunas ideas sobre el futuro de Europa y del sindicalismo europeo.

Lo que hay que empezar constatando es que, a pesar del rechazo que las políticas que parten de las instituciones europeas tienen entre los trabajadores y del creciente descrédito que acumulan dichas instituciones, la respuesta de la CES en este momento de dura confrontación sigue siendo europeísta y responsable: es necesario construir un "nuevo contrato social europeo".

Los sindicatos de la CES se han movilizado, en los ámbitos nacionales, como en ningún otro período de su historia, protagonizando en una parte de los países europeos el mayor numero de huelgas generales y masivas manifestaciones conocidas desde el final de la 2ª Guerra Mundial. Lo han hecho en movilizaciones defensivas contra los recortes salariales, laborales y sociales que los gobiernos nacionales implementaban, siguiendo las orientaciones o condiciones impuestas por las instituciones europeas o el FMI.

También la CES ha desarrollado movilizaciones europeas, euromanifestaciones o jornadas de acción descentralizadas, pero éstas han tenido un impacto bastante inferior. No se ha podido construir todavía una correlación de fuerzas europea supranacional capaz de hacer cambiar de rumbo a los gobernantes europeos.

La CES sí ha ido formulando alternativas a las políticas de austeridad y ajustes presupuestarios y reformas estructurales. Ahora tiene el reto de ir más allá y ser capaz de llenar de contenidos y de estrategia la idea del Nuevo Contrato Social europeo. Lo importantes es, a mi juicio, construir una estrategia de largo recorrido en torno a la realización del concepto.

## SINDICALISMO Y POLÍTICA

Tanto para hacer frente a las necesidades más inmediatas —deuda y crecimiento— como para avanzar en la propuesta de Nuevo Contrato Social europeo, hay que ser conscientes de que nos movemos en un terreno eminentemente político. Nunca como hasta ahora los trabajadores y los ciudadanos europeos han podido ser tan conscientes de que

decisiones políticas que se toman en instancias alejadas de ellos —las instituciones europeas— están teniendo una repercusión tan directa en sus condiciones de trabajo y vida, en sus ingresos, en mantener el trabajo o quedarse sin él, en los niveles de las prestaciones sociales esenciales y en la calidad de sus servicios públicos, etc.

El sindicalismo europeo, la CES, tiene que promover alianzas políticas y sociales para rectificar profundamente las políticas actuales de austeridad y recortes sociales y laborales que emanan de las instituciones europeas, y hacer que se adopten aquéllas que produzcan crecimiento y empleo, que resuelvan la crisis de las deudas soberanas y logren la estabilización del sistema financiero y su regulación efectiva para que pueda actuar al servicio de la economía real.

Esto no puede esperar. La Unión Europea se encuentra en una situación de emergencia, económica y social. Si, como algunos preconizan irresponsablemente desde las instituciones europeas y el gobierno alemán, se invita a Grecia a abandonar el euro, la emergencia económica entraría en unos derroteros imprevisibles y estallaría la crisis política, largamente incubada.

Al tiempo, el sindicalismo europeo tiene que formular y desarrollar su propuesta de Nuevo Contrato Social. Esta propuesta tiene que volver a establecer un horizonte de pleno empleo, distribución más justa de la riqueza, erradicación de la pobreza, y protección social y servicios públicos avanzados.

Avanzar en este camino requiere también, en mi opinión, una refundación política de la UE, que afecte a sus Tratados fundamentales. No es posible hacerlo en el estrecho corsé de las normas fundamentales actuales.

Por supuesto que unos objetivos y una estrategia de tal envergadura pueden requerir mucho tiempo y necesitar una acumulación de fuerzas que hoy puede parecer muy difícil de conseguir. Pero en situaciones excepcionales como las que vivimos, con el grado de deslegitimación y desprestigio que tienen el proyecto y las instituciones europeas, no es posible mantener por más tiempo la apuesta por el mismo sin reformularlo a fondo. En el camino, además, de resolver desde una óptica más progresista los problemas más acuciantes, pueden irse consiguiendo avances parciales. No es posible por más tiempo dejar de decir hacia donde se quiere ir. El sindicalismo europeo, la CES, tienen que hacerlo ya.

La CES y sus afiliadas tendrían que actuar en esta dirección, desde la autonomía sindical. Las propuestas deberían ser formuladas a los gobiernos nacionales y a las

instituciones europeas, a los partidos políticos democráticos en los dos ámbitos. Los partidos con quienes se podría forjar esta alianza se encuentran, naturalmente, en el campo de la izquierda política, pero también podrían incorporarse formaciones centristas de tendencia social.

También tendría que plantearse la construcción de una alianza sólida con las organizaciones y movimientos sociales que puedan compartir los objetivos y valores de la propuesta, que podría sintetizarse en la refundación de una Unión Europea más democrática y socialmente avanzada.

## DESARROLLAR LAS ALTERNATIVAS

Para enfrentarse a la situación de emergencia económica y social que vive la UE, el sindicalismo europeo, la CES, tiene alternativas:

— Los Estados de la UE deben poder financiarse a tasas de interés asequibles mediante la emisión de eurobonos, un nuevo papel del BCE como prestamista de último recurso, la regulación de los mercados y del sistema financiero, el establecimiento de un impuesto a todas las transacciones financieras (ITF), la erradicación de los paraísos fiscales, etc.

— La consecución de la estabilidad fiscal de los Estados debe venir de la mano del impulso al crecimiento y a la creación de empleo, a través de un programa europeo de inversiones, programas especiales de ayuda a los países más castigados por la crisis y las correspondientes acciones de los gobiernos nacionales. La financiación de los programas europeos puede venir del Banco Europeo de Inversiones, la emisión de eurobonos o/y los ingresos derivados de la implantación del ITF.

El Nuevo Contrato Social europeo tiene que basarse en una fiscalidad europea progresiva. Podríamos calificarla de armonizada en el ámbito de la UE27 y común en el de la Zona Euro. Las situaciones de *dumping* fiscal son incompatibles con cualquier modelo social avanzado. La redistribución de la riqueza sólo puede asentarse en la suficiencia fiscal. Las instituciones europeas y los Estados miembros tienen que disponer de los recursos necesarios para:

— Impulsar políticas que vuelvan a colocar el objetivo del pleno empleo en la agenda política de la UE. Y ello con empleos de calidad.

— Hacer del desarrollo sostenible y la economía verde las bases de un nuevo modelo económico, junto con la I+D+i, la educación y el conocimiento.

— Restaurar y reformar, para reforzar, las prestaciones sociales básicas y los sistemas que las proporcionan.

— Restaurar y reforzar los derechos laborales y sociales. Para ello, establecer sistemas de normas básicas europeas laborales y sociales.

— Salvaguardar y reforzar los servicios públicos fundamentales.

— Promover la cohesión social, la erradicación de la pobreza y una distribución de la riqueza más justa.

Impulsar este programa requerirá tiempo, esfuerzo, otra correlación de fuerzas y otro mapa político. Pero pienso que su formulación, el debate sobre el mismo, la capacidad de atraer hacia un programa de esta naturaleza a sectores mayoritarios de la ciudadanía europea, ayudará a establecer estas mediaciones necesarias. Las prácticas sociales de una estrategia sociopolítica de esta naturaleza serán variadas, las propias del campo sindical, incluyendo el diálogo social y la negociación colectiva, las del campo político y las de los movimientos sociales.

El sindicalismo europeo, que debe enfrentarse, con propuestas y capacidad de movilización y negociación, a las cuestiones más urgentes que nos plantea la crisis tiene que ser capaz de formular simultáneamente un nuevo proyecto para Europa que pasa, a mi juicio, por defender tenazmente su refundación en base a un proyecto de progreso social. La derecha conservadora y neoliberal que hoy manda en Europa carece de proyecto. El suyo se agotó hace tiempo. Pero sigue mandando a partir de su ideología e intereses, aunque al estar éstos formulados sobre bases nacionales tampoco son capaces de conformar una orientación aglutinadora.

Hay que decir alto y claro que la Europa que nos están dejando las políticas conservadoras actuales no nos interesa, que están promoviendo una profunda erosión de su modelo social, que es una Europa injusta y promotora de la desigualdad, en contra de los principios y valores que la hicieron el modelo de integración económica y política más atractivo del mundo. Incluso se puede añadir que sus principales responsables políticos actuales están sembrando, desde la carencia de sensibilidad social y solidaria y con una absoluta falta de visión a medio y largo plazo, los gérmenes que pueden llevar a la UE a su destrucción.

## REFUNDACIÓN POLÍTICA

Los necesarios cambios en la estructura política y en los Tratados deberían comenzar por la derogación del nuevo Tratado de estabilidad presupuestaria. La orientación principal de los cambios debería ir encaminada en una triple dirección. En primer lugar, hacer más democrático el funcionamiento de la UE, consiguiendo que todos sus órganos políticos sean elegidos por el Parlamento Europeo o por la ciudadanía directamente, reforzando las competencias del PE y estableciendo cauces reforzados para la participación social en la vida política europea. En segundo lugar, estableciendo un auténtico gobierno económico de Europa que se ocupe integralmente de las políticas fiscales y presupuestarias, del crecimiento y el empleo, del medio ambiente y de la distribución de la riqueza. La nueva forma de gobernar la economía europea debería conllevar un nuevo modelo de BCE, con funciones básicamente similares a las de la Reserva Federal o el Banco de Inglaterra. Finalmente, habría que desarrollar los valores y principios que conforman la economía social de mercado y su modelo social.

Tardaremos más o menos los trabajadores y los pueblos de Europa en conseguir algo similar a lo que propongo en estas líneas. Incluso no es descartable que el curso de la Historia lo convierta en otro viaje a Ítaca. De lo que estoy completamente convencido es de que no se puede seguir caminando a ciegas y por el camino equivocado.

**Emilio Gabaglio**
**Juan Moreno**

# La quiebra del modelo europeo, las acciones sindicales nacionales y de la CES. Hacia la europeización de las respuestas

*Atardecer II*, 1995. Menchu Gal.

*El modelo económico especulativo y consumista, fiscalmente insolidario y depredador de los recursos, ha sido el causante de los desequilibrios financieros actuales.*

*Los sindicatos de los países más afectados por la crisis han llevado a cabo movilizaciones en defensa del empleo y contra las reformas legislativas regresivas. Sin embargo, la europeización de las acciones sindicales sigue encontrando serias dificultades.*

*Se suele atribuir esta falta de coordinación a la debilidad de la CES, pero la pérdida de confianza que han sufrido los ciudadanos europeos en la UE y en sus instituciones ha influido también en el movimiento sindical, reflejándose en un menor compromiso en las decisiones a escala europea y en dificultades para coordinar propuestas y acciones. Es necesario, por tanto, que los sindicatos vuelvan al espíritu y al compromiso supranacional, para lo que cuentan con un discurso europeo consolidado y el objetivo de un nuevo contrato social europeo que salvaguarde los fundamentos que dieron a Europa su mayor periodo de democracia y prosperidad.*

A la larga crisis en la eurozona (con tres países "rescatados" y varios más en serio riesgo) se la suele responsabilizar con razón de graves daños económicos y sociales, y en primer lugar el aumento del desempleo (en marzo pasado 24,5 millones de parados, un 10,2% de la población activa). Siendo esto cierto también lo es que en años anteriores a la crisis había síntomas de que los gobiernos europeos habían abandonado algunos de los grandes objetivos que se había trazado la Unión Europea.

La Estrategia de Lisboa (2000-2010) para reformar la economía europea y estabilizar su crecimiento mejorando el empleo y la cohesión social, había fracasado mucho antes de que venciera el plazo de 2010. Los ataques al modelo social europeo por parte de gobiernos neoliberales (y en algunos casos por gobiernos que no se reclamaban de esa ideología) se venían recrudeciendo desde fechas aún más tempranas en casi todos los países. El fracaso de la Estrategia de Lisboa debilitaba las posibilidades de la UE para competir en un mundo globalizado y para proponer un modelo de crecimiento y desarrollo que pudiera servir de referencia en otras regiones del mundo.

La batalla dada por las fuerzas progresistas y por la CES para conseguir una Constitución que salvaguardara el modelo social quedó primero en tablas en la Convención que la aprobó en julio de 2003, y después en suspenso por la no ratificación del Tratado Constitucional en los referendos francés y holandés (mayo y junio de 2005), aunque más tarde se salvaron los muebles de la Carta de Derechos Fundamentales en el nuevo Tratado de Reforma (diciembre de 2007).

El giro a la derecha en la mayoría de los países vino acompañado de propuestas de directivas e incluso de sentencias del Tribunal de Justicia de la UE, que amenazaron con dejar en papel mojado estas mínimas garantías.

Por eso, en el XI Congreso de la CES (Sevilla, 21-24 de mayo de 2007) cuando aún no era palpable la crisis (el contenido optimista y social del discurso de Zapatero a los delegados aún era ajeno al cercano desplome y al giro de su política) se alertó

de los riesgos de que la parálisis política impidiera avanzar a la UE. La CES acordó movilizarse (*¡Pasar a la ofensiva!)* por una *Europa fuerte y social*. El Programa de Acción del congreso constataba la falta de *una voz fuerte y progresista.*

Los acontecimientos posteriores han demostrado desgraciadamente que la ausencia de un gobierno económico europeo, reclamado por la CES desde el mismo momento de la introducción de la moneda única, ha sido un factor de desequilibrio determinante.

De esa campaña de movilizaciones lo más destacado fue la presión de la CES y de sus organizaciones afiliadas, en alianza con otras fuerzas y con miembros progresistas del Parlamento Europeo, para impedir el proyecto de directiva de tiempo de trabajo que pretendía aumentar a 65 horas la jornada semanal. La CES convocó una manifestación en Estrasburgo ante el Parlamento y una jornada de paros de corta duración en las empresas. Finalmente, el PE aprobó el informe del diputado socialista español Alejandro Cercas dejando el límite en las 48 horas.

## NO ES AUSTERIDAD, ES RIGOR Y SOLO PARA LOS MÁS DÉBILES

La UE, conjuntamente con el FMI, reaccionó ante el temor del hundimiento de la economía griega tomando, en marzo de 2010, las conocidas medidas de rescate. Los gobiernos nacionales y las instituciones comunitarias dejaron pudrir la crisis griega, permitieron la contaminación a otros países y colocaron al euro y a la UE al borde del abismo para, finalmente, adoptar como "única solución posible" planes de austeridad y ajuste presupuestario sacados del recetario neoliberal de las peores épocas del FMI, acompañados de las llamadas "reformas estructurales" de los mercados de trabajo, de los sistemas públicos de pensiones, de otras prestaciones sociales, de los servicios públicos, etc.

Lejos de plantearse las reformas necesarias para abandonar el modelo productivo que ha hecho quiebra y de dotar a la UE de un verdadero gobierno económico, estas medidas lastran las posibilidades de recuperación del crecimiento y del empleo y dañan o desmantelan el modelo social europeo. Los gobiernos conservadores han presentado como planes de austeridad lo que en realidad son solo políticas de rigor suicida (*rigor mortis*, según se ha dicho acertadamente) y han ganado una primera batalla de imagen.

Tampoco puede hablarse en propiedad de Pacto Fiscal (*fiscal compact*) lo que han presentado como el instrumento principal de la política de rigor y que justamente

ha sido calificado por el grupo socialista del Parlamento Europeo (Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas) como *un mero corsé presupuestario con el que constreñir tanto a los Estados del euro como a la propia UE*.

La austeridad, entendida como esfuerzo colectivo equitativo, fue siempre defendida desde la izquierda para ayudar a los sectores más necesitados y regenerar la vida pública. En 1977, en Italia, Enrico Berlinguer, secretario general del PCI, lanzaba su propuesta de austeridad *como camino obligado y una ocasión histórica para un cambio radical de la sociedad.* El Plan de Solidaridad contra el Paro y la Crisis propuesto por Marcelino Camacho (y asumido por CCOO) en 1981 recogía sacrificios de los trabajadores con empleos y de los empresarios, proponiendo *reformas progresivas que signifiquen auténticos avances hacia un futuro cambio de modelo de desarrollo económico y de sociedad.*

Ha sido el modelo económico especulativo y consumista, fiscalmente insolidario y depredador de los recursos, el causante de los desequilibrios financieros que ahora quieren restaurar cargando en exclusiva los costes sobre los trabajadores, autónomos y pequeños empresarios.

## LA MOVILIZACIÓN SINDICAL CONTRA LOS PLANES DE AJUSTE

Los sindicatos de los países más afectados por la crisis han llevado a cabo numerosas movilizaciones en defensa del empleo y contra las reformas legislativas regresivas que han reducido los salarios y las plantillas de funcionarios y de empresas públicas, aumentado la edad de jubilación o las jornadas de trabajo y deteriorado servicios públicos vitales como la educación y la sanidad.

Otra campaña de la CES fue lanzada en mayo de 2009 reclamando un nuevo pacto social europeo para frenar el avance del desempleo, en el que se destacan estas peticiones:

*Un vasto programa de relanzamiento para ofrecer más empleo y de mejor calidad, proteger el empleo en las industrias claves e invertir en nuevas tecnologías y preservar los servicios públicos esenciales.*

*Mejores salarios y mejores pensiones. Protección del poder de compra para estimular las economías.*

*Poner fin a las recientes decisiones de la Corte de Justicia europea que favorecen la libertad de mercado frente a los derechos fundamentales y a la negociación colectiva. Confirmar los objetivos sociales del mercado interior y garantizar la igualdad de trato y de salario para los trabajadores inmigrantes.*

*Una reglamentación eficaz de los mercados financieros y una distribución equitativa de las riquezas. Una Banca central europea vinculada al crecimiento y al pleno empleo y no simplemente a la estabilidad de los precios.*

En el marco de esa campaña se convocaron cuatro euromanifestaciones entre el 14 y el 16 de mayo: el día 14 en Madrid (con participación también de sindicalistas portugueses); 15 de mayo en Bruselas; 16 de mayo en Berlín y en Praga. También hubo acciones en Italia, Francia, Irlanda, Portugal, Islandia o Letonia.

En algunos países las movilizaciones se encadenaron en forma de huelgas o jornadas de acción, como en el caso de Francia, o de huelgas generales masivas como en Grecia, donde las medidas antisociales han afectado muy gravemente a la población, sumándose a los llamamientos de los sindicatos (GSEE, privado, y ADEDY, funcionarios) otros muchos colectivos sociales.

En septiembre de 2010 se retomaron las luchas, destacando la huelga general en España contra la reforma laboral del gobierno socialista, convocada unitariamente por CCOO y UGT, que salió adelante pese a la hostilidad desatada por los medios de comunicación y la confluencia en su contra del gobierno y de la oposición conservadora. En coincidencia con la huelga general en España, la CES convocó una euromanifestación en Bruselas el día 29 de septiembre.

En España, más que en otros países, y sobre todo a partir de la victoria electoral del PP, la reforma laboral (en su agravada segunda edición de 2012, respondida con otra huelga general y sucesivas manifestaciones) ha ido acompañada de un ataque brutal al sindicalismo de clase, aún en pleno vigor, tratando de desacreditarlo ante la opinión publica y de mostrarlo como inútil o perjudicial para los propios trabajadores. Una batería de medidas, enmascaradas en la reforma de la negociación colectiva o en la disminución de las horas sindicales de los delegados apuntan, en clave thatcheriana, a eliminar al mayor de los obstáculos que encuentran para imponer la desprotección de los trabajadores mediante un giro de 180 grados en las relaciones laborales.

En Italia, las tres centrales CGIL, CISL y UIL, después de una etapa de desacuerdos entre ellas, han recuperado un cierto nivel de convergencia y de acción unitaria, tras la

caída del gobierno de Berlusconi, saludando con interés y expectativas la formación de un gobierno "técnico" para hacer frente al riesgo de una quiebra financiera del país. Sin embargo, sus críticas al gobierno Monti han ido creciendo a raíz de una reforma de las jubilaciones no pactada y con efectos muy graves. Entre otros, dejar a cientos de miles de trabajadores que habían suscrito acuerdos de salida previa de sus puestos de trabajo (por reestructuraciones de empresas), en un vacío, sin protección social al terminar su periodo de vigencia y sin pensión al postergarse la edad de acceso a la jubilación.

A raíz de esta situación se han convocado sendas movilizaciones y el tema queda abierto, añadiéndose ahora las críticas a la reforma laboral que entretanto se ha puesto en marcha que, aun con aspectos positivos, no parece aceptable. Los sindicatos exigen terminar con la precariedad laboral; el establecimiento de una red eficaz de protección social para el desempleo; el desarrollo de políticas activas de empleo, especialmente para promover el trabajo juvenil.

La reforma está en trámite parlamentario y los sindicatos están presionando con huelgas y manifestaciones para conseguir cambios sustantivos del proyecto, reivindicando al mismo tiempo reformas fiscales en favor del trabajo y medidas para el crecimiento. Sin esto, no habrá las condiciones necesarias para la creación de empleo, a pesar de la mejoría en el funcionamiento del mercado del trabajo.

En estas tareas los sindicatos cuentan con el apoyo del Partido Democrático, aunque éste tiene que encontrar compromisos con el centro-derecha, ya que ambos conforman la mayoría circunstancial "de emergencia nacional" que ha permitido el nacimiento del gobierno Monti. Dentro de este difícil equilibrio, los sindicatos y el centro-izquierda han ganado la batalla de parar los intentos de modificar las leyes para facilitar los despidos.

Sin poder ser exhaustivos a la hora de reseñar las numerosas acciones sindicales que se están llevando a cabo en estos años en los diferentes países contra los ajustes, podrían señalarse algunos de sus rasgos.

Uno de ellos es la voluntad negociadora y propositiva. Al igual que en los diferentes países, la CES, en Bruselas, ha presentado numerosas veces sus propuestas a la Comisión y al Consejo, ofreciendo alternativas para recuperar la senda del crecimiento. Por supuesto, como siempre, las protestas se han caracterizado por su desarrollo pacífico, desmarcándose de cualquier violencia. Asimismo, en general, las movilizaciones han sido unitarias en aquellos países donde hay pluralismo confederal (y que coincide con que son los más afectados por la crisis).

## AVANZAR EN LA EFICACIA DE LAS ACCIONES SINDICALES EUROPEAS

Sin embargo, el movimiento sindical europeo sigue mostrando carencias que, en estos tiempos, se ponen aún más en evidencia. Los objetivos de europeizar las acciones sindicales siguen encontrando serias dificultades. Las respuestas siguen siendo domésticas cuando las causas y los efectos son europeos. Las acciones se convocan siguiendo calendarios impuestos por quienes provocan las movilizaciones, pues es casi siempre la agenda nacional legislativa o gubernamental la que obliga a responder en plazos determinados. Si se hubieran podido concentrar varias de las huelgas generales nacionales y otras manifestaciones en una sola fecha, habría habido una primera acción general europea de gran impacto político.

Se suele atribuir esta ausencia de coordinación de las acciones a la debilidad de la CES. No debe olvidarse que el debilitamiento, en mayor o menor grado, se ha producido en casi todos los sindicatos nacionales y ello es debido a diversas causas (las principales a consecuencia directa o indirecta de las políticas neoliberales) sobre las cuales están reflexionando en sus congresos para reaccionar organizativa y reivindicativamente.

En Europa, el movimiento sindical se asentó entre los años cincuenta y sesenta en el ámbito nacional (salvo donde persistían dictaduras) pero no se abordó de inmediato la creación de un sindicato europeo, ni siquiera después de ponerse en marcha en 1958 la Comunidad Económica Europea. La CES, creada en 1973, no jugó un papel reseñable hasta que en 1991 se aprobó su “autoreforma” (que también así se la llamó en aquellos momentos) a partir de la cual se pusieron en marcha mecanismos de coordinación de las confederaciones nacionales; de constitución o impulso de federaciones europeas de rama; de creación de comités de empresa europeos; de los primeros acuerdos con la patronal europea; etc.

Eso fue posible porque un buen número de centrales nacionales, algunas muy fuertes, creyeron firmemente que una parte de la acción sindical ya no cabía en el marco local, sino en el supranacional que representaba la UE. Y desde entonces hasta hoy la CES ha ido aumentando su influencia y su peso.

Los avances de la construcción europea durante el mandato del presidente Delors (1985-1995) fueron posibles por el respaldo que tuvo de dirigentes nacionales con visión europea como Kohl, Mitterrand o González. Posteriormente, los problemas nacionales han coadyuvado a renacionalizar las políticas, y eso ha causado una pérdida de confianza de los ciudadanos en la UE y en sus instituciones.

Esa interiorización, y por similares causas, también se ha producido en el movimiento sindical, y se refleja en un menor compromiso en las decisiones a escala de Europa y en las dificultades para mejorar la coordinación de las propuestas y de las luchas. Esto es algo que solo puede hacerse si las propias direcciones sindicales entienden que la CES no es solo el lugar para informar de los problemas propios y escuchar los de los vecinos, sino también el marco para multiplicar la eficacia de las respuestas.

Pese a las dificultades en los países, es necesario que los sindicatos vuelvan al espíritu y al compromiso supranacional que fueron la base del éxito de la autoreforma de 1991 para reforzar la CES como actor social europeo frente a la patronal, forzando el diálogo social y ganando espacios de intervención política al mismo nivel.

Se cuenta ya, y ello es importante, con un discurso sindical europeo bastante consolidado y consensuado. El "Manifiesto de Atenas" aprobado en el último congreso de la CES lo expresó en el objetivo de un *New Deal* europeo para los trabajadores: un nuevo contrato social europeo que salvaguarde los fundamentos que dieron a Europa su mayor periodo de democracia y prosperidad.

El movimiento sindical europeo en su conjunto debe luchar, en alianzas con otros sectores y fuerzas, para lograr que la UE retome el camino del crecimiento económico y de la creación de empleo. Ya se aprecian en varios países los síntomas de rechazo en la opinión pública a los dictados del dúo "Merkozy", que podría, con la posible victoria de Hollande, perder a su componente francés, dando perspectivas a un cambio de rumbo progresista (al que podría contribuir el partido socialdemócrata alemán en alza) tan necesario en Europa.

**Reingard Zimmer**

# Creación de un marco jurídico para la negociación colectiva transnacional en la Unión Europea

*Paisaje invernal (Piedralaves, Ávila),* 1959. Menchu Gal.

*La creación de un marco jurídico para las negociaciones colectivas transnacionales en Europa es, debido a las diferencias de organización de las relaciones laborales y las distintas tradiciones jurídicas en los 27 Estados miembros, una tarea extremadamente compleja que aún requerirá cierto tiempo.*

*Por otro lado, son cada vez más las empresas que pactan convenios transnacionales sobre temas diversos, con ramas sindicales europeas o con agentes del ámbito de las empresas como los comités de empresa europeos. De este modo, la práctica que se desarrolla establece hechos ante los que la jurisprudencia queda rezagada. Pero tanto la internacionalización de la economía como el mercado interior europeo exigen inexcusablemente que los agentes de las negociaciones colectivas intervengan con carácter transnacional. Lo cual, para los sindicatos, implica tomar conciencia de las raíces históricas y conceder una mayor importancia a la solidaridad europea e internacional.*

## I. INTRODUCCIÓN

EL derecho y la política de negociación colectiva han sido desde siempre asunto de cada uno de los Estados nacionales, entre otras razones por la muy distinta configuración de sus sistemas de regulación de las relaciones laborales. Ni a nivel global ni de la Unión Europea existe un marco jurídico que regule la celebración de convenios colectivos transnacionales; y en cambio, de conformidad con el art. 153, párrafo 5 del TFUE, se excluye explícitamente la aplicación de los actos de producción jurídica a los ámbitos de las remuneraciones, del derecho de asociación y sindicación, del derecho de huelga y del derecho de cierre patronal.

Sin embargo, es bien sabido que la internacionalización de la economía no se ha detenido en las fronteras: desde hace tiempo decisiones empresariales importantes no se adoptan ya en el país en el que van a aplicarse, sino en las centrales de los grupos de empresas, con frecuencia ubicadas en otros continentes.[1] En consecuencia, ya desde principios de los años noventa se celebraron los primeros convenios entre federaciones sindicales globales y empresas o grupos de empresas transnacionales, y desde entonces existen numerosos convenios cuyo ámbito de aplicación sobrepasa las fronteras de los Estados nacionales. A diferencia de lo que ocurre en el plano nacional, en el que son numerosos los países en los que siguen predominando los convenios colectivos territoriales, la negociación colectiva transnacional se centra primordialmente en convenios colectivos de empresa o de grupo de empresas.[2]

Y en el plano europeo, además de los convenios de constitución de comités de empresa europeos previstos en el Derecho de la UE o de los convenios colectivos celebrados en el marco del diálogo social[3], se han celebrado a nivel de em-

[1] Véase ya Fröbel/Heinrichs/Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung [La nueva división internacional del trabajo], 1979, en particular p. 21 y ss., 75 y ss., 115 y s.

[2] En cuanto sigue se empleará en todo el texto la palabra “empresa”, aun cuando el ámbito de aplicación de algunos convenios comprenda un grupo de empresas.

[3] Estos convenios tienen una base jurídica claramente definida, por lo que no son objeto del presente trabajo.

presa otros convenios de ámbito europeo sin que hubiera un marco jurídico explícitamente aplicable a dicho tipo de convenios. Además, con los casos Viking[4] y Laval[5] quedó patente[6] que en el contexto de las negociaciones colectivas nacionales también desempeñan un papel cada vez más importante los planteamientos transnacionales, y que una Europa social presupone la colaboración transnacional de los sindicatos. Hace años que estos iniciaron una coordinación de las políticas de negociación colectiva,[7] aun cuando limitada a unas pocas regiones fronterizas, dado que las grandes diferencias salariales existentes en la UE imponen fuertes restricciones.

La Comisión Europea lleva algún tiempo considerando la creación de un marco jurídico para la celebración voluntaria de convenios colectivos de empresa en toda Europa, y en 2011 constituyó un (nuevo) grupo de expertos que elaboró propuestas concretas al respecto.[8] Esta contribución presenta las diversas manifestaciones de las negociaciones colectivas transnacionales a escala de empresa en la Unión Europea, y explica posibles perspectivas de un marco jurídico.

## II. NEGOCIACIÓN COLECTIVA TRANSNACIONAL EN EUROPA: DEFINICIÓN Y FORMAS DE MANIFESTACIÓN

Han de considerarse transnacionales los convenios colectivos celebrados entre representantes de los trabajadores y representantes de empresas transnacionales cuyo ámbito de aplicación comprenda varios países. La Comisión Europea ha incluido en su base de datos solo 215 convenios de estas características.[9] Y en esta clasificación no entran solo los convenios cuyo ámbito de aplicación sea europeo, sino también convenios con un ámbito de aplicación global o que se extienda más allá de las fronteras europeas.

---

[4] Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del 11.12.2007, C-438/05 (Viking), ECR I-10779-10840.

[5] Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del 18.12.2007, C-341/05 (Laval), ECR I-11767-118904.

[6] Sobre ambas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, véase: Zimmer, Labour Market Politics through Jurisprudence. The influence of the judgements of the European Court of Justice (Viking, Laval, Rüffert, Luxembourg) on labour market policies, en: GPS 1/2011, p. 211 y ss.

[7] Cfr. Schroeder/Weinert, en Schroeder/Weßels (eds.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft [Los sindicatos en la política y la sociedad], p. 565, 568 y ss.

[8] El grupo de investigación está formado por: Ricardo Rodríguez (coordinador), Kerstin Ahlberg, Tomas Davulis, Lionel Fulton, Tamás Gyulavári, Patrick Humblet, Teun Jaspers, José María Miranda, Franz Marhold, Fernando Valdés y Reingard Zimmer; véase: Study on the characteristics and legal effects of agreements betwen companies and worker's representatives. Report for the European Commission, 2012.

[9] El listado de la Comisión se encuentra en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en (actualizado a julio de 2011, download 20.04.12).

Aun cuando desde entonces existen convenios concretos celebrados con empresas cuyo domicilio social se encuentra fuera de Europa, los convenios colectivos transnacionales continúan siendo un fenómeno predominantemente europeo, desarrollado a partir de las relaciones laborales europeas.[10]

Han de considerarse convenios colectivos europeos aquellos cuyo ámbito de aplicación esté restringido a Europa. Algunos de dichos documentos constituyen convenios colectivos de naturaleza contractual, mientras que otros tienen más bien carácter de tomas de posición o declaraciones conjuntas. Los convenios han sido celebrados entre federaciones sindicales europeas a nivel sectorial, coaliciones de sindicatos nacionales de varios países europeos o comités de empresa europeos (CEE) por un lado, y representantes de la empresa por otro. En casi todos los casos, además de la federación sindical europea competente a escala sectorial, firman estos convenios los sindicatos nacionales con representación en la empresa, y con frecuencia también el CEE.[11] Como muestran diferentes estudios[12], los CEE también han estado involucrados en el inicio y aplicación de convenios que no fueron firmados por ellos. Por ejemplo, Waddington apuntaba en 2006 que alrededor de la cuarta parte de los CEE preguntados en el marco de un estudio habían celebrado un convenio colectivo transnacional.[13]

## III. TEMAS ABARCADOS POR LOS CONVENIOS COLECTIVOS EUROPEOS

Los convenios colectivos europeos comprenden un amplio espectro de temas. Un estudio de 2008 realizado para la Fundación Europea identificó que la reestructuración era, con gran distancia, el tema que con más frecuencia aparecía en los convenios colectivos europeos. Otros temas son el diálogo social, la protección laboral y de la salud, la gestión social y de recursos humanos, la protección de datos, los niveles sociales mínimos, la participación financiera, la subcontratación, la igualdad de oportunidades, la capacitación y la responsabilidad social corporativa.[14]

---

[10] Telljohann/da Costa/Müller/Rehfeld/Zimmer, European and international framework agreements: Practical experiences and strategic approaches, 2009, p. 22, 83 y ss.

[11] Algunas asociaciones (como, por ejemplo, la Federación Europea de Metalúrgicos)

[12] Rüb/Platzer/Müller, Transnationale Unternehmensvereinbarungen [Convenios colectivos transnacionales de empresa], p. 19; Mählmeyer, Vom Informations- und Konsultationsgremium zum Verhandlungspartner [De órgano de información y consulta a interlocutor de negociación colectiva], 2011, en particular p. 111 y ss.

[13] Waddington, Was leisten Europäische Betriebsräte? [¿Qué ofrecen los comités de empresa europeos?] WSI-Mitteilungen 10/2006, 560 (565).

[14] Telljohann/da Costa/Müller/Rehfeld/Zimmer, íbidem, p. 28 y ss.

Por tanto, gran parte de los convenios no se limita al ámbito de "temas blandos", sino que abarca ámbitos de la negociación colectiva clásica, puesto que los convenios de reestructuración incluyen casi siempre estipulaciones contundentes, por ejemplo, sobre reducción de salarios o sobre reducción de personal en centros de producción determinados. En casos concretos, por ejemplo en Opel (General Motors Europe), el CEE desarrolló en cooperación con la Federación Europea de Metalúrgicos la estrategia *sharing the pain*, que establecía que los recortes debían distribuirse equitativamente entre todos los países.

## IV. MARCO JURÍDICO DE LOS CONVENIOS TRANSNACIONALES DE EMPRESA EN EUROPA

Si bien es cierto que, hasta la fecha, se han firmado numerosos convenios colectivos transnacionales de empresa, ni a nivel global ni de la Unión Europea existe un marco jurídico para ello, aunque el derecho a la negociación colectiva está garantizado por el art. 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y además por todos los tratados internacionales.[15] En consecuencia, los convenios actuales se mueven en una zona de penumbra jurídica, estando fuertemente controvertidas la calidad y la eficacia jurídicas.[16]

### 1. Convenios colectivos actuales

Son extremadamente escasos los convenios transnacionales o de empresa europeos que incluyen sus propios mecanismos ordinarios para la resolución de litigios, y en la mayoría de los casos no están previstas cláusulas de elección jurídica o mecanismos de resolución de conflictos. Algunos textos se limitan a tener la forma de una declaración conjunta, mientras que otros tienen carácter contractual y en cierta medida regulan derechos completamente subjetivos: puede tratarse de derechos de una de las partes firmantes, por ejemplo cuando se pacta el derecho de los traba-

[15] Art. 4 del Convenio OIT 98; art. 6 de la Carta Social Europea, y art. 11, párrafo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que comprende también el derecho a la negociación colectiva (desde la sentencia "Demir & Baykara" del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 12.11.08, Nº 34503/97, AuR 2009, 269 y ss.).

[16] Sobre el debate, véase: Zimmer, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen [Derechos sociales mínimos y sus mecanismos de introducción], p. 267 y ss; Sobczak, Legal dimensions of international framework agreements in the field of corporate social responsibility, p. 115 y ss; Thüsing, International Framework Agreements: Rechtliche Grenzen und praktischer Nutzen [Límites jurídicos y beneficios prácticos], RdA 2010, 78 (91 y ss.), respectivamente con otras referencias.

jadores a celebrar una reunión anual internacional asumiendo el empresario los gastos de la misma, o cuando se regulan derechos de participación de los representantes de los trabajadores que sobrepasan los derechos garantizados por la legislación. Entran también dentro de esta categoría los derechos de acceso a las instalaciones de la empresa para el sindicato correspondiente.

Pero también existen convenios en los que se regulan derechos subjetivos de terceros, por ejemplo en forma del derecho de un empleado a participar en cursos de deshabituación tabáquica[17] o cuando se acuerda la asunción de los gastos derivados de medidas de formación puestas en marcha por el empresario.[18]

No obstante, hasta la fecha nunca se han reclamado judicialmente derechos emanados de convenios colectivos transnacionales.

## 2. Creación de un marco jurídico por parte de la Unión Europea

La Comisión Europea lleva algún tiempo considerando la creación de un marco jurídico para la celebración voluntaria de convenios colectivos de empresa en toda Europa. En 2006 se constituyó un primer grupo de expertos dirigido por Eduardo Ales (grupo Ales) al que se le encomendó la elaboración de un dictamen sobre la posibilidad de establecer un marco jurídico y la elaboración de diversos planteamientos sobre convenios colectivos transnacionales en otros proyectos de investigación. Tras discutir intensamente con los interlocutores sociales los resultados de la investigación en los años sucesivos,[19] la Comisión constituyó en 2011 otro grupo de expertos (coordinado por Ricardo Rodríguez), que elaboró propuestas concretas para la creación de un marco jurídico.[20]

La intervención efectiva de la Comisión de la UE dependerá, en gran medida, de la reacción de los interlocutores sociales. Después de que los sindicatos reac-

---

[17] Así pactado en el acuerdo marco global sobre derechos laborales fundamentales en el grupo Danske-Bank del 9.9.2008 entre el Danske Bank y la federación sindical global UNI, así como sindicatos de Irlanda (IBOA), Noruega (Finansforbundet), Suecia (Finansförbundet), Finlandia (SUORA) y Dinamarca (DFL u. Finansforbundet).

[18] Así pactado en el acuerdo marco entre GeoPost y UNI-Europe, así como diferentes sindicatos nacionales, del 9.5.2005.

[19] Véase al respecto los materiales depositados en la página web de la Comisión Europea, en línea, en: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214 (02.05.12).

[20] Rodríguez et. al, Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives. Report for the European Commission, 2012.

cionaron inicialmente con reservas a la creación de un marco jurídico para los convenios colectivos de empresa transnacionales en el plano europeo, cabe constatar un tímido consentimiento.[21] En cualquier caso, ninguna federación sindical europea de ningún ramo tiene estatutariamente el mandato de las organizaciones miembro de los distintos países para negociar convenios colectivos europeos, y en ningún estatuto se encuentran las atribuciones de competencias pertinentes.

Por el contrario, Business Europe continúa manifestándose decididamente contraria al establecimiento de un marco jurídico para los convenios colectivos transnacionales.[22]

**Base de la atribución de competencias**

Conforme al principio de atribución limitada de competencias (art. 5, párrafo 2 del Tratado de la Unión Europea, art. 7 del TFUE), la Unión Europea solo puede actuar estableciendo normas jurídicas en el ámbito que le atribuyan los tratados. En los ámbitos de competencias compartidas (mercado interior, política social y cohesión económica/social, art. 4, párrafo 2 del TFUE), de conformidad con el art. 5, párrafo 2 del TFUE, podrá adoptar medidas para coordinar las políticas de empleo de los Estados miembros y, de conformidad con el art. 153, párrafo 1 del TFUE, completará la acción de los Estados miembros. Esta atribución de competencias también se aplica a la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y los empresarios, incluida la cogestión, mientras que el art. 153, párrafo 5 del TFUE excluye las competencias de producción jurídica de la Unión para los ámbitos de las remuneraciones, del derecho de asociación y sindicación, del derecho de huelga y del derecho de cierre patronal.

Por ello, sigue siendo controvertida la cuestión de si la Unión Europea tiene la competencia para crear a escala europea un marco jurídico para las negociaciones colectivas.[23] Algunos de los convenios colectivos celebrados con vigencia para toda

---

[21] Véase la toma de posición de Cilento para la Confederación Europea de Sindicatos sobre el estudio actual del acta de la 6ª reunión del grupo de expertos el 11.10.2011 en Bruselas (p. 7 y s.), en línea: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214 (04.05.2012), Schömann, ETUI Project on Transnational Collective Bargaining, 2010.

[22] Véase la toma de postura de Hornung-Drauss para Business Europe sobre el estudio actual en el acta de la 6º reunión del grupo de expertos, el 11.10.2011, en Bruselas (p. 7).

[23] Postura crítica: Weiss, Transnationale Kollektivvertragsstrukturen in der eG. Informalität oder Verrechtlichung [Estructuras de negociación colectiva transnacionales en la CE. Informalidad y juridificación], FS Birk, 2008, p. 957 y ss.

Europa incluyen cuestiones de remuneración y por tanto de un ámbito excluido de conformidad con el art. 153, párrafo 5, como por ejemplo los acuerdos sobre reestructuración o de participación financiera. En cualquier, caso cabe preguntarse si el art. 153, párrafo 5 del TFUE se vería realmente afectado en caso de que la Unión creara también un marco jurídico para las regulaciones de los interlocutores sociales, puesto que son éstos quienes crean las regulaciones con carácter autónomo y voluntario. Un marco jurídico que no afectara a los sistemas nacionales, porque concerniera a las diversas formas de negociación colectiva y no estableciera regulaciones sobre la cuantía salarial, no estaría sujeto a la exclusión del art. 153, párrafo 5 del TFUE.

El primer grupo de investigación de 2008 invocó el art. 94 CE (posteriormente art. 115 del TFUE) como base de atribución de competencias.[24] Esta norma, en caso de resolución por unanimidad, permite decretar directivas de armonización de "normas jurídicas y administrativas que repercutan directamente en la constitución o el funcionamiento del mercado interior". Es indudable que los convenios colectivos europeos influyen sobre el acontecer económico de la Unión; pero resulta más cuestionable que pueda afirmarse el criterio de inmediatez, toda vez que la norma fue creada originalmente para evitar distorsiones de la competencia. Por añadidura, cabe poner en tela de juicio que pueda invocarse una base de atribución de competencias general para ámbitos del más específico art. 153, párrafo 1 del TFUE.[25]

Sin embargo, debe tenerse en cuenta como base de atribución de competencias para actos legislativos de la Unión el art. 155, párrafo 2, caso 1 del TFUE, junto con el art. 152 del TFUE, respaldado por el art. 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. El art. 152, recién introducido con el Tratado de Lisboa, formula la obligación de la Unión de reconocer y fomentar en todos los niveles de la Unión el papel de los interlocutores sociales, debiendo tenerse en cuenta las peculiaridades de los distintos sistemas nacionales. Si bien el tenor literal del tratado no proporciona ninguna ayuda en la cuestión de hasta dónde alcanza la competencia de la Unión en el fomento del papel de los interlocutores sociales, es indudable que la atribución de competencias para crear un marco jurídico europeo para la celebración de convenios colectivos transnacionales en la Unión Europea, no puede deducirse únicamente del art. 152 del TFUE.[26] En todo caso, la norma expresa un reconocimiento de los inter-

[24] Informe Ales, p. 36.

[25] Schiek, transnational Collective Labour Agreements in Europe and at European Level - Further Readings of Article 139 EC, p. 83 (93).

[26] En parte, a la norma se le atribuye exclusivamente carácter programático, cfr. Callies/Ruffert, EUV/AEUV-Kommentar [Comentario al Tratado de la Unión Europea / Tratado de Funcionamiento de la

locutores sociales, y por tanto también el respeto por la autonomía de la negociación colectiva.[27] Dado que el art. 152 del TFUE remite al diálogo social regulado en los arts. 154 y 155 del TFUE, debe interpretarse en combinación con los mismos.[28]

El art. 155 del TFUE muestra que la Unión concede ampliamente a los interlocutores sociales la competencia para la celebración de convenios. El concepto de convenio del art. 155, párrafo 1 del TFUE es suficientemente amplio para poder comprender fundamentalmente convenios colectivos europeos.[29] No obstante, es cuestionable si los convenios colectivos clásicos, dotados de eficacia normativa, pueden basarse en el art. 155 del TFUE. Una opinión considera que no se hallan incluidos, puesto que el art. 155, párrafo 2 presupone que los convenios deben cobrar validez mediante actos independientes de la UE o mediante actos de los Estados miembros.[30]

Es cierto que los convenios sectoriales apuntan más claramente en la dirección de convenios colectivos europeos genuinos, puesto que no suplantan ninguna legislación europea. Sin embargo, favorece al argumento de la opinión contraria el hecho de que a los convenios que deban llevarse a cabo "según los correspondientes procedimientos y costumbres de los interlocutores sociales y de los Estados miembros" (art. 155, párrafo 2, 1º antiguo del TFUE) no se aplican las limitaciones del art. 153, párrafo 5 del TFUE, lo que apunta a la posibilidad de celebrar convenios colectivos clásicos.[31]

Esta interpretación se ve apoyada por aspectos constitucionales, ya que el art. 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE regula el derecho de "negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados". El art. 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE no incluye una limitación, en el sentido de que el derecho anterior solo pueda realizarse en el marco del Derecho nacional. Además, con el Tratado de Lisboa, conforme al art. 6, párrafo 1, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE se equipara a Derecho primario. Adicionalmente, el derecho a las negociaciones colectivas está incluido en el art. 4 del Convenio OIT 98, en el art. 6 de la Carta Social Europea y en el art. 11, párrafo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, com-

---

Unión Europea] (Krebber), Art. 152, epígrafe 1. Sin embargo, tal afirmación se relativiza si simultáneamente se formula una crítica fundamental a la norma que sea "expresión de un corporativismo inaceptable" (ibidem, epígrafe 4).

[27] Streinz (Eichenhofer), Art. 152 del TFUE, epígrafe 5.

[28] Callies/Ruffert (Krebber), Art. 152 del TFUE, epígrafe 3; Streinz (Eichenhofer), Art. 155 del TFUE, epígrafe 1.

[29] Callies/Ruffert (Krebber), Art. 155 del TFUE, epígrafe 3; Birk, EuZW 1997, 453 (454).

[30] Streinz (Eichenhofer), Art. 155 del TFUE, epígrafe 2; de modo similar, también Weiss, ibidem, p. 964.

[31] Schiek, Transnational Collective Labour Agreements in Europe and at European Level - Further readings of Article 139 EC, 83 (95).

prendiendo este último el derecho a la negociación colectiva desde la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la causa Demir & Baykara.[32]

Resumiendo, cabe constatar que el decreto de una directiva de la UE sobre un marco jurídico para los convenios colectivos europeos sería admisible siempre que la directiva tuviera en cuenta las particularidades nacionales de los distintos sistemas de organización de las relaciones industriales y las tradiciones jurídicas.

**Problemas relacionados con la creación de un marco jurídico**

Debido a las diferencias de organización de las relaciones laborales en los 27 Estados miembros, la negociación colectiva transnacional solo puede ser un elemento complementario a las negociaciones colectivas de los distintos Estados miembros. En particular, no puede englobar a todos los sistemas existentes.[33] Bajo esta premisa, la creación de un marco jurídico para los convenios colectivos europeos se topa, por diferentes motivos, con dificultades considerables.

Resulta problemática, especialmente, la distinta eficacia jurídica que se atribuye en los distintos Estados miembros a los convenios colectivos. No todos los 27 Estados miembros conocen una eficacia normativa de los convenios colectivos, por la que las disposiciones de negociación colectiva fundamentan de manera directa e imperativa obligaciones o derechos de los empleados. En parte solo se genera una eficacia jurídica si el contenido del convenio colectivo se incorpora al contrato de trabajo (en Gran Bretaña los convenios colectivos solo surten el efecto de "acuerdos entre caballeros"). Adicionalmente, en algunos Estados miembros hay diferentes clases de convenios colectivos de empresa,[34] y puede diferenciarse entre convenios de empresa obligatorios (sujetos a cogestión) y voluntarios, coercibles y no coercibles, cogestionados y parcialmente cogestionados, y fundamentalmente entre convenios a nivel de empresa negociados por los sindicatos o, en los sistemas alemán o austriaco de doble vía, por los comités de empresa.[35] La lista de diferencias relevantes en el sistema de relaciones industriales podría ampliarse más.

---

[32] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del 12.11.08 (N.º 34503/97), AuR 2009, 269 y ss.

[33] Así, informe Ales, p. 33 y ss.

[34] Así en Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Rumanía y España.

[35] Rodríguez/Ahlberg/Davulis/Fulton/Gyulavári/Humblet/Jaspers/Miranda/ Marhold/Valdés/Zimmer, Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives, 2012, p. 31 y ss.

**Opciones de un marco jurídico para convenios colectivos transnacionales en Europa**

En el equipo de investigación de Ricardo Rodríguez elaboramos tres opciones de marco jurídico para los convenios colectivos transnacionales en la UE:

*1.ª opción: Eficacia jurídica unificada en todos los Estados miembros*

La opción de mayor alcance sería una eficacia jurídica unificada de los convenios colectivos europeos en todos los Estados miembros, predeterminada por el marco europeo. Esta posibilidad garantizaría con la máxima eficiencia una eficacia unificada de los convenios colectivos europeos en todos los Estados miembros, resultando evidente la desventaja debido a las grandes diferencias existentes entre los distintos sistemas: en distintos países sería diferente la eficacia jurídica de los convenios colectivos, dependiendo de si los mismos se hubieran celebrado a nivel nacional o europeo, lo que provocaría que las especificaciones europeas influirían intensamente en la estructura del sistema de negociación colectiva.[36] Por este motivo, no cabría contemplar la posibilidad de esta variante, sobre todo debido a la exclusión del art. 153, párrafo 5 del TFUE.

*2.ª opción: La eficacia jurídica depende de la voluntad de las partes firmantes de la negociación colectiva*

Otra posibilidad sería que la eficacia jurídica de los convenios colectivos europeos dependa de la voluntad de las partes firmantes de la negociación colectiva. En tal caso, la directiva europea solo estipularía un marco jurídico con normas de procedimiento que deberían integrarse en el Derecho nacional. La eficacia jurídica, el ámbito de aplicación del convenio colectivo transnacional, etc. se orientarían conforme a las correspondientes normas nacionales.[37] La ventaja de esta solución residiría en la gran flexibilidad de las partes firmantes de la negociación colectiva.

Pero como reverso de la moneda, tendría la desventaja de que unas soluciones tan flexibles oculten el riesgo de inseguridad jurídica, existiendo además la posibilidad de configurar el ámbito de aplicación, la eficacia jurídica y el contenido del con-

[36] Rodríguez *et. al.,* íbidem, p. 11 y s.
[37] Rodríguez *et. al.,* íbidem, p. 13 y s.

venio colectivo europeo con tanta flexibilidad que se ejerciera presión sobre los convenios colectivos del propio sistema. Además, hay que plantearse si los convenios colectivos europeos precisan de una flexibilidad semejante; en fin de cuentas, las partes deciden libremente si celebran o no un convenio colectivo, siendo muy dueñas de elegir otra forma distinta (por ejemplo, una declaración conjunta) si desean evitar determinados efectos jurídicos.

### *3.ª opción: Los convenios colectivos de empresa transnacionales tienen la misma eficacia jurídica que los convenios colectivos pactados dentro de un Estado miembro*

La tercera posibilidad es que a los convenios colectivos de empresa transnacionales se les atribuya automáticamente la misma eficacia jurídica que a los convenios colectivos pactados dentro de un Estado miembro. En tal caso, los convenios colectivos europeos solo se diferenciarían de los convenios colectivos nacionales por los interlocutores participantes en la negociación y por su contenido. La posibilidad jurídico-técnica en cuestión puede denominarse prácticamente "adhesión", lo que significa que en último término las partes deberían aplicar a nivel nacional un convenio que no han negociado ni suscrito ellas mismas. Por ello, sería inexcusable que las federaciones sindicales europeas recibieran de sus organizaciones miembros el mandato correspondiente a nivel sectorial.

Esta solución respetaría las diferencias de las diversas relaciones industriales y los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros, lo que se antoja preferible. Sin embargo, podrían surgir inconvenientes en relación con la aplicabilidad, por ejemplo si los actores nacionales no ratifican el contenido de un convenio europeo y boicotean su trasposición al plano nacional.[38]

## V. RESUMEN

La creación de un marco jurídico para las negociaciones colectivas transnacionales en Europa es, debido a las diferencias de organización de las relaciones laborales en los 27 Estados miembros y a las diferencias de sus tradiciones jurídicas respectivas, una tarea extremadamente compleja que sin lugar a dudas requerirá aún cierto tiempo (entre otros motivos, porque las organizaciones empresariales se

[38] Rodríguez *et. al.,* íbidem, p. 14 y s.

resisten con vehemencia a cualquier obligación jurídica). Por otro lado, por parte empresarial son cada vez más las empresas que pactan convenios transnacionales sobre los temas más diversos, con ramas sindicales europeas o con agentes del ámbito de las empresas como son los CEE. De este modo, la práctica que se desarrolla establece hechos ante los que la jurisprudencia queda rezagada. Pero tanto la internacionalización de la economía como el mercado interior europeo exigen inexcusablemente que los agentes de las negociaciones colectivas intervengan con carácter transnacional. Lo cual, para los sindicatos, implica tomar conciencia de las raíces históricas y conceder una mayor importancia a la solidaridad europea e internacional.

## VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALES, E., ENGBLOM, S., JASPERS, T., LAULOM, S., SCIARRA, S., SOBCZAK, A., VALDÉS DAL-RÉ, F. (2008): Transnational Collective Bargaining. Past, Present and Future, European Commission (citado: Ales-Report), online: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214 (20.04.2012).

CALLIES, C. y RUFFERT, M. (2011): EUV/AEUV-Kommentar, 4. Auflage, München (cita: BearbeiterIn).

DÄUBLER, W. (1992): Europäische Tarifverträge nach Maastricht, EuZW 1992, p. 329-334.

DEINERT, O. (2003): Modes of Implementing European Collective Agreements and their Impact on Collective Autonomy, in: Industrial Law Journal 32, 3/2003, p. 317-325.

DERS. (1999): Der Europäische Kollektivvertrag. Rechtstatsächliche und rechtsdogmatische Grundlagen einer gemeineuropäischen Kollektivvertragsautonomie. Baden-Baden.

FRÖBEL, F., HEINRICHS, J. y KREYE, O. (1979), Die neue internationale Arbeitsteilung. Strukturelle Arbeitslosigkeit in den Industrieländern und Industrialisierung der Entwicklungsländer, 2. Auflage, Reinbeck.

FUCHS, M. y MARHOLD, F. (2010): Europäisches Arbeitsrecht. 3. Aufl., Wien/New York.

IOE (2011): International Framework Agreements. An Employers` Guide, Geneva.

MÄLMEIER, V. (2011): Vom Informations- und Konsultationsgremium zum Verhandlungspartner? Der Europäische Ford-Betriebsrat im Verselbstständigungsprozess der Visteon-Komponentensparte bei Ford of Europe, Saarbrücken.

MILLER, D. (2004): Preparing for the Long Hall. Negotiating International Framework Agreements in the Global Textile, Garment and Footwear Sector, in: Global Social Policy 2004, Vol. 4, p. 215-239.

PAPADAKIS, K. (2008), Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?, ILO-Publication, Geneva.

PAPADAKIS, K. y MC MILLAN, P. (Hrsg, 2011): Shaping global industrial relations: the impact of international framework agreements, ILO-Publication, Geneva.

RODRÍGUEZ, R., AHLBERG, K., DAVULIS, T., FULTON, L., GYULAVÁRI, T., HUMBLET, P., JASPERS, T., MIRANDA, J. M., MARHOLD, F., VALDÉS, F., ZIMMER, R. (2012): Study on the characteristics and legal effects of agreements between companies and workers' representatives. Report for the European Commission (DG Employment, Social Affairs & Inclusion), online: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=214 (02.05.2012).

RÜB, S., PLATZER, H.-W. y MÜLLER, T. (2011): Transnationale Unternehmensvereinbarungen. Zur Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Berlin.

SCHIEK, D. (2008): Transnational Collective Labour Agreements in Europe and at European Level - Further Readings of Art. 139 EC, in: Rönnmar, M. (Hrsg.), EU Industrial Relations v. National Industrial Relations. Comparative and Interdisciplinary Perspectives, Leiden, p. 83-103.

SCHÖMANN, I. (2011): The Impact of Transnational Company Agreements on Social Dialogue and Industrial relations, in: Papadakis/ Mc Millan (Hrsg.), Shaping global industrial relations: the impact of international framework agreements, 2011, p. 21-37.

SOBCZAK, A. (2008): Legal dimensions of international framework agreements in the field of corporate social responsibility, in: Papadakis, K., Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?, ILO-Publication, Geneva 2008, p. 115-130.

SCHROEDER, W. y WEINERT, R. (2003): Europäische Tarifpolitik: Ein neues Politikfeld, in: Schroeder/Weßels, Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft. Ein Handbuch, Wiebaden, p. 567-598.

STREINZ, R. (2012): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 2. Auflage, München.

TELLJOHANN, V., DA COSTA, I., MÜLLER, T., REHFELD, U., ZIMMER, R. (2009): European and international framework agreements: Practical experiences and strategic approaches, Eurofound Publication, Dublin/Luxemburg.

VEDDER, C. y HEINTSCHEL VON HEINEGG, W. (2012): Europäisches Unionsrecht. Handkommentar zum EUV/AEUV/Grundrechte-Charta, Baden-Baden (cita: Vedder/Heintschel v. Heinegg-BearbeiterIn).

WADDINGTON, J. (2006): Was leisten Europäische Betriebsräte? - Die Perspektive der Arbeitnehmervertreter, in: WSI-Mitteilungen 10/2006, p. 560-567.

WEISS, M. (2008): Transnationale Kollektivvertragsstrukturen in der EG: Informalität oder Verrechtlichung?, in: Konzen, H. (et. al.), Festschrift für Rolf Birk, Tübingen, p. 957-975.

ZIMMER, R. (2011): Labour Market Politics through Jurisprudence. The influence of the judgements of the European Court of Justice (Viking, Laval, Rüffert, Luxembourg) on labour market policies, in: German Policy Studies Vol. 7, No. 1/2011: European Labour Market Policies after the Lisbon-Process - Results and Consequences, S. 211-234, im Internet unter: http://spaef.com/file.php?id=1274.

ZIMMER, R. (2008), Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, Baden-Baden.

ZIMMER, R. (2007), Europäische Betriebsräte als Akteure der Anti-Diskriminierung. Transnationale Vereinbarungen als Handlungsoption Europäischer Betriebsräte, AiB 2007, p. S. 392-395.

**Isidor Boix**

# Por un sindicalismo europeo que asuma su dimensión global

*Nocturno en el Cantábrico,* h. 1950. Menchu Gal.

*En Europa la crisis plantea la necesidad de una respuesta más europea, más solidaria, más coherente, con más sindicalismo europeo, más acción sindical europea para hacerle frente, y no sólo como suma de sindicalismos nacionales.*

*Cuando la crisis supone un reto para el "modelo social europeo", resulta aún más necesario entender que no es posible su defensa sin situarnos en el marco del mundo global, sin superar unas dificultades que tienden a encerrarnos en marcos más pequeños, más inmediatos. La batalla contra la individualización de las relaciones de trabajo no puede detenerse ante los muros de cada empresa, ni ante las fronteras de cada país; tampoco ante las europeas.*

*En la evidente internacionalización de las relaciones de producción y comercio no podemos limitar la proclamada necesidad de una "globalización de los derechos" a una exigencia de papel. Hay que conseguir que la dimensión global de la acción sindical esté presente en el sindicalismo de cada día. Es éste hoy uno de los grandes retos del sindicalismo europeo y un problema que va más allá de las grandes palabras.*

DUDABA entre el título finalmente elegido y "¿Entiende y practica el sindicalismo europeo que constituye una parte del sindicalismo global?", aunque entre ambos, señalando un objetivo y una duda, queda bastante resumida mi posición al respecto, que intentaré explicar en las páginas que siguen.

En los inicios de este año 2012 el *Think Tank* londinense Consejo Europeo de Relaciones Internacionales (ECFR) advierte del riesgo europeo de pérdida de influencia en la escena internacional, al tiempo que señala que Alemania emerge como líder europeo en detrimento del histórico liderazgo de Gran Bretaña y Francia. Añade que esta nueva Alemania, como líder europeo, prioriza sus propios intereses nacionales.

Se trata de tendencias ante las cuales cabe fomentar el ultranacionalismo (nacionalismo ultra) o el avance hacia una Europa más unida y más democrática. Una cuestión a la que debe también responder el sindicalismo nacional y el europeo, partiendo de tendencias que están también presentes —quizás son inevitables— en el ámbito sindical, aunque esto no entrase en las consideraciones de los sesudos analistas del *think tank*.

Todo ello constituye un buen punto de partida para examinar desde la perspectiva sindical española, como organización nacional y parte de la europea, de qué manera contribuimos a construir el sindicalismo europeo; hoy desde la crisis y esencialmente a través de la necesaria respuesta a la crisis. Para examinar, además, cómo se aborda ese objetivo central sindical desde el sindicalismo europeo, desde una Europa que ya no es, ni ha de ser, el ombligo del mundo, desde un sindicalismo que es una parte de un colectivo más amplio, del sindicalismo global. Con la voluntad de incidir desde el sindicalismo español en ambos espacios, europeo y global, convencidos por nuestra propia experiencia de que esa incidencia es necesaria porque tanto el sindicalismo europeo como el global inciden también en nuestra realidad, y de que es posible a pesar de nuestras limitaciones desde el punto de vista del volumen de cuotas sindicales abonadas a las estructuras supranacionales, unas estructuras sindicales en las que aún parece pesar más la democracia de 1 € (ó 1 $) un voto que la de 1 persona afiliada 1 voto, por no hablar de la más imprecisa, pero necesaria a tener en cuenta, de la representatividad en la conciencia y en la movilización de

la clase trabajadora del país en cuestión, aunque la capacidad de representación y movilización de una organización no siempre resultan aritméticamente de las cifras administrativas.

Desde España, el "decretazo" laboral del PP, modificando brutalmente las normas de las relaciones laborales, nos obliga, de una vez por todas, a olvidarnos de quien tiene la "culpa" de la crisis, aunque apuntarlo sirve a veces para la explicación pero también para rehuir el problema esencial, es decir cómo salir de esa situación entendiendo que las relaciones laborales no son un problema ético sino de contraposición de intereses. Ante esta contraposición lo que corresponde no es la regañina por los pecados de los responsables, sino la reivindicación y la movilización, la negociación y la síntesis, es decir el acuerdo positivo como objetivo. Las "reformas" del PP en España están en sintonía con cosas hechas ya o que quieren hacer otros gobiernos europeos, y responde a la política económica y a las exigencias de "la *troika*" (Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional y Comisión Europea).

La huelga general del 29 de marzo ha sido una importante respuesta, corresponde ahora gestionarla para avanzar en las reivindicaciones planteadas. No va a resultar fácil, no sólo por la prepotencia del PP que generaron las elecciones del 20-N, sino porque no se trata sólo de un problema español, ni es esencialmente un problema español; por lo que la acción, y la reflexión, no pueden ser sólo, ni esencialmente, nacionales.

Si el marco decisorio es la política económica europea, aunque pueda tener un epicentro con acento alemán, hay que plantearse necesariamente como tarea prioritaria la de fortalecer el papel del sindicalismo europeo en defensa del Estado de Bienestar, de las libertades civiles y democráticas —entre ellas las laborales y sindicales— para poder avanzar en cada país de la Unión Europea en la defensa del "Estado social de derecho", del "Estado de bienestar", del "modelo social europeo", entendido éste no como un conjunto de reliquias a preservar en lo posible, sino como un modelo de relaciones sociales, de derechos individuales y colectivos, y de protección social, a construir cada día, partiendo de la rica historia sindical europea.

Pero ello no será por otra parte posible si nos aislamos en Europa, si olvidamos que somos parte del sindicalismo mundial, global, en el que hemos de pretender legítimamente que el sindicalismo europeo siga siendo una positiva referencia, pero que sólo será posible si se asume conscientemente que hemos de constituir una parte activa del mismo. La crisis ha tenido, está teniendo, un amplio significado en

Europa, y es a la vez una expresión de la globalización. Europa como unidad, como referencia necesaria desde cada país europeo, y, a la vez, Europa en el mundo como parte indisociada del mismo, con derechos y obligaciones. Éste quiere ser el eje de estas reflexiones.

## EL SINDICALISMO EUROPEO ANTE LA CRISIS. NECESARIA DIMENSIÓN EUROPEA DE LA ACCIÓN SINDICAL NACIONAL PARA SUPERARLA

Al proclamar al inicio de la crisis, y prácticamente desde todos los ámbitos organizados del sindicalismo europeo, el slogan "contra la austeridad" (acompañado a veces con un "que paguen ellos, los que tienen la culpa") como eje esencial de nuestra respuesta, nos situábamos de hecho fuera de las soluciones concretas y nos alejábamos del difuso, pero real, sentimiento en la sociedad de que el tema era, es, serio, que una crisis real exige apretarse el cinturón, es decir resultan inevitables medidas de austeridad, terminar con un evidente despilfarro. Una crisis que está repercutiendo de forma grave en el empleo y en las condiciones de vida de la clase trabajadora, que es la que más sufre sus consecuencias y, por tanto, la que más interesada está en una respuesta eficaz.

Este planteamiento simple, de rechazo de todo tipo de austeridad, presidiendo los planteamientos de la Confederación Europea de Sindicatos y reproducido en todos los países, era fácil de explicar, y de gritar, pero nos ha limitado la capacidad para plantear propuestas alternativas a la política económica de la derecha, porque no es lo mismo decir "no a la austeridad" que discutir qué austeridad, sus contenidos, cómo se distribuye, qué contrapartidas de derechos para intervenir en el necesario gobierno de las medidas de austeridad pactadas, de los sacrificios asumidos, qué derechos de presente y de futuro exigimos en el consenso social que debería contribuir a salir de la crisis. La necesaria movilización, si se pretende que sea algo más que la crispada exteriorización del descontento, tiene posibilidades distintas según sean sus objetivos, según la conciencia de su necesidad y de sus posibilidades en el colectivo de la clase trabajadora.

No es casual que los dos acuerdos sindicales que se han concluido en España en estos años de crisis, el primero con el gobierno sobre las pensiones y el segundo con la patronal sobre la moderación salarial y el gobierno de la flexibilidad, con muy interesantes indicaciones sobre la inversión de los beneficios y las retribuciones de los directivos, hayan tardado lo que han tardado en producirse; demasiado, en mi opinión.

Y a los pocos días nos hemos encontrado con que el acuerdo sindical-empresarial español ha quedado desdibujado, prácticamente anulado, por el decretazo de Rajoy. La huelga general del 29 de marzo, con sus masivas manifestaciones, podría ser sin embargo un poderoso instrumento para replantear el significado de la negociación social.

Pero desde España, para imponer un cambio efectivo en la política del Gobierno del PP, volveremos a encontrarnos no sólo con la resistencia inevitable de los intereses que este gobierno representa, sino también con las poderosas directrices de las instituciones europeas. Inevitablemente, hemos de hacer una reflexión europea para el desarrollo de las potencialidades que resultan de nuestro 29-M, y ésta nos conduce además a una reflexión sobre el sindicalismo global.

Los objetivos sindicales europeos de cómo salir de la crisis exigen una movilización sindical europea que no puede ser solamente la suma de las movilizaciones nacionales. Hay que superar la demasiado larga etapa de dispersión de las movilizaciones nacionales orientadas a presionar sobre los gobiernos nacionales contra las que eran esencialmente traducciones nacionales de directrices de política económica europea, con el peso decisivo de Alemania. Ha sido una larga etapa, en la que además de no dirigir nuestra presión (ni la conciencia clara de los participantes) hacia el núcleo dirigente de la política económica europea, se ha caracterizado por una gran dispersión de tales movilizaciones nacionales en sus tiempos y frecuencias. Dispersión también en las formas, desde las más de una decena de huelgas generales en Grecia hasta las escasas expresiones de movilización sindical alemana. Las diversas Jornadas de Acción europeas convocadas han sido en realidad jornadas coordinadas de acciones sindicales nacionales, forzando incluso en ocasiones situaciones de discutible oportunidad, como pudo ser la del 29 de febrero que en España nos pilló un poco a traspiés después de las muy importantes manifestaciones del 19 del mismo mes.

En realidad no nos hemos planteado con claridad en este contexto lo que es de hecho una verdad que practicamos en otros ámbitos, pero que debería haberse transformado en conciencia clara, en inteligencia colectiva, de las estructuras sindicales a todos los niveles: la necesaria equivalencia de los ámbitos del problema, de la reivindicación, de la movilización, de la negociación y del posible y buscado acuerdo. Si la salida de la crisis es, como es, un problema esencialmente de política económica europea, las reivindicaciones deberían orientarse en primer lugar hacia las instituciones europeas. La movilización debería ser conscientemente, no casualmente, europea, es decir explicando, convenciendo…, y estableciendo las formas

más unitarias posibles del conjunto del sindicalismo europeo, encabezadas por los países supuestamente líderes industriales y sindicales de esta Europa. Y debería dirigirse a las instituciones europeas, empresariales y administrativas, que la personifican. Con ellas debería abordarse la negociación y el posible acuerdo, el "pacto social europeo" o el "contrato social europeo" del que se empieza hablar, pero de cuyos contenidos y formas de alcanzarlo poco se ha dicho. Es cierto que ello no parece fácil, pero los resultados más efectivos estoy convencido de que deberían resultar de este enfoque. Un enfoque que no se ha asumido aún con claridad desde las instancias sindicales europeas.

Las euromanifestaciones no pueden ser la máxima expresión de la movilización sindical europea, ni por sus formas ni por sus contenidos. Ni por su inevitablemente limitada eficacia en los centros de trabajo y en la calle. En el Congreso de la CES de Atenas, a propuesta de CCOO y UGT, se puso sobre la mesa la discusión sobre la "huelga europea", pero nos hemos olvidado. Como también nos olvidamos de la campaña que a propuesta de la DGB alemana y la CGT francesa se presentó en ese Congreso sobre la defensa de derechos laborales básicos iguales en Europa y que hubiera podido sintonizar precisamente con esta necesaria repuesta europea, supranacional, a la crisis. Con ello se podría dar sentido a la propuesta de "nuevo contrato social europeo" formulada en la página de opinión de *El País* el 7 de diciembre de 2011 por los secretarios generales de las Confederaciones Sindicales de España (CCOO y UGT), Francia (CGT y CFDT), Italia (CGIL), Bélgica (FGTB y CSC) y Alemania (DGB).

Una expresión de las dificultades que para ello hay aún que superar aparece con claridad en el proyecto de Resolución de la nueva Federación Sindical de los trabajadores de la industria europea (IndustriALL european trade union), que se constituye en Bruselas el 16 de mayo como resultado de la fusión de las actuales federaciones sindicales del metal, de la química-energía-minería y del textil-confección-piel. En él se afirma como una realidad, lo que es cierto, pero no como una grave deficiencia a superar, lo siguiente: "*preferencia de las (organizaciones) afiliadas, hasta ahora, por mantener todas las competencias en materia de negociación colectiva a ese nivel nacional*". Es decir, se acepta que la negociación colectiva es un tema aún exclusivamente nacional ("*todas las competencias")*, sin entender hasta que punto es imprescindible que el "diálogo social" europeo se transforme en una auténtica "negociación" si la componente europea es, como entiendo que es, determinante en la negociación colectiva nacional. No se entiende aún el lastre que para el sindicalismo europeo, también nacional, supone el evidente nacionalismo sindical, corporativismo nacional, chovinismo en ocasiones.

Pero incluso esta imprescindible dimensión supranacional de la acción sindical diaria no puede quedarse en las fronteras de la Unión Europea, como todavía sucede en demasiadas ocasiones. En el primer borrador del mencionado documento estratégico de la Federación Sindical Europea de Industria no había ni una sola palabra de cómo la defensa del modelo social europeo exige la defensa de los derechos del trabajo en el mundo y de la particular responsabilidad que para lograrlo corresponde al sindicalismo europeo. Tuvo que ser a propuesta de CCOO que se incorporara una breve referencia a esta ligazón en el texto de la mencionada propuesta de Resolución.

## EL SINDICALISMO EUROPEO EN EL MUNDO GLOBALIZADO

Para empezar por otro polo de la actual problemática, quiero subrayar que reconstruir la competividad de la economía y la industria europeas y, con ello y para ello, reequilibrar el desarrollo mundial, exige modificar el actual modelo de desarrollo, un modelo que es insostenible. Un buen resumen de esta insostenibilidad lo constituye en mi opinión la estructura de la producción y el comercio de las prendas de vestir, de la industria de la confección en el mundo: **al inicio del Siglo XXI, 160 países fabricaban la ropa utilizada en los 30 países más desarrollados**.

No es difícil adivinar las consecuencias de estas sencillas cifras: expresan ya el resultado de un proceso de deslocalización-relocalización que supuso el desplazamiento de esta industria. Y expresan también un proceso de progresiva pérdida de empleo en el mundo más desarrollado y un empobrecimiento progresivo de los países ricos, necesarios compradores de una producción que no puede ir a los mercados interiores de los 160. Pero de tal empobrecimiento de los 30 del “Norte” derivan riesgos para el mercado de la producción de esos 160, es decir provoca una espiral de empobrecimiento general. Otra conclusión, quizás menos evidente pero tan importante, que de ello deriva es que los ciudadanos del mundo más desarrollado no tenemos tanto “interés” en que los salarios de los 160 que para nosotros producen sigan bajando aunque ello provoque un abaratamiento de sus productos, sino que para evitar un empobrecimiento generalizado del Norte nos interesa todo lo contrario, para frenar la deslocalización y también para que crezca su propio mercado interior y puedan comprar los productos más caros que nosotros fabricamos.

Ese modelo, insostenible, basado en los bajísimos salarios, confronta sobre todo con las lógicas exigencias de los pueblos del “Sur”, en primer lugar de los trabajadores de las redes de producción de las multinacionales. Las huelgas de estos úl-

timos años en China han tenido ya una importante traducción en notables aumentos salariales en medio de la crisis global: el salario medio se ha duplicado en 5 años y los salarios mínimos han tenido un aumento del 150% en sólo 3 años. Y mientras su crecimiento del PIB se sitúa aún por encima del 8% anual y China se mantiene como primer exportador mundial, en 2011 el 15% de la producción textil española que se había deslocalizado a China ha vuelto, distribuyéndose entre la propia España, Portugal, Marruecos y algunos de los países de la Europa central y oriental, los denominados PECOS. Es una expresión de que el necesario reequilibrio mundial en la producción, en el comercio, y también en las condiciones de vida, tiene ya positivas expresiones.

Instrumento decisivo para este reequilibrio mundial son los derechos de los trabajadores del "Sur", esencialmente los de libertad sindical y negociación colectiva, es decir los derechos para pelear por la mejora de sus condiciones de trabajo y de vida, para poder contribuir a fijar sus salarios y para poder decidir los nuevos equilibrios en la distribución de la riqueza que se crea en los países emergentes. Unos derechos que interesan en primer lugar, evidentemente, a los propios beneficiarios, pero que interesan también, más allá de la necesaria solidaridad, a los trabajadores del "Norte", precisamente por este reequilibrio mundial al que contribuyen.

Y este común interés en los derechos del trabajo, del trabajo decente, es lo que entiendo debe fundamentar el sindicalismo mundial, el sindicalismo global, superando las contradicciones que evidentemente resultan de las propias deslocalizaciones, de las manifestaciones de *dumping social*, de las medidas *antidumping* apoyadas por los sindicatos del Norte…

A todo esto hay que añadir otro elemento "de interés" del sindicalismo del Norte en la exigencia de los derechos del trabajo en el mundo, como es, siempre, el de la vanguardia, el de los que en cada momento y situación disfrutan de mejores condiciones, de mejores derechos. Si no extienden esta situación, si quedan aislados, sus derechos peligran, y a la larga se pierden.

## UN FRENTE DE ACCIÓN Y ORGANIZACIÓN ESENCIAL, Y PRIORITARIO: EL SINDICALISMO ORGANIZADO EN LAS CADENAS DE PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES

El reequilibrio mundial preconizado exigiría un gobierno mundial, un orden jurídico internacional eficaz. Aparentemente existe. A ello se orientan disposiciones

como los Convenios de la OIT, y otras normas emanadas de los organismos supranacionales. Pero la mayoría son de escasa capacidad para corregir sus incumplimientos. Sólo algunos, como la Organización Mundial del Comercio, son capaces de aplicar sanciones en tal caso, pero para ello es preciso que quieran, lo que no siempre sucede. Concretamente, en relación con las normas fundamentales del trabajo, es decir los tan mencionados Convenios de la OIT y cuyo incumplimiento ésta no puede sancionar, bastaría que la OMC lo exigiera en los productos objeto del comercio mundial. Es lo que el sindicalismo internacional, particularmente la Federación Sindical Internacional de la industria de la moda, la ITGLWF por sus siglas en inglés, viene proponiendo sin éxito en las reuniones de la OMC. Resumiendo: la OIT no puede y la OMC no quiere.

Más allá de la inexistente norma eficaz internacional y de algunas medidas que se orientan en este sentido, como es el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Camboya, existe una vía esencial de la que hablamos de vez en cuando en las reuniones sindicales supranacionales y que tímidamente consta en la mayoría de nuestros papeles. Me refiero a las normas que pueden regir en las cadenas de producción y distribución de las empresas multinacionales.

Las cadenas de producción y distribución de las multinacionales constituyen, por otra parte, una estructura empresarial en la que están integradas aproximadamente la mitad de las personas asalariadas del mundo. Incidir en las condiciones de vida de este 50% de la clase trabajadora del planeta sería, además, una aportación decisiva para construir el sistema jurídico mundial, mucho más allá del 50% del mundo, ya que estas empresas tienen una decisiva influencia en los países de la casa matriz y en los productores y compradores de sus productos, es decir prácticamente el 100%.

Algunos instrumentos tenemos ya, al menos sobre el papel. Como tales entiendo los compromisos unilaterales de Responsabilidad Social Empresarial, en general en forma de “Códigos de Conducta” propios o de adhesión a algunos globales (Global Compact de las NNUU, Directrices de la OCDE, SA8000, ETI, BSCI…) y los pactados, como son los Acuerdos Marco Internacionales. Estos últimos como resultado ya de una cierta negociación colectiva supranacional y aquéllos como expresión de una difusa, pero generalizada exigencia social. Ambos versan sobre las mismas cuestiones y podría resumirse en su definición y exigencia del “trabajo decente” o “trabajo digno”.

Dada la evidente eficacia que pueden tener tales normas, unilaterales o pactadas, quiero afirmar que ésta no depende tanto de sus contenidos aparentes como de los instrumentos de su aplicación y verificación, afirmación con la que supongo

se podría coincidir siempre sin más. Pero lo cierto es que no es exactamente ésta la realidad, incluso en el propio sindicalismo supranacional. Antes, sin embargo, una apreciación aún sobre los dos instrumentos, compromisos unilaterales o pactados. De los unilaterales hay ya hoy miles en el mundo, los pactados no llegan a cien. Curiosamente, bastantes de los unilaterales mejoran en sus contenidos a los pactados, y ello no radica tanto en la mayor o menor solemnidad de los compromisos, ya que en todos el compromiso de las empresas podría resumirse por igual en un "serenos buenos", sino en el ámbito de aplicación, si llegan o no hasta el último eslabón de su cadena de producción y distribución, es decir si abarcan a todas sus filiales, así como a todas sus contratas y subcontratas en todos los sucesivos niveles de subcontratación y a todos sus proveedores. Porque muchos de los Acuerdos Marco se quedan en la propia estructura empresarial de la multinacional, es decir casa matriz y filiales, limitándose a "recomendar" a sus proveedores y contratas que asuman los mismos compromisos, mientras que bastantes de los unilaterales afirman su aplicabilidad en toda la cadena de producción y distribución.

De todo ello deriva una evidente responsabilidad del sindicalismo del "Norte", del europeo por consiguiente. Porque éste es el ámbito de la mayoría de las cabeceras de las multinacionales, es decir en el que desarrolla su negociación colectiva, su acción sindical, el sindicalismo del mundo desarrollado, el sindicalismo que defiende su modelo social conquistado a lo largo de años, el modelo social europeo.

El problema radica pues en cómo el sindicalismo del Norte, el europeo en particular, integra los temas de Responsabilidad Social en su acción sindical. Y ello puede plantearse como una cuestión clave o, como hasta ahora en general, como un tema menor objeto de un interés también menor. Me parecen significativas a tal efecto las 3 frases que señalo a continuación y que forman parte de la historia (las 3 versiones) de un párrafo (enmienda 69) del proyecto de Resolución para el Congreso de creación de la Federación Sindical Europea de la Industria ("IndustriALL european union"), en el que se dice que *la nueva Federación sindical europea*:

1. *"impulsará la responsabilidad social de las empresas …"*

2. *"impulsará la responsabilidad social de las empresas con implicación y participación sindical en su aplicación y en el seguimiento de los acuerdos…"*

3. *"impulsará acuerdos en materia de responsabilidad social de las empresas ~~con implicación y participación sindical en su aplicación y en el seguimiento de los acuerdos~~ …"*

El primero es el texto inicial de la ponencia, el segundo la enmienda que presentamos las dos Federaciones sindicales de CCOO (FI y FITEQA) que estaremos en la nueva Federación sindical europea y el tercero es lo que finalmente ha propuesto la Comisión de Resoluciones. Podría parecer curioso que ésta considere más importante que haya "acuerdos" formales sobre responsabilidad social, que la "intervención sindical", tanto en el seguimiento de compromisos unilaterales como de los acuerdos firmados. Y al incorporar el concepto de "acuerdos" se suprime la "intervención sindical".

Pero no es ni curioso ni un lapsus, es una expresión de cómo el sindicalismo del centro y norte de Europa, hegemónico en las estructuras sindicales europeas, entiende aún este tema, primando la consecución formal de acuerdos, sin consideraciones sobre sus contenidos, frente a la intervención sindical en la materia y, sobre todo, olvidando la propia experiencia: por ejemplo la de Inditex, el único acuerdo marco hasta ahora en el textil-confección mundial, conseguido precisamente después de 5 años de intervenir sindicalmente en la aplicación de su primer, y unilateral, código de conducta.

Expresión también de estas limitaciones de nuestro sindicalismo del "Norte" ante el tema de los derechos del trabajo en el mundo, han sido las "jornadas de acción sindical mundial por el trabajo decente", convertidas hasta ahora en jornadas de acción testimoniales, jornadas de acción nacionales coordinadas y coincidentes en la fecha, en las que con muy desiguales y en general pobres movilizaciones se planteaban esencialmente las evidentes violaciones de estos derechos que existen en cada país, también en los del "Norte", pero sin convertir en eje esencial de movilización las violaciones de tales derechos en los países en vías de desarrollo, en el mundo en su conjunto. En general no tenemos reparo en proclamar en el papel las más truculentas denuncias (incluso exagerando la realidad y considerando como generalizadas las más atroces), en gritar que "otro mundo es posible", pero sin plantearnos seriamente qué hacer para conseguirlo desde nuestros sindicalismos europeos y otros.

Sé que no es fácil, ni bastaría una convocatoria, porque una acción sindical eficaz precisa que sea asumida por los que han de ser sus protagonistas, es decir un amplio sector de la clase trabajadora. Y no es fácil que los trabajadores europeos entiendan que les interesa que los trabajadores de Bangladesh, de Perú, de China…, tengan reconocidos los derechos fundamentales del trabajo; que lo entiendan hasta el punto de asumir una movilización con tales objetivos.

No es fácil, pero sí debería serlo ya que los órganos de dirección sindical lo asumieran. Y, desde ahí, lo incorporaran de forma efectiva en sus tareas de explicación y organización.

Esta crítica, su evidente radicalidad, no me impide dejar constancia de que en el día a día se producen positivos avances en este sentido. Pero en mi opinión son aún muy insuficientes y escasamente generalizados en el sindicalismo europeo, sin que los núcleos de dirección hayan asumido su significación traduciéndola en criterios sindicales globales.

## ¿UNA VUELTA A LOS ORÍGENES?

Para terminar estas notas sobre el sindicalismo europeo como parte necesariamente integrante del sindicalismo global, quiero dejar constancia de una breve reflexión que me ha sugerido el "rajoyazo" en relación con nuestro sindicalismo doméstico, pero que quizás sea de aplicación en cada uno de los diversos y heterogéneos ámbitos del sindicalismo global.

Cuando los derechos del trabajo resultan escasamente protegidos por la legislación vigente, resulta particularmente necesario recordar el propio origen del sindicalismo, es decir la constitución de una organización de intereses a través de la comprensión de algo elemental: unidos somos más fuertes que como individuos aislados. Por tanto, la fórmula aplicable en España, así como en cualquier rincón del mundo, es el llamamiento a organizarnos, a unirnos en una organización que asuma nuestros intereses colectivos e inmediatos, y ésta es el sindicato. Se trata, sólo, de determinar cuáles son estos intereses colectivos inmediatos. Y ello hay que realizarlo en todos los ámbitos, desde la empresa hasta el mundo global, lo que sin embargo no resulta tan sencillo. A ello pretenden también contribuir estas reflexiones.

## A MODO DE "POSTDATA"

Terminado y cerrado ya este artículo, me ha llegado el informe de Ramón Górriz y Helena Schulz sobre una interesante y novedosa reunión celebrada los días 21 y 22 de marzo en Berlín: la organizada por la Confederación sindical alemana (DGB) con la canciller Merkel y dirigentes políticos alemanes, entre ellos el líder de la oposición socialdemócrata Steinmeyer.

Sus contenidos me reafirman en lo apuntado en las líneas que anteceden, pero me permiten matizarlas en un sentido optimista, por lo que, sin ánimo de provocar, apunto a continuación:

Junto a la general oposición sindical al "pacto fiscal" europeo promovido por Merkel y Sarkozy, se atribuye a Bernadette Ségol, secretaria general de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la afirmación de que "el pacto fiscal no es suficiente". Podría parecer contradictorio, pero no lo entiendo así, pues significaría en mi opinión que tal oposición no es tanto por lo que contiene, sino por lo que le falta.

Y ahí se situarían las unánimes críticas, en el sentido de la necesidad de políticas de crecimiento económico imprescindibles para la creación de empleo. Políticas económicas que, desde esta perspectiva sindical, no se apuntarían para "después" de la aplicación de las necesarias medidas de austeridad, como señalan Rajoy y otros líderes de la derecha europea, sino para ahora, para que la "austeridad" no sea la que diseñan los gobiernos conservadores de Europa, sino que, asumiendo que es necesario reducir el déficit, hay que discutir cómo, pero ha de ir acompañado de otra política. No se trata por tanto de un matiz, de un simple añadido, sino de un elemento sustancial, imprescindible acompañante de la austeridad definida de forma necesariamente consensuada, lo que modifica la esencia del conjunto. Y es, parece, lo que apunta Hollande en Francia y que en mi opinión se resume muy bien en lo que en este mismo informe de la dirección de CCOO se incluye como "los 4 puntos elaborados por la DGB", y que Bernadette Ségol señaló como contenido a "incorporar" al "Contrato Social europeo" propuesto por la CES.

Señala en su planteamiento la DGB alemana: 1) El Banco Central Europeo (BCE) "como seguro de estabilidad y de rescate (…) debe actuar como prestamista de último recurso", 2) "Un acuerdo por una política fiscal justa (…), coordinación más intensa y vinculante en lo que respecta a las políticas fiscales nacionales", 3) "Un programa de futuro integral, un *New Deal* para Europa (…), un Plan Marshall para los países en situación de crisis y una política activa de empleo (…), inversión en industrias y servicios con futuro (…), impulsar la demanda interna en países con superávit (…), debe financiarse por medio de la emisión de un préstamo de futuro europeo (…) que alimentará un 'fondo de futuro europeo'…" para el que la DGB "propone dos modelos: (…) por la vía de préstamos o medidas fiscales a las fortunas superiores a 500.000 euros (…) del 3% (…) a diez años sin intereses (…)", y 4) "Regulación eficaz de los mercados financieros".

Me faltaría, sin embargo, en los contenidos del debate sindical previo acertadamente titulado “sobre estrategia sindical europea”, algo más que lo apuntado sobre la necesaria “coordinación” de la acción sindical “a nivel europeo”. Una carencia que viene a subrayar algunos aspectos de lo apuntado antes en este trabajo. Considero imprescindible pasar a examinar, intentando fijar conclusiones claras, la necesidad y características de una acción sindical europea unitaria y conjunta, sus más convenientes formas y contenidos conscientemente europeos. Porque, para conseguir lo que apuntan los compañeros alemanes, haría falta una fuerte acción sindical europea, desde Alemania a Grecia, pasando por Suecia, España, Italia, Francia… No sé si es mucho pedir, pero conviene insistir en que desde el sindicalismo no basta con predicar, con tener razón incluso, si no somos capaces de promover la acción colectiva con objetivos claros conscientemente asumidos y la negociación con los adecuados interlocutores (en este caso las instituciones europeas, el gobierno formal y de facto europeo, las estructuras empresariales europeas, las multinacionales de matriz europea o con una parte importante de su cadena de producción y distribución en Europa) para avanzar en las conquistas concretas.

**Annelie Buntenbach**

# Un cambio de rumbo para una Europa más social

*Interior V,* h. 1935. Menchu Gal.

*Ante la actual situación europea, la DGB ha tomado una posición muy clara: está en contra de una Europa de la división social y de la exclusión y a favor de una Europa en la que se repartan equitativamente las cargas. Está a favor de una Europa en la que los intereses de los trabajadores y de las trabajadoras se respeten y no se maltraten. Para esto es necesaria más democracia, y no menos; un reparto justo de las responsabilidades y la regulación de los mercados financieros; un programa de inversiones de futuro, que vuelva a dar esperanza a los países endeudados, y un pacto social que siente las bases concretas que allanen el camino hacia un modelo social europeo.*

EN estos momentos se están sentando las bases fundamentales que definirán el futuro de las personas en Europa. Una Europa que se está reconstruyendo bajo una enorme presión, tras puertas cerradas, sin transparencia ni participación democráticas. Azuzados por las agencias de calificación y los especuladores financieros, la canciller Merkel y el presidente francés Sarkozy no hacen más que correr de cumbre en cumbre. Su propósito es tranquilizar a los mercados financieros. Sin embargo, desde hace bastante tiempo lo que habría que haber hecho es regularlos.

El origen de la crisis se debió al colapso de los mercados financieros, no al endeudamiento de los Estados. Ejemplo de esto es que a comienzos de la crisis en el año 2008/2009, el endeudamiento del Estado griego era del 120% de su PIB, mientras que hoy ya ha alcanzado el 170%. Fueron la codicia desenfrenada de las bolsas y las especulaciones irracionales los que han empujado a Europa al abismo. La tasa sobre las transacciones financieras, que en el seno del gobierno alemán está siendo bloqueada por la FDP[1], sólo sería el primer paso hacia la regulación. Pero debe darse, y lo antes posible.

Pese a todos los esfuerzos por calmar a los mercados financieros, y aunque se desplegó un paracaídas de rescate de una cantidad inimaginable de miles de millones de euros, la situación no se ha relajado, ni se relajará si continuamos así. Al contrario: la situación en Grecia se ha agudizado, y tampoco se sabe cómo podrán salir de la crisis Italia, España y Portugal. A causa de las medidas erróneas tomadas por el FMI, la Comisión europea y el BCE, la crisis no hará más que agravarse, como ya podemos ver en el caso de Grecia. El paquete de despidos colectivos, recortes en las jubilaciones y en la seguridad social, y por supuesto también los recortes salariales, han llevado a la economía, ya de por sí debilitada, al colapso total. El resultado, a día de hoy, es que entre 2010 y 2011 el paro se ha duplicado, afectando sobre todo a los jóvenes: uno de cada dos está en paro. Los salarios en el sector público han sido recortados en más del 15% y en el privado en un 9,2%. En cuanto al salario mínimo, primero se redujo drásticamente y ahora parece estar completa-

[1] Partido Liberal Alemán.

mente en entredicho. Se han alterado los convenios colectivos en vigor y se han mermado la autonomía negociadora y el papel de los sindicatos. Para poder comprender la magnitud de la intervención deberíamos imaginar, de forma comparativa, qué es lo que pasaría si se aplicara un programa similar en Alemania.

Todo el peso de este proceso recae únicamente sobre los trabajadores y trabajadoras y sobre los jubilados. La mayor parte de las grandes fortunas, sin embargo, han podido sacar su dinero del país sin que se les hayan puesto grandes trabas. Siguen sin pagar apenas impuestos en Grecia, y también en los demás países de Europa los más ricos continúan eludiendo contribuir a la solución de la crisis. Esto es profundamente injusto. Esta adjudicación unilateral de las cargas de la crisis pone en peligro no sólo el desarrollo económico y del bienestar, sino que supone una amenaza para las bases de la democracia: los recortes se imponen desde fuera, las estructuras de decisión democrática del país sufren una enorme presión, y ni siquiera es seguro que vayan a producir una mejora de la situación.

Este desarrollo peligroso no sólo afecta a Grecia, a Italia o a España. Nuestra canciller se ha empeñado en encabezar la vanguardia de reformas catastróficas que se le imponen a la zona Euro (la presión sobre el gasto público, sobre los salarios y rentas...). Se trata de un rumbo político que estrangula la economía, pone en peligro puestos de trabajo y que inevitablemente provocará una crisis social. La canciller Merkel ha exportado la jubilación a los 67, las llamadas reformas Hartz y el freno de la deuda en toda la UE, y el secretario general de la CDU[2], Volker Kauder, además se jacta de que ahora “en Europa se habla alemán“. Esto a lo mejor no fue más que un desliz retórico, pero es precisamente el camino que está siguiendo el gobierno.

Desde la DGB hemos tomado una posición muy clara: estamos en contra de una Europa de la división social y de la exclusión, y a favor de una Europa en la que se repartan equitativamente las cargas. Estamos a favor de una Europa en la que los intereses de los trabajadores y de las trabajadoras se respeten y no se maltraten. Para esto necesitamos más democracia, y no menos; un reparto justo de las responsabilidades y la regulación de los mercados financieros; un programa de inversiones de futuro, que vuelva a dar esperanza a los países endeudados, y un pacto social que siente las bases concretas que allanen el camino hacia un modelo social europeo.

[2] Unión Demócrata Cristiana de Alemania.

## EL PACTO FISCAL PERPETÚA LA POLÍTICA DE AUSTERIDAD Y HACE QUE EUROPA SE HUNDA AÚN MÁS EN LA CRISIS

Se acaba de negociar un nuevo Tratado internacional —un tratado que evita el derecho europeo en vigor para poder imponer el dictado de los recortes—. Estas son medidas que llevan a la ralentización económica en Europa, que frenan el crecimiento, amenazan el bienestar y conllevan unos recortes y concesiones muy drásticos para los trabajadores y las trabajadoras. Todo esto es una terapia de *shock,* en la línea de los horrores que ha provocado el FMI ya en otros lugares del mundo.

Ahora los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y por supuesto también el Bundestag están siendo desprovistos de su fuerza legítima. Mediante el establecimiento de límites a las deudas públicas nacionales y sanciones automáticas más fuertes, se les está intentando imponer una restricción presupuestaria extremadamente dura a los Estados miembros, sin que los parlamentos nacionales ni los gobiernos tengan apenas posibilidad de influencia. El nivel de la deuda se debe reducir cada año en una vigésima parte, para no superar el 60% del PIB. En el caso alemán, esto significaría que cada año deberían recortarse 30 mil millones de euros, es decir, 25 mil más de lo que ya está previsto en los distintos presupuestos públicos. Esta cifra representa una tercera parte del gasto público total en educación e investigación y desarrollo en Alemania. Esta medida se aplicaría, por supuesto, sin consultar tampoco a los parlamentos regionales.

No pretendo aquí hacer un elogio del endeudamiento desenfrenado, pero desde hace años los recortes que se llevan a cabo con el argumento de que el Estado se está endeudando, al final siempre se convierten en un ataque al gasto público. Cada vez que hay que recortar se amenaza el Estado social, lo cual afecta precisamente a las personas que menos tienen. Muchos se quedan sin medios de subsistencia, y la brecha entre ricos y pobres se agudiza cada vez más.

Si se quiere de verdad reducir la deuda estatal sin fragmentar la sociedad, se deberían abandonar estas políticas de austeridad y hacer algo de una vez para aumentar los ingresos, además de recurrir al dinero de quien lo tiene. Aquí hace años ya que se despilfarra alegremente. Si hubiéramos mantenido las leyes fiscales sobre los ingresos superiores y el patrimonio del año 2000, cada año hubiéramos podido ganar 50 mil millones más para las arcas del Estado. Es decir: si dejamos de hacerles regalos fiscales a los ricos podremos volver a controlar el endeudamiento del Estado.

Pero la actual tendencia al ahorro desmedido y perjudicial, y a los recortes en las inversiones están poniendo en peligro el crecimiento, el bienestar y la paz social. Están poniendo en peligro las bases democráticas y, en última instancia, el concepto de Europa.

Queremos Europa, pero queremos que sea democrática y social. Queremos procedimientos transparentes y una responsabilidad clara. No queremos que los partidos políticos, que ahora mismo están cometiendo errores tan graves, se escondan detrás de Europa, para que al final parezca que no ha sido su culpa.

Para una Europa con futuro necesitamos un cambio de rumbo. Necesitamos un plan Marshall, un programa de inversiones de futuro. Ambos se resumen en el programa de 4 puntos presentado por la DGB. Se trata de crear un *New Deal* para Europa, financiado a través de un fondo de futuro europeo, que no se pague con los ingresos ni con los impuestos de los trabajadores y de las trabajadoras, sino con los de los más ricos del país. Se podrían movilizar cientos de miles de millones a través de préstamos sin intereses, o a través de un impuesto único del tres por ciento sobre las grandes fortunas, con los que los ricos contribuirían un poco a la solución de la crisis. Ya iba siendo hora.

En estos momentos nos encontramos a años luz de un reparto justo de las cargas. Pero precisamente esto es de gran importancia, económica y socialmente, tanto en Europa como en Alemania.

**Rodolfo Gutiérrez**

# Empleo y riesgo de pobreza[1]

[1] Este artículo es parte de las actividades de investigación desarrolladas en el marco de la Red de Excelencia del Sexto Programa Marco de la UE “Reconciling Work and Welfare” (RECWOWE: http://recwowe.eu), que se ha desarrollado entre 2006 y 2011.

*Paisaje II*, 1958. Menchu Gal.

*Las profundas mutaciones de la economía, el empleo y la protección social acaecidas en las dos últimas décadas en Europa, han hecho que el riesgo de pobreza no se circunscriba a los inactivos o los parados de larga duración, sino que pueda afectar a personas ocupadas.*

*En este artículo se describen, en primer lugar, los niveles de pobreza laboral en España y sus principales determinantes, con alguna referencia comparada europea. En un segundo apartado se detalla la composición y la evolución de los principales tipos de pobreza laboral y, finalmente, se analiza el carácter temporal o persistente de la pobreza laboral.*

DESDE hace poco más de una década se ha ido incrementando en Europa el interés, académico y político, por el riesgo de pobreza entre personas ocupadas. Las profundas mutaciones de la economía, el empleo y la protección de las dos últimas décadas han hecho que el riesgo de pobreza no se circunscriba a los inactivos o los parados de larga duración, sino que pueda afectar a personas ocupadas. Los estudios sobre desigualdad de rentas y pobreza vienen advirtiendo en este tiempo cambios en el patrón de relación entre ocupación y pobreza, relacionados, a su vez, con cambios significativos en la calidad del empleo. En el centro de estas preocupaciones está el asunto de si el empleo está declinando en su capacidad para evitar el riesgo de pobreza.

El interés por los "trabajadores pobres" ha venido estimulado por la introducción en 2003 de un indicador oficial en el marco de la Estrategia Europea de Empleo de la UE y por la puesta en marcha de la *European Union Survey on Income and Living Conditions* (EU-SILC)-Encuesta Europea de Condiciones de Vida en España (ECV) a partir de 2004. En estos pocos años han aparecido ya varios estudios comparados sobre este asunto a nivel europeo (Andress y Lohmann, 2008; Frazer, Gutiérrez y Peña-Casas, 2010), informes de instancias europeas (Eurofound, 2010; Eurostat, 2010; European Comission, 2012) e, incluso, la OCDE lo ha "oficializado" como un tema de su interés al incorporarlo en sus informes anuales sobre el empleo (OECD 2009, capítulo 3).

Siguiendo ese indicador oficial de la UE, el riesgo de pobreza de personas ocupadas es una categoría híbrida, que se refiere simultáneamente a una situación de los individuos, el empleo, y a una situación de los hogares, la pobreza. La condición de empleo se refiere a las personas (asalariados y autónomos) que han estado ocupadas al menos siete meses en el año de referencia. La condición de pobreza se atribuye a los hogares cuya renta disponible equivalente está por debajo del 60 por ciento de la mediana en el año de referencia.[2] Es evidente que, así definida, la condición de ocupado pobre puede englobar situaciones muy diferentes, porque pueden ser muy variados los factores que la determinan y, por consiguiente, el propio ca-

[2] En este artículo se van a usar con ese mismo significado los conceptos de trabajador pobre, ocupado en riesgo de pobreza y pobreza laboral.

rácter de esa condición. El mayor o menor riesgo de pobreza laboral va a estar determinado, por tanto, por todos los factores que afecten a la calidad relativa del empleo de los individuos (el salario principalmente), así como por todos los factores que condicionan la renta disponible equivalente de los hogares, que puede tener otras fuentes además del salario y que está muy condicionada por el ratio adultos/menores en la composición del propio hogar.

La tasa de riesgo de pobreza, el indicador más habitual, es el porcentaje de personas ocupadas en un año determinado que pertenecen a hogares bajo el umbral de pobreza. Es, por tanto, un indicador de desigualdad relativa que no informa para nada de la privación absoluta de esos hogares. Sólo informa de la frecuencia relativa de quienes están a una determinada distancia de las posiciones medias en la distribución de la renta disponible. El que una tasa de riesgo de pobreza laboral se mantenga o aumente no significa que las rentas de esos hogares estén deteriorándose en términos absolutos.

España es uno de los países de la UE con niveles más altos de personas ocupadas que están bajo el riesgo de pobreza. En 2010 la tasa de riesgo de pobreza de ocupados era de 12,7; una cifra que tan sólo superaban Grecia, con 13,8, entre los países de la UE-15, y Rumania, con 17,3, entre los de la UE-27. Eso significa que España tiene niveles de pobreza laboral similares a los de países con un nivel mucho más bajo de renta *per capita*; y, desde luego, niveles bastante superiores a los que vienen teniendo la mayoría de los países del centro y el norte de Europa. Ese nivel de pobreza laboral de España se había mantenido estable, en tasas 10-11, desde mediados de los años noventa y parece haber iniciado una tendencia de incremento en los dos últimos años de los que se tienen datos, 2009 y 2010, ya bajo los efectos de la crisis.

Esa situación es un tanto llamativa, ya que se produce bajo condiciones de las que se podría esperar cifras más bajas de pobreza laboral. Por un lado, la dispersión salarial no es muy alta en España. Por otro lado, del aumento en la participación laboral de los hogares que se observó en la etapa de crecimiento se esperaría una reducción de la pobreza de ocupados; como se podría esperar un aumento de la pobreza de parados pero no un aumento de la de ocupados durante la crisis, ya que se supone que quienes han perdido la condición de ocupados son los que tenían los peores empleos.

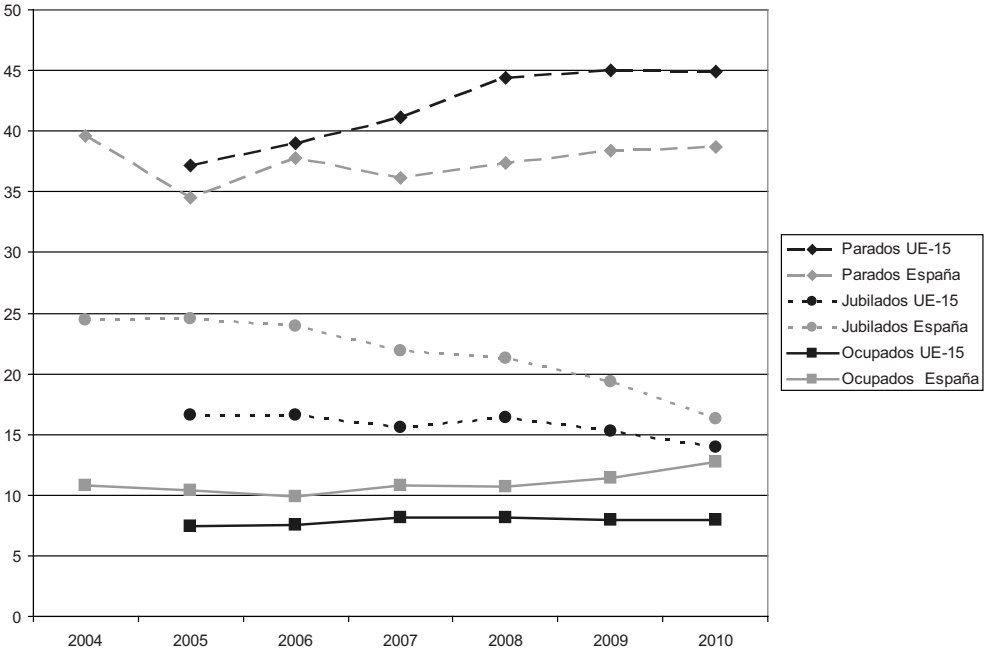
En este artículo se describen los niveles de pobreza laboral de España y sus principales determinantes, con alguna referencia comparada europea. En un segundo apartado se detalla la composición y la evolución de los principales tipos de pobreza laboral. Finalmente, se analiza el carácter temporal o persistente de la pobreza laboral.

## 1. PERFILES COMPARADOS

España tenía en 2010 una tasa de riesgo de pobreza de 12,7, una cifra que sólo superaban Grecia (13,8) entre los países de la UE-15, y Rumania en la UE-27. La comparación de los niveles y la evolución del riesgo de pobreza entre España y el conjunto de la UE-15 es una referencia interesante (Gráfico 1). Resulta evidente que en España se protege mejor, en términos comparados, el riesgo de pobreza de las personas que están desempleadas que el de las personas ocupadas. En 2010, en la UE-15 estaban bajo el riesgo de pobreza un 44,9 por ciento de los parados y un 7,9 por ciento de los ocupados; en España estaban en esa situación un 37,8 por ciento de los parados y un 12,7 por ciento de los ocupados. Además, la evolución en los años más recientes para los que se dispone de datos de la EU-SILC, indica que en España se han ampliado los diferenciales de riesgo de pobreza con ese conjunto de países, tanto para los ocupados como para los parados. Al tiempo, el riesgo de pobreza de los jubilados españoles (16,3) es sólo ligeramente más alto que el de los jubilados de la UE (14), tras haberse reducido de modo mucho más intenso ese riesgo en este país en los últimos años.

GRÁFICO 1

*Tasas de riesgo de pobreza según relación con la actividad en la UE-15 y en España (2004-2010)*




*Fuente: Eurostat, EU-SILC.*

Ese mayor riesgo de pobreza entre los ocupados hace que España sea también uno de los países en los que esta situación tenga un peso más alto en la composición de la pobreza total. En concreto, los ocupados pobres suponen tres cuartas partes del total de pobres en hogares que tienen al menos una persona en edad activa, cuando en el conjunto de la OCDE esa proporción es del 60 por 100; y España es uno de los países en los que ha aumentado a mayor ritmo, entre mediados de los noventa y mediados de está década, la proporción de trabajadores pobres en el total de la pobreza (OECD 2009, Figura 3.5).

El alto nivel de pobreza laboral se ha mantenido en España durante un periodo de fuerte crecimiento económico, con aumentos muy sobresalientes del empleo, que han hecho también elevarse la participación laboral de los hogares. Entre los segundos trimestres de 2000 y 2008, según datos de la EPA, el total de ocupados se incrementó en 5 millones de personas, de los que 3 millones eran mujeres; de manera que la tasa de empleo de los varones aumentó en algo más de 3 puntos, pero la de las mujeres aumentó en más de 11 puntos (de 32,9 a 44,1), y la de las mujeres adultas (entre 25 y 54 años) lo hizo en más de 15 puntos (de 50,9 a 66,3). Esa mejora de la ocupación permitió una tendencia muy constante de aumento de los hogares en los que todos sus activos están ocupados; en el segundo trimestre de 2007, inmediatamente antes del inicio de la crisis, el 87,1 por 100 de los hogares con alguna persona activa tenían a todos sus activos ocupados.

La pobreza de ocupados presenta en España peculiaridades destacables en su incidencia relativa según las características socio-demográficas de los individuos, las pautas de empleo y las características de los hogares. La descripción que se hace aquí de estos perfiles comparados toma como referencia a cuatro países europeos, Francia, Polonia, Reino Unido y Suecia, representativos de los diferentes regímenes de bienestar en el ámbito europeo, siguiendo los análisis realizados en otros trabajos anteriores (Frazer, Gutiérrez y Peña-Casas, 2011).

En España destaca sobremanera, a diferencia de la mayoría de los países de la UE, una menor incidencia de la pobreza laboral entre los jóvenes de ambos sexos y de las mujeres adultas. La menor incidencia entre los jóvenes estaría asociada principalmente a un mayor retraso en su emancipación de las familias de origen. La mayor diferencia comparada en la pobreza laboral de los varones respecto a las mujeres en España se debería a una menor presencia de hogares monoparentales y a una mayor frecuencia, entre los varones ocupados, de quienes son parte de hogares en los que ellos son la única fuente de salario. España se situaría también entre los países en los que las diferencias de pobreza laboral por niveles educativos

son más acusadas. Sin embargo, aunque los inmigrantes tienen en España una frecuencia de pobreza laboral más alta que los nacionales, como es habitual en la mayoría de estos países, la diferencia entre uno y otro grupo no es muy alta en términos comparados.

Respecto a las características del empleo, el rasgo más sobresaliente de España es la altísima frecuencia de pobreza de los ocupados por cuenta propia, entre los que casi un tercio suelen caer en esa situación, una frecuencia que casi dobla la del resto de países. Del mismo modo, la pobreza laboral es también mucho más alta en España entre los ocupados en empresas de muy pequeño tamaño (1-5 trabajadores) y, consiguientemente, en las ramas de actividad en las que hay mayor presencia de uno y otras (auto-empleo y microempresas), como es el caso de la agricultura, la hostelería y la construcción. Habida cuenta de que ese tipo de empresas y ramas tiene un alto peso en el empleo global en España, puede suponerse que el diferencial en la tasa global de España procede básicamente de ese tipo de empleos.

Otras características del empleo que resultan muy frecuentes en España, como es la temporalidad o la rotación entre empleo y paro, están asociadas a frecuencias altas de pobreza laboral, pero la incidencia comparada de pobreza en esos empleos en España no es destacadamente superior a la de otros países.

Cuando se toman en cuenta las características de los hogares, la pobreza laboral en España tiene perfiles mucho más marcados. Lo más sobresaliente es que España es el país en el que el riesgo de pobreza laboral es más alto para todos los hogares con menores dependientes,[3] tanto si son monoparentales como si en él viven dos adultos con uno, dos, o tres y más niños. Por el contrario, en España las personas que viven solas presentan un riesgo comparado bajo de ser trabajadores pobres, algo que vendría explicado también por la tendencia de los jóvenes a retrasar la emancipación residencial de ese tipo a situaciones de cierto nivel de estabilidad laboral y de salario.

Los resultados de los análisis multicausales matizan sólo ligeramente estos rasgos descriptivos de carácter comparado (Goerne, 2011; García-Espejo y Gutiérrez, 2011; Eurostat, 2011). En lo que se refiere a las características individuales, se confirma claramente, y de manera muy destacada para España, la asociación de la po-

[3] La EU-SILC define como menor dependiente a todos los miembros del hogar de menos de 16 años y a los de 16-24 años que son estudiantes.

breza laboral con el bajo nivel educativo. Pero también, y de un modo más intenso, con la condición de inmigrante, particularmente entre los asalariados. Esto corrige algo el dato descriptivo y prueba que la condición de inmigrante se asocia a más riesgo de pobreza cuando se controla también el efecto de la edad. Este análisis confirma también que ni la condición de mujer ni la de joven suponen una más alta probabilidad, respecto a varones o grupos de edades medias, de pobreza laboral en España.

Las características del hogar muestran una influencia muy intensa en España. Es el país en el que los ocupados que viven en hogares formados por una pareja con dos o más niños tienen la más alta probabilidad comparada de experimentar situaciones de pobreza. Eso se confirma plenamente para el grupo de los asalariados, especialmente en lo que se refiere al intenso aumento del riesgo de pobreza laboral a medida que se pasa de hogares de un hijo, a hogares con dos y tres o más hijos. Esa influencia es menos clara para los autónomos, ya que entre ellos la presencia de hijos no se asocia a un mayor riesgo de pobreza en todos los hogares con hijos, sino sólo entre los de parejas con dos o más hijos, y de manera menos intensa que entre los asalariados. La participación laboral no completa del hogar influye también en un mayor riesgo de esa situación, superior aún entre los autónomos. El que el hogar tenga un solo proveedor de salario se reafirma también como una condición de singular influencia en el caso español.

Los análisis de regresión constatan, asimismo, la fuerte influencia de determinadas características indicativas de la baja calidad del empleo. Son el bajo salario, o la baja renta de trabajo en el caso de los autónomos, las variables que indican una mayor intensidad para causar el riesgo de pobreza, desvelando una influencia que no se apreciaba con tanta fuerza a partir de las tasas de frecuencia. De manera menos intensa, también el trabajar con un contrato temporal o en una empresa de muy pequeño tamaño se asocia positivamente con un mayor riesgo de pobreza.

Al combinar la composición del hogar con la participación laboral, esos perfiles diferenciales de España se hacen aún más acusados. La pobreza laboral es singularmente alta en los hogares de un sólo proveedor de salario, mucho más aún si el hogar es de una pareja con más de un niño. Casi dos tercios de los hogares formados por una pareja y dos o más niños en los que hay un solo salario caen bajo el riesgo de pobreza laboral. También entre los hogares formados por una pareja y dos o más niños el riesgo de pobreza es alto en España, aun cuando se trate de hogares de dos salarios.

## 2. TRES TIPOS DE RIESGOS DE OCUPACIÓN Y POBREZA

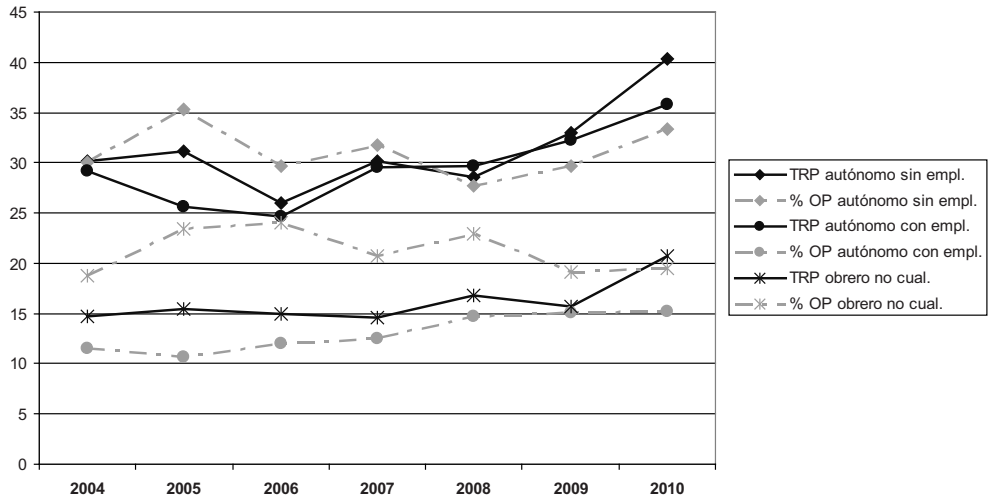
La influencia de ese amplio conjunto de factores (de los individuos, los empleos o los hogares) que determinan el riesgo de pobreza laboral se concreta en unos pocos mecanismos, que son los que de manera efectiva y directa ocasionan tal riesgo. En primer lugar, de determinadas características relativas a la calidad de los empleos, con el nivel salarial como la más claramente asociada a este riesgo. En segundo lugar, el grado en que los activos de los hogares están ocupados durante todo el año de referencia, lo que se puede denominar como intensidad laboral del hogar. En tercer lugar, la composición del hogar, particularmente por la presencia de menores que no pueden aportar rentas de trabajo pero que aumentan las necesidades del hogar y, por tanto, el mayor riesgo de pobreza a igualdad de rentas.

En el apartado anterior ya se ha anticipado que en el caso español hay determinantes destacados de la pobreza laboral que afectan a esos tres mecanismos. De hecho, uno de los aspectos más destacados, en perspectiva comparada, es que esos tres mecanismos influyen con una intensidad similar en el caso de España (Eurostat 2011, Gráfico 17, pág. 153). Eso significa que los tres tipos básicos de pobreza laboral tienen una frecuencia destacada en España. Hay una pobreza laboral debida a factores de calidad del empleo, otra porción importante procedente de la baja intensidad laboral de los hogares, así como un tercer tipo que responde básicamente a las necesidades de hogares con varios menores dependientes.

El determinante de calidad del empleo más directamente relacionado con el riesgo de pobreza es el salario. Ya se mencionó en el apartado anterior que los análisis de regresión confirman esa influencia. De todos modos, el rasgo de los empleos que más destaca en la situación española es la alta frecuencia del riesgo de pobreza entre los ocupados por cuenta propia (Gráfico 2). La tasa de riesgo de pobreza de los autónomos, tanto los que tienen empleados como los que no, dobla la tasa de los obreros cualificados, que son los que tienen mayor riesgo de pobreza entre todos los asalariados. Además, el riesgo de pobreza de los autónomos se ha disparado con la crisis económica, hasta alcanzar en 2010 al 40,4 por ciento de los autónomos sin empleados y al 35,8 por ciento de los autónomos con empleados. Como el peso de los autónomos es más alto en España que en la mayoría de los países del centro-norte de Europa, eso conlleva que en 2010 casi la mitad del total de ocupados en riesgo de pobreza, un 48,6 por ciento, sean autónomos, aunque el peso de este grupo en el total de la ocupación es del 16 por ciento.

GRÁFICO 2

*Tasas de riesgo de pobreza (TRP) y porcentaje de ocupados pobres (% OP) según tipo de ocupación en España (2004-2010)*




*Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV 2004-2008.*

Esa frecuencia tan alta de autónomos en riesgo de pobreza tiene en el caso español varias causas. De un lado, la sospecha bastante fundada de que las rentas de los autónomos son más opacas para las fuentes estadísticas disponibles y que las infra-estiman en una proporción muy superior a las de los ocupados por cuenta ajena (Verma y Betti, 2010). Tan sólo el hecho de que los autónomos con empleados tengan riesgos de pobreza similares a los de los autónomos sin empleados ya hace muy verosímil esa sospecha. Por otro lado, el hecho de que una parte no menor de empleos de autónomos sean efectivamente empleos de baja calidad, bien porque tienen una intensidad laboral baja de los propios ocupados o de los hogares, bien porque perciben rentas muy volátiles y bajas; en una buena parte de los casos por ambas razones. Un aspecto concreto de esta segunda causa es el peso que en España tienen los hogares de agricultores de baja renta.

Eso hace que el perfil del riesgo de pobreza de autónomos y de asalariados sea muy diferente en sus determinantes básicos. Entre los autónomos, el alto riesgo de pobreza es un problema que se origina tanto por baja intensidad laboral como por rentas bajas —muy probablemente, una buena parte atribuible a un deficiente registro estadístico y otra parte a que efectivamente se ocupan en trabajos de baja renta. Como puede verse en el Gráfico 3, los autónomos tienen un riesgo de pobreza

muy alto aun cuando pertenezcan a hogares que tienen una intensidad laboral completa[4]. Su riesgo de pobreza, además, es mucho más sensible al ciclo económico, como prueba el que la tasa de riesgo haya saltado entre 2007 y 2010 desde una cifra de 31,1 a una de 45 para los autónomos con intensidad laboral no completa (IL=0,5-1) y desde 20,6 a 35,4 para los de intensidad laboral completa (IL=1).

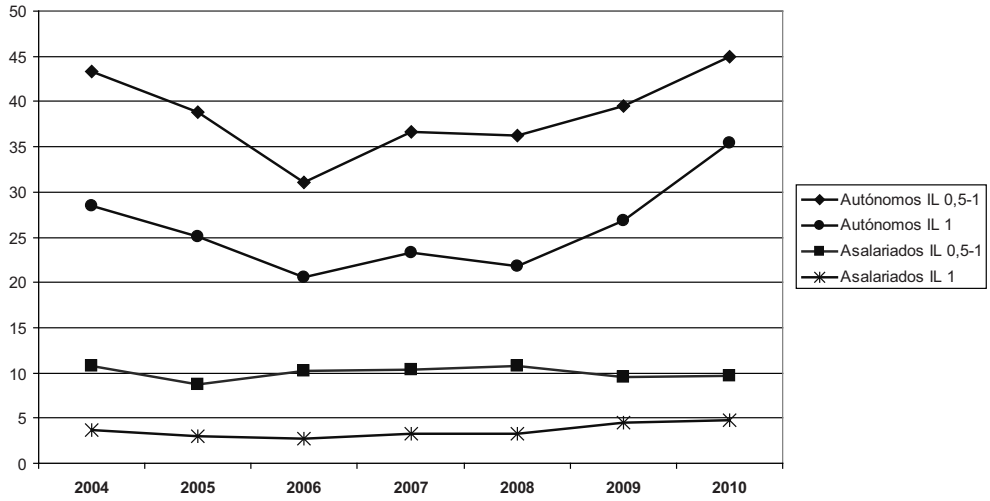
Sin embargo, entre los asalariados el riesgo de pobreza se ocasiona principalmente por la baja intensidad laboral de los hogares. Entre los hogares de asalariados con todos sus adultos activos ocupados todo el año (intensidad laboral de 1), la tasa de riesgo de pobreza es muy baja, incluso descendía claramente en los años de mejora del empleo, hasta un mínimo de 2,7 en 2006, aunque se ha deteriorado claramente por el impacto de la crisis en las rentas relativas de estos hogares. Entre los hogares de asalariados con participación laboral incompleta (intensidad laboral entre 0,5 y 1) la tasa de riesgo es moderada, ha rondado el 10 por ciento durante todo ese periodo, siempre ligeramente por debajo de la tasa del conjunto de los ocupados. En España, un tercio del total de ocupados pertenece a estos hogares con participación laboral incompleta, algo que caracteriza al país como uno de los que tienen una mayor porción de hogares con participación laboral incompleta. (Eurostat 2011, Gráfico 2, pág. 156). Esto hace que el peso de este tipo de pobreza laboral sea alto. En 2006 llegó a suponer que uno de cada tres ocupados pobres pertenecía a estos hogares; en 2010 se había reducido a uno de cada cuatro, seguramente porque la crisis ha hecho que el desempleo saque a una buena parte de estas personas de la condición de ocupados pobres. Otro 7 por ciento del total de ocupados pobres pertenecen al reducido grupo de hogares de asalariados con una intensidad laboral baja (entre 0 y 0,5 y que no están incluidos en el Gráfico 3). La suma de ambos grupos de intensidad laboral no completa da cuenta en 2010 de un tercio del total de ocupados bajo el riesgo de pobreza.

Con todo, no debe infravalorarse la presencia de ocupados pobres en hogares de intensidad laboral completa, un 48,5 por ciento del total de ocupados pobres. Pero sin olvidar que la mayoría de ellos son autónomos y no asalariados. Entre 2004 y 2006 los asalariados pobres de este tipo de hogares no superaron el 12 por ciento del total de ocupados pobres; con la crisis esas cifras han subido hasta el 17-18 por ciento.

[4] La intensidad laboral mide el grado de ocupación del potencial laboral de todos los activos del hogar en tres niveles: una intensidad laboral de 1 indica una participación laboral “completa”, en la que todos los activos del hogar están ocupados la totalidad de los meses del año de referencia; una intensidad de 0,5 a 1 es “incompleta”, ya que están menos del total de meses pero más de la mitad; y una intensidad de 0 a 0,5 es baja, porque la ocupación está por debajo de la mitad de meses.

GRÁFICO 3

*Tasas de riesgo de pobreza (TRP) de autónomos sin empleados y de asalariados según intensidad laboral del hogar en España (2004-2010)*



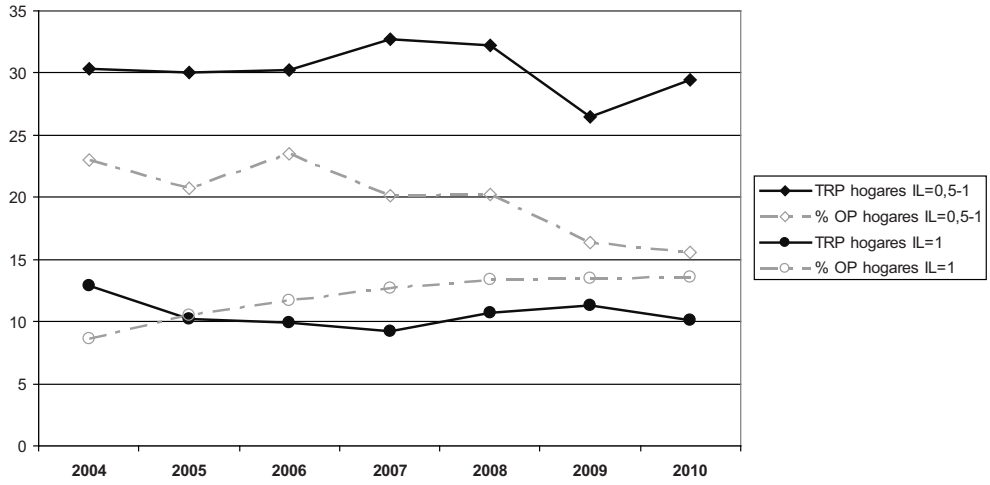

*Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV 2004-2008.*

La pobreza que procede de las necesidades de los hogares con varios menores dependientes tiene también un peso importante en España (Gráfico 4). Una tercera parte de los ocupados bajo riesgo de pobreza pertenecen en España a hogares con dos adultos y dos o más menores dependientes. Y la mitad de ese tercio vive en hogares con una participación laboral completa (IL=1). Su peso relativo en el conjunto de la pobreza no ha dejado de crecer, debido a que el riesgo de pobreza se ha mantenido muy constante mientras que su presencia en el total de la ocupación ha venido creciendo. La otra mitad pertenece a hogares con una dedicación incompleta al empleo (IL=0,5-1); hogares cuyos miembros ocupados tienen un riesgo de pobreza mucho más alto, que alcanza a una tercera parte, aunque el peso relativo de ocupados que viven en estos hogares es bastante menor.

Los monoparentales son los hogares con un riesgo de pobreza laboral más alto, algo que es habitual en la perspectiva comparada. En España ese riesgo se ha incrementado con la crisis: su tasa de riesgo era de 22,7 en 2007 y llegaba a 32,2 en 2010. Pero su peso en el conjunto de la pobreza laboral es mínimo —de un 3,7 por ciento del total de ocupados pobres en 2010— por la baja porción de ocupados que pertenecen a esos hogares monoparentales.

GRÁFICO 4

*Tasas de riesgo de pobreza (TRP) y porcentaje de ocupados pobres (% OP) en hogares de dos adultos y dos o más menores según tipo de intensidad laboral (2004-2010)*




*Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV 2004-2008.*

En España se ha observado, además, que, a estos tres factores de riesgo (calidad del empleo, intensidad laboral y presencia de menores en el hogar) se añade el débil efecto sobre el riesgo de pobreza de las transferencias sociales, particularmente en los hogares de varios menores y con bajas rentas laborales (García Espejo y Gutiérrez, 2011). Los diferentes tipos de hogares con menores dependientes, que suelen estar por tanto en el centro de su ciclo de vida laboral, recibían en 2007 una media de transferencias sociales que ningún caso supera los 200 euros mensuales y que apenas se incrementaba con el aumento del número de menores. Eso significa que estos hogares dependen casi en exclusiva de las rentas salariales para superar el umbral de pobreza. De tal modo es así, que todos esos hogares necesitan al menos ingresos salariales que estén por encima del 60 por ciento de la mediana para evitar el riesgo de pobreza, con la única excepción de los hogares de una pareja con un solo menor que necesitaría un poco menos, un 56,3 por ciento. Si se trata de una pareja con dos menores superarían el umbral de pobreza con un 67,8 por ciento; y los de pareja con tres niños un 83,3. En suma, que casi todos los hogares de una pareja con dos o más niños con un bajo salario (por debajo del 66 por 100 de la mediana) quedarían bajo el umbral de la pobreza.

Los estudios comparados constatan que España es uno de los países de la OCDE en el que las transferencias sociales netas e impuestos tienen un impacto menor en la reducción de la pobreza (OECD, 2009). Mientras que en un conjunto de 24 países las transferencias sociales reducen la pobreza en los hogares en los que hay al menos un adulto activo en un promedio del 50 por ciento, en España esa reducción no pasa del 25 por 100; en los países con un impacto más alto, como Francia o Suecia, alcanza los dos tercios de reducción. Además, ese impacto en España es prácticamente neutral respecto al estatus laboral de los hogares, ya que ocasiona un similar porcentaje de reducción de la pobreza en los hogares de parados y en los hogares con al menos una persona ocupada.

## 3. LA MOVILIDAD DE LA POBREZA LABORAL

Las tasas de riesgo de pobreza son indicadores de corte transversal y, por ello, proporcionan una imagen limitada de ese problema. Se conoce bien que suele haber una alta movilidad en las zonas más bajas de la distribución de la renta. La mayoría de los episodios de pobreza son de corta duración y muchas de las personas que han salido de la pobreza retornan relativamente pronto a ella. Esto supone que el porcentaje de personas que experimentan algún periodo de pobreza a lo largo de su vida o en alguno de los años de un periodo medio es muy superior al de los afectados por la pobreza en un año determinado o al promedio en varios años; también que quienes sufren situaciones de pobreza crónica o persistente son una minoría. La movilidad de las situaciones de pobreza es un aspecto fundamental de su incidencia y de su gravedad, algo que no captan los indicadores transversales analizados en los apartados anteriores.

La tasa de riesgo de pobreza laboral se ha mantenido alta y estable en los años más recientes. Pero los análisis longitudinales muestran que España tiene perfiles de una alta movilidad (Gutiérrez, Ibáñez y Tejero, 2011). Los datos de las tablas 1 y 2 detallan algunos rasgos básicos de esta movilidad. Esos datos se refieren a todas las situaciones en relación con la pobreza laboral registradas entre los años 2004 y 2008. Se incluyen los porcentajes según el número de años en situación de pobreza, el número de episodios y el grado de persistencia en esa situación: los pobres *temporales* son aquellos que sólo experimentan un periodo de pobreza de uno o dos años de duración; son pobres *recurrentes* los que experimentan dos periodos de pobreza, independientemente de si son dos años (mínimo para que haya dos periodos) o cuatro; los pobres *persistentes* son aquellos que sólo experimentan un periodo de pobreza de tres o cuatro años de duración.

Efectivamente, cuando se observa la dinámica en periodos de más de un año se comprueba que las personas ocupadas que están bajo el umbral de pobreza en alguno de los años son muchas más que las que indican las tasas anuales. En concreto, casi una de cada cuatro personas ocupadas, un 23 por ciento, están al menos un año en situación de pobreza entre 2004 y 2008. Pero también es cierto que casi la mitad de ellos, un 10,4 por ciento, sólo permanecen un año en la pobreza, mientras que un 6,3 por ciento llegan a estar dos años, un 4,2 por ciento tres años y un 2,1 por ciento siguen durante cuatro años. La pobreza laboral es, por tanto, un fenómeno predominantemente temporal, con un solo episodio de uno o dos años para cuatro de cada cinco de afectados en un periodo de cinco años.

A pesar de ese carácter predominantemente temporal, la pobreza recurrente y la pobreza persistente no son despreciables: 4,5 por ciento de los ocupados están tres o más años en situación de pobreza (persistencia) y un 4,3 por ciento experimenta una pobreza recurrente, es decir que recae en la pobreza en un segundo episodio durante todo el período.

TABLA 1

*Distribución de los hogares de ocupados en riesgo de pobreza según su movilidad en España (2004-2008).*
En porcentajes

| | | |
|---|---|---|
| Años en la pobreza | Ningún año | 77,0 |
| | Un año | 10,4 |
| | Dos años | 6,3 |
| | Tres años | 4,2 |
| | Cuatro años | 2,1 |
| | Al menos un año | 23,0 |
| Persistencia en la pobreza | Nunca pobre | 77,0 |
| | Temporal | 14,2 |
| | Recurrente | 4,3 |
| | Persistente | 4,5 |
| Número de episodios de pobreza | Un episodio | 81,5 |
| | Dos episodios | 18,5 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV 2004-2008.*

Los principales mecanismos relacionados con mayor probabilidad de pobreza laboral tienen una clara presencia en la configuración temporal o persistente de la pobreza. En la Tabla 2 se incluyen datos sobre la movilidad de la pobreza en función de la intensidad laboral del hogar y de la presencia de menores. Esos datos muestran claramente que la pobreza es mucho más temporal cuando la intensidad laboral es completa. Entre los hogares con una intensidad laboral baja (menos de 0,5), un 11,8 por ciento están en riesgo de pobreza persistente, cifra que baja al 7,5 por ciento en los hogares con una intensidad laboral incompleta (0,5-1) y se reduce hasta el 2 por ciento cuando la intensidad laboral es completa. La presencia de niños en el hogar también se asocia a una mayor frecuencia de pobreza persistente, aunque las diferencias de ese riesgo de los hogares con niños y sin niños son bastante menores que las que tienen que ver con la intensidad laboral.

TABLA 2

*Distribución de los hogares de ocupados en riesgo de pobreza según características de los hogares y movilidad en España (2004-2008).*
En porcentajes

| | | *Nunca pobres* | *Pobres temporales* | *Pobres recurrentes* | *Pobres persistentes* |
|---|---|---|---|---|---|
| Tipo de hogar | Sin niños dependientes | 80,4 | 12,9 | 3,9 | 2,9 |
| | Con niños dependientes | 72,2 | 16,2 | 4,8 | 6,9 |
| Intensidad laboral | 0-0,49 | 56,9 | 25,7 | 5,6 | 11,8 |
| | 0,5-0,99 | 68,5 | 18,8 | 5,2 | 7,5 |
| | 1 | 84,2 | 10,2 | 3,5 | 2,0 |
| Transferencias (todas) | Sí | 81,4 | 13,3 | 2,3 | 3,0 |
| | No | 76,3 | 14,4 | 4,5 | 4,8 |
| Transferencias (sin pensiones) | Sí | 81,6 | 12,9 | 2,3 | 3,1 |
| | No | 76,3 | 14,5 | 4,5 | 4,8 |

*Fuente: Elaboración propia a partir de los microdatos de la ECV 2004-2008.*

En la Tabla 2 se han incluido también estos indicadores de dinámica de la pobreza, distinguiendo los hogares que reciben transferencias sociales de los que no las reciben. Se comparan dos supuestos: uno en el que se toman en cuenta todas las transferencias, que incluyen las que suelen ir dirigidas a los hogares de personas inactivas (pensiones de jubilación y viudedad); otro en el que sólo se excluyen las pensiones y se mantiene el resto de transferencias, entre las que estarían el grueso

de las que se pueden hacer compatible con la condición de ocupado. En ninguno de esos supuestos, el peso de la pobreza persistente parece verse afectada muy ligeramente por la recepción o no de transferencias. Incluso cuando se incluyen las pensiones, el porcentaje de quienes están en riesgo de pobreza temporal o persistente varía muy poco entre los hogares que reciben transferencias y los que no las reciben.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRESS, H-J. y LOHMANN, H. (2008): *The Working Poor in Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar.

EUROFOUND (2010): *Working poor in Europe,* Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

EUROPEAN COMISSION (2012): *Employment and social Developments in Europe 2011*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

EUROSTAT (2010): *In-work poverty in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

FRAZER, N., PEÑA-CASAS, R, y GUTIÉRREZ. R. (2011): *Working Poverty in Europe. A comparative Approach*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

GARCÍA ESPEJO, I. y GUTIÉRREZ. R. (2011): "Spain: Persisting inequalities in a context of growing employment", en el libro: FRAZER, N., PEÑA-CASAS, R. y GUTIÉRREZ, R. (2011), op. cit., págs. 133-154.

GOERNE, A. (2011): "A comparative analysis of in-work poverty in the European Union", en el libro: FRAZER, N., PEÑA-CASAS, R. y GUTIÉRREZ, R. (2011): op cit., págs. 15-45.

GUTIÉRREZ, R., IBÁÑEZ, M. y TEJERO, A. (2011): "Mobility and persistency of in-work poverty", en el libro FRAZER, N., PEÑA-CASAS, R. y GUTIÉRREZ, R. (2011): op. cit., págs. 175-201

OECD (2009): *Employment Outlouk 2009,* París, OECD, capítulo 3.

VERMA, V. and BETTI, G. (2010): "Data accuracy in EU-SILC", en el libro ATKINSON, A.B. and MALIER, E., *Income and Living Conditions in Europe,* Luxembourg: Publications Office of the European Union, págs. 57-77.

# Apuntes

# Declaración Sindical del L20[1] a la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20

Guadalajara, México, 17-18 de mayo de 2012

[1] El L20 lo constituyen representantes de los sindicatos de países del G20 (uno por país), coordinados por la CSI.

*"Estamos firmemente convencidos de que el empleo y la inclusión social deben ser elementos centrales de nuestras acciones y políticas para restaurar el crecimiento y la confianza."* [2]

## INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

EL G20 se enfrenta a una emergencia del empleo. Los Gobiernos no están cumpliendo los compromisos contraídos en cumbres sucesivas de dar prioridad al empleo. Tras más de tres años de crisis, el desempleo a nivel mundial ha crecido hasta situarse en torno a los 200 millones. Según estimaciones de la OCDE y de la OIT, deberían crearse 21 millones de empleos al año simplemente para volver a las tasas de empleo previas a la crisis en 2015.[3] Sin embargo, con varias economías europeas en recesión, otros países de la OCDE que registran unas tasas de crecimiento reducidas y una desaceleración del crecimiento en las economías emergentes, es muy probable que el desempleo aumente aún más. Probablemente se incrementarán los arreglos de trabajo precario e informal. Esto resulta ya de por sí inaceptable. Además, intensificará las tensiones sociales hasta alcanzar niveles muy peligrosos.

En los dieciocho meses transcurridos desde el inicio de la crisis en 2008, el G20 demostró su eficacia, y los Gobiernos emprendieron acciones coordinadas para estabilizar la demanda mundial y acordaron propuestas para una regulación financiera. Pero se ha perdido ese impulso inicial y los Gobiernos se han decantado ahora por la austeridad, sin establecer un plan de crecimiento centrado en el empleo para incrementar la demanda, reduciendo así la deuda a medio plazo. En Los Cabos, los Líderes del G20 deberán reconfirmar su relevancia y su compromiso de luchar contra la recesión y lograr un crecimiento sostenible. Los Ministros de Trabajo y Empleo tienen un papel central, ya que han de aportar propuestas específicas encaminadas a la creación de empleo para que sean implementadas por los Líderes del G20.

---

[2] Declaración Final de la Cumbre del G20 en Cannes, noviembre de 2011.

[3] Actualización estadística de la OIT y la OCDE para la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20, 26-27 de septiembre de 2011.

En sus declaraciones políticas y mensajes, los Gobiernos del G20 y distintas organizaciones inter-gubernamentales identificaron la necesidad de combatir la crisis del empleo de manera que se restauren la fe y la confianza de las familias trabajadoras, abordando tanto la *calidad* como la *cantidad* de los puestos de trabajo. No obstante, la realidad es que los derechos laborales están sufriendo continuos ataques a nivel nacional, regional e internacional. Se han desplegado esfuerzos para desmantelar las estructuras de negociación colectiva, reducir los salarios mínimos y eliminar la protección del empleo. También se han producido recortes significativos en el empleo del sector público. Se trata de políticas erróneas. No contribuirán a restaurar el crecimiento. Lo único que harán es destruir la confianza de los trabajadores, eliminar el apoyo de la opinión pública y aumentar las desigualdades de ingresos —reconocidas hoy en día como uno de los principales factores que contribuyeron a la crisis.[4]

La escalada en la crisis del empleo está afectando particularmente a los y las jóvenes, estimándose que 75 millones de jóvenes en todo el mundo están desempleados.[5] Junto con un crecientemente desempleo de larga duración, unas tasas de paro juvenil en aumento amenazan con debilitar el potencial de crecimiento a largo plazo, incrementando el riesgo de una catástrofe social y de inestabilidad política.

Los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 deben hacer que la implementación práctica de sus compromisos previos se convierta en un objetivo trasversal. Tienen la responsabilidad de trabajar conjuntamente con los Ministros de Finanzas para asegurarse de que el G20 coordine sus esfuerzos. Instamos a que se organice lo antes posible una reunión conjunta de Ministros de Finanzas y de Trabajo del G20, para implementar sus compromisos a reducir el desempleo. El G20 debe aumentar la cooperación económica y fomentar la demanda a través de inversiones prioritarias para prevenir una nueva recesión, restaurar un crecimiento sostenible e incrementar los niveles de empleo de calidad. Esto requiere un giro en la política macro-económica. Para salir de la crisis, los Líderes del G20 tienen que abandonar las medidas de austeridad y adoptar políticas de crecimiento supeditado al empleo. Es necesario reenfocar la política estructural, dejando de lado la flexibilidad salarial y el debilitamiento de la protección del empleo, para centrarse en consolidar las instituciones del mercado de trabajo, incluyendo la negociación colectiva. Hace falta reforzar unos servicios públicos de calidad, no destruirlos.

---

[4] "*Inequality, Leverage and Crises*", Michael Kumhof y Romain Rancière, FMI, noviembre de 2010.
[5] "Tendencias Mundiales del Empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo", enero de 2012.

Los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 deben:

- Trabajar con los Ministros de Finanzas para garantizar una creciente inversión pública en infraestructura e inversiones verdes para impulsar la recuperación, y celebrar una reunión conjunta de los Ministros de Finanzas y de Trabajo del G20;
- Apoyar el diálogo social y las instituciones del mercado laboral para reorientar las políticas del mercado de trabajo hacia la creación de empleos decentes y la reducción de las desigualdades de ingresos;
- Tomar medidas para poner fin al trabajo precario e irregular, reforzando las instituciones del mercado laboral, consolidando los derechos de los trabajadores/as, reforzando la protección social y prestando particular atención a la dimensión de género;
- Trabajar con los interlocutores sociales y crear un Pacto para el Empleo Juvenil del G20, para invertir en educación, formación, capacitación, innovación y programas de inserción laboral, apuntando particularmente a los jóvenes desempleados;
- Incorporar un componente firme sobre "empleo verde" en la declaración de Río+20 que incluya planes para inversiones verdes;
- Comprometerse con vistas a la introducción de pisos de protección social mediante la creación de un plan de acción y un fondo del G20, apoyar la discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo y los programas piloto para la aplicación acelerada. Deben además reforzar la aplicación efectiva de los derechos sociales y laborales);
- Renovar el Grupo de Trabajo del G20 sobre Empleo y trabajar en un programa de implementación para el G20 en 2013.

## CREAR EMPLEO DE CALIDAD

### Macro contexto

Se está abriendo una peligrosa brecha entre los compromisos de los Líderes del G20 respecto al empleo y el hecho de que los Gobiernos no sean capaces de dar prioridad al empleo al establecer sus políticas. Los Gobiernos han modificado su orientación política hacia la austeridad y la reducción del déficit a corto plazo. Sin embargo, el incremento del desempleo representa en la actualidad el mayor obstá-

culo para la reducción del déficit. Trabajadores/as y consumidores necesitan confianza en su futuro, del mismo modo que la necesitan las empresas para invertir sus beneficios. Se requiere un cambio fundamental de política para evitar una deflación colectiva contraproducente. Prestaciones y servicios públicos han desempeñado un papel esencial para estabilizar la demanda durante la crisis, y sin embargo están ahora siendo atacados. Es necesario reforzarlos, no destruirlos.

Los sindicatos, agrupados en el L20, instan a los Ministros de Trabajo y Empleo del G20, trabajando de forma conjunta con los Ministros de Finanzas, a:

- Acordar inversiones coordinadas en programas que promuevan la creación de empleo decente;
- Establecer, cuando y donde resulte apropiado, subsidios al empleo y reducciones en determinados casos de los impuestos sobre el salario, diseñados para que tengan el máximo impacto sobre la creación de empleo;
- Invertir en infraestructura, dando prioridad a proyectos que tengan el mayor potencial de crecimiento y creación de empleo, incluyendo la inversión "verde" y empleos "verdes" en el marco de estrategias económicas nacionales verdes;
- Efectuar inversiones públicas en educación, formación e innovación, para fomentar la creación de empleo;
- Incrementar el gasto en guarderías infantiles, sanidad y la aportación de servicios para las personas mayores y los jubilados ("la economía del cuidado");
- Apoyar la participación de la mujer en el mercado laboral y reducir el trabajo precario e informal de las mujeres;
- Establecer objetivos de empleo decente e indicadores para ser utilizados en el Proceso de Evaluación Mutua del G20 "para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado", así como indicadores sobre las desigualdades relativas en cuanto a ingresos y riqueza.

**Programa estructural**

La crisis debería poner fin de una vez por todas a la ideología que promueve modelos de mercados de trabajo desregulados. Para restaurar su fe y su confianza, las familias trabajadoras necesitan trabajo decente. Se están produciendo continuos ataques a los salarios y las estructuras de negociación colectiva en partes de Europa y en los EEUU, donde varios Estados han prohibido la negociación co-

lectiva en el sector público. El informe más reciente de la OCDE sobre la desigualdad[6] identifica la tendencia hacia unos mercados de trabajo "flexibles" como uno de los factores responsables de las desigualdades de ingresos. En su informe "*Going for Growth*"[7] correspondiente a 2012 se admite que *"existen pruebas de que en 'malos tiempos', algunas reformas del mercado laboral (de los sistemas de prestaciones por desempleo y protección del empleo en particular) pueden incluso empeorar aún más temporalmente la situación"*. Las actuales reformas del mercado laboral no sólo empeorarán la situación temporalmente, sino que podrían extender y empeorar los "malos tiempos". Los países que siguieron políticas alternativas de "flexibilidad interna" durante la crisis, como los regímenes de reducción del tiempo de trabajo, con objeto de retener en lugar de "deshacerse" de los trabajadores, han salido mucho mejor parados que aquellos que desregularon los mercados laborales.

El L20 exhorta a los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 a que aprendan las lecciones derivadas de la crisis y a:

- Asegurarse de que las recomendaciones sobre política del FMI, la OCDE, la OIT y el Banco Mundial sobre creación de empleo sean coherentes con el programa de trabajo decente;
- Intensificar los esfuerzos de apoyo al diálogo social para contribuir a la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo tripartito de la OIT;
- Invertir en políticas activas del mercado de trabajo que mantengan a los trabajadores/ as en la fuerza laboral;
- Denunciar los ataques dirigidos contra los derechos de los trabajadores/as y los salarios, y contra las estructuras de negociación colectiva.

**Distribución de ingresos**

Resulta esencial que los Gobiernos aborden la "crisis antes de la crisis" de crecientes desigualdades de ingresos en casi todos los países del G20, así como la disminución global en la proporción de ingresos que se destina a los trabajadores. Además, los Gobiernos deben reducir la brecha existente entre los ingresos de hombres y mujeres, que ha permanecido inalterable en cerca del 20% en la mayoría de

[6] "*Divided We Stand*" (Estamos divididos), OCDE, noviembre de 2011.
[7] "*Going for Growth*" (Apuesta por el crecimiento), OCDE, febrero de 2012.

los países de la OCDE.[8] La OCDE ha encontrado que *"la principal causa (para explicar la creciente brecha entre ricos y pobres) ha sido una mayor desigualdad en ingresos y salarios".*[9] En los países de la OCDE, la financiarización y la desregulación del mercado de trabajo han sido también factores clave en el cambio significativo de salarios a beneficios durante los últimos veinte años.

Según la OCDE "*…la forma más prometedora de hacer frente a la desigualdad es más que nunca tomando el camino del empleo. Lograr más y mejores puestos de trabajo, que permitan a las personas escapar de la pobreza y que ofrezcan auténticas perspectivas profesionales, constituye el reto más importante"* [10]. La 1.ª Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo del G20, en abril de 2010, reconoció que "*podría ser necesario reforzar ciertas medidas, como las políticas de salario mínimo y unas instituciones mejoradas para el diálogo social y la negociación colectiva*".

El L20 insta a los Ministros de Trabajo y Empleo a:

- Asegurarse de que las políticas refuercen las instituciones del mercado de trabajo;
- Tomar medidas para apoyar una mayor cobertura de la negociación colectiva;
- Ponerse de acuerdo para fijar los salarios mínimos a través de la ley o los convenios colectivos en un nivel que garantice un "salario de subsistencia" digno y de esta manera establecer pisos en los mercados de trabajo para evitar una espiral vertiginosa de deflación de los ingresos y los precios;
- Identificar medidas para poner fin al trabajo precario, irregular y mediante contrata, extendiendo la protección social y los derechos de los trabajadores/as a toda la fuerza laboral, y prestando particular atención a la dimensión de género en vista del mayor porcentaje de mujeres que tienen un trabajo precario;
- Intensificar las acciones por parte de los Gobiernos para reducir la brecha salarial de género, incluyendo fomentar la negociación colectiva y en el marco de su papel como empleadores del sector público, y reforzar los derechos de los trabajadores a tiempo parcial;

---

[8] "*Detenida en el tiempo: La brecha salarial de género no ha cambiado en 10 años"*, CSI, 8 de marzo de 2012.

[9] "*Growing Unequal*" (Crecimiento desigual), OCDE, 2008.

[10] *Ibíd.*

- Garantizar que los sistemas fiscales se reformen para que sean más progresivos y reduzcan la desigualdad salarial;
- Limitar las remuneraciones de los cuadros superiores de las empresas, promoviendo reformas en la gobernanza corporativa.

**Competencias**

Una mayor inversión para garantizar competencias a todos los trabajadores/as así como a los desempleados, ha de constituir parte esencial de las estrategias para mejorar la calidad del empleo y reducir las desigualdades y el desempleo juvenil de larga duración. Sin embargo, las inversiones en educación y competencias tanto por parte de los Gobiernos como de las empresas siguen siendo lamentablemente bajas.

El L20 insta a los Ministros de Trabajo y Empleo a:

- Incrementar las oportunidades de formación, en particular en el lugar de trabajo, y promover el diálogo social y la negociación colectiva a nivel de empresa, sectorial y nacional para crear incentivos a la inversión en cualificaciones y conocimiento, tal como se señala en la Estrategia de Formación del G20[11];
- Lanzar un enérgico mensaje sobre el valor de la implicación sindical en el diseño y la implementación de la política de formación, así como en la evaluación y subsiguiente revisión de los programas de capacitación;
- Apoyar la negociación colectiva respecto a la participación y el acceso a la formación;
- Abordar la falta de inversión en formación por parte del sector privado, mediante la implantación de sistemas de formación o pago de un gravamen/becas a fin de alentar a los empleadores a incrementar sus niveles de inversión y compromisos respecto a la capacitación, el desarrollo de recursos humanos y la formación;
- Promover lugares de trabajo de alto rendimiento que incrementen el aprovechamiento eficaz de las competencias;

[11] *"A Skilled Workforce for Strong, Sustainable and Balanced Growth, A G20 Training Strategy"*, OIT, Ginebra.

- Introducir el derecho a la capacitación en el lugar de trabajo para los trabajadores/as, como medio de lograr una mayor participación en cursos de formación y por consiguiente una mayor movilidad laboral;
- Trabajar con otros Ministros para la inversión en infraestructuras, educación, formación e innovación.

EMPLEO JUVENIL

El L20 acogió con beneplácito la creación de un Grupo de Trabajo del G20 sobre Empleo, incluyendo la decisión de que, en su primer año de funcionamiento, se centrase en el empleo juvenil. Es esencial que las recomendaciones ambiciosas y puntuales del Grupo de Trabajo generen una acción y seguimiento por parte de la Conferencia de Ministros de Trabajo y Empleo (CMTE) del G20. Los sindicatos, en el marco del proceso del L20 y también fuera de éste, están dispuestos a tener un papel activo, colaborando con el B20 para ayudar a hacer frente al reto del empleo juvenil. No obstante, los Gobiernos del G20 tienen que dar muestras de liderazgo.

El L20 espera que el Grupo de Trabajo incluya en su informe, entre otras, las siguientes recomendaciones:

- Creación de un "Pacto para la Juventud" del G20, a fin de garantizar a los jóvenes un empleo de calidad o una plaza en formación, tras haber completado su educación formal. Estudios de la OIT sugieren que con un gasto adicional de al menos el 0,15% del PIB del G20, podría introducirse un "programa de formación y trabajo" de seis meses para la mitad de los jóvenes desempleados con entre 15-24 años en los países del G20;
- Compromisos a nivel nacional respecto al diálogo social, con vistas a un mayor desarrollo de la educación y formación profesional para los jóvenes, bien sea a tiempo completo o asociadas con el empleo, que aporten una cualificación;
- Establecimiento de compromisos nacionales respecto a programas de aprendizaje y trabajo en prácticas: los sindicatos están dispuestos a colaborar con las organizaciones de empleadores para desarrollar un modelo en el G20 respecto a sistemas de aprendizaje de calidad. Los Gobiernos del G20 deberían apoyar esta medida como un seguimiento directo y práctico de las conclusiones del Grupo de Trabajo;

- Implementar programas activos del mercado de trabajo orientados a los trabajadores/as jóvenes;
- Asegurarse de que los trabajadores/as jóvenes estén adecuadamente protegidos en el lugar de trabajo y reciban una remuneración justa;
- Diseñar redes de seguridad social específicamente orientadas a la juventud, para que reciban las ayudas económicas adecuadas.

## EMPLEOS VERDES

Lograr un crecimiento sostenible resulta esencial para una prosperidad continua, pero los Gobiernos deben reconocer además que el reverdecimiento de las economías puede contribuir a la creación de empleos decentes. Estas oportunidades existen tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes y en desarrollo, y en distintos sectores incluyendo la generación de electricidad, la eficiencia energética y la adecuación, los transportes públicos y el desarrollo rural. Estudios efectuados por la CSI y el Millennium Institute sugieren que invirtiendo el 2% del PIB en infraestructuras verdes en apenas seis países del G20 durante cada uno de los próximos cinco años podrían crearse hasta 42 millones de nuevos puestos de trabajo[12]. Para explotar este potencial se requiere una acción inmediata y significativa, que a su vez contribuirá a dar confianza a los trabajadores/as de que se asegurarán nuevos puestos de trabajo y que la transición hacia una economía más sostenible será justa.

El L20 insta a los Ministros de Trabajo y Empleo del G20 a que aprovechen la ocasión que brinda la próxima Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), que tendrá lugar en Río de Janeiro, Brasil, del 20 al 22 de junio, para:

- Alentar a los Gobiernos a llegar a un acuerdo sobre los principios de la economía verde, que deben incluir la justicia social, la igualdad de género, el trabajo decente incluyendo los derechos sindicales, la democracia y una transición justa para los trabajadores;
- Acordar planes nacionales a 5-10 años fijando objetivos para la creación de empleos decentes y verdes, y la transformación de los empleos existentes en decentes y verdes, acompañados de políticas de trabajo decente, con inversiones verdes de al menos el 2% del PIB.

[12] Los sindicatos plantean a los Ministros de Finanzas del G20 asumir el reto de impulsar la inversión para crear empleos verdes (http://www.ituc-csi.org/unions-challenge-g20-finance.html)

## PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Hoy en día, 1.400 millones de personas luchan por sobrevivir con menos de 1,25 USD al día, casi 84 millones más que antes de la crisis. Se corre el riesgo de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), incluyendo el ODM 6 sobre el VIH/SIDA, no puedan alcanzarse para la fecha establecida de 2015. Ha de emprenderse una acción urgente para volver a encauzar los progresos respecto a los ODM. Esto implica situar la protección social en el epicentro del programa internacional de desarrollo.

En Cannes, los Líderes del G20 reconocieron "*la importancia de unos pisos de protección social en cada uno de nuestros países, adaptados a las situaciones nacionales",* siguiendo la definición de la OIT que incluye cuatro aspectos: *"acceso a cuidados médicos, seguridad de ingresos para los mayores y las personas con discapacidades, subsidios familiares, una garantía de ingresos para los desempleados y asistencia a los trabajadores pobres"*. El Comunicado de Cannes toma nota asimismo *"del informe del Grupo Consultivo Mundial sobre el Piso de Protección Social, presidido por la Sra. Michelle Bachelet."*

Los sindicatos apoyan una "doble extensión" horizontal y vertical de la protección social, que implique tanto el establecimiento de pisos de protección social como la ratificación e implementación del Convenio 102 de la OIT sobre Seguridad Social. El L20 insta a la 3ª CMTE a que se asegure de que, en la Cumbre del G20 en Los Cabos, los Ministros cumplan sus compromisos respecto al Piso de Protección Social (PPS) efectuando las siguientes recomendaciones:

- Elaboración de un plan de acción del G20 para apoyar la implementación del PPS a nivel nacional;
- Establecimiento de un fondo global para el PPS, co-financiado por los Gobiernos del G20, el Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo;
- Apoyar la adopción de un instrumento internacional firme en relación con el PPS durante la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2012;
- Brindar asistencia a un grupo auto-seleccionado de países piloto para la aplicación del PPS de manera acelerada, con el apoyo de todas las organizaciones internacionales relevantes;
- Reforzar la cooperación entre la OIT y el FMI para apoyar a los países de manera que puedan contar con el espacio fiscal necesario para la aplicación del PPS;

- Apoyar la plena integración del enfoque sobre el PPS en la estrategia sobre protección social del Banco Mundial 2012-2020;
- Creación de un mecanismo inter-agencia coordinado por la OIT y que involucre a todas las agencias relevantes de la ONU, las IFI y entidades regionales, para promover la realización del PPS a escala mundial, regional y nacional, tal como sugiere el informe Bachelet de la ONU;
- Aprobar la propuesta de que para 2020, todos los Gobiernos tengan, como mínimo, un piso de protección social basado en las normas de la OIT.

## DERECHOS EN EL TRABAJO

Reforzar la dimensión social de la globalización es esencial para lograr una economía global más justa y sostenible. Un elemento fundamental para ello es la estricta aplicación de los derechos fundamentales de los trabajadores, tal como se acordara en la OIT. Durante la 2ª CMTE del G20 en París, los Ministros se comprometieron a intensificar esfuerzos para "*promover una aplicación efectiva de los derechos sociales y laborales*" sobre la base de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Recomendaron asimismo que los Líderes del G20 "*implementen plenamente la Declaración sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa, de 2008*".

El L20 insta a la 3.ª CMTE a:

- Promover que todos los países del G20 tomen medidas para garantizar la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT;
- Asegurarse de que las políticas y programas de las organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial, Unión Europea, OCDE y OMC) no socaven en modo alguno esos derechos;
- Reforzar la OIT y asegurarse de que cuente con los recursos y herramientas necesarios para lograr el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo;
- Pedir a la OIT que lleve a cabo evaluaciones sobre las políticas y programas de todas las organizaciones internacionales en lo relativo a las normas internacionales del trabajo y supervisar su promoción del trabajo decente;
- Tomar medidas para garantizar normas de salud y seguridad del más alto nivel para los trabajadores/as, la lucha contra las enfermedades profesionales y el

fortalecimiento de las normas internacionales (en particular cumplir con el Convenio de Rotterdam sobre el amianto);

- Promover acciones por parte de todos los países del G20 con vistas a la ratificación de los Convenios de la OIT 183 sobre protección de la maternidad, 156 sobre trabajadores con responsabilidades familiares, y 189 sobre trabajadores/as del hogar;
- Apoyar los derechos de los trabajadores/as migrantes, en particular mediante la promoción de la cooperación intergubernamental en los regímenes de seguridad social;
- Pedir la adopción por parte del Banco Mundial de una cláusula de salvaguardia que requiera el respeto de las normas fundamentales del trabajo en todo el espectro de las operaciones del Banco;
- Reconocer la necesidad de que los acuerdos comerciales y de inversión exijan el respeto y el cumplimiento tanto de la legislación laboral nacional como los derechos del trabajo internacionalmente reconocidos;
- Comprometerse a la aplicación efectiva y la promoción de los instrumentos internacionales pertinentes para una conducta empresarial responsable, entre los que destacan los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, la Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social y las Directrices de la OCDE para las Empresas Multinacionales.

## GOBERNANZA, DIÁLOGO SOCIAL Y EL CAMINO A SEGUIR

> "*Convencidos del papel esencial que tiene el diálogo social, acogemos favorablemente los resultados de la B20 y la L20 así como su declaración conjunta*".[13]

La 3.ª CMTE debe asegurarse de reforzar la credibilidad y legitimidad del G20 y de que el G20 reafirme su relevancia en la lucha contra la recesión y para un crecimiento sostenible. El L20 insta a la CMTE en Guadalajara a:

- Fomentar la coherencia entre las políticas económicas, comerciales, sociales y medioambientales a nivel nacional, regional y mundial, implicando estrechamente a la OIT, el FMI, el Banco Mundial, la OMC, la UE, la OCDE y agencias

[13] Declaración Final de la Cumbre de Líderes del G20, abril de 2010.

relevantes de la ONU, a fin de evaluar que sus análisis durante y tras la crisis cumplan con las normas de la OIT y los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo. Esto debería llevarse a cabo además en colaboración con los interlocutores sociales.

- Establecer acuerdos recíprocos respecto a la concesión de estatus de observador entre todas las organizaciones económicas, sociales y medioambientales internacionales;
- Reanudar la preparación de una norma global sobre los valores y principios esenciales para promover una actividad económica sostenible, a través de una Carta para una Actividad Económica Sostenible que incorpore el programa de trabajo decente, con objeto de aportar una base normativa a los mercados mundiales;
- Mejorar el nivel de diálogo social y consultas a nivel nacional e internacional, para asegurar una aplicación efectiva de sus compromisos políticos;
- Facilitar la representación directa e interacción de los interlocutores sociales, organizados en el L20 y el B20, con los Líderes del G20, como base para el mantenimiento de discusiones efectivas y pragmáticas en relación con preocupaciones en el lugar de trabajo;
- Encomendar al Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20 que dé seguimiento a sus propuestas sobre el empleo juvenil en el transcurso del año, y renovar dicho Grupo de Trabajo más allá del período existente de un año, elaborar un programa en consulta con los interlocutores sociales (ver RECUADRO) e informar sobre los progresos realizados a la 4ª CMTE (Rusia, 2013).

**GRUPO DE TRABAJO SOBRE EMPLEO DEL G20 - EL CAMINO A SEGUIR**

Los interlocutores sociales deberán ser consultados en los próximos meses en relación con el futuro programa para el Grupo de Trabajo. Las consultas incluirían de manera prioritaria:

(i) Supervisar la implementación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre empleo juvenil, conjuntamente con los interlocutores sociales, la OIT y la OCDE;

(ii) Preparar la colaboración entre los Ministros de Trabajo del G20 y los Ministros de Finanzas del G20 respecto a la implementación de los compromisos previos del G20 respecto al empleo;

(iii) Un programa de trabajo destinado a poner fin al trabajo precario e informal que está minando la recuperación, y formalizar a los trabajadores/as de la economía informal, prestando particular atención a la dimensión de género;

(iv) Maximizar la creación de cualificaciones y empleos verdes en base a los resultados del G20 en Guadalajara.

## BIOGRAFÍA MENCHU GAL

Menchu Gal nació en Irún en 1918. A los 7 años comenzó a recibir clases de dibujo y pintura de Gaspar Montes Iturrioz y sus progresos fueron tan grandes que éste convenció a sus padres para enviarla a París a continuar los estudios.

En 1932 llega a París y se matricula en la academia del pintor Amédée Ozenfant. Para ella fue una experiencia dura y poco aprovechada, por su juventud, aunque confirmó su vocación. En 1934 se traslada a Madrid e ingresa en la Academia de Bellas Artes de San Fernando, donde imparten clases Arteta y Vázquez Díaz. El estallido de la guerra civil obliga a la familia a refugiarse en Francia.

Regresa a Madrid en 1943, y José Gutiérrez Solana le presenta a pintores interesados en el paisaje castellano —Daniel Vázquez Díaz, Benjamín Palencia, Pancho Cossío, Rafael Zabaleta y Juan Manuel Díaz-Caneja—, con los que participa en una exposición donde se irá perfilando la que más adelante se conocerá como Escuela de Madrid. Estos pintores influyen en su trabajo, especialmente Benjamín Palencia, quien, en palabras de Menchu, le "descubre el paisaje castellano".

En su pintura se pueden distinguir cuatro etapas. Una primera, hasta 1950, con gran dominio del dibujo, paisajes de carácter impresionista, elegantes, de pincelada medida, que evolucionan desde una rigidez formal cubista en los primeros 40, con predominio del geometrismo en las formas y gamas oscuras en el color, a una pintura situada entre el expresionismo y el realismo, que abandona los tonos mates y austeros.

En la segunda etapa, que abarca la década de los 50, predomina la tendencia expresionista, sustituyendo los colores apagados por amarillos ácidos, rojos y verdes vibrantes, con los que abre las compuertas de la luz. En 1959 obtiene el Premio Nacional de Pintura, siendo la primera mujer a quien se le concede, dando comienzo una tercera etapa, que comprende las décadas de los 60 y 70, en la que su pintura alcanza mayor libertad, gana en matices y se enriquece su textura. Es también el momento en que alcanza más reconocimiento, presentando numerosas exposiciones individuales y tomando parte en otras muchas colectivas, en España y en el extranjero, llegando a participar en tres ocasiones en la Bienal de Venecia.

La última etapa, a partir de los 80, son sus años de madurez. Su pintura se renueva y se hace más luminosa. Desaparecen casi los bodegones y retratos, estando dominada por el paisaje (paisajes del valle navarro de Baztán, de Ibiza, vendimias en la Rioja alavesa...). En 2005, la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de Irún le concedieron la Medalla de Oro. Falleció en 2008, en Irún, su ciudad natal, en la que pasó los últimos cinco años de su vida.

Menchu Gal, junto a María Blanchard, Carmen Laffón y Maruja Mallo, integra la plana mayor femenina de la pintura española en el pasado siglo. Artista tan genuinamente vasca como representante de la Escuela de Madrid, nunca fue rompedora. Conocedora directa de las corrientes pictóricas de la vanguardia que acontecieron en París, Menchu tamiza esas influencias en el desarrollo de un estilo personal, híbrido entre la renovación plástica y la latencia de una tradición heredada. Es la suya una pintura pegada a la realidad, pero en la que la fuerza del color, tomada del expresionismo fauvista, le confiere un carácter poético y emocional.

# *Boletín de Suscripción*
# *GACETA SINDICAL: Reflexión y debate*

Deseo suscribirme a ***GACETA SINDICAL: Reflexión y debate***

**GACETA SINDICAL:**
**REFLEXIÓN Y DEBATE**

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

**Suscripción anual: 2 números**
**España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados)**
**Europa: 50 euros**
**Resto del mundo: 60 euros**

**Ejemplares sueltos:**
**España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)**
**Europa: 27 euros**
**Resto del mundo: 35 euros**

Forma de pago:
**Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO:**
**LA CAIXA**
**Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544**

(Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd@ccoo.es)

Nombre y apellidos o Entidad .....
Profesión..... Empresa.....
Teléfono.....Fax..... E-mail.....
Calle ..... Código postal.....
Población .....Provincia ..... País.....

**GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE**

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta
28010 - Madrid
Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

gs
gaceta sindical
reflexión y debate
nueva etapa nº18. junio 2012

Jorge Aragón
Isidor Boix
Annelie Buntenbach
Alejandro Cercas
Francisco Comín
Jesús Cruz Villalón
Christophe Degryse
Javier Doz
Ignacio Fernández Toxo
Emilio Gabaglio
Béla Galgóczi
Marta Galiano
Franco Garufi
Rodolfo Gutiérrez
Ronald Janssen
Josep Mª Jordán
Fernando Lezcano
Julia López
Federico Mayor Zaragoza
Juan Moreno
Philippe Pochet
Jesús Ruiz-Huerta
José Ignacio Torreblanca
Reingard Zimmer

# ¿QUÉ EUROPA QUEREMOS?

CCOO
confederación sindical
de comisiones obreras