

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Nueva legislatura:
11 desafíos de Europa



El estado de la Unión Europea

Nueva legislatura:
11 desafíos de Europa

El estado de la Unión Europea

Nueva legislatura:
11 desafíos de Europa

Dirección:

Diego López Garrido

Codirección:

Michael Ehrke y Nicolás Sartorius

Coordinación:

María Pallares

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: Antonio Contreras y Elena Martín

Edición, realización e impresión: Lúa Ediciones 3.0, S.L.

Avenida de Burgos, 39, 1.º izq. 28036 Madrid

616 722 687

Diseño de la cubierta: Lúa Ediciones 3.0, S.L.

ISBN: 978-84-943702-3-6

Depósito legal: M-14209-2015

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *Copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

No está permitido el uso comercial de los medios publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin el consentimiento por escrito de la misma.

Índice

- 9** **Presentación**
Nicolás Sartorius, Michael Ehrke
- 13** **Introducción. El principal desafío de la UE: crecimiento, empleo e inversión para salir de la crisis**
Diego López Garrido
- 17** **Portugal 2014: as consequências de um resgate**
Manuel Carvalho da Silva, José Castro Caldas, João Ramos de Almeida
- 23** **La desigualdad en Europa a inicios de siglo XXI**
Alfred Pfaller
- 37** **Actualización de la política climática y energética de la UE. El nuevo marco 2030 y sus implicaciones**
Severin Fischer, Oliver Geden
- 51** **Avances hacia el mercado único digital europeo en 2014**
Jorge Pérez Martínez, Carlos González Valderrama
- 61** **La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP): cómo lograr un buen acuerdo para Europa**
Vicente Palacio
- 69** **El sistema financiero de la Unión Europea**
Domènec Ruiz Devesa
- 79** **La lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Hacia una armonización del impuesto de sociedades en la UE**
José Luis Escario
- 91** **Inmigración económica y política. La perspectiva mediterránea**
José Manuel Albares

- 99** **La crisis de Ucrania y las relaciones de la Unión Europea con la Federación de Rusia**
Enrique Ayala
- 111** **Valoración de la amenaza yihadista y de las estrategias de respuesta**
Jesús A. Núñez Villaverde
- 121** **Hacia la Europa federal**
Francisco Aldecoa, José Candela, Carlos Carnero
- 131** **Recomendaciones**
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 141** **Apéndice biográfico**
- 147** **Acrónimos**

Presentación

Este es el cuarto informe sobre el estado de la Unión Europea que la Fundación Alternativas y la Fundación Friedrich Ebert elaboramos conjuntamente y que hemos titulado en esta ocasión *Nueva legislatura: 11 desafíos de Europa*. El motivo de haber elegido este título radica en el hecho de que recientemente se han celebrado las elecciones al Parlamento Europeo, se ha elegido una nueva Comisión, y nuevos presidentes de esta última institución y del Consejo Europeo. Estamos pues ante una nueva legislatura y con ella iniciamos una nueva fase en el devenir de la Unión en un momento decisivo del proceso de construcción de nuestra querida Europa.

Ante esta nueva fase hemos identificado lo que entendemos que son los 11 grandes retos a los que la Unión Europea (UE) tiene que hacer frente durante este 2015 y los próximos años, con referencia a los avances y retrocesos del difícil año 2014. El primer reto que deberemos abordar es, sin duda, el que plantea el dejar atrás la recesión y la política de austeridad a todo trance –que calificamos hace dos años de política fracasada– y pasar a otra fase que se caracterice por el impulso al crecimiento, a la inversión y la creación de empleo. En una palabra, medidas contundentes para salir de la larga crisis que permita recuperar la confianza en nuestro proyecto colectivo. Relacionado con lo anterior, hemos visto como las consecuencias más perversas de las políticas llevadas a cabo han sido el crecimiento de la desigualdad hasta niveles insoportables y el consiguiente deterioro del Estado de bienestar, auténtica seña de identidad de la UE. Recomponer estas dos quebraduras es tarea prioritaria para la inmensa mayoría de los ciudadanos. En tercer lugar, y también ligado con los dos retos anteriores, abordamos la cuestión de la evasión y elusión fiscales junto con la armonización del sistema tributario. Sin un justo, eficiente y suficiente sistema fiscal no hay igualdad, ni Estado de bienestar ni, nos atrevemos a decir, democracia de calidad. La evasión fiscal, los paraísos fiscales, son un auténtico cáncer del sistema político y en su erradicación está una de las llaves para la solución de nuestros problemas.

Ahora bien, el crecimiento económico debe ser sostenible y, en esta dirección, la lucha contra el cambio climático, su relación con la competitividad industrial, la creación de un mercado europeo de la energía, que

garantice la seguridad, interconexión y diversificación de la misma, debe ocupar un lugar prioritario en el futuro. Pero si el mercado energético es una prioridad no lo es menos el mercado único digital. La lógica digital es otro paradigma que está transformando nuestras formas de producir, de consumir, de comunicarnos y la Unión Europea no debe quedarse a la zaga de esta gran transformación, incidiendo en sus posibilidades y evitando sus deformaciones.

La crisis tuvo su origen en las especulaciones y malformaciones de la industria financiera antes de extenderse como una metástasis a la economía productiva, al cuerpo social y a las instituciones políticas. Si no queremos que se repita la misma trágica historia hay que abordar y culminar una profunda reforma del sistema financiero que mediante un eficaz sistema de supervisión y control conduzca a las finanzas hacia su auténtica misión de facilitar el crédito a las familias y a las empresas. A ello dedicamos un capítulo de este informe.

Dentro de los temas sociales y económicos hemos entendido que merece capítulo aparte la negociación del importante Tratado de Libre comercio entre la UE y los EE. UU. Ambos bloques forman la mayor parte de las transacciones comerciales mundiales y la conclusión satisfactoria del mismo es determinante para el futuro de ambas partes, aunque no a cualquier precio: no acertar en su contenido puede ser muy negativo para ese mismo futuro.

En otro orden de problemas, es evidente que la UE no tiene resuelta la gran cuestión de las migraciones, ya sean económicas o políticas. El que el mar Mediterráneo se haya convertido en un inmenso cementerio es uno de los mayores fracasos de nuestra época y prueba de que no hemos sabido abordar este inmenso drama. A él dedicamos el capítulo VIII de este informe desde una perspectiva mediterránea.

No creemos que exista, en la actualidad una amenaza mayor a nuestra seguridad que aquella que tiene su origen en el yihadismo radical que se extiende desde el Sahel hasta Oriente Medio y cuyo epicentro es el llamado Estado Islámico. Los asesinatos de *Charlie Hebdo* en París, o de rehenes de diferentes países, los centenares de muertos todos los días en Siria, Irak o Libia por actos terroristas indican la magnitud del problema. La UE necesita una política de seguridad propia para hacer frente a este desafío letal, en alianza con sus socios y con los países del mundo árabe, igualmente amenazados. Hemos creído necesario dedicar un artículo de este informe a tan trascendental cuestión.

Se ha dicho que el fantasma de la guerra fría vuelve a planear sobre la vieja Europa. Quizá se trate de una exageración, pero si no se aborda y resuelve con prudencia e inteligencia el conflicto de Ucrania, puede acabar

siendo verdad esa premonición e incluso acabar –ya lo es en parte– en guerra caliente. Ucrania y Rusia son Europa y su enfrentamiento en esa área puede desestabilizar al conjunto del continente. Es imprescindible encontrar una solución política negociada que tenga en cuenta los intereses estratégicos de todas las partes. Las guerras entre los “grandes” siempre han comenzado por el enfrentamiento de “personas interpuestas”, es decir adversarios menores con aliados fuertes. A analizar las causas de cómo se ha llegado a esta situación y las posibles salidas se dedica el capítulo IX del informe.

Por último, pero no lo menos importante, el Informe aborda la cuestión de la unión política y los avances o retrocesos de la legitimidad democrática de la Unión. Y lo aborda en una doble dimensión. De un lado, la nueva configuración de las instituciones comunitarias, el Parlamento y la Comisión. De otro, analizando cuál es el estado de la cuestión del proceso hacia la Europa federal, esa permanente aspiración de los europeístas, y la reforma de los tratados.

En el tratamiento acertado de estos retos radica el futuro de la UE y de todos nosotros. Los ciudadanos europeos debemos ser conscientes de que es en Europa y a través de la Unión como podemos avanzar hacia una sociedad más democrática y más justa. Toda pasividad es negativa para este propósito. Solo en la participación de los ciudadanos está el progreso futuro.

Para acabar, quisiéramos agradecer una vez más, en nombre de ambas fundaciones, a los autores, por sus trabajos de gran calidad. Agradecimiento que hacemos extensivo al director, coordinadora y al Consejo Asesor de la Fundación Alternativas (CAE-FA) por su orientación y asesoramiento, así como al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), quien, desde el programa “Hablamos de Europa”, nos apoya para la realización del informe.

Nicolás Sartorius

*Vicepresidente Ejecutivo
Fundación Alternativas*

Michael Ehrke

*Delegado en España
Friedrich-Ebert-Stiftung*

Introducción. El principal desafío de la UE: crecimiento, empleo e inversión para salir de la crisis

Diego López Garrido

El año 2014 –siete años desde el inicio de la crisis– ha consagrado la fuerte división en el mundo occidental a la hora de hacer frente a la crisis. Los dispares resultados en la Unión y en Estados Unidos han puesto a las claras, más que nunca, que la política importa. En la Unión siguió dominando (cada vez con más dificultad) la doctrina de los países acreedores, consistente en disminuir los gastos públicos como prioridad. En Estados Unidos se impuso otra perspectiva: fortalecer la economía golpeada por la recesión mediante estímulos (fiscales y monetarios) al crecimiento. En esa confrontación de modelos ha ganado por goleada el segundo.

Los datos que observamos en Estados Unidos al final de 2014 son irrefutables. EE. UU. goza hoy prácticamente de pleno empleo. En Europa, sin embargo, el paro sigue estando en el entorno del 11 %, esto es, 24 millones de personas sin empleo.

En EE. UU. hay crecimiento (casi un 4 % en el último trimestre de 2014). En la Unión –especialmente en el sur– hay un aumento de la actividad industrial lentísimo, después de siete años de parálisis, con otra dualidad en su interior entre el centro norte y el sur. Unido a lo anterior, Europa vive inmersa en la deflación.

La situación es tan inaceptable que se ha ido decantando una especie de nekeynesianismo velado. El ejemplo es el plan Juncker, de 315.000 millones de euros de inversión previstos y la posibilidad de que determinadas inversiones no computen como déficit (Comunicación de la Comisión de 13 de enero de 2015). Aunque nítidamente insuficiente, esa propuesta inversora es el reconocimiento del fracaso de la austeridad monolítica y de

la necesidad de introducir flexibilidad en el rígido principio de estabilidad presupuestaria y ampliar la capacidad interpretativa de la Comisión a ese respecto. Algo benéfico para países como Italia, Francia y España, es decir, tres de los mayores Estados de la Unión. Sin embargo, a pesar de ello, la inversión pública en la eurozona será del 2,7 % del PIB el año 2015, es decir, un 18 % por debajo del nivel de EE. UU. y un 25 % por debajo de Japón (datos de la Comisión Europea).

Otro ejemplo de cambio es la decisión del Banco Central Europeo (BCE) de iniciar un programa masivo de compra de deuda, rompiendo con ello tantos años de política monetaria estérilmente conservadora, y facilitando la devaluación del euro.

La Unión fue demasiado lejos en el ajuste presupuestario, y ahora tiene que dar marcha atrás de forma forzada, sin querer reconocer su error. Un error que ha llevado a la mayoría de los países de la Unión a tener un PIB per cápita inferior a que poseían antes del inicio de la crisis (2 % más pequeño en la eurozona), y una deuda pública superior.

La Unión es ya el núcleo central del conjunto económico del mundo (Europa, Asia, Latinoamérica) que sufre la enfermedad del estancamiento en la producción y el comercio. Los países emergentes se han contagiado (China ha tenido en 2014 el porcentaje más bajo -7,4 %— desde 1990; la producción industrial de Japón ha caído un 3,4 % a comienzos de 2015). La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha advertido de que el crecimiento de la economía mundial en los últimos siete años ha sido del 30 %, un punto porcentual por debajo de la media de los 15 años anteriores a la crisis. Solo en la OCDE hay 11 millones más de desempleados que en 2007. Por eso resultan voluntaristas voces como las del G20, que profetizan un crecimiento global para los próximos años, cuando comprobamos que la deuda pública y privada ha aumentado en el planeta 57 billones de dólares desde el comienzo de la crisis, es decir, el 286 % del PIB mundial (informe de McKinsey Global Institute, 2015); y la deflación se ha extendido como una plaga.

La respuesta política ha de ser global, y ha de ser: inversión pública y privada. Estímulo exógeno, no austeridad como única medicina hasta que el paciente desemboque en la desnutrición. Ni tampoco la política monetaria como único remedio, que es en lo que ha estado la Unión Europea en los últimos años, hasta llegar en algunos países a tasas de interés negativas impuestas por sus bancos centrales (Suecia y otros bancos nórdicos).

Esta respuesta es la que se corresponde con dos problemas de gran importancia, y de naturaleza diversa.

El primero es el de las dificultades del sistema productivo para suministrar bienes y servicios. No hay suficiente mano de obra; entre otras cosas porque la población activa, la gente que busca empleo, se ha desplomado entre 2007 y 2014 en Europa, y también en EE. UU. Ha cundido el desánimo.

No hay tampoco suficiente aportación de capital a la economía real. La Unión Económica y Monetaria depende mucho más de la financiación vía deuda que vía accionariado de capital privado.

La inyección de dinero por el BCE es un paso adelante, pero va a movilizar preferentemente las inversiones financieras especulativas, no la liquidez crediticia hacia las empresas.

Esto quiere decir que la política económica habrá de incidir en la oferta y en el fortalecimiento del aparato productivo europeo. La inversión en I+D+i y educación es central a este respecto, como manifestación eficaz de lo que se vienen llamando “reformas estructurales”, y que hasta ahora se han limitado a desposeer de derechos a los asalariados, y a desnaturalizar el modelo social europeo.

Naturalmente, toda política inversora pública necesita el apoyo de un sistema fiscal progresivo en los impuestos directos, y de una armonización tributaria, que brillan por su ausencia en los países europeos, que son dueños de sus políticas fiscales. Si no es así, la Unión se seguirá alejando de algunos de los objetivos nucleares de la Estrategia 2020, y el crecimiento que ahora se atisba en el horizonte seguirá siendo impotente para crear empleo de calidad de forma sólida y firme. Y seguirá siendo incapaz de construir una base de demanda imprescindible para un crecimiento sostenible. Un crecimiento que, en la primera mitad de 2015, se está apoyando en datos transitorios: caída de los precios del petróleo, depreciación del euro, programa de compra de deuda pública por el BCE. Por ello tiene riesgos e incertidumbres, de carácter económico (inestabilidad financiera, deflación) y político (crisis de Ucrania), en un contexto de debilidad de la economía global (países emergentes).

La otra gran cuestión que surge de la crisis –en realidad el desafío europeo por antonomasia– es la degradación del Estado de bienestar, expresado en devaluación salarial, precariedad, desigualdad y pobreza. Expresado asimismo en efectos especialmente dolorosos entre los jóvenes y los niños, no tanto entre los mayores o pensionistas, que tienen una coraza protectora más consistente, con la consiguiente brecha entre generaciones que divide a Europa.

En España, el desempleo juvenil llega al 50 %, en Italia casi al 40 %, en Francia al 25 % y al 17 % en el Reino Unido. El porcentaje de personas

severamente privadas de recursos materiales pasó en Europa, durante la crisis, del 9,1 al 9,9 %.

La pobreza infantil —está demostrado— tendrá efectos indelebles en lo cultural, social y físico a lo largo de la vida de esos niños y niñas. En España la pobreza infantil pasó del 28,2 % al 36,3 % en cinco años de crisis (UNICEF).

El coste laboral en la eurozona cayó un 1,1 % en 2014. Un 1,4 % en el conjunto de UE. Nada que ver con el aumento muy visible de los beneficios empresariales; y no digamos del fortísimo apoyo al sector financiero durante la crisis, que llegó a 592.000 millones de euros (el 4,6 % del PIB) entre 2008 y 2012 en la UE, en forma de recapitalización bancaria, y 906.000 millones de euros (el 7,7 % del PIB) en forma de garantías y medidas de liquidez (datos del Parlamento Europeo). Todo ello a expensas de los contribuyentes.

No hubo una compensación mínima para atender necesidades sociales, ni una reforma fiscal progresiva que lo hiciera posible. Todo lo contrario. Los impuestos indirectos subieron, y lo directos bajaron.

El desafío de la Unión, es, pues, muy evidente. Debe gastar más en derechos sociales y laborales, debe invertir mucho más en investigación, innovación y educación, y debe ingresar más ampliando las bases tributarias en una línea de imposición progresiva.

Este es, seguramente, el mejor camino para que el crecimiento incipiente en Europa se sostenga al alza y sea capaz de crear un empleo que merezca ese nombre.

El resto de desafíos para la UE, que se exponen a continuación en este informe y en sus recomendaciones, solo se podrán afrontar con suficiencia bajo el gran paraguas de una economía de bases sólidas en producción, en empleo y en demanda.

Portugal 2014: as consequências de um resgate

Manuel Carvalho da Silva, José Castro Caldas, João Ramos de Almeida

Em Maio de 2014, o governo português anunciou a conclusão do programa de resgate da *troika*. Iniciado três anos antes, este programa representou para Portugal um aprofundamento da abordagem à crise baseada na austeridade e na “desvalorização interna” adotada pelo seu governo desde Maio de 2010, em conformidade com as resoluções das instituições europeias.

Ao longo de três anos de implementação, o programa foi objeto de uma apertada monitorização trimestral. No entanto, estranhamente, uma vez concluído, nem o governo português, nem o FMI, nem a União Europeia, nem o Banco Central Europeu, promoveram a sua avaliação cuidada, à luz de uma comparação entre os seus objetivos e os resultados produzidos.

As páginas que seguem não pretendem ser mais que um esboço do que poderia e deveria ser uma tal avaliação e do que dela poderia resultar. Essa avaliação deveria partir da identificação dos objetivos do programa de resgate e da lógica que lhe está subjacente, para chegar aos resultados obtidos e à confrontação desses resultados com objetivos e previsões.

Começamos, portanto, neste breve balanço, por resumir o diagnóstico do FMI e os objetivos do programa de resgate tal como eram apresen-

tados no memorando firmado em 2011. Uma vez que qualquer avaliação envolve uma seleção prévia das dimensões relevantes que depende de critérios e opções valorativas do avaliador, decompusemos o exercício de que se segue em dois momentos: um primeiro, em que os resultados do resgate são julgados na ótica dos critérios do próprio programa, e um segundo, em que são consideradas outras dimensões, omitidas ou subestimadas pela *troika*, mas não pouco importantes.

Os objetivos e a lógica do resgate português

O programa de resgate baseava-se num diagnóstico que enfatizava o agravamento dos desequilíbrios da economia portuguesa após a adesão ao euro. De acordo com o FMI¹, a queda substancial das taxas de juro, associada à adoção do euro, provocou uma significativa apreciação real, criou desequilíbrios orçamentais e

¹ FMI (2011). *Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Fund Facility*. IMF Country Report No. 11/127.

externos e reduziu a poupança. Perda de competitividade, défices orçamentais insustentáveis e elevado endividamento do sector financeiro e empresarial eram os principais problemas da economia portuguesa.

A perda de competitividade e os consequentes défices da balança corrente, era atribuída pelo FMI à apreciação dos Custos Unitários do Trabalho, à concentração de recursos no lucrativo sector não-transacionável em detrimento do transacionável. Os défices orçamentais resultavam de um incremento não controlado de benefícios sociais, despesas com a saúde e com a operação “não-transparente” de empresas públicas e parcerias público-privadas (PPP). Quanto ao endividamento, notando a ausência da ocorrência em Portugal de uma bolha imobiliária, o FMI enfatizava a elevada *alavancagem* dos bancos e o elevadíssimo endividamento (nomeadamente externo) do setor privado.

Implícita no diagnóstico do FMI, estava a ideia de que a adesão ao euro não era uma causa dos desequilíbrios da economia portuguesa, mas antes uma alteração de contexto que tinha tornado manifestas, deficiências “profundamente enraizadas” da economia portuguesa, nomeadamente: obstáculos à concorrência e proteção do sector não-transacionável, rigidez do mercado de trabalho (fixação dos salários, benefícios de desemprego, indemnizações por despedimento), elevado stock de trabalhadores não qualificados e ineficiência do sistema judicial.

Em conformidade com este diagnóstico o programa de resgate apresentava-se, não como um paliativo, mas como parte de uma terapia capaz de erradicar as deficiências estruturais da economia portuguesa. Os seus objetivos eram: (a) estimular a competitividade e o crescimento; (b) instilar confiança e assegurar a estabilidade orçamental; e (c) salvaguardar a estabilidade financeira.

A lógica do programa, baseada nas ideias de “desvalorização interna” (como alternativa à desvalorização cambial) e de austeridade expansionista, era exposta com grande clareza. Na ausência de política cambial, a competitividade e o crescimento seriam obtidos com a “desvalorização interna” – flexibilidade do mercado de trabalho, mais concorrência no sector não transacionável e menores contribuições sociais para aumentar a rentabilidade do sector transacionável. A consolidação orçamental deveria conciliar o restabelecimento da confiança dos mercados e o crescimento através de medidas creíveis tomadas logo no arranque do programa (*front-loading*). A salvaguarda da estabilidade do sector financeiro deveria ser obtida com soluções de capitalização dos bancos “baseadas no mercado” e apoio público ao restabelecimento do seu acesso aos mercados de capitais.

Os resultados do resgate à luz dos objetivos do FMI

Tendo em conta o diagnóstico das instituições da troika acima referido e os objetivos estabelecidos para o programa, a avaliação dos seus resultados na ótica do FMI enfatizaria provavelmente três dimensões: (a) impacto no crescimento, emprego e competitividade; (b) impacto no défice orçamental e evolução da dívida pública; (c) *desalavancagem* da banca e concessão de crédito.

O programa de ajustamento teve um impacto recessivo que ultrapassou em muito as expectativas dos seus autores. De acordo com as previsões do FMI, a economia portuguesa sofreria dois anos de recessão, em 2011 e 2012, e retomaria o crescimento em 2013. O PIB de 2014, situar-se-ia, em termos reais, apenas 0,4 % abaixo do seu nível de 2010. Na realidade, a recessão

durou três anos e o PIB real de 2014 ficou 5,5 % abaixo do seu nível de 2010. Em termos de emprego, o FMI previa que, em 2014, o emprego se situasse 1,1 % abaixo do nível de 2010. Na realidade a quebra do emprego foi de 7,1 %.

Os desvios observados quanto à profundidade da recessão são atribuíveis sobretudo ao facto da compressão do consumo privado ter ultrapassado as expectativas. A compressão do consumo privado, não obstante o seu (indesejado) efeito recessivo, teve como consequência uma (desejada) redução das importações que excedeu largamente a previsão do FMI e deu origem, apesar do crescimento das exportações inferior ao previsto, a um muito rápido reequilíbrio da balança corrente já em 2013.

Alimentada por cortes orçamentais e aumentos das taxas de imposto, a recessão viria a provocar, como efeito paradoxal, uma notória dificuldade em reduzir os défices orçamentais na proporção antecipada e em reconduzir a dívida pública a uma trajetória sustentável. Em nenhum dos anos do programa foram alcançadas as metas inicialmente previstas para o défice orçamental. No final do programa, em 2014, em vez do défice de 2,3 % do PIB previsto pelo FMI, verificou-se um défice de 4,6 %. A dívida pública que supostamente deveria começar a regredir em 2014 e situar-se nesse ano em 115 % do PIB, atingiu de facto os 129 %.

A *desalavancagem* do sector bancário, almejada pelo programa, teve efetivamente lugar. No entanto, apesar da capitalização bancária realizada com fundos do programa de resgate essa *desalavancagem* foi acompanhada de uma acentuada compressão do crédito e de um crescimento do crédito malparado que obrigou os bancos a registar imparidades de grandes proporções. Em lugar da estabilização do setor financeiro, a recessão produziu, já em 2014, a falência e consequente resolução de um dos

maiores bancos privados portugueses – o Banco Espírito Santo.

Terminado o programa, o governo português e os seus autores reclamam sucesso. Segundo o FMI² o programa teria estabilizado a economia portuguesa, reestabelecido o acesso aos mercados da dívida soberana, permitido a retoma (moderada) do crescimento nos últimos sete trimestres, operado uma substancial consolidação orçamental e produzido excedentes da balança corrente.

No entanto, o próprio FMI não deixa de matizar esta apreciação ao assinalar na avaliação pós-programa acima referida que: (1) a recuperação verificada nos últimos sete trimestres tende a abrandar, uma vez que foi induzida pelo consumo privado e não pelas exportações líquidas; (2) a redução da taxa desemprego, mais rápida que o crescimento, é sobreavaliada pelas medidas estatísticas do desemprego; (3) existe risco de deflação; (4) o excedente da balança corrente está a diminuir, tendo-se verificado uma perda de quotas de mercado em 2014.

Em suma, mesmo nas dimensões que o FMI valoriza, uma avaliação independente dificilmente poderia deixar de concluir que o programa se limitou a produzir um ajustamento do equilíbrio externo (balança corrente) à custa de uma acentuação do desequilíbrio interno (emprego e nível de atividade). O programa apenas conteve o crescimento da dívida externa, tendo substituído dívida externa bancária por dívida externa pública, deixando atrás de si um rasto de falências de empresas e famílias, com sobreviventes tão ou mais endividados do que no início do processo. Nenhum dos problemas da economia português diagnosticados pelo FMI

² FMI (2015). *Portugal, First Post-Program Monitoring*. IMF Country Report No. 15/21.

–fraca competitividade, défices orçamentais insustentáveis e elevado endividamento do sector financeiro e empresarial– foi resolvido. Isso mesmo é praticamente reconhecido pelo FMI na sua avaliação pós-programa. No entanto, longe de propor uma mudança nas políticas, o que o FMI tem a sugerir é apenas o que propôs antes: mais consolidação orçamental e ainda maior redução dos “custos salariais”.

As consequências sociais e políticas do resgate

Se nas dimensões que o FMI valoriza as consequências do programa são no mínimo contraditórias, em aspetos que o FMI subestima os seus resultados podem ser resumidos em três palavras: empobrecimento, desigualdade e emigração.

O empobrecimento da sociedade portuguesa, atribuível sobretudo ao desemprego, à redução dos salários e à desproteção social, surge já claramente refletido nas estatísticas oficiais. O inquérito às condições de vida e rendimento realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estatística revela que a percentagem das pessoas que estavam em risco de pobreza subiu de 18,1 %, em 2010, para 19,5 %, em 2013³. O aumento do risco de pobreza atingiu todos os escalões etários, mas sobretudo as pessoas com menos de 18 anos. No caso das crianças passou de 22,3 %, em 2010, para 24,4 %, em 2012, e para 25,6 % em 2013. O empobrecimento é

confirmado pelo agravamento dos índices de privação material. Em 2011, 20,9 % dos residentes em Portugal viviam em privação material e 8,3 % em situação de privação material severa. Em 2014, estas taxas passaram, respetivamente, para 25,7 % e 10,6 %.

O desemprego é a principal causa do empobrecimento. Se, em 2010, 36 % das pessoas no desemprego estavam em risco de pobreza, essa percentagem passou para 40,3 %, em 2012, e para 40,5 %, em 2013. Mas a situação da população com emprego também se degradou. A taxa de risco de pobreza para os empregados passou de 10,3 %, em 2010, para 10,7 %, em 2013.

A “desvalorização interna” inscrita no memorando traduziu-se numa efetiva desvalorização do trabalho e na transferência do rendimento do trabalho para as empresas. As medidas de cortes salariais no sector público, ao servirem de referência para o sector privado, foram percursoras de um processo que iria atravessar toda a sociedade portuguesa.

Em Abril de 2011, o salário médio situava-se em 962,9 euros. Em Abril de 2014, a remuneração média havia descido para 948,8 euros. Apesar do congelamento do valor do salário mínimo nacional em 485 euros, o número de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo passou de 10,9 % dos trabalhadores, em Abril de 2011, para cerca de 15 % em Abril de 2014.

A desvalorização do trabalho, decorrente do aumento do desemprego, mas também de alterações da legislação do trabalho orientadas para a redução dos “custos salariais” das empresas, operou uma redistribuição regressiva de grandes proporções⁴.

³ Este indicador tem a limitação de ser sensível à evolução da mediana do rendimento. Se o expurgarmos do efeito da variação da mediana, ancorando o indicador aos valores de 2009 o aumento da percentagem de pessoas em risco de pobreza seria muito superior: de 17,9 %, em 2009, aumentava para 25,9 %, em 2013.

⁴ Ver Reis, José (coord.) (2014). *A Economia Política do Retrocesso: Crises, Causas e Objetivos*. Observatório sobre Crises e Alternativas. Almedina, Cap. 3.

Entre o segundo trimestre de 2011 e o terceiro trimestre de 2014 ocorreu uma acentuada quebra do rendimento dos salários (de 5,8 mil milhões de euros, ou seja, uma redução de 6,9 %) acompanhada de um significativo aumento da remuneração do capital (3,5 mil milhões de euros a mais nos rendimentos de propriedade, um acréscimo de 36 %, e 860 milhões de euros a mais, 2,8 %, no excedente bruto de exploração das empresas).

Apesar do aumento do desemprego e da queda de valor dos salários, o resgate acentuou as restrições no acesso e no valor das prestações sociais. A partir de 2010, antes mesmo da entrada em vigor do programa de ajustamento, generalizaram-se mecanismos de avaliação das condições de recursos dos beneficiários, estabelecendo-se limites a partir dos quais não seriam concedidos apoios. Esse crivo foi mais apertado em 2012, já sob a orientação da *troika*.

Em 2011, os beneficiários de apoio ao desemprego correspondiam a 53,6 % do total dos desempregados registados. Passados 3 anos, essa percentagem desceu para 52,7 %. Paralelamente a duração do subsídio de desemprego e o seu valor foram reduzidos. O resultado foi uma diminuição na despesa com o desemprego ao longo do período, precisamente quando o desemprego mais subia.

As restantes prestações sociais (à exceção das pensões que aumentaram em valor global não obstante os cortes no seu valor), sofreram, entre 2011 e 2014, um corte de 6,3 %.⁵ Paralelamente, as políticas sociais foram sujeitas a uma reconfiguração profunda, traduzida no incentivo e financiamento da atividade de instituições que prestam apoio social de pendor assistencialista.

⁵ Instituto de Segurança Social, Estatísticas.

Ao desemprego, à desvalorização do trabalho e à regressão dos apoios sociais, o resgate acrescentou ainda um acentuado aumento da carga fiscal que incide sobre os rendimentos do trabalho, acompanhado de um alívio das taxas que incidem sobre os rendimentos das empresas.

O corolário deste processo, como não podia deixar de ser foi o aprofundamento das desigualdades sociais em Portugal. As estatísticas divulgadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) dão uma pálida imagem deste agravamento ao revelarem que o Índice de Gini, respeitante à distribuição do rendimento, passou de 34,2 %, em 2010, para 34,5 %, em 2013. Na realidade, o agravamento das desigualdades tem expressão em factos que a distribuição do rendimento direto caracteriza mal: crianças e adolescentes que passam a abandonar mais precocemente ainda o sistema de ensino, pessoas que deixam de aceder aos cuidados de saúde pelos seus custos ou passam a estar sujeitos a mais longas filas de espera, ou famílias que deixam de poder suportar despesas de arrendamento ou juros de crédito hipotecário e vêm comprometido o direito à habitação.

Nada disto foi medido, ou sequer tido em conta, pela *troika* nas suas avaliações do programa. Muito menos foi considerada a pior consequência do resgate: a destruição da esperança de toda uma jovem geração. Se for possível medir a desesperança, os números da emigração são os mais eloquentes: mais de cem mil emigrantes por ano de 2011 a 2013 – números só comparáveis em Portugal com os da década de 1960.

Conclusão

O resgate português foi muito mais do que um “programa de ajustamento”, imposto a uma economia endividada em troca de financiamento.

Na realidade, a direita política no governo e as elites económicas internas e externas adotaram o programa, apropriaram-no, fazendo dele um instrumento para a reconfiguração da economia política portuguesa.

A pretexto da necessidade de consolidação orçamental foi operada uma retração da provisão pública nos domínios da saúde, da educação e das pensões que criou, sobretudo por via da subcontratação de serviços, novas oportunidades para expansão da provisão privada. A pretexto da necessidade de infletir a dinâmica de crescimento insustentável da dívida pública, foi praticamente concluída a privatização do sector público empresarial. A pretexto da necessidade de conter o crescimento das despesas em prestações sociais, substituíram-se políticas sociais de natureza solidária e emancipatória, por uma rede de prestação de apoio social de natureza assistencialista, baseada em instituições associativas de solidariedade social. A pretexto da necessidade de combater o desemprego e recuperar a competitividade, esvaziou-se a legislação do trabalho de mecanismos cruciais de proteção dos trabalhadores e de instrumentos que lhes permitiram negociar coletivamente salários e condições de trabalho.

O resgate constituiu o impulso que a direita política e as elites económicas internas e externas necessitavam para reconfigurar um Estado, uma economia e uma sociedade, em que ainda estão presentes e vivos frutos que a Revolução de 25 de Abril de 1974 havia semeado. A direita política e as elites económicas, incapazes de obter por sufrágio democrático um mandato para a essa reconfiguração, aproveitaram o melhor que puderam a oportunidade criada pelo estado exceção.

O resgate não resolveu nenhum dos problemas estruturais da economia e da sociedade portuguesa, nem a desendividou. Empobrecceu o país e os portugueses, precarizou o trabalho, agravou as desigualdades, empurrou os mais jovens para a emigração. Essas são as consequências mais visíveis do resgate. Mas, na realidade, além das feridas mais visíveis há outras mais profundas feitas de desesperança, de falta de confiança na viabilidade de alternativas, de suspeita acrescida nos políticos e na política, porventura ainda mais corrosivas e difíceis de curar.

La desigualdad en Europa a inicios de siglo XXI

Alfred Pfaller

Hace cuarenta años la mayoría de los países ricos de Europa se mostraba satisfecha con la distribución de las oportunidades materiales en sus sociedades. Sin duda, la desigualdad estaba al orden del día y algunos sectores de la población continuaban sin poder participar verdaderamente de la creciente prosperidad nacional. No obstante, se confiaba en poder responder cada vez mejor a la demanda de “bienestar para todos”. Los países menos favorecidos de la periferia meridional de Europa e Irlanda se percibían poco a poco sobre la senda de la convergencia con sus vecinos más ricos. La población de los países del este soñaba con enriquecer sus estructuras de distribución igualitarias con la prosperidad de sus vecinos occidentales.

La realidad fue otra. En algunas de las sociedades ricas (no en todas) la desigualdad y la pobreza registraron un fuerte incremento. Los países más pobres fueron ganando terreno en cuanto a renta per cápita, pero ello no hizo disminuir la desigualdad, que de hecho se acentuaría en parte en las dos últimas décadas, al igual que la pobreza. En Europa central y oriental, se instaló tras la transición de 1989/90 una clara tendencia hacia la polarización social, aunque ciertos países son todavía relativamente igualitarios en la escala paneuropea.

Veamos algunos indicadores:

En la UE de los quince, es decir, antes de la gran ampliación hacia el este, la renta media disponible desde 1995 y hasta la crisis de 2008 incrementó anualmente entre un 1,22 % y un 1,28 % en siete de los diez deciles de distribución de la renta. Para el decil más rico, el crecimiento anual fue del 2,26; para el más pobre, del 1,06 %. El segundo decil más rico creció un 1,31 %. En algunos países el incremento de la desigualdad fue todavía más acusado. En Alemania, la renta disponible del decil superior creció a un ritmo anual del 1,32 %, mucho más que para todo el resto de deciles. A lo largo de esos 15 años, el decil más pobre registró un retroceso anual de las rentas cifrado en un 0,14 %; para el segundo más pobre, la caída fue del 0,2 %, y para el tercero, todavía de un 0,03 % más. En los Países Bajos, los más pobres perdieron un 0,27 %, y la renta de los más ricos subió en un 2,44 %, mientras que dentro de la clase media, el crecimiento fue mayor en los estratos más bajos que en los más altos. Lo mismo ocurrió en el Reino Unido y en los igualitarios Estados nórdicos, en los que el crecimiento del decil más pobre quedó ostensiblemente por detrás del resto, mientras que en el decil más rico superó ampliamente la media. Pero también se

dieron otros patrones de evolución. En Francia, al igual que en la mayoría de Estados miembros, la renta del decil más rico creció muy por encima de la media, pero el decil más pobre evolucionó de forma más favorable que los que ocupan posiciones medio-altas (entre el sexto y el octavo decil). En Italia y Grecia fueron precisamente los deciles más bajos los que mayoritariamente incrementaron sus rentas, lo que en el caso de Italia significó un cambio de tendencia en el patrón de la década precedente (1985-1995). Las tendencias hacia una mayor igualdad fueron también notables en los países de la región centro-europea oriental, salvo en los países bálticos, Bulgaria y Rumanía.

A partir de 2008, solo contamos con datos sobre la distribución de la renta en quintiles. Estos datos ponen de manifiesto un empeoramiento de la situación en la mayoría de los países ricos de la Unión Europea (UE), y una leve mejoría en los Estados miembros menos favorecidos de Europa oriental. No obstante, el retroceso más marcado se vivió en España, que pasó a encabezar la lista de países con una mayor desigualdad en cuanto a distribución de la renta. Alemania, donde la situación había empeorado gravemente durante las dos décadas anteriores a 2008, mostró una cierta recuperación. Durante todo el proceso de cambio, el modelo básico igualitario se mantuvo en los países escandinavos y los antiguos Estados comunistas de Europa central y del este, así como en Austria y Bélgica, con una excepción: Dinamarca, que parece haber abandonado el grupo de los Estados miembros igualitarios. El quintil más pobre se hizo más pobre, y la mitad más rica de la población, más rica.

Mantener conectados a los segmentos de renta más bajos, independientemente de lo ricos que se vuelvan los más ricos, es clave para una sociedad que proclama una participación

razonable para todos sus miembros en el bienestar que ofrece su economía. Si tomamos la renta media del quintil más bajo en términos de poder adquisitivo como indicador provisional de una participación adecuada en ese bienestar, constatamos que en nueve Estados de la UE (excluyendo el caso especial de Luxemburgo) esa cifra se sitúa por encima de los 9000 euros, considerando que la cota máxima (Países Bajos) solo supera en un 15 % a la mínima (Bélgica). En cambio, los valores correspondientes al quintil superior (Q5) varían en un 44 %. Claro está que los 9000 euros del quintil inferior (Q1) pueden albergar niveles de pobreza muy diversos. Sin embargo, en ausencia de información adicional al respecto, certificaríamos que esos nueve países muestran una cuota de participación adecuada, al margen de las cifras que registre el quintil superior. La cifra de entre 9000 y 10.000 euros, que en cierto modo identificamos como renta estándar de la clase baja de los países ricos de la UE, representó en 2012 (como en su día en 2008) aproximadamente la mitad de la renta media del quintil central (Q3) en todo el territorio; solo Finlandia se desmarcó con una cantidad visiblemente superior.

En los países con economías más débiles, las rentas del segmento inferior son de por sí más bajas. Observemos en primer lugar los cinco Estados miembros del ámbito oriental centro-europeo, cuyo Q1 registra una cifra en términos de poder adquisitivo situada entre los 4000 euros de Hungría y los 7400 euros de Eslovenia, con una relación muy similar entre el Q1 y el Q3. Algo muy distinto ocurre en España y en Grecia, donde los ingresos del Q3 triplican los del Q1. Reino Unido, Dinamarca, Portugal e Italia registran cifras intermedias. En los Estados miembros de la región sudoriental y del Báltico, cuyas economías son todavía muy débiles en términos globales, la renta real de Q1 es tan baja que tan

solo podemos hablar de pobreza (tal vez con la excepción de Estonia). En países como Bulgaria, Rumanía y Letonia, por si fuera poco, esta pobreza está enquistada en una estructura de distribución muy polarizada. A este respecto, Lituania y Estonia guardan mayor similitud con Italia, Portugal y el Reino Unido.

Tendencias de polarización social y sus causas

La polarización que desvelan las estadísticas en gran parte de Europa se compone de dos tendencias fundamentales: los más ricos se vuelven más ricos, mientras que los ingresos de los más pobres se desvinculan del crecimiento económico. No queremos ahondar más en la dinámica de la acumulación de capital que se produce en la cima de la escala de ingresos, y nos conformaremos con referirnos al ineludible Thomas Piketty y el correspondiente debate. Nos interesa más que nada analizar lo está ocurriendo en los niveles de renta más bajos. He aquí algunas tesis: el hecho de que la proporción de individuos cuyos ingresos se sitúan muy por debajo del estándar nacional (más exactamente, de la renta mediana) debe atribuirse en primer lugar a la escasez de trabajos remunerados con un salario “decente”. Muchos de los que dependen de su trabajo para sobrevivir o bien no lo encuentran, o bien únicamente encuentran empleos mal remunerados. Hace cuarenta años, el porcentaje de ambas categorías (desempleados y perceptores de salarios precarios) en la fuerza de trabajo era notablemente menor en los países ricos de Europa.

Otra causa subyacente es el retroceso de la solidaridad familiar que se vive en muchos países. Esto significa que, en Europa, los individuos gozan de una menor participación en los ingresos

que perciben otros, en particular cónyuges, pero también padres o hijos adultos. Viven solos en viviendas cuyos gastos deben asumir por su cuenta. Cada vez más madres, y también padres, sacan adelante a sus hijos sin la ayuda de una pareja. Esta circunstancia reduce sus oportunidades salariales en el mercado de trabajo y eleva a su vez sus gastos irreducibles.

Por último, cabe mencionar el factor de preparación para el mercado laboral. En gran medida, siempre ha dependido de la formación profesional. Aunque hoy en día el acceso formal al sistema educativo, al menos al oeste del continente, no es tan exclusivo como el pasado, el incremento de los movimientos migratorios plantea obstáculos lingüísticos y culturales cada vez más importantes. Los emigrantes representan actualmente una parte significativa de la población de prácticamente cualquier país y muchos de ellos se encuentran en clara desventaja a la hora de adquirir las cualificaciones necesarias para el mercado de trabajo. Hasta cierto punto esta situación se refuerza y afianza a través de la formación de subculturas en determinados barrios. En los antiguos países socialistas, cuya inmigración apenas es representativa, los que una vez fueron sistemas educativos igualitarios tienden hacia una cierta polarización: las escuelas privadas para los ricos, escuelas públicas no tan buenas para el resto.

El Estado de bienestar también es responsable, en parte, de la tendencia hacia la polarización social. Los grados y formas que han contribuido a mitigar visiblemente la polarización varían según el país. No obstante, ni su estructura ni sus recursos fueron concebidos para compensar una reducción drástica o incluso la total desaparición de los salarios. La parte del Estado de bienestar que debe garantizar el nivel de vida anterior (sistema de pensiones) al final de la vida laboral alimenta cada vez más la

polarización social, ya que un salario bajo se traduce en una pensión mínima. La parte dedicada a evitar la caída de los ingresos por debajo de un determinado umbral (*welfare*, según lo denominan los americanos) ha aumentado ostensiblemente en varios de los países ricos, dado que los salarios ya no protegen de la pobreza. En este sentido, la creciente polarización social ha significado un aumento de los medios dedicados al Estado de bienestar. Pero también ha sometido al Estado de bienestar a una creciente presión financiera que se debe no solo a las mayores exigencias, sino también al descenso de las cotizaciones. A esto hay que añadirle la presión financiera derivada del envejecimiento de la sociedad y la voluntad de adelgazamiento del Estado, enraizada en el discurso neoliberal.

La dinámica del mercado de trabajo

Una gran parte de la población europea en edad de trabajar hace tiempo que no tiene la oportunidad de conseguir un trabajo que le permita financiar el nivel de vida que correspondería a las posibilidades productivas de la economía de su país de residencia, o expresado en forma de categoría estadística, que no se sitúe demasiado por debajo de la media nacional. Esa parte de la población carece de trabajo o cuenta con un salario anual medio tan bajo que no le permite alcanzar un nivel de consumo acorde con la capacidad económica nacional. A menudo a esto se añaden unas condiciones laborales y contractuales que los dejan sin la posibilidad de planificar su vida a largo plazo, ni de establecer estructuras relacionales privadas.

La principal razón de todo esto debemos buscarla en el escaso precio del factor trabajo, en particular (pero no solamente) del trabajo poco cualificado. Por un lado, la demanda de

mano de obra no es suficiente para ocupar a todos los que buscan trabajo a cambio de un salario “adecuado”. Por otro, los solicitantes de empleo aceptan trabajar por salarios muy por debajo de lo que deberían, presionando de este modo su precio de mercado, es decir, su salario. Por miedo a quedarse sin trabajo aceptan ofertas con pésimas condiciones económicas, fijando indirectamente el baremo por el que deberán orientarse otros individuos en busca de empleo. De todos modos, la situación general por la que atraviesa la competencia en el mercado laboral no explica por sí sola la polarización social que se ha afianzado en Europa. A esto hay que añadir la segmentación de los mercados de trabajo. El exceso de oferta que presiona los salarios caracteriza solo una parte del mercado laboral. En la otra existen diversos mecanismos que impiden que los salarios se hundan. La mano de obra con cualificaciones específicas sigue siendo escasa, y su precio de mercado continúa siendo elevado. En algunos segmentos del mercado laboral, los trabajadores organizados pueden llegar a imponer unos salarios por encima de la media del mercado. Esto se apoya en el afán de los empresarios por evitar la excesiva fluctuación en sus plantillas y por formar equipos bien “compenetrados” que se conviertan en parte del capital propio de la empresa (“plantilla núcleo”). Así mismo, las disposiciones legales protegen a una parte de los asalariados frente a una carrera desenfrenada hacia el fondo.

La brecha salarial entre el segmento desprotegido del mercado laboral y el protegido, que al menos en los países ricos de la UE ha aumentado en las pasadas décadas, representa en sí misma un escenario de polarización. La polarización también se agudiza y afianza a través del efecto precio que ejerce sobre los mercados de bienes y servicios. La bajada de los costes laborales

genera una tendencia de precios bajos que beneficiará a los consumidores de dichos bienes y servicios. Aquellos que logran salvaguardar sus ingresos se aprovechan de la caída de los salarios que acecha en el sector desprotegido. En cambio, los productos del sector protegido, por ejemplo, los servicios médicos, continúan siendo caros, o incluso incrementan su precio. Los que se ven afectados por la caída de sus salarios pueden permitirse cada vez menos este tipo de servicios. Lo que es más: han surgido una serie de estructuras económicas que se corresponden a este diferencial salarial, con sectores de producción o de servicio en los que unos salarios significativamente elevados ya no serían competitivos, ya sea porque se ven reemplazados por las importaciones, o porque ya no tienen demanda (por ejemplo, servicios privados de limpieza). Una vez establecidas, resulta difícil revertir estas estructuras; ya que los aumentos salariales por ley o negociados amenazan con engrosar ese “ejército de reserva” de mano de obra excedente que supuso el origen de la polarización de las últimas décadas. La explotación implícita de quienes perciben salarios bajos por parte del resto de la sociedad se ha afianzado porque había suficientes individuos susceptibles de ser explotados, es decir, abundante mano de obra sin otra alternativa. Mientras no se agote esta reserva, la segmentación perdurará de un modo u otro. A continuación discutiremos cómo hacer que toque a su fin.

El sistema educativo como parte del síndrome de polarización

El mercado laboral segmentado (realmente no solo en dos partes, sino formando estructuras complejas que varían de un país a otro) se conecta con otros mecanismos sociales que intervienen

en el reparto de oportunidades. El acceso de un individuo a un segmento del mercado laboral o a otro depende en gran medida de la cualificación obtenida en el sistema educativo formal. Sin embargo, el propio acceso a las oportunidades de formación está segmentado, y no se ordena en absoluto basándose exclusivamente en las cualidades de los jóvenes —es posible que ese ni siquiera sea el principal criterio—. En general ocurre (en Dinamarca con menor frecuencia, en Reino Unido más a menudo) que los niños de hogares pertenecientes a los estratos inferiores de la sociedad tienen menos oportunidades que otros niños de llegar a obtener las cualificaciones necesarias para acceder al segmento protegido del mercado laboral. Aquí cabe tener en cuenta consideraciones como el escaso valor que a menudo se otorga a la formación en los hogares de estratos sociales inferiores, entre los que se cuentan muchos inmigrantes; esto tiene un impacto sobre la estimulación intelectual temprana de los niños y también se percibe en la determinación de los padres por asegurar el éxito de sus hijos, con la consiguiente repercusión en la trayectoria escolar de sus hijos. Otros factores más banales también son determinantes, como el hecho de tener dinero para pagar una buena educación. En consecuencia, el pertenecer a los sectores inferiores del mercado laboral, asediados por unos escasos ingresos y unas malas condiciones de trabajo, tiende a heredarse de una generación a la siguiente. Del mismo modo, las posiciones más privilegiadas de la vida laboral quedan en gran parte reservadas para los hijos e hijas de las familias mejor situadas, sin excluirse categóricamente la posibilidad de un ascenso o un descenso social.

En épocas de fuerte incremento en la demanda de trabajadores cualificados, la puerta hacia el ascenso social permanecía naturalmente abierta de par en par. Pero incluso en esas

circunstancias, el sistema educativo servía de garante del estatus de los estratos “elevados”, mientras que el ascenso hacia dichos estratos dependía de criterios meritocráticos. La mayoría de los niños del “pueblo llano” seguían siendo “pueblo llano”. La diferencia en el desarrollo de los últimos 20-30 años, cuando la idea de bienestar para todos (eslogan electoral de los democristianos alemanes en los años cincuenta) era el estándar en los países europeos más ricos y una perspectiva para los más pobres, residía en el hecho de que los grupos salariales más bajos no quedaban desvinculados del nivel de vida medio ni de la evolución general de las rentas; o al menos se acercaban a ello.

El sistema educativo ofrece oportunidades en el mercado laboral, y con ellas expectativas para acceder a un nivel de vida “aceptable” o alto. Pero cuando el sistema produce más candidatos a trabajos bien (o más o menos bien) remunerados de los que el mercado laboral puede/quiere absorber, entran en juego otros mecanismos de selección, como la calidad o el prestigio de las instituciones educativas o los contactos sociales. El exceso de candidatos puede dar lugar a que ciertos trabajos del segmento desprotegido, con condiciones precarias, se vean ocupados masivamente por trabajadores sobrecualificados. También puede dar lugar a tasas masivas de desempleo entre los “trabajadores sobrecualificados”, cuando estos no desean poner en juego sus expectativas de lograr un buen trabajo dedicándose a desempeñar tareas transitorias de baja cualificación, en *call centers*, en la construcción, en almacenes, etc., o cuando tienen a su alcance otras estrategias de supervivencia (vivir con sus padres, etc.).

La decreciente función estabilizadora de la familia

La vulnerabilidad social de los que perciben salarios bajos ha aumentado en Europa con la modernización secular, que ha ido debilitando paulatinamente las estructuras sociales tradicionales que giraban en torno a la familia. Cada vez son más los que viven en hogares unipersonales, es decir, fuera de la comunidad de consumo formada por los miembros de una familia, en particular en una unidad conyugal, como solía ocurrir antes en la mayoría de los casos. El número de individuos, especialmente mujeres, que sacan adelante a sus hijos por sí solos también ha crecido ostensiblemente, y la tendencia al alza se mantiene. Ello implica que cada vez hay más personas con rentas individuales bajas que deben proporcionar sustento y vivienda. Las estadísticas muestran que los individuos que forman hogares unipersonales, especialmente los más jóvenes, viven muy a menudo cerca del umbral de la pobreza, e incluso por debajo. Los padres y madres que crían solos a sus hijos sufren una particular discriminación laboral: no solo se ven obligados a costear todos sus gastos (y los de sus hijos) con sus propios ingresos, a menudo exiguos, sino que además, las cargas familiares que soportan los abocan al singular riesgo de percibir salarios bajos en el mercado laboral.

Incluso sin la polarización del mercado laboral, el progresivo aislamiento de los individuos sienta las bases de unas condiciones de vida precarias. En combinación con la evolución de numerosos mercados laborales europeos, se ha convertido en un riesgo de pobreza sistémico, ya que en gran medida resulta hoy en día poco realista alcanzar un nivel de vida “aceptable” sin un segundo salario.

Por otro lado, también se constata que la solidaridad familiar que perdura sirve frecuentemente

para amortiguar las consecuencias que implica la polarización del mercado laboral. Hoy en día, y no solo en la Europa mediterránea, muchos jóvenes adultos se quedan en casa de sus padres (“hotel mamá”) por mucho más tiempo del que correspondería al paradigma que dicta su currículum.

Llegados a este punto, es necesaria una reflexión adicional sobre los modelos familiares. En las fases del desarrollo industrial asociado con el inmenso incremento del número de trabajos “cualificados”, el matrimonio representaba un canal de ascenso social para muchas mujeres (el estereotipo del médico que se casa con una enfermera). Esto propiciaba una cierta mezcla de clases sociales. De la mano de la creciente emancipación laboral de las mujeres, este mecanismo de apertura ha pasado a un segundo plano. En la actualidad, los estratos sociales son menos permeables (los médicos se casan con otros médicos), lo que a su vez puede verse como un signo de polarización.

El Estado de bienestar: útil pero desbordado

Si no contásemos con las disposiciones previstas dentro del marco del Estado de bienestar, la polarización social en Europa sería considerablemente más aguda; habría muchos más individuos viviendo en la pobreza o incluso en la miseria; la esperanza de vida se reduciría ostensiblemente; y los hijos de padres pobres apenas tendrían oportunidad alguna de ascenso social. El Estado de bienestar corrige los efectos del mercado laboral principalmente de dos formas.

- Aquellos que ganan menos de lo necesario para alcanzar un nivel de vida mínimo obtienen ingresos complementarios financiados por los que pagan impuestos. Para una parte

de la población, estas transferencias públicas representan su única fuente de ingresos. Su importe es diferente en cada país (y depende de los niveles de vida) y el derecho a percibir las también está vinculado a diferentes condiciones. En muchos países están condicionadas a la disposición del receptor a aceptar una oferta de trabajo, aunque su salario se encuentre sustancialmente por debajo de las propias expectativas (*workfare*).

- El Estado de bienestar pone a disposición de los ciudadanos determinados servicios o infraestructuras de forma gratuita o a precios muy subvencionados. Esto beneficia fundamentalmente a los ciudadanos con ingresos reducidos, cuya aportación a la financiación de estos servicios es proporcionalmente menor, así como a los que utilizan de forma desproporcionada estos servicios. De forma generalizada, las prestaciones más importantes son 1) las oportunidades públicas de formación, que, en principio, permiten que todo el mundo tenga acceso a buenas calificaciones para el mercado laboral, y 2) el sistema sanitario público, que (también en principio) garantiza de forma universal la cura en caso de enfermedad, los cuidados paliativos y la prevención, independientemente del poder adquisitivo del individuo.

El sistema de pensiones, que prácticamente en todas partes representa la vertiente más costosa del Estado de bienestar, ejerce un efecto mucho menos amortiguador de la polarización social. Garantiza un ingreso al final de la vida laboral, la prestación obtenida calculada por lo general según las aportaciones al sistema realizadas por el receptor a lo largo de su vida profesional. A menudo las fórmulas de cálculo son bastante complejas y han ido variando una y otra vez de acuerdo con la situación financiera de la caja de pensiones. Dado que en la mayoría

de países las cotizaciones y los derechos a pensión están vinculados a puestos de trabajo remunerados formalmente registrados (no así, por ejemplo, en Dinamarca), la evolución de los salarios también tiene efectos sobre las pensiones. Al margen del sistema de financiación de la caja de pensiones y de la fórmula de cálculo utilizada, en general se cumple la regla de que unos salarios sistemáticamente más bajos se convertirán en pensiones bajas. Con este contexto cabe esperar un drástico aumento de la pobreza entre las personas mayores, algo que prácticamente se había erradicado en los países ricos de la Unión, y que hasta hace poco era un fenómeno muy extendido tan solo en los Estados miembros de pasado socialista. Además del binomio formado entre salario y pensión, otros factores, como el desarrollo demográfico poco favorable, repercuten negativamente sobre el sistema de pensiones basado en regímenes de reparto (cada vez hay menos cotizantes en edad de trabajar, y cada vez más perceptores de pensiones, debido al hecho que viven más años). En cambio, el sistema de pensiones basado en el ahorro sufre las consecuencias provocadas por las crisis de los últimos años, es decir, la escasez de oportunidades de inversión que generan de beneficios. Estas circunstancias adversas también ejercen presión sobre las futuras pensiones de jubilación.

Las medidas sociales que tienen un efecto verdaderamente redistribuidor entre ricos y pobres –las transferencias públicas a diversas categorías de perceptores, los servicios públicos y el sistema público de salud, a menudo complejo– no son capaces, ni han sido concebidas para crear una sociedad socialmente integrada sin el sustento del mercado laboral. La formación, la salud y, dado el caso, otros servicios subvencionados, solo constituyen partes del “nivel de vida” en su conjunto. En teoría, las transferencias

públicas tendrían que compensar los ingresos más bajos para permitirles alcanzar un nivel de vida no demasiado alejado de umbral de la sociedad. Sin embargo, la realidad es muy distinta. Además, la mera idea contradice la concepción actual de lo que se entiende por una sociedad del trabajo eficaz, en la que la función del mecanismo central de participación se basa en las retribuciones salariales.

En varios países se constata además que los mercados, en los cuales el poder adquisitivo es decisivo, se superponen a los componentes del nivel de vida material que el Estado de bienestar intentaba asignar independientemente del poder adquisitivo (formación, salud, etc.). Simplificando un poco, podemos decir que las prestaciones sanitarias y las ofertas formativas de carácter privado coexisten en paralelo con las públicas y a menudo ofrecen una mejor calidad. Como consecuencia, quienes cuentan con ingresos más elevados tienen mayores oportunidades de curarse en caso de enfermedad, suelen vivir más tiempo y sus hijos están mejor preparados para competir por un buen puesto de trabajo. Esto se hace especialmente evidente en el caso de muchos países poscomunistas, en los que la oferta pública (ya) no es buena debido a la falta de recursos financieros, y que, además, ha desarrollado un racionamiento informal de las prestaciones combinado con la exigencia de pagar sobornos para obtenerlas. Incluso en países que en su día presentaban escenarios relativamente igualitarios, como Alemania, surgen sistemas sanitarios y educativos de dos velocidades, aunque de manera menos pronunciada.

Si comparamos los países europeos 1) en relación con su distribución salarial y 2) en relación con la proporción que representa el gasto social dentro del producto interior bruto, resalta que los países (escandinavos y de la Europa occidental) que dedican una porción relativamente

elevada al ámbito social son los que gozan, en la mayoría de los casos, de una distribución salarial relativamente equitativa. Sin embargo, hay dos casos atípicos, cuya tasa de distribución de la renta se encuentra más bien en la media europea: Alemania y Francia. Por otro lado, en países manifiestamente igualitarios, como República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría, el gasto social se sitúa muy por debajo de la media europea. Si miramos al mercado laboral, vemos que existe una menor proporción de “trabajadores pobres” en aquellos países en los que la distribución de la renta es más equitativa, a excepción de Austria (en Hungría no se aprecia con tanta claridad). En Alemania y Francia, en cambio, las tasas son visiblemente superiores. El diagnóstico sugiere que el mercado laboral es claramente más determinante para la verdadera distribución de la renta y la dimensión de la polarización social que el propio Estado de bienestar.

El reto político

Si se considera que una “buena” sociedad es aquella en la que, entre otras cosas, todas las ciudadanas y ciudadanos participan de manera adecuada del bienestar nacional, entonces no podemos conformarnos con la situación que se ha ido instaurando poco a poco en muchos países europeos. Si realmente queremos una sociedad “buena”, no podemos mostrarnos indiferentes frente al hecho de que actualmente el mercado no puede generar mucho más. El reto político consiste precisamente en arrancarle al mercado aquello, que, según sus propias leyes, se niega a proporcionar. Sin duda, la solución óptima para lograr una distribución de la renta más equitativa, al menos en el nivel más bajo de la pirámide de distribución, es un crecimiento económico que absorbiera rápidamente la

mano de obra y, en consecuencia, acarree un incremento de su precio de mercado. Por supuesto, dicha mano de obra debería contar con un perfil de cualificación acorde a la estructura de la demanda; no precisamente una avalancha de profesionales altamente cualificados. Lo óptimo sería lograr que dicho crecimiento abarcara una amplia dispersión territorial, y que la mano de obra fuese allá donde surgieran los puestos de trabajo, mejor incluso si es más allá de las fronteras intraeuropeas. Además, en un escenario de precios favorable para la mano de obra, aquellas empresas y actividades económicas marginales que no pudieran soportar costes más elevados deberían desaparecer del mercado. El aumento de precios asociado a un cambio de estructura de estas características tendría que ser aceptado.

Por el momento no cabe esperar un crecimiento que pueda absorber de forma generalizada la mano de obra (no solo los trabajadores especializados que tienen un papel destacado en el discurso oficial), ni en la Alemania líder en exportaciones y actualmente muy satisfecha con su coyuntura, ni tampoco en los países bálticos, que cuentan con debilidades estructurales que perdurarán en el tiempo. Si a pesar de todo fuésemos capaces de volver a alcanzar dicho crecimiento, preferiblemente de una forma sostenible para el medioambiente y no invasiva con la vida de las personas, no podríamos más que abrirle la puerta. Ofrecería a muchas personas una vida mejor dotada en lo material. Sin embargo, parece que el crecimiento económico no se decreta por la vía política. Aquí no debatiremos sobre cuáles son las medidas que hay que poner en marcha para lograrlo.

La cuestión fundamental que se nos plantea es determinar si una sociedad integrada desde el punto de vista social, capaz de garantizar el bienestar para todos sus miembros, debe quedar

en manos del crecimiento económico. Si debe ser algo que se logra solo de forma extraordinaria cuando se dan circunstancias especialmente favorables, sin ser eso lo normal. Esta es de forma implícita la posición dominante en el discurso político actual. Es como si se le concediera al mercado el poder de condicionar la realidad, al igual que a una fuerza de la naturaleza con la que uno debe conformarse. Aquel que se opone al mercado, recibe su castigo. Por un lado, los que no son capaces de obtener unos ingresos medianamente aceptables en ese mercado no son considerados como totalmente aptos (dado que la vida es ya de por sí una competición). Por otro lado, se considera que sus oportunidades vitales tienen que sacrificarse ante un mercado que desgraciadamente favorece el interés del bienestar general. Este discurso no cobrará fuerzas mientras que ese discurso no deje de estar guiado por intereses privados.

Al comparar lo que ocurre en los diversos países europeos, observamos que esto no tiene por qué ser así necesariamente. Durante un largo periodo de tiempo y hasta la fecha, algunos países han logrado evitar en gran medida la polarización social, incluso si su crecimiento económico no fue de tal magnitud como para que la demanda barriese por sí sola el mercado laboral. No obstante, el mercado laboral es la clave del nivel bajo (pero creciente) de exclusión social. En los países relativamente igualitarios se han desarrollado estructuras de poder organizativo que han terminado por transformarse tanto en fuentes de poder de mercado como de poder político. En primer lugar, se logró poner un freno eficaz a la competencia de la aceptación de infrasalarios en el mercado laboral; en segundo lugar, la amenaza del desempleo no se ha afrontado, en la medida de lo posible, a base de concesiones salariales (bajando hasta alcanzar salarios que esquilman el mercado), sino con

los medios que aportan las políticas públicas (trabajos en el sector servicios de carácter público financiados a través de los impuestos; esfuerzos redoblados de mediación; recualificación; medidas de apoyo para el cambio de trabajo en lugar de para la defensa del empleo) y mediante la racionalización de la oferta de mano de obra (recorte del tiempo de trabajo anual). Se evitó por todos los medios el surgimiento de un segmento de bajos salarios.

No obstante, no debemos pasar por alto que estas estrategias de salarios elevados siempre procuraban contar con el soporte mayoritario del mercado. En otras palabras: un pleno empleo prácticamente total con salarios “aceptables” debía ser competitivo. Dado que se trataba en su totalidad de economías relativamente pequeñas, el éxito en los reñidos mercados internacionales constituía un elemento estratégico fundamental. Sin olvidar que otro factor que contribuyó a evitar los empleos dotados con salarios bajos fue precisamente que gran parte de la mano de obra tenía cabida en el segmento de los trabajos con salarios altos competitivos. Todo esto fue posible, entre otras cosas, gracias a la política educativa y a una moderna política industrial orientada al éxito en el mercado y a la competitividad.

La aceptación (generalizada) por parte del mercado representa también el flanco vulnerable de la estrategia. Cuando persiste un alto nivel de desempleo de larga duración, ya sea por motivos coyunturales o de competitividad, la competencia por obtener trabajo, aunque sea aceptando salarios que rompen la oferta, también amenaza con colarse. Si el mercado no es capaz de absorber pronto a los parados (prejubilaciones, formación, etc.) sin ocasionarles un grave retroceso de sus ingresos, o si no hallan trabajo con salarios “aceptables” en otros sectores económicos, la estrategia de los salarios

elevados amenaza con colapsar, pudiendo surgir un segmento de salarios bajos. De este modo, ya no es tan fácil impedir la dinámica de polarización social, porque, como hemos podido ver, genera de forma inmediata una estructura económica específica. Esto se notó de forma especialmente dramática en Alemania, que finalmente optó por una huida hacia delante basada en el establecimiento de un segmento de bajos salarios (y la aceptación de la polarización social) con el beneplácito político. Sin entrar en una discusión profunda de la vía alemana, se constata que ese país, al contrario que los países escandinavos, pero también que Países Bajos, Austria y Suiza, no ha sido capaz de reintegrar en la economía de salarios altos la creciente tasa de desempleo derivada de la desaceleración del crecimiento económico experimentada desde los años del “milagro económico”, así como del cambio estructural que llevaba asociado, con una remodelación sectorial. Si bien las empresas alemanas mostraban una capacidad de adaptación bastante alta, el mercado laboral mostraba una rigidez estructural considerable. La posición de los sindicatos, más centrada en la protección de los derechos adquiridos y una fuerte orientación hacia los sectores económicos que una vez constituyeron la base de su poder, puede haber contribuido a fomentar esta situación. El hecho de que en definitiva fuese un gobierno de corte socialdemócrata el que puso la solución del problema en manos de las leyes del mercado y optase por adoptar la vía de la desregulación es un detalle significativo de la falta de salida que se apreciaba en esos tiempos.

A diferencia de Alemania, los países escandinavos, Países Bajos y Austria han optado hasta la fecha por una estrategia *high road*, conservando o introduciendo la mayor cantidad posible de mano de obra en los segmentos de salario

elevado de la economía. A día de hoy, esto solo ha sido posible (a medias, por desgracia) gracias a la mencionada interacción entre 1) unos sindicatos que rechazan los bajos salarios y las condiciones de trabajo precarias desde una posición de fuerza organizada; 2) una política que pone las condiciones para que el mercado laboral cuente con la mayor cantidad posible de mano de obra a su disposición (cualificación, movilidad geográfica y sectorial), y 3) una política más bien compleja que propicia que la economía y el sector económico nacional mantenga el mayor nivel de competitividad posible en aquellos mercados en los que se obtienen mejores salarios. Hasta la fecha, solo Países Bajos ha implementado a gran escala el elemento de reducción de la oferta mano de obra con su amplio esquema de tiempo parcial.

El futuro de la sociedad del trabajo socialmente integrada no está asegurado en ninguno de los países que hasta la fecha han sido capaces de mantener a raya la polarización social. El reto del desempleo creciente que amenaza con tambalear el cartel de oferta sindical persiste y viene de la mano de las tendencias de estancamiento de la economía mundial y de la perspectiva de los futuros incrementos masivos de la productividad que traen consigo los avances en el tratamiento automático de la información y también en la tecnología sensorial. Esto proviene del hecho que los diferentes modos de regular la economía compiten entre sí y que la competitividad siempre tiene prioridad cuando de lo que se trata es de dar respuesta a cuestiones de orden económico. Así mismo, también surge de la disposición ideológica el capitular ante las exigencias del mercado en lugar de imponer una voluntad política. Y, finalmente, del interés la clase rentista (no necesariamente de los empresarios) porque persista esta predisposición ideológica. En otras palabras, la batalla por una

sociedad integrada desde el punto de vista social no se ha ganado a largo plazo ni siquiera en los países escandinavos, ni en los de la Europa central y oriental mencionados aquí a modo de ejemplo.

Sin embargo, la integración social de la sociedad del trabajo cuenta con un aliado: el desarrollo demográfico, que podría convertir la mano de obra (cualificada) en una materia prima escasa. Los desafíos a los que se enfrenta la solidaridad intergeneracional constituyen en sí otro tema suficientemente complejo como para que lo mencionemos aquí de pasada, sin entrar a discutirlo detalladamente. Sin embargo, también la descarga demográfica del mercado de trabajo, o su transformación en un mercado donde la oferta de puestos de trabajo sobrepasa la demanda es solamente un escenario posible. Se ve desbaratada por la creciente migración desde las regiones del mundo en las que existe un excedente de mano de obra y de la mencionada perspectiva de que se produzca una masiva ola de racionalización, en un momento en el que los ordenadores y las máquinas que controlan han comenzado a pensar y a aprender.

Alternativas de futuro

La antigua certeza de que los países económicamente mejor situados tienen garantizado el bienestar para todos, y los países emergentes – unos antes, otros después– seguirán la misma senda, pertenece al pasado. El admirado modelo alemán ha llegado a su límite en lo que respecta al aspecto social, y los modelos aplicados en Suecia, Dinamarca, etc., se encuentran a la defensiva. En amplios sectores de la población, la nueva realidad encuentra una nueva forma de aceptación resignada al estilo de la ideología americana (“no se puede sacar más”; “quien se

esfuerza, tiene oportunidades reales”). Sin embargo, es poco probable que, después de la fase excepcional marcada por los años “dorados” del capitalismo del bienestar, seamos capaces de instalarnos en la realidad “plateada” de la economía postindustrial globalizada en la que, aunque con menor holgura, tampoco se vive nada mal. Es de esperar, más bien, que el reto de lograr órdenes sociales duraderos sea mayor. La clave de esta esperanza reside nuevamente en el mercado laboral.

La integración social a través de un mercado laboral en el que cada trabajador encuentra un salario “aceptable” (y que además le permita establecer vínculos humanos duraderos) puede ser cuestionada tan solo por el hecho de que, bajo la presión del desarrollo económico, colapsen las estructuras de poder que en su día “arrancaron” al mercado dicha integración. El resultado sería la proliferación del modelo de segmentación americano, británico o alemán. No obstante, más allá de la voluntad política, también se perfilan retos económicos que ya no es posible afrontar con recetas válidas en el pasado (las aplicadas en los países escandinavos, en Austria y en los Países Bajos). Así, en el futuro, el mercado laboral podría requerir correcciones de mayor impacto para mantener su función de inclusión social, y no permitir que se convierta en un mecanismo de exclusión social. Este sería el caso, por ejemplo, si las olas de racionalización mencionadas llegasen a reducir significativamente el volumen de trabajo necesario en la sociedad. El pleno empleo con salarios “aceptables”, es decir, sin dar lugar a la aparición de segmento de bajos salarios, ya no sería posible sin un ajuste notable de ciertos aspectos del mercado laboral. En el supuesto de que para la mayor parte de la población las retribuciones salariales continúen siendo el mecanismo principal de la distribución de la renta en

una sociedad integrada desde el punto de vista social, toda la población activa debe participar de esa fuente de ingresos. El volumen de trabajo de calidad correspondiente al estado de desarrollo económico y técnico que escapa a la competencia de la infraoferta debería, por lo tanto, estar distribuido de otro modo llegado el caso (cuatro turnos por enfermera, en lugar de tres, siete proyectos por encargado, en lugar de diez, etc.). Es posible que este antiguo debate vuelva pronto a un primer plano.

Podemos –e incluso en algún momento debemos– dar un nuevo paso adelante para abandonar el camino sin salida que ofrecen las prestaciones salariales. De este modo, tendríamos dos posibles alternativas para contrarrestar una polarización social entre aquellos que poseen buenos trabajos y los demás:

- Incrementar las ayudas que salen directamente de las arcas de impuestos del estado.
- Redistribuir los activos que generan réditos.

Estas dos dimensiones tendrían que tener una magnitud que permita a todo el mundo financiar un nivel de vida acorde con la capacidad económica nacional. No es necesario decir que esto equivaldría a una revolución del orden económico reinante y que abriría un enorme debate a nivel conceptual, que aquí solo se puede mencionar. Ello justificaría más bien la necesidad de reorientar nuestra reflexión hacia la manera de adaptar la sociedad del trabajo, y no hacia el modo de superarla.

El problema de la polarización en la periferia europea

Para gran parte de Europa, mirar hacia el futuro como lo hemos hecho podría parecer irrelevante para afrontar la actual polarización social. Dado que en la periferia se registra un considerable

excedente de mano de obra, la constitución de carteles no va a servir a corto plazo como solución para evitar la polarización social. Son demasiados los que se ven obligados a quedarse fuera del cartel y acaban a la deriva en el sector del empleo no regularizado y la autonomía precaria, asolados por la competencia de la infraoferta y la explotación sin límites. Las ayudas estatales y los servicios públicos (educación, sanidad, vivienda, comedores escolares, etc.) pueden mitigar la pobreza, pero no ayudan a superar la polarización a la cual da lugar a una clase media urbana (sin mencionar los segmentos ricos de la sociedad) que disfruta de un nivel de vida que simplemente no es posible para todos. Además nos encontramos confrontados con el problema según el cual la sociedad no genera un Estado capaz de hacer todo lo posible para aliviar la pobreza. Es precisamente con estos límites de actuación del verdadero Estado, anclados en las estructuras de poder de la sociedad, con lo que choca cualquier reflexión normativa orientada hacia una sociedad integrada en lo social. La exigencia airada de un cambio revolucionario tampoco ayuda –y queda estéril en las circunstancias que tenemos–.

No obstante, la periferia se ve afectada por dinámicas supranacionales, especialmente en la Unión Europea. Estas dinámicas no solo crean el marco relevante para los esfuerzos de desarrollo nacionales que pueden dar lugar a que se generen puestos de trabajo productivos. También definen un mercado laboral supranacional que atrae población activa desde la periferia, en donde se suaviza poco a poco el problema de la polarización, pero lo reestructura a nivel europeo. Al margen de la solicitada mano de obra especializada, que percibe buenos salarios incluso en los países ricos, los trabajadores inmigrantes refuerzan las estructuras de la explotación y la polarización en los países de acogida. Los

emigrantes no suelen estar organizados y a menudo presentan un estatus legal inseguro, lo que los hace proclives a la explotación. Ocupan segmentos del mercado laboral que tratan de evitar los trabajadores locales. En ocasiones también surgen segmentos paralelos que entran en competencia con los segmentos regulados del país (sector de la construcción).

La europeización del problema de la polarización periférica tiende a hacerla políticamente más resistente. La situación de los jornaleros rumanos en España genera un escaso interés político con ánimos de cambiar las cosas. En cambio,

esto representa en Rumanía un buen catalizador social por así decirlo, ya que la opción de ir a España (Italia, Austria, etc.) ofrece a muchos rumanos y a sus familias una perspectiva favorable –dejando a un lado cualquier tipo de explotación–. En este momento, resulta difícil vislumbrar un punto de partida para superar esta configuración de fuerzas. Al contrario, un nuevo retroceso económico de la periferia justo después de la crisis financiera, que ha mutado allí en una crisis de deuda, podría reforzar las estructuras de explotación transnacionales que gozan de una relativa inmunidad política.

Actualización de la política climática y energética de la UE. El nuevo marco 2030 y sus implicaciones¹

Severin Fischer, Oliver Geden

La estrategia energética y climática de la UE para 2020

La política energética y climática europea tal y como la conocemos actualmente se desarrolló entre 2005 y 2007. Tras el proceso de ampliación oriental de la Unión Europea (UE) y con el telón de fondo del fracaso de los referéndums de la Constitución Europea en Francia y los Países Bajos, se intensificó la búsqueda de nuevos ámbitos de acción para la UE. Se percibía que el siguiente paso lógico era que la UE hiciera hincapié en el terreno de la energía y de la lucha contra el cambio climático, dados los problemas recurrentes con Rusia como proveedor de petróleo y gas más importante de Europa y las negociaciones climáticas de la ONU, que

suscitaron grandes esperanzas de un acuerdo internacional en aquel momento. Después de que Reino Unido diera algunos pasos decisivos durante su presidencia del Consejo de la UE en 2005, la República Federal de Alemania emprendió la tarea de alcanzar un consenso de política estratégica entre los jefes de Estado y Gobierno, objetivo que también perseguía energicamente la Comisión Europea. La estrategia energética de la UE, adoptada en marzo de 2007 bajo presidencia alemana, se caracteriza por un enfoque claramente medioambiental y está diseñada para ayudar a Europa a evolucionar hacia una economía hipocarbónica, al tiempo que asegura su competitividad a largo plazo.

No obstante, ponerse de acuerdo sobre una política energética y objetivos cuantificables

¹ Este artículo se basa en los artículos: Severin Fischer y Oliver Geden (2013). "Updating the EU's energy and climate policy. New targets for the post-2020 period". *International Policy Analysis*. Friedrich-Ebert-Stiftung; 2013; y Severin Fischer (2015). "The EU's New Energy and Climate Policy Framework for 2030. Implications for the German Energy Transition". *SWP Comment, Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2015.

para el año 2020 era solo un primer paso en la dirección correcta. Mucho más difícil fue la implementación de los objetivos acordados en los años que siguieron.

***La reducción de las emisiones:
¿más fácil de lo esperado?***

El objetivo de la UE de reducir unilateralmente sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 20 % por debajo de los niveles de 1990 para el año 2020 ha tenido siempre dos intenciones: en primer lugar, pretendía acelerar el proceso de transformación de la economía europea hacia una economía hipocarbónica. En segundo lugar, considerando la cercanía de las negociaciones climáticas internacionales, pretendía enviar una señal clara al mundo de que Europa estaba dispuesta a dar el primer paso sobre el cambio climático de forma unilateral.

El paso crucial hacia la aplicación de un objetivo unilateral en materia de cambio climático se dio en el contexto de las negociaciones del paquete de medidas sobre clima y energía en 2008 (cf. Fischer, 2009). Con la reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (UE-RCCDE) y el acuerdo sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los sectores no cubiertos por el UE-RCCDE (transporte, agricultura y construcción), el objetivo del 20 % se convirtió en legislación vinculante (Comunidad Europea, 2009a y 2009c). Desde entonces, aproximadamente la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero se encuentran dentro del régimen de comercio de derechos de emisión y el resto se rigen por medidas específicas en cada país. La reducción de emisiones en sectores no incluidos en el RCCDE que debe alcanzar cada Estado miembro se ha establecido de acuerdo con su rendimiento

económico y sus capacidades. La reforma también introdujo una armonización completa del sistema a nivel comunitario de 2013 en adelante, lo cual supone la abolición de los planes nacionales de asignación, así como la posibilidad de que los Estados miembros influyan individualmente en el proceso de libre asignación de certificados negociables dentro del sistema. Los Estados miembros recuperan solo los ingresos de la subasta de los derechos, en parte a través de un mecanismo de reparto de cargas y solidaridad.

Desde la adopción formal del paquete de medidas sobre clima y energía en la primavera de 2009, los debates sobre política climática de la UE se han desarrollado en base a los siguientes acontecimientos. En primer lugar, la falta de éxito de los esfuerzos de protección climática internacional, y en especial el fracaso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2009 celebrada en Copenhague, que ilustró claramente la ineficacia de los objetivos de reducción de emisiones condicionales de la UE. En segundo lugar, la UE se vio afectada por la recesión de 2008. La crisis económica y financiera mundial produjo una caída en los índices de producción industrial de casi todo los Estados miembros, lo cual dio lugar a una reducción evidente de las emisiones de carbono. En 2011 las emisiones ya eran un 17,6 % menores que en 1990. Así, el objetivo de reducción de las emisiones del 20 % para 2020 está a punto de alcanzarse antes de lo esperado y será más fácil de conseguir en comparación con las expectativas de 2007. Por otro lado, este acontecimiento supone que el número de derechos disponibles determinado por el sistema de comercio de derechos de emisión para el periodo anterior a 2020 ya no ejercerá un fuerte efecto inductor. La demanda de estos derechos y, consecuentemente, el precio de los mismos, han caído de manera significativa. El

precio de una tonelada de CO₂ lleva tiempo encontrándose por debajo de los 10 €. Por lo tanto, existe un buen trecho hasta el rango de 30-40 € previsto inicialmente por la Comisión Europea. Se espera que el exceso de derechos se mantenga hasta el final del periodo de comercio actual en 2020.

Energía renovable: tendencias divergentes

Además de la legislación sobre política climática, el paquete de medidas sobre clima y energía de 2009 también incluía una directiva sobre la promoción del uso de la energía procedente de fuentes renovables, que convirtió en legislación el objetivo de un 20 % de renovables en el consumo de energía final (Comunidad Europea, 2009b). Aunque la UE asumiera la dirección del área sobre política climática, la implementación de las medidas para los mecanismos de apoyo a las energías renovables recayó sobre los Estados miembros. La Directiva sobre Energías Renovables establece objetivos nacionales que se deberán alcanzar en 2020, pero no decide sobre los mecanismos para conseguirlos. Los objetivos individuales de los Estados miembros se establecieron de acuerdo con el nivel de desarrollo de su sector de energías renovables en 2005 y con su rendimiento económico en dicho momento. Así, los objetivos oscilan entre un 10 % para Malta hasta un 49 % para Suecia. Los objetivos individuales de los Estados miembros se establecieron como un porcentaje de su consumo energético final. Los Estados miembros pueden elegir el porcentaje exacto de fuentes de energía renovable que intentarán alcanzar en lo que se refiere a electricidad, calefacción/aire acondicionado y transporte, siempre y cuando se cumpla el objetivo general. El sector del transporte es el único sector al que se le ha

asignado un objetivo mínimo específico del 10 % para 2020 que deben alcanzar todos los Estados miembros.

Los Estados miembros deben proporcionar a la Comisión informes anuales sobre el estado de desarrollo y cualquier medida política que se haya llevado a cabo o se esté llevando a cabo en el sector de las energías renovables. La primera ronda de planes de acción nacionales para el año 2011 dibujó un panorama muy positivo. Con excepción de un número reducido de Estados miembros, se consideró que los objetivos tenían muchas posibilidades de alcanzarse (Comisión Europea, 2011a y 2012b). No obstante, desde el verano de 2012 ha habido indicios de que ya no se pueden mantener estos pronósticos positivos (cf. Fischer y Westphal, 2012). El último informe de evolución de marzo de 2013 confirmó un panorama más incierto (cf. Comisión Europea 2013b). Esto se debe, principalmente, a dos acontecimientos:

- En el sector del transporte, que representa aproximadamente un tercio del consumo energético de la UE, se esperaba que los biocombustibles ayudasen en gran medida a alcanzar el objetivo de las energías renovables. El subobjetivo de derivar el 10 % de la energía utilizada en el sector del transporte tenía como fin crear un mercado europeo para los biocombustibles, promoviendo el desarrollo de nuevas tecnologías, como los coches eléctricos o biocombustibles de segunda generación que no suponen ninguna amenaza para la producción alimentaria. Incluso antes de que se aprobase la directiva en 2009, se alzaron críticas en contra de las medidas políticas a favor de los biocombustibles, cuestionando la sostenibilidad de los mismos. Asimismo, el conflicto, a veces exagerado, de “alimentación frente a combustible” (entendido como la competencia entre

la producción de combustible y de alimentos) tuvo un efecto catastrófico en la reputación de la industria del biocombustible. Si se abandona el objetivo del 10 % en el sector del transporte, el objetivo general de alcanzar una cuota de renovables del 20 % como porcentaje de consumo energético final también estará en peligro.

- A lo largo de la crisis financiera, económica y de deuda mundial, muchos Estados miembros realizaron importantes recortes en las medidas económicas dedicadas a promover el aumento de las energías renovables. En los países más afectados por la crisis, España, Portugal y Grecia, las ayudas destinadas a las energías renovables se redujeron como consecuencia de la consolidación fiscal. Asimismo, varios Estados del Centro y Este de Europa redujeron sus planes de apoyo a las energías renovables. En este contexto, algunos de estos recortes se aplicaron de manera retroactiva, por lo que no solo se redujeron los fondos para futuros proyectos, sino que también se redujo el apoyo prometido para infraestructuras que ya se habían instalado, lo cual tuvo consecuencias desastrosas para el desarrollo del sector de las energías renovables en estos países. Estas medidas afectaron gravemente a la seguridad de inversión y en consecuencia a la confianza depositada por los inversores en el desarrollo de energías renovables, reduciendo aún más las posibilidades de alcanzar el objetivo del 20 % en 2020.

Eficiencia energética: falta de ambición

A diferencia de los objetivos de energías renovables y protección climática, la política energética de la UE ha descuidado un tanto el objetivo de eficiencia energética desde 2007. El objetivo ha

sido poco claro desde el principio, porque en su plan de acción de 2007 el Consejo Europeo simplemente estipulaba que “la eficiencia energética debe aumentarse en la UE para [...] poder alcanzar el objetivo de ahorrar un 20 % en el consumo energético en comparación con los pronósticos para 2020” (Consejo de la Unión Europea, 2007). En otras palabras, en 2007 los jefes de Estado y Gobierno no acordaron reducir sus índices de consumo energético de 2007 en un 20 %, sino que acordaron la reducción de los índices de consumo proyectados para 2020; durante mucho tiempo, ni siquiera estaba claro en qué proyecciones se basaba este acuerdo. Esta fórmula, que no se especificó más hasta que el comisario de Energía Oettinger le diera una forma más concreta, corresponde al objetivo de eficiencia final, igualmente impreciso, que sirve simplemente como recomendación. El objetivo de ahorro energético del 20 % siempre se ha considerado un mero consejo (al contrario que los que se refieren a protección climática y energías renovables) y nunca ha llegado a adquirir la forma de una regulación vinculante en su totalidad.

Controversias fundamentales

Desde la aprobación de la Estrategia Energética de la UE en 2007, la aplicación del programa 20-20-20 ha sido el epicentro de la atención política. A pesar de la gran cantidad de iniciativas lanzadas para apoyarla, ninguna de ellas ha resultado especialmente exitosa. Esto se puso especialmente de manifiesto con el intento de desarrollar una fuerte política energética externa para la UE, que falló por completo y ahora prácticamente no se menciona. Todavía existen demasiadas diferencias entre los intereses de los 28 Estados miembros, que son los principales responsables de la seguridad del suministro energético. A

raíz de ese enfoque principalmente doméstico de los mercados energéticos, las preferencias en materia de política energética externa de cada Estado miembro dependen principalmente de su combinación energética y de las estructuras específicas de dependencia de importación en cuestión (cf. Geden y Dröge, 2010).

El desarrollo futuro de la política climática y energética de la UE dependerá en gran medida de las soluciones que las instituciones europeas aporten en lo que se refiere a dos áreas fundamentales, pero polémicas desde el punto de vista político: en primer lugar, la expansión de las redes de electricidad y gas natural, que son decisivas para la construcción de un mercado energético interno en la UE, y, en segundo lugar, la cuestión cada vez más urgente de hasta qué punto la política climática y energética de la UE debería basarse en una planificación coherente a largo plazo.

Infraestructura y mercado energético interno

Ya desde finales de los años 90, la UE ha tratado de alcanzar el objetivo establecido de crear un mercado completamente integrado para el gas natural y la electricidad. Tras algunos intentos que en su mayoría fracasaron, este proyecto ha progresado significativamente a lo largo de los últimos años, especialmente desde la aprobación del tercer paquete del mercado interno de energía, en 2009. Políticamente, la atención se centró principalmente en los conflictos causados por las duras disposiciones relativas a la “desagregación” de grandes empresas de servicios energéticos. No obstante, la creación de nuevas instituciones y la mayor rapidez en la adopción de disposiciones reguladoras detalladas se han traducido en una profunda integración. Sin embargo, este hecho pasó desapercibido para la mayoría,

a excepción de un reducido grupo de expertos. En estas circunstancias, el principal objetivo ha sido la utilización y expansión de las redes de electricidad y gas natural existentes. La armonización de las normas comerciales y los códigos técnicos de red simplificarán en gran medida los flujos transfronterizos de electricidad y gas. De acuerdo con la nueva normativa de la UE, los gestores de redes de transporte, que hasta ese momento habían operado fundamentalmente a nivel nacional, se vieron obligados a desarrollar estructuras de cooperación (ENTSO-E para redes de electricidad, ENTSO-G para redes de gas natural) y a asumir funciones específicas, como la elaboración periódica de los planes a diez años. Asimismo, se ha creado una Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), capacitada para tomar la decisión final en cuestiones relacionadas con proyectos transfronterizos en caso de que las autoridades de los Estados miembros correspondientes no consigan alcanzar un acuerdo.

Si bien la parte esencial de la regulación del mercado energético se está europeizando de forma gradual y sigilosa, la cuestión del desarrollo de infraestructuras se está convirtiendo en un nuevo punto de conflicto. En 2011, la Comisión abrió un debate fundamental sobre el papel de la UE en el desarrollo de redes, presentando una propuesta a favor de la armonización de los procedimientos de concesión de permisos y asignando a la UE una mayor competencia en materia de control de la financiación de proyectos de desarrollo de infraestructuras. El núcleo de este paquete sobre infraestructuras energéticas está compuesto por un nuevo procedimiento que identifica los “proyectos de interés común” y por la propuesta de que la UE asuma una parte significativa de la carga financiera de dichos proyectos. Finalmente, se han asignado unos 5000 millones de euros para financiar proyectos

energéticos durante el periodo de vigencia del próximo marco financiero plurianual (2014-2020). El Mecanismo “Conectar Europa”, previsto para el periodo 2014-2020, pretende ser una herramienta de financiación adicional de alto nivel para proyectos de infraestructuras.

Sin embargo, no todos los Estados miembros han apoyado íntegramente esta iniciativa propuesta por la Comisión. En concreto, los Estados miembros que son contribuyentes netos han expresado sus reservas con respecto a la amplia participación de la UE en proyectos de infraestructura energética. Sus reservas se basan en el argumento de que, en un mercado libre, son las empresas privadas y no el sector público las que deberían invertir en infraestructuras. Sin embargo, los gobiernos del sur y del este de Europa han subrayado la necesidad de que la UE realice mayores inversiones en los sectores y regiones en los que el propio mercado no proporciona la financiación necesaria. Si bien lo más seguro es que el nivel de financiación de infraestructuras energéticas sea significativamente superior al del actual programa RTE-E, los Estados miembros contribuyentes netos probablemente obligarán a realizar importantes recortes en el presupuesto presentado inicialmente por la Comisión.

Hoja de ruta para 2050

Desde 2009, la política de referencia a largo plazo de la UE en materia de asuntos climáticos, basada en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en un 80-95 % hasta el año 2050 (en comparación con los niveles de 1990), se ha plasmado en una serie de conclusiones y documentos de la Comisión presentados por el Consejo Europeo y los consejos de ministros de los sectores correspondientes. Esta

referencia no constituye un objetivo legalmente vinculante, sino que representa la materialización del corredor de mitigación propuesto por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en su informe de evaluación de 2007, que señalaba cómo las naciones industrializadas podían contribuir de forma justa a alcanzar el objetivo mundial de dos grados. Sin embargo, Polonia en concreto ha logrado influenciar el discurso de la UE de tal forma que finalmente el corredor del 80-95 % solo se aplicará si todas las naciones industrializadas alcanzan un acuerdo en torno al nivel de reducción apropiado y a condición de que las economías emergentes y los países en vías de desarrollo también se comprometan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de forma significativa. Este hecho muestra que incluso en el periodo posterior a 2020, la política climática interna de la UE continuará estando estrechamente relacionada con las negociaciones internacionales y su evolución.

Poco antes de la Cumbre del Clima celebrada en Copenhague en 2009, el Consejo Europeo encargó a la Comisión la realización de análisis macroeconómicos y sectoriales para adoptar una estrategia de reducción de emisiones para 2050. En marzo de 2011, el Comisario de la UE responsable del clima, Hedegaard, presentó, en primer lugar, un análisis intersectorial denominado *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva* (Comisión Europea, 2011). Poco después, le siguió un análisis especializado sobre los efectos en el sector del transporte y, semanas más tarde, se presentó un estudio sobre el sector energético (Comisión Europea 2011c y 2011e). Sin embargo, después de eso, los Estados miembros no lograron aprobar conclusiones consensuadas, lo cual habría indicado a la comunidad internacional que, a pesar de la crisis económica y de la deuda, la UE no solo se

había comprometido con el corredor de mitigación del 80-95 %, sino que también estaba dispuesta a asumir objetivos climáticos y energéticos ambiciosos y vinculantes en términos legales para el año 2030. En el caso de la *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva*, de alcance intersectorial, se intentó alcanzar un consenso en dos ocasiones, sin éxito, y una en el caso de la *Hoja de ruta de la energía*. El bloqueo de ambas iniciativas se debió al veto del ministro polaco correspondiente. El rechazo del acuerdo por parte de Polonia fue motivo de sorpresa para muchos, sobre todo porque no se podrían desprender obligaciones para los Estados miembros a partir de las propias conclusiones del Consejo, sino que estas pretendían orientar a la Comisión en relación con la forma que podrían adoptar las propuestas que permitirían llegar a un acuerdo en el marco de la política energética y climática de la UE para el periodo 2021-2030. Una orientación que se llevaba esperando mucho tiempo. En el caso concreto de la *Hoja de ruta del transporte*, resultaba imposible llegar a un acuerdo, entre otras cosas, por las reservas de muchos Estados miembros ante la adopción de ambiciosos objetivos de reducción de emisiones en un sector con un gran peso en las elecciones nacionales.

Independientemente de su repercusión política, la Comisión creó, a pesar de todo, una innovadora herramienta de planificación, a través de tres hojas de ruta que contienen el mismo ambicioso objetivo de reducción de emisiones para 2050. Dicha herramienta de planificación ofrece la posibilidad de mostrar los efectos de los objetivos a largo plazo referidos a acciones realizadas en el presente (y viceversa). Los procesos de planificación basados en modelos macroeconómicos continúan ofreciendo a la Comisión la posibilidad de ejercer una influencia significativa sobre la estructura de los debates

en materia de clima y energía. Una forma de conseguirlo es partiendo de premisas discutibles que en la práctica rara vez se cuestionan.

En cuanto a Polonia, existen dos problemas principales. En primer lugar, el gobierno polaco ha criticado la tendencia a desvincular las políticas europeas de reducción de emisiones del progreso realizado en materia de negociaciones internacionales sobre el clima. En segundo lugar, si se aplicasen las hojas de ruta, Polonia tendría que enfrentarse a una gran presión para modificar su combinación energética nacional y a elevados costes derivados del proceso de transformación. Si bien el gobierno polaco ha sido el único en rechazar la aprobación de las hojas de ruta de la energía y el clima de forma pública y efectiva, hay otros Estados miembros del este y del sur de Europa que comparten las reservas de Polonia. El mensaje difundido públicamente por la Comisión y muchos Estados miembros del Norte de Europa y Europa Occidental, según el cual 26 de los 28 Estados miembros se han comprometido íntegramente con una ambiciosa política climática europea, es engañoso; algo que resulta evidente cuando se observa el proceso legislativo en curso destinado a reformar el régimen de comercio de derechos de emisiones. Es cierto que las principales objeciones son, de nuevo, las que presenta Polonia. Sin embargo, el gobierno polaco ahora cuenta con el apoyo de otros gobiernos sobre esta cuestión, que –a diferencia de las conclusiones sobre las hojas de ruta– requerirían una minoría de bloqueo en el Consejo de Ministros.

El nuevo marco para 2030

Los objetivos de 2020 establecen hitos importantes para la industria energética, por lo que, para garantizar su éxito, una planificación a medio y

largo plazo es necesaria. La estrategia energética de 2007 simbolizó el paradigma de desarrollo sostenible perseguido por la Unión Europea, que prácticamente nadie contestaba en aquel momento. Los otros dos componentes del triángulo de la política energética (seguridad en el suministro y competitividad) han sido marginados, en cierto modo, por la política energética desde 2007, dada la dificultad para medirlos objetivamente con indicadores cuantificables, y, en consecuencia, para incluirlos en el marco legislativo. Los objetivos 20-20-20, centrados fundamentalmente en la sostenibilidad, son los únicos vinculantes a nivel político y jurídico. Incluso en el caso de un objetivo de ahorro energético de carácter consultivo, resulta mucho más sencillo evaluar el grado en que se ha alcanzado o no un objetivo concreto que hacerlo en el caso de un objetivo general del tipo la “compleción del mercado energético interno para 2014” (cf. Comisión Europea, 2012c).

En este contexto, las propuestas presentadas por la Comisión Europea en enero de 2014, relativas al marco de la UE para 2030, adoptaban un enfoque pragmático que tenía en cuenta las nuevas circunstancias. Al objetivo de reducir las emisiones en un 40 %, con respecto a los niveles de 1990, se sumó el de alcanzar una cuota de energías renovables del orden del 27 % para 2030. Sin embargo, en esta ocasión, el objetivo de las renovables no se traduciría en objetivos vinculantes a nivel nacional, como en el marco de 2020, sino que sería vinculante a nivel de la UE. Se propuso un nuevo mecanismo de gobernanza para garantizar la coherencia entre los planes nacionales y la estrategia general de la UE. Hubo que esperar hasta julio de 2014 para que la Comisión propusiese un nuevo objetivo de eficiencia energética del orden del 30 % para 2030. El presidente designado de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, lo apoyaba expresamente.

La designación sobre los objetivos a largo plazo en materia de política energética y climática es una cuestión fundamental para la implementación estratégica del ámbito político, por lo que el debate sobre el marco de 2030 se trasladó al nivel de los jefes de Estado y de gobierno. Es importante señalar que el proceso de toma de decisiones del Consejo Europeo se articula en torno al principio de consenso (Artículo 15 del TUE), lo cual significa, en esencia, que se requiere unanimidad con opción de veto para cada gobierno. En 2007 y 2008, se acordaron el marco de 2020 y las partes fundamentales de su adopción, de conformidad con las condiciones de este procedimiento de toma de decisiones.

A la luz del consenso exigido en el Consejo Europeo y del anuncio público del Gobierno polaco de su intención de utilizar el veto para evitar decisiones desfavorables, quedó claro que el resultado de la cumbre dependería en gran medida de la disposición de Varsovia para llegar a un acuerdo. Al final, la política nacional polaca fue la que definió el alcance de las negociaciones relativas al marco de 2030 de la UE.

Elementos del acuerdo de 2030

Cuando se celebró la reunión del Consejo Europeo el 23 de octubre de 2014, solo se habían puesto en práctica algunos elementos del paquete aunque ya en la primavera de 2014 se le había encomendado al presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, investigar posibles vías para llegar a un acuerdo sobre el marco de 2030 de la UE. A pesar de los numerosos encuentros bilaterales de Van Rompuy en las capitales europeas, los Estados Visegrád, liderados por Polonia, se mostraban tan insatisfechos con el estado de las negociaciones como otros Estados miembros que querían ver sus intereses

individuales reflejados en las conclusiones. Por ejemplo, un grupo de países que incluía a España, Portugal y los países Bálticos quería vincular su mercado de la electricidad más estrechamente con el resto de Europa y solicitó un objetivo de interconexión vinculante. Sin embargo, Francia se opuso firmemente, tratando de evitar que se le impusiese la obligación de estrechar vínculos entre la Península Ibérica y su mercado de la electricidad. En consecuencia, tanto la estructura general de los objetivos como la satisfacción de los intereses individuales influyeron a la hora de llegar a un acuerdo sobre el marco global.

Finalmente, tres mecanismos fueron los responsables del acuerdo en el Consejo Europeo: un alto grado de ambigüedad en la formulación de las conclusiones, la garantía de poder cambiar las conclusiones únicamente mediante decisiones intergubernamentales consensuadas y las amplias transferencias y exenciones financieras a los Estados que conformaban la minoría de bloqueo.

La elaboración de fórmulas de compromiso en el Consejo Europeo se caracteriza por el principio según el cual todos los participantes deben de salir bien parados al final de las negociaciones. Con frecuencia, esto solo se puede conseguir mediante un alto grado de **ambigüedad** en las formulaciones que dé pie a distintas interpretaciones.

Para la mayoría de los Estados miembros del norte y el oeste de Europa, el compromiso con los objetivos de reducción de emisiones y los aumentos de la cuota de las energías renovables y de la eficiencia energética resultó fundamental de cara a la opinión pública de los respectivos países. En las conclusiones del Consejo Europeo, se abordaron estas tres áreas con objetivos cuantificados (40 %, 27 %, 27 %) y una fórmula “provisional” que abre la posibilidad de aumentar los porcentajes más adelante. En cuanto a la eficiencia energética, incluso se había notificado, previa evaluación, la posibilidad de pasar

al 30 % en los años siguientes. Al mismo tiempo, las conclusiones también reflejan las peticiones de los Estados miembros de Europa Central y Oriental, así como las de Reino Unido, porque ni el objetivo relativo a las energías renovables ni la fórmula para la eficiencia energética influirán de forma directa en las decisiones que se tomen a nivel nacional sobre la combinación energética y las estrategias nacionales. Así pues, no está prevista su implantación directa en los Estados miembros. Además, estos dos objetivos se sitúan a la cola del abanico de posiciones de negociación, lo que constituye otra concesión a los Estados miembros de Europa central y del este.

Igual de ambiguo es el texto que se refiere a la posibilidad de revisar las decisiones. Las conclusiones prevén una revisión de las decisiones del Consejo Europeo tras la Conferencia sobre el Cambio Climático que se celebrará en París en diciembre de 2015 (COP 21). En los Estados miembros noroccidentales esta cláusula se interpretó principalmente como una manera de abrir la puerta al incremento del mínimo del 40 % para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En cambio, los países de Europa central y del este hicieron hincapié en la idea de que el programa político sobre la mitigación de las emisiones estará más estrechamente relacionado en el futuro con los éxitos alcanzados en las negociaciones internacionales en el ámbito climático. Si estas resultasen insatisfactorias, las ambiciones de la UE se reducirían.

Por lo tanto, las conclusiones del Consejo Europeo no pondrán fin al debate sobre el marco de la política energética para 2030. Al contrario, insta a conseguir un compromiso renovado de cara al dossier previsto para los próximos meses, sobre todo tras la Conferencia de París. Esta situación implica un alto grado de incertidumbre en lo que respecta a los compromisos que la UE está dispuesta a asumir hoy en día.

Tanto las grandes divergencias entre las perspectivas de los Estados miembros en relación con la estructura y el contenido de la política sobre energía y clima de la UE después de 2020 como las preocupaciones de los gobiernos ante la posibilidad de una amplia interpretación de los resultados de las negociaciones por parte de las instituciones de la UE constituyen las principales razones por las cuales se afianzó el compromiso con la condición de exigir un acuerdo intergubernamental para cambiar ciertas disposiciones. La afirmación de que todos los elementos del marco político serán revisados por el Consejo Europeo conforma la prueba más clara del aumento de los requisitos de unanimidad. Más concretamente, los dirigentes de los Estados y Gobiernos se reservaron el derecho a abordar la implementación del régimen de comercio de derechos de emisión, las decisiones sobre los compromisos nacionales para reducir las emisiones en sectores no incluidos en dicho régimen (ETS) y los compromisos para el desarrollo de interconexiones y eficiencia energética. De este modo, Polonia (que quería reservar esta advertencia principalmente para la política sobre el cambio climático), Francia (interconexiones) y Reino Unido (eficiencia energética) tienen la certeza de que no se modificarían sin su consentimiento los parámetros centrales del marco acordado.

Las conclusiones del Consejo Europeo sobre el marco de 2030 para la política energética y climática representan un nuevo aspecto positivo del proceso de *intergubernamentalización* de la Unión Europea. A pesar de que los tratados no prevén una transferencia de competencias de ese calibre y de que el Consejo Europeo no puede actuar formalmente como un órgano legislativo, el resultado sigue siendo que estas decisiones son vinculantes políticamente. En los próximos años, será esencial ver cómo compite el "procedimiento legislativo ordinario", previsto en el

Artículo 294 del TFUE (en el que la Comisión presenta propuestas y el Parlamento Europeo y el Consejo tienen el mismo peso) con la influencia política del Consejo Europeo en este ámbito. Sin embargo, en este contexto parece difícil imaginar que, en el futuro, las formaciones pertinentes del Consejo podrían tomar las decisiones que exigen la mayoría, sin necesidad de una decisión previa de los líderes de Estado y de Gobierno. En los últimos años, muchas de las decisiones políticas sobre el clima tuvieron que ser aplazadas por falta de consenso entre los Estados miembros hasta que se alcanzara un acuerdo informal a nivel de los jefes de Estado y de Gobierno.

Si bien se observa una tendencia intergubernamental en la toma de decisiones en materia de política climática, también se hace gran hincapié en la planificación nacional de las políticas energéticas. Así pues, no solo aquellos gobiernos que en general suelen mostrarse escépticos hacia los nuevos objetivos de la UE a favor de la energía renovable y la eficiencia energética querían que se confirmase su capacidad para establecer su propia combinación energética en virtud del Artículo 194 del TFUE en las conclusiones finales, sino que también se incluyó una disposición para que los Estados más progresistas desde el punto de vista medioambiental no infrinjan la legislación de la Unión Europea en este terreno con sus medidas más ambiciosas. Las crecientes dificultades a las que previsiblemente se enfrentará la UE en el futuro para tomar decisiones conjuntas podría suponer una re-nacionalización de las políticas energéticas en la Unión. El diseño del nuevo mecanismo de gobernanza deberá tener en cuenta este obstáculo.

Al igual que con la aplicación del paquete de medidas para 2020, se aseguró el consentimiento de los Estados miembros de Europa central y del este solamente mediante la concesión

de importantes compensaciones financieras y exenciones a dichos Estados. A partir de 2021, se distribuirán certificados de emisiones del orden del 12 % de la producción total anual de la Unión entre los Estados miembros con un producto interior bruto inferior a la media y estos podrán disponer de ellos para su venta. Los Estados miembros tienen libertad para disponer de aquellos productos de la manera que elijan. Asimismo, los Estados miembros de Europa central y oriental podrán seguir asignando gratuitamente el 40 % de sus derechos de emisión en el sector de la electricidad.

Una consecuencia de estas amplias concesiones a los gobiernos de Europa Central y Oriental podría ser la *fragmentación* regional de la transformación hacia un sistema europeo hipocarbónico. Mediante la asignación gratuita, los costes derivados del sistema de comercio de derechos de emisiones para la energía basada en el carbón podrían reducirse de manera significativa. Incluso en el caso de que aumentasen los costes, estos podrían compensarse directa o indirectamente con los ingresos adicionales derivados de las subastas. Estas disposiciones, combinadas con una mayor flexibilidad en el diseño de la combinación energética, minimizarán la influencia de la Unión Europea en el sector energético de Europa Central y del Este. En consecuencia, la Unión Europea busca una transformación a dos velocidades: una para el este y otra para el oeste.

Implementando el nuevo marco

En los próximos meses, la Comisión deberá plasmar en textos legislativos los acuerdos políticos conseguidos por el Consejo Europeo, presentar propuestas legislativas y abordar cuestiones pendientes. Asimismo, esto constituirá un examen

práctico para la nueva Comisión de Jean-Claude Juncker. En el futuro, el comisario de Acción por el Clima y Energía español, Miguel Arias Cañete, será el encargado de preparar el contenido de este proceso. Maroš Šefčovič, en calidad de vicepresidente, será el responsable de la coherencia del programa de la Unión de la Energía.

Tres serán los dosieres centrales en el proceso de implantación a nivel europeo, todos ellos susceptibles de convertirse en un motivo de conflicto.

Reforma del régimen de comercio de derechos de emisiones

Hace tiempo que el régimen de comercio de derechos de emisiones (RCDE), instrumento clave de la política climática de la UE, necesita una reforma. Aunque todavía cumple su función de herramienta de control para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero en la UE generadas por la industria y la producción de electricidad, el sistema ya no envía señales de escasez al mercado, debido al excesivo número de certificados de emisión concedidos. Eso tiene como consecuencia una falta de la inversión en tecnologías bajas en carbono y eficiencia energética.

Durante el periodo en el que Connie Hedegaard ocupó el puesto de Comisario de Acción por el Clima, se presentó una propuesta legislativa en la que se solicitaba la introducción de una Reserva de Estabilización del Mercado a partir de 2021. En respuesta a esta propuesta, el Consejo Europeo acordó introducir “un instrumento para estabilizar el mercado de conformidad con la propuesta de la Comisión”. El motivo principal de conflicto durante los meses siguientes no será la cuestión de si establecer o no la Reserva, sino “cuándo”. Alemania, Reino Unido y Francia abogan por implantarla ya en 2017, mientras que Polonia apoya la propuesta de la Comisión de implantarla en 2021, respaldada por las conclusiones

del Consejo Europeo. Asimismo, la cuestión de si los 900 millones de subsidios que habían sido retirados del mercado a través del denominado “mecanismo de concentración” deben reincorporarse al mercado o incluirse directamente en la Reserva dependerá de la fecha de implantación de la misma. En este contexto, se revisarán, muy probablemente, por primera vez las consecuencias del compromiso del Consejo Europeo sobre las cuestiones detalladas de la política climática de la UE.

Reparto del esfuerzo en sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión

Casi la mitad de las emisiones de la UE están incluidas en el RCDE armonizado de la UE (industria y producción de electricidad). Con respecto a los demás sectores (sobre todo el transporte, la construcción y la agricultura), los Estados miembros acordaron hace años un reparto del esfuerzo diferente, basado en compromisos nacionales individuales. Entre 2005 y 2020, la reducción de emisiones del 21 % se enmarcó en el RCDE y el 10 % en objetivos nacionales establecidos para otros sectores. Esta estructura se mantendrá hasta 2030, si bien se incrementarán los objetivos hasta el 43 % para la reducción a través del RCDE y hasta el 30 % para las medidas nacionales aplicadas a otros sectores. El Consejo Europeo ha formulado dos criterios para definir los objetivos nacionales de reducción del 30 % en sectores no incluidos en el RCDE: por un lado, la reducción de emisiones perseguida a través de los compromisos nacionales debería oscilar entre el 0 y el 40 %, en comparación con los niveles de 2005. Por otro lado, debería distribuirse equitativamente, en función del rendimiento económico (utilizando para ello el PIB per cápita), y las dificultades de los Estados miembros más ricos para encontrar

alternativas rentables. Dado que cada Estado miembro encontrará razones para reducir su compromiso, la distribución del objetivo general generará, probablemente, un gran conflicto, dado que los países de Europa central y del este reclaman de nuevo más solidaridad a Europa occidental y al norte de Europa. Asimismo, el hecho de que el Consejo Europeo esté sujeto al principio de unanimidad dificultará la adopción de un acuerdo a lo largo de los próximos meses.

Unión de la Energía y sistema de gobernanza

Mientras que la mayoría de las condiciones del marco establecido para las decisiones de política climática ya han sido formuladas por el Consejo Europeo, la Comisión tendrá que hacer gala de una gran creatividad a la hora de presentar sus propuestas para la Unión de la Energía y el sistema de gobernanza. La libertad de acción otorgada por el Consejo Europeo para estructurar ambos procesos parece, en un primer momento, escasa, dado que la Comisión no podrá influir en la combinación energética de los Estados miembros. La Unión de la Energía tendrá que basarse en las herramientas existentes y, en última instancia y en términos de contenido, constituirá una continuación del programa político del mercado interno de la energía, probablemente con más medidas destinadas a aumentar la seguridad en el suministro de gas. Así pues, el impacto del proyecto podría ser meramente simbólico y actuar como sucedáneo de una política energética cada vez más renacionalizada.

El diseño del sistema de gobernanza se basará, probablemente, en el ya conocido Semestre europeo, pero incluso la definición de los indicadores de evaluación de los planes energéticos nacionales constituirá, en términos políticos, un compromiso muy delicado. En el caso de que fuese factible alcanzar un acuerdo, la cuestión del impacto de

las recomendaciones de la Comisión se convertiría otro frente abierto. Mientras sigan siendo meras recomendaciones, resulta poco probable que el proceso pueda ser efectivo.

El desarrollo de los dos proyectos y el consiguiente proceso de toma de decisiones políticas se llevarán a cabo en un marco en el que la Comisión y el Parlamento Europeo se enfrentarán a los gobiernos nacionales por la inminente pérdida de responsabilidad en cuestiones climáticas y energéticas.

En lo que se refiere a los tres dossieres, no solo será cuestión de “cómo”, sino también de en qué orden se tomarán las decisiones importantes. Más concretamente, la cumbre del clima que se celebrará en París en diciembre de 2015 será un gran hito con respecto a la vertiente de cambio climático del dispositivo de implementación. Dependiendo de cómo se midan las probabilidades de éxito de la cumbre de París, algunos Estados miembros podrán exigir una mayor rapidez en la adopción de las decisiones de octubre de 2014, mientras que otros intentarán posponerla. La naturaleza de la cláusula de revisión en las conclusiones, el requisito de unanimidad en materia de política climática y la experiencia pasada de los problemas derivados del ajuste de los objetivos climáticos de la UE inducen a pensar que nadie logrará modificar el objetivo de reducir las emisiones en un 40 % para 2030.

Conclusiones

El debate en torno a la política energética y climática para 2030 ha puesto de manifiesto la

existencia de diversos puntos conflictivos. La forma de abordar dichos conflictos determinará la futura dirección de la política energética y climática de la UE. Se concederá prioridad a la cuestión de si la reducción de emisiones debería continuar siendo el punto de referencia principal en materia de política energética. La pregunta subyacente más relevante es si los Estados miembros estarán dispuestos a ceder más poder a la UE en términos de política energética. El proceso de transformación previsto tendrá un impacto significativo en las estructuras de suministro de energía de cada Estado miembro, pero también ha demostrado que dicho proceso no podrá llevarse a cabo con éxito mientras existan 28 estrategias energéticas diferentes. En caso de que siga prevaleciendo en una mala coordinación en la política energética de los Estados miembros, los costes de la transformación serán, probablemente, significativos, dada la interdependencia entre los mercados energéticos de los diferentes Estados miembros. Sin embargo, un enfoque europeo totalmente integrado (un requisito, si se quiere implantar con éxito la *Hoja de ruta de la Energía*) infringe el Art. 194, Sección 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en el cual se reconoce la competencia de los Estados miembros sobre las estructuras de suministro de energía, y no hay muestras de que los Estados miembros estén dispuestos a renunciar a dicha competencia (cf. Fischer y Geden, 2012). Una realidad independiente de los diseños de cada Estado miembro en materia de política energética.

Avances hacia el mercado único digital europeo en 2014

Jorge Pérez Martínez, Carlos González Valderrama

Qué es el mercado único digital y por qué es necesario

En 2010, en plena crisis macroeconómica en Europa, se publicó la nueva estrategia europea para la próxima década con el nombre de Europa 2020. Esta estrategia, sucesora de la Estrategia de Lisboa, es la encargada de establecer los objetivos y acciones que permitirán no solo salir de la crisis, sino devolver a Europa a una senda de crecimiento deseado. Este crecimiento es caracterizado con tres adjetivos: inteligente, basado en el valor añadido resultante de la innovación; sostenible, reduciendo la huella de carbono de nuestra economía, e integrador, que busque la cohesión social y la disminución de la pobreza.

Estas ideas de cómo debe ser Europa en 2020 se tradujeron en la definición de unos objetivos concretos que permiten medir los avances realizados, así como el camino que falta por recorrer. De esta forma, la Estrategia Europa 2020 establece cinco objetivos: empleo, I+D, cambio climático, educación y lucha contra la pobreza y la exclusión social. Cada uno de estos objetivos está acompañado de una serie de indicadores, adaptados a la realidad de cada país,

que han de superar un cierto umbral para 2020.

Para poder cumplir con estos objetivos se han establecido siete iniciativas emblemáticas que permitan desarrollar el crecimiento inteligente, sostenible e integrador que promete la estrategia. La primera de estas iniciativas es la Agenda Digital para Europa, cuyo objetivo es la potenciación del uso de las nuevas tecnologías para favorecer la innovación y el crecimiento económico. Esta Agenda Digital para Europa, a su vez, está compuesta por siete pilares, siendo uno de ellos la consecución de un mercado único digital, en el cual nos centraremos en este informe.

Mercado único digital

Como ya hemos comentado, en 2010 Europa estaba en medio de una gran crisis económica, por lo que era necesario tomar medidas que nos permitieran salir de ella y recuperar el crecimiento perdido. Para ello, uno de los objetivos es aumentar la eficiencia de las empresas europeas y así situarlas en una mejor situación competitiva a nivel global, que a su vez permita generar empleo y recursos.

Además, otra tarea pendiente era reforzar la posición de Europa en la economía de internet. En un mundo cada vez más interconectado y global, la ausencia de empresas europeas en el sector digital se puede ver como una ausencia cada vez mayor en la economía mundial. Desde la aparición del mundo digital y especialmente de internet, hemos sido testigos de cómo innovaciones disruptivas han cambiado la situación competitiva de múltiples sectores, siendo capaces de redefinirlos por completo. De no corregir esta situación, Europa se enfrenta a la posibilidad de perder valor añadido en la medida que este sea capitalizado por empresas extranjeras.

Analizando las causas de esta situación, se puede señalar la inexistencia de un mercado único (regulación única) como un factor negativo para el desarrollo de las empresas en Europa, especialmente aquellas relacionadas con internet y la prestación de servicios transnacionales. La mayoría de empresas de internet están basadas en lo que se conoce como "coste marginal cero", es decir, que alcanzado un nivel de usuarios, el coste que supone para la empresa tener otro usuario tiende a cero mientras que no ocurre así con los ingresos que dicho usuario genera. Debido a esto, es necesario que las empresas alcancen una masa crítica de usuarios, es decir, necesitan grandes mercados, pudiendo llegar a operar de forma mundial en busca del máximo número de clientes potenciales. Por otro lado, internet también es utilizado por el resto de empresas como medio de difusión y venta de sus productos, ya que permite acceder a un mercado potencial mucho mayor comparado con las alternativas tradicionales.

Sin embargo, esta necesidad de grandes mercados contrasta con la realidad Europea, en la cual existe una unión política pero no así regulatoria en muchas materias. En la práctica, esto supone que las empresas deben adaptarse

a las distintas regulaciones para operar en cada Estado miembro, lo que se traduce en ineficiencias y mayores costes. Esta situación contrasta, por ejemplo, con el mercado estadounidense, dominador de la economía de internet, en el cual existe una única normativa que permite ofertar servicios a más de 300 millones de habitantes con una misma lengua.

Ante esta situación surge el concepto de mercado único digital. Europa, siendo uno de los mayores mercados mundiales, no tiene empresas potentes en internet, situación que hay que revertir en la medida de que cada vez internet abarca más y más ámbitos de nuestra economía. Por otro lado, la unificación de normativas, la mejora de la conectividad y la creación de un mercado único digital permitirá al resto de empresas mejorar sus eficiencias así como aumentar su mercado potencial a todos los Estados miembros de una forma sencilla.

Resumiendo, la consecución de este mercado único digital facilitará la prestación de servicios a lo largo de la Unión Europea, eliminando trabas administrativas y los costes asociados a tener que adaptar los servicios a la normativa de cada país. El resultado será la creación de un verdadero mercado único capaz de generar las economías de escala necesarias para el surgimiento y consolidación de las empresas, que a su vez genere crecimiento y empleo en Europa así como facilite a las empresas europeas poder competir a nivel europeo y global con las grandes empresas americanas y asiáticas.

Para abordar la creación de este mercado único digital se han definido 28 tareas específicas, cuyo objetivo es unificar la regulación referente a telecomunicaciones, *copyright* y protección de datos, gestión del espectro radioeléctrico y la aplicación de las leyes de competencia en aras de conseguir un verdadero mercado único digital.

Resumen del año 2014

Durante el año 2014 se han realizado actuaciones en numerosos campos con el objetivo principal de armonizar normativas a lo largo de la Unión Europea. A continuación se muestran las actuaciones más relevantes en función de su ámbito.

Copyright y protección de datos

Con respecto la problemática del *copyright* en un mercado único, estaba previsto que este año se publicase un Libro Blanco por parte de la Comisión Europea. El objetivo de la publicación de este documento era sintetizar la situación actual de la normativa, identificando los posibles problemas de la legislación para así facilitar la comprensión de la problemática y proponer posibles soluciones.

Para su elaboración se realizó previamente una consulta pública¹ acerca de una posible revisión de la normativa europea sobre el *copyright*. Esta consulta estuvo abierta desde el 5 de diciembre de 2013 hasta el 5 de marzo de 2014, obteniendo más de 9.500 respuestas, así como el envío de más de 11.000 mensajes aportando opiniones, quejas y sugerencias. Además de las respuestas de esta consulta pública, la Comisión Europea ha encargado distintos informes sobre la situación del *copyright* y su impacto en los últimos años², así como la realización de un encuentro entre partes interesadas a lo largo de 2013 con el título de *Licenses for Europe*.

La publicación de este Libro Blanco estaba prevista para mediados de 2014, pero finalmente se ha visto retrasada. Lo único que se conoce de esta posible reforma es lo que parece ser un borrador de dicho documento³ (*A copyright policy for Creativity and Innovation in the European Union*) filtrado en junio.

Este documento se centra en tres objetivos, analizando su situación así como proponiendo posibles vías de actuación.

En primer lugar analiza el problema de la inexistencia de un *copyright* europeo, lo que provoca que los contenidos estén protegidos por alguna de las 28 normativas nacionales. Una de las consecuencias derivadas de esta problemática es la incapacidad de los usuarios a acceder a determinados contenidos cuando están de viaje en un Estado miembro, en algunos casos aun cuando el usuario es suscriptor de dichos contenidos en su país de origen. Para mitigar estos efectos ya se ha aprobado (26 de febrero de 2014) la Directiva 2014/26/UE⁴, en la cual se aborda el problema de la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización *online* por parte de organizaciones gestoras de contenidos.

El segundo aspecto analizado es la armonización entre las políticas de *copyright* con el resto de políticas públicas para así garantizar un funcionamiento óptimo. Algunas de las políticas públicas que se analizan en este apartado son: la aplicación de los derechos en las búsquedas y enlaces digitales, el aprovechamiento de las nuevas posibilidades en la educación e investigación, la mejora del acceso a información a

¹ Ver: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2013/copyright-rules/docs/contributions/consultation-report_en.pdf

² Ver: http://ec.europa.eu/internal_market/copyright/studies/index_en.htm

³ Ver: [https://www.dropbox.com/s/0xcflgrav01tqlb/White %20 Paper%20%28internal%20draft%29%20%281%29.PDF](https://www.dropbox.com/s/0xcflgrav01tqlb/White%20Paper%20%28internal%20draft%29%20%281%29.PDF)

⁴ Ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0026&from=EN>

personas con discapacidad, la copia privada en el mercado único entre otros.

Finalmente este documento analiza el mercado del *copyright* y la cadena de valor para conseguir un funcionamiento óptimo de ambos y de sus agentes garantizando una recompensación justa.

Este texto no menciona la necesidad de realizar una gran reforma de la normativa a nivel europeo proponiendo un conjunto de medidas que adecuen las normativas vigentes en determinados aspectos para alcanzar una mayor armonización.

Gestión del espectro radioeléctrico (Programa de Política de Espectro Radioeléctrico)

La armonización de la gestión del espectro radioeléctrico es uno de los grandes desafíos de la Unión Europea. Hay muchos aspectos que justifican esta armonización: aspectos físicos, las ondas electromagnéticas no saben de fronteras siendo necesaria una coordinación internacional; económicos, es necesario una armonización de bandas de frecuencia que creen economías de escala y por tanto abaraten el coste del equipamiento, y estratégicos, es necesario ofrecer a los operadores de telecomunicaciones el espectro necesario para que desplieguen redes de nueva generación que permitan a su vez maximizar los beneficios que se derivan de una sociedad conectada. Sin embargo, también existen grandes obstáculos a una armonización total. Las competencias sobre la gestión radioeléctrica siempre han recaído en los Estados miembros, al ser considerado un bien de dominio público. De esta manera, han sido históricamente los países los encargados de su gestión y actualmente muestran muchas reticencias ante la pérdida de soberanía que supondría el traspaso

total de las competencias a Europa, principalmente debido a su gran importancia estratégica.

Ante esta problemática, en 2012 se publicó el Programa de Política de Espectro Radioeléctrico (PPER), que marcó las pautas a seguir; en 2014 se publica el primer informe⁵ sobre su implementación. Merece la pena destacar la necesidad de cooperación en la atribución de 1.200 MHz de espectro para 2015, ya que actualmente solo hay 990 MHz armonizados, los retrasos sufridos en algunos países en la atribución de la banda de 800 MHz, así como las propuestas para un uso compartido del espectro para determinados servicios.

Además, el 1 de septiembre de 2014 se publicó el informe⁶ sobre el inventario de espectro con las principales conclusiones obtenidas al poder disponer de forma armonizada y en un único sitio de toda la información referente al uso del espectro en los distintos Estados miembros.

Finalmente, este año también se han realizado avances relativos al futuro de la banda de frecuencia ultraalta (UHF), actualmente utilizada por la televisión digital terrestre (TDT). A finales de este año Pascal Lamy ha publicado la fórmula "2020-2030-2025" como resultado del estudio. Esta fórmula consiste en la utilización de la banda de 700 MHz por parte de los servicios de banda ancha inalámbrica en 2020 +/- 2 años, así como la necesidad de asegurar la estabilidad del resto de la banda para la TDT hasta 2030 proponiendo 2025 como fecha para hacer una revisión sobre el futuro de la misma.

⁵ Ver: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401178255384&uri=CELEX:52014DC0228>

⁶ Ver: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/ES/1-2014-536-ES-F1-1.Pdf>

Regulación referente a telecomunicaciones (Single Telecom Market)

Una de las mayores actuaciones de este año ha sido la tramitación, que no la aprobación, de un nuevo Reglamento Europeo de comunicaciones electrónicas. Este documento era el plan estrella de la comisaria Neelie Kroes, ya que para alcanzar un verdadero mercado único digital hay que haber sentado previamente las bases de un mercado único de telecomunicaciones que permita el desarrollo de una economía digital y fomente la innovación.

Este Reglamento ha recabado gran parte de la atención mediática debido a las fuertes consecuencias que puede tener en los operadores de telecomunicación la introducción del concepto de neutralidad de red, así como la eliminación del *roaming* a nivel europeo.

Es tal la importancia de dicho Reglamento y por tanto tan grandes las presiones de las partes interesadas que todavía no ha sido aprobado. La Comisión Europea aprobó una propuesta de Reglamento, pero ha sido enmendada posteriormente por el Parlamento Europeo y actualmente se está debatiendo en el Consejo. A continuación se explicarán las nuevas medidas propuestas por dicho Reglamento.

Autorización única

A pesar de estar hablando continuamente sobre los beneficios que se pueden derivar de un mercado único, los operadores de telecomunicaciones tienen que pedir licencias en todos los Estados miembros donde quieran prestar servicios de forma individualizada. Esta contradicción entre los objetivos buscados y la realidad administrativa ha fomentado la aparición del concepto de autorización única, mediante la cual un operador pueda prestar servicios en todos los

Estados miembros sin tener que solicitar estas autorizaciones individualmente.

El objetivo de esta medida era reducir las barreras de entrada de los mercados nacionales, impidiendo que los Estados puedan dificultar la entrada de competencia mediante distintas técnicas a la hora de otorgar estas autorizaciones. De la misma forma, esta autorización única, acompañada la introducción de productos europeos de acceso virtual, quiere reducir las barreras de entrada mediante una armonización que a su vez permita a los operadores reducir la carga administrativa y con ello sus costes.

Además esta propuesta, en última instancia, favorece la prestación de servicios transnacionales y con ello la aparición de operadores paneuropeos que pudieran competir globalmente e invertir en infraestructuras gracias a sus mayores capacidades de inversión y economías de escala. La eliminación de la fragmentación nacional por parte de estos operadores a su vez permitiría ofrecer mejores servicios y reducir el precio pagado por los mismos.

Este concepto fue eliminado por parte de las enmiendas del Parlamento.

Productos europeos de acceso virtual

La Comisión Europea en su Reglamento propone la creación de productos de acceso virtual normalizados a nivel europeo. Esta medida, junto a la autorización única, permitiría reducir las barreras de entrada a los mercados nacionales puesto que disminuiría drásticamente las tareas administrativas necesarias. Esta reducción de las barreras de entrada también puede verse como una amenaza a los operadores europeos, ya que la aprobación de estas medidas permitiría a un operador entrante prestar servicios en toda la Unión Europea de una forma muy sencilla, con tan solo establecerse en un Estado miembro.

Servicios en itinerancia (*roaming*)

El *roaming* era una de las medidas estrella de este Reglamento. La comisaria Neelie Kroes ha repetido numerosas veces la necesidad de eliminar esta diferencia en las tarifas, ya que no tiene sentido hablar de mercado único mientras se mantengan las diferencias en las tarifas pagadas por los ciudadanos en función del Estado miembro en el que se encuentren. Esta medida, además, es una de las más populares puesto que los ciudadanos también desean esta eliminación del *roaming* que les permita no tener que apagar el móvil en sus viajes por temor a las grandes facturas que la utilización de servicios en itinerancia pueden generar.

La eliminación total del *roaming* sería el último paso en el *glidepath* que ha ido reduciendo los costes de la prestación de estos servicios gradualmente a lo largo de estos últimos años, mediante los Reglamentos de Roaming I, II y III. Actualmente, tras la aplicación de la última reducción de las tarifas, las máximas cantidades que se pueden cobrar a un usuario en itinerancia son: 0,19 € por minuto al realizar llamadas, 0,05 € por minuto por la recepción de llamadas, 0,06 € por originar un SMS y 0,20 por originar un MB en itinerancia.

La Comisión proponía la eliminación de la diferencia en la tarificación de estos servicios, siendo necesario que los consumidores dispusieran de tarifas de itinerancia por defecto al nivel de las tarifas nacionales. Para ello fijaba el 30 de junio de 2016 como fecha límite para que los operadores lleguen a dichos acuerdos y se vea reflejado en las tarifas.

Tras su paso por el Parlamento este punto también ha sido enmendado, pero se ha mantenido su objetivo último, estableciendo el 15 de noviembre de 2015 como fecha límite para que los proveedores de itinerancia no cobren

“ningún sobrecoste en comparación con los servicios de comunicación móvil en el ámbito nacional a los clientes itinerantes de ningún Estado miembro por ninguna llamada itinerante regulada realizada o recibida, por ningún mensaje SMS/MMS itinerante regulado enviado ni por ningún servicio itinerante de datos regulados utilizado, ni impondrán tasas generales por poder emplear el equipo terminal o el servicio en el extranjero”.

Estas medidas han sido muy criticadas por parte de los operadores de telecomunicaciones, puesto que, según los operadores, la eliminación total del *roaming* implicará que los clientes nacionales serán los que, con sus tarifas, subvencionen el sobrecoste asociado a la prestación de los servicios en itinerancia no cobrado.

Neutralidad de red

El Reglamento propuesto por la Comisión también entra en la problemática de la neutralidad de red, así como la posible gestión del tráfico por parte de los operadores. Concretamente esta regulación diferencia entre dos tipos de servicios: los servicios de acceso a internet y los servicios gestionados. De esta forma, el Reglamento permite la aparición de un nuevo tipo de servicios con características distintas a las de los servicios de acceso a internet. A su vez protege los servicios de acceso a internet frente a estos nuevos servicios gestionados, ya que estos quedan supeditados a que “no se menoscabe de forma recurrente o continuada la calidad general de los servicios de acceso a internet”.

Además, se obliga a los proveedores de estos servicios a informar a sus clientes de cualquier técnica de gestión del tráfico que realicen en sus redes, así como de cualquier otro tipo de procedimientos que puedan alterar la calidad del servicio o la protección de sus datos personales.

El Parlamento, a su vez, ha mantenido la diferenciación realizada por parte de la Comisión entre los servicios de acceso a internet y los servicios gestionados que puedan ofertar los operadores. La oferta de estos servicios especializados queda restringida a que “únicamente se ofrecerán si la capacidad de la red es suficiente para prestarlos además de los servicios de acceso a internet y si no suponen un detrimento sustancial de la disponibilidad o la calidad de los servicios de acceso a internet”.

A pesar de que ambas normativas distinguen entre ambos servicios, los servicios de acceso a internet y los servicios especializados, estas definiciones han sido ampliamente criticadas por parte de las muchas partes interesadas, puesto que no dejan claro su alcance. En ninguna de las dos normativas se describen procedimientos para analizar si se está menoscabando o si suponen un detrimento sustancial de la disponibilidad o calidad de los servicios de acceso a internet. Únicamente se han definido los conceptos que, a falta de datos técnicos concretos sobre su aplicación, pueden posteriormente interpretarse de una forma más o menos rigurosa. Esta falta de precisión es especialmente relevante en este ámbito, al ser servicios que comparten unos recursos físicos comunes para su prestación a los usuarios.

Por otro lado, el 20 de noviembre de 2014 el consejo discutió un borrador⁷ sobre la problemática de neutralidad de la red, teniendo organizadas más reuniones en enero de 2015 sobre esta temática. En este informe se marcan las pautas generales sobre los principios básicos, gestión del tráfico, pluralismo y diversidad de la información, privacidad, transparencia y rendición de cuentas.

⁷ Ver: https://www.edri.org/files/CDMSI_20_November.pdf

Protección al consumidor

En lo referente a la protección al consumidor, el Reglamento aprobado por la Comisión establece la obligación a los operadores de suministrar información sobre la calidad de servicio, así como de aumentar la transparencia. Entre los datos que un operador tiene que publicar, destaca la velocidad real de carga y descarga, incluso en las horas punta, las técnicas utilizadas en caso de congestión de red o cualquier otra técnica de gestión de tráfico, así como el derecho de los usuarios a acceder a herramientas de evaluación independientes que les permitan comparar el rendimiento del acceso.

Por otro lado, en el capítulo 5 de dicho Reglamento se proponen medidas para facilitar el cambio de proveedor destacando entre ellas la prohibición de imponer el pago de cláusulas desalentadoras en caso de una portabilidad, teniendo que estar estas cuotas orientadas a costes, la realización de la portabilidad en un día y la devolución de cualquier crédito restante en tarifas prepago tras la anulación del contrato.

Otras medidas

Firma electrónica (*eSignature*)

Este año se ha aprobado un nuevo Reglamento⁸ relativo a la identificación electrónica en la Unión Europea, que deroga la directiva 1999/93/CE. La Comisión Europea ya había puesto de relieve que el aumento de la ciberdelincuencia constituía

⁸ Reglamento UE N° 910/2014 del Parlamento Europeo y del consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la directiva 1999/93/CE.

un gran obstáculo para la adopción de los servicios *online* por parte de los ciudadanos y por tanto un gran obstáculo para el desarrollo del círculo virtuoso de internet, siendo necesario tomar medidas que puedan contribuir a mejorar la seguridad en la prestación de estos servicios.

Además, la falta de armonización en los medios de autenticación e identificación electrónicos a lo largo de la Unión Europea ha provocado que, en la mayoría de casos, los ciudadanos de un Estado miembro no puedan utilizar los medios de identificación electrónica para identificarse en otro Estado miembro, impidiendo por tanto obtener los máximos beneficios que se derivan de un mercado único. En la práctica, esta falta de armonización dificulta las operaciones transfronterizas, creando obstáculos innecesarios a ciudadanos y empresas.

Debido a esta fragmentación de la regulación en los distintos Estados, el Reglamento propone “una armonización de estos sistemas de autenticación con el objetivo de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, aspirando al mismo tiempo a un nivel de seguridad adecuado de los medios de identificación electrónica y los servicios de confianza”.

De esta forma, el Reglamento establece por un lado las normas, procedimientos y condiciones en que los Estados miembros deben aceptar los medios electrónicos de identificación de otros Estados miembros. También establece las normas para los servicios de confianza, prestando especial atención a las transacciones electrónicas. Finalmente, establece el marco jurídico para las firmas y certificados electrónicos y otro tipo de servicios de autenticación.

Facturación electrónica

La facturación electrónica sufría de los mismos problemas que la firma electrónica a lo largo de la Unión Europea. A pesar de las campañas de concienciación sobre los beneficios de su utilización por parte de las instituciones públicas, su uso ha sido escaso, creciendo lentamente. Además, los Estados miembros que han apostado por su utilización han creado sistemas basados en la regulación nacional, no siendo interoperables con los sistemas de otros Estados miembros.

La falta de regulación en esta materia estaba provocando una fragmentación entre los distintos Estados miembros, con dos consecuencias principales. Por un lado constituye un coste añadido a las empresas, que ven cómo se dificulta la prestación de servicios transfronterizos al tener que adaptarse a procedimientos distintos. Por otro lado, impide los máximos beneficios que podrían obtenerse de la compartición de la información de forma compatible a lo largo de la Unión Europea.

De esta forma, la facturación electrónica, cuyo objetivo tenía que ser una simplificación de los procesos, se estaba convirtiendo en una barrera de entrada, dificultando estos servicios transfronterizos.

Para abordar este problema, el 16 de abril se aprobó la Directiva 2014/55/UE relativa a la facturación electrónica en la contratación pública, estableciendo una aceptación obligatoria de las facturas electrónicas que cumplan con la nueva normativa europea pero dejando libertad a que se puedan utilizar otras normas de forma simultánea en cada Estado, ya que este enfoque ha resultado ser el mejor compromiso entre armonización y flexibilización.

Perspectivas para 2015

Tras las elecciones europeas y el nombramiento de Jean-Claude Juncker, la creación de un mercado único digital se ha convertido en una de las diez prioridades que tiene la Comisión Europa. Juncker ha insistido en la necesidad de obtener, en los primeros seis meses de su mandato, avances en el mercado único digital, con medidas más ambiciosas en la reforma de la normativa de telecomunicaciones, *copyright* y compras y servicios *online*. Además, se tienen que conseguir avances en la ley de protección de datos europea.

De esta forma esperamos una gran actividad a nivel europeo en el 2015, especialmente en lo que se refiere al mercado único de telecomunicaciones. Concretamente podemos esperar que se comience a tramitar un nuevo Reglamento, aunque su aprobación se alargará durante más de un año. Con respecto a este Reglamento, hay que señalar dos elementos que serán especialmente relevantes: el *roaming* y la neutralidad de red.

En lo que respecta al *roaming*, hay que señalar que, pese al interés generalizado de los gobiernos e instituciones en su eliminación, existe un gran debate sobre cómo abordarlo. En línea con esta temática están las recientes reticencias mostradas por España y especialmente Grecia y Chipre que, al ser receptores netos de turistas, se oponen a la eliminación por completo del *roaming*, tal y como se está proponiendo. Esto es debido a que el borrador actual pretende que estos costes sean asumidos en gran parte por los países en los que se prestan estos servicios. Por otro lado, estos países abogan por una eliminación rápida del sobrecoste cobrado a los usuarios, pero con otro tipo de reparto de costes entre los operadores. Es tal la problemática asociada a esta decisión que el Consejo ya ha mostrado su decisión de mantener este sobre-

coste hasta al menos 2018, fecha en la que se pedirá a la Comisión las medidas necesarias para su eliminación por completo. Hasta esta fecha se continuará con el *glidepath* de reducción de tarifas y se ha propuesto la inclusión de un paquete básico de conectividad gratuito con 5 minutos de llamadas y 5 MB gratis. Estas medidas tienen que ser debatidas en las distintas instituciones europeas, donde se espera una dura lucha por las posturas enfrentadas de Consejo y Parlamento.

La temática de neutralidad de red va a ser otro campo muy importante en este 2015 por las implicaciones en los servicios que puedan prestar los operadores de telecomunicación y las repercusiones en el ecosistema de internet que puedan provocar estos servicios. Además, el recién nombrado vicepresidente para el mercado único digital, Andrus Ansip, ha señalado este ámbito como una de sus prioridades. En una de sus recientes declaraciones ya ha avisado sobre sus intenciones: "internet es universal y debería permanecer libre y abierto, y por tanto este principio debería formar parte de la ley".

Por otro lado, habrá que seguir muy de cerca la evolución de este debate en EE. UU. tras la reclasificación de los servicios de acceso a internet. Estos servicios eran considerados como "servicios de información", por lo que no podían ser regulados por la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) por falta de competencias. Ante esta situación, el 26 de febrero la FCC ha aprobado su reclasificación como "servicios de telecomunicaciones" y les ha impuesto fuertes medidas para la protección de la neutralidad de la red. Entre las más destacadas se incluyen: la prohibición de cualquier bloqueo o degradación no justificada, la prohibición de lo que se conoce como priorización pagada, es decir, que los operadores puedan cobrar a las empresas de internet por priorizar su tráfico y la imposición

de fuertes condiciones de transparencia a los operadores. Esta decisión ha levantado gran polémica en EE. UU. al recibir fuertes críticas por parte de los operadores fijos y el partido Republicano, siendo de gran importancia su evolución para abordar esta problemática en Europa.

Otro aspecto en el cual esperamos actividad en 2015 es en el *copyright*. Tras el retraso en la publicación del Libro Blanco planificado para este año, esperamos que sea 2015 el año en el cual se aborden las principales problemáticas. Uno de los principales objetivos es solucionar la problemática relacionada con el *copyright* europeo ante la dificultad de gestionar las 28

normativas nacionales en un entorno como internet que no tiene fronteras. Otros puntos importantes serán la lucha contra la piratería y establecer mecanismos de remuneración justos.

Finalmente, esperamos fuerte actividad en lo que se refiere a seguridad y privacidad en el mundo *online*, así como la posible regulación de los gigantes de internet con posiciones monopolísticas. Habrá que seguir muy de cerca la propuesta de desagregación de los servicios de búsqueda del resto de negocios aprobada por el Parlamento, así como posibles nuevas propuestas en otros sectores de la economía digital y sus consecuencias.

La Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP): cómo lograr un buen acuerdo para Europa

Vicente Palacio

Introducción: el TTIP, dos años después

Dos años después de su inicio, las negociaciones en torno a la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP)¹ han alcanzado un punto crítico en algunos asuntos pendientes. Dichas cuestiones determinarán las relaciones entre EE. UU. y la Unión Europea, así como su posición internacional relativa en ámbitos tan diversos como el poder financiero, la influencia política y las políticas sociales, energéticas y medioambientales en relación con las potencias emergentes.

En febrero de 2013, el presidente de EE. UU., Barack Obama, y el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, anunciaron planes para trabajar de forma conjunta en un acuerdo comercial entre EE. UU. y la UE denominado TTIP y, en junio de ese mismo año, dieron comienzo

las negociaciones. En marzo de 2014 se filtró un borrador de la propuesta, que después se hizo público para su consulta. La finalización del acuerdo, en un principio prevista para finales de 2014, se pospuso hasta 2015 y, desde entonces, sobre el proceso han influido importantes condicionantes políticos. Tanto la evolución de las posiciones de negociación de ambas partes, como las reacciones de China, Rusia y Brasil durante los dos años transcurridos desde el inicio de las negociaciones en 2013, sugieren que el TTIP constituye una reordenación de la geopolítica europea y estadounidense, un cambio que está teniendo lugar en un momento en el que EE. UU. vuelve a tomar impulso tras una crisis de la que Europa aún no ha conseguido salir del todo.

La octava y novena ronda de negociaciones TTIP en febrero (Bruselas) y abril (Washington) durante el año 2015 deberían suponer un punto de inflexión en un proceso más extenso de lo previsto. En efecto, estas negociaciones forman

¹ Siglas del inglés Transatlantic Trade and Investment Partnership.

parte de un proceso de reajuste mucho más profundo, por parte de EE. UU. y la Unión Europea, a un escenario geopolítico cambiante. Sin embargo, el discurso oficial de la Comisión Europea siempre ha mantenido que el propósito de la TTIP era eliminar los aranceles industriales y agrícolas; abrir los mercados de servicios y contratación pública; coordinar la regulación que afecta a los fabricantes, el sector bancario y las normas de seguridad; establecer reglas internacionales en cuestiones financieras y abordar cuestiones comerciales similares. Según las estimaciones iniciales del informe preparado por el Centro de Investigación sobre Política Económica (CEPR), el aumento del comercio y la reducción de los aranceles que se prevén con este acuerdo harían aumentar el PIB europeo en un 0,5 %. Dado que las economías de Europa y EE. UU. representan el 46 % del PIB global, la liberalización del comercio entre ambos también tendría un impacto positivo en las economías de otros países líderes en exportación. El acuerdo TTIP también tendría efectos secundarios positivos para otros países, aunque aún no está claro si revitalizaría las negociaciones comerciales multilaterales posteriores a Bali en la Organización Mundial del Comercio (OMC), o si sería compatible con los acuerdos de libre comercio interregionales ya existentes (como Mercosur o las nuevas negociaciones sobre el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica [TPP], que está previsto concluyan en junio de 2015)².

A medida que las negociaciones han ido avanzando, las rondas se fueron centrando cada vez menos en los beneficios económicos en sí (poco

relevantes, según algunos informes) y más en los aspectos **políticos**. Desde que se debatió por primera vez en junio de 2013, el acuerdo propuesto se ha convertido en un modo cada vez más utilizado por los dos socios en la mesa de negociaciones para reafirmarse tanto internamente como de cara al otro. Sin embargo, parece que avanzar hacia un acuerdo final no va a ser fácil en medio de cambios geopolíticos, la ralentización económica en los países emergentes y, sobre todo, las limitaciones políticas a nivel nacional e institucional.

El cambio geopolítico y las negociaciones sobre el TTIP

El TTIP se concibió principalmente como una forma de reequilibrar el poder mundial entre, por un lado, los países emergentes (BRICS), y, por otro, EE. UU. y Europa actuando como un solo bloque. El comercio nunca ha sido neutral; siempre ha pertenecido al ámbito de la “política por otros medios”, una cuestión muy delicada en las relaciones internacionales. El inicio de las negociaciones hacia un acuerdo transatlántico coincidió con los primeros signos de caída en el crecimiento del mercado interno en Brasil, la desaceleración de las economías china y rusa y la caída en los precios de los productos básicos. Como era de esperar, en este tiempo las potencias emergentes como China, Rusia y Brasil han intentado, de una forma u otra, alterar el *statu quo* mundial. Las ambiciones territoriales de China en Asia han generado tensiones con EE. UU. y Japón³, y la nueva Rusia de Putin ha

² El TTIP y el TPP rechazan abiertamente el principio de la “nación más favorecida” (un pilar de los sistemas del GATT y la OMC) ofreciendo concesiones y un mayor acceso a los mercados de EE. UU. y la UE exclusivamente a los países signatarios. El TPP se ha creado para eliminar las barreras comerciales entre EE. UU. y once países asiáticos, incluyendo a Japón pero no a China.

³ El TTIP y el TPP rechazan abiertamente el principio de la “nación más favorecida” (un pilar de los sistemas del GATT y la OMC) ofreciendo concesiones y un mayor acceso a los mercados de EE. UU. y la UE exclusivamente a los países signatarios. El TPP se ha creado para eliminar las barreras comerciales entre EE. UU. y once países asiáticos, incluyendo a Japón pero no a China.

jugado la baza de la geopolítica en el espacio postsoviético, apropiándose de Crimea y avivando las llamas del conflicto civil en Ucrania. El Brasil de Dilma, a pesar de la retórica, ha mantenido las distancias con EE. UU. en ámbitos que van desde el comercio internacional hasta las políticas regionales (Mercosur, Unasur). Finalmente, aunque los líderes de los BRICS (Brasil, Rusia, China, India y Sudáfrica) no expresaron formalmente su oposición en bloque al acuerdo TTIP en la Cumbre de Fortaleza en julio de 2014, sí han expresado en privado sus reservas ante la iniciativa. El hecho de que no todos los países fuera del TTIP vayan a salir ganando confiere a este plan una fuerte dimensión geopolítica, al igual que lo que ocurre con otros asuntos espinosos como la no proliferación nuclear, los derechos humanos y el cambio climático.

Las recientes actuaciones de otras potencias mundiales suponen, sin duda, una mayor presión para los equipos encargados de negociar el TTIP. Si EE. UU. y Europa quieren guardar las apariencias y reafirmarse como impulsores de las normas internacionales de buen gobierno, deberán alcanzar un acuerdo pronto. Y no cualquier tipo de acuerdo. No conseguirlo supondría una enorme pérdida de credibilidad y prestigio para ambos que debilitaría sus posiciones de negociación con China y Rusia, y minaría la efectividad de otras iniciativas de libre comercio como el recién negociado TPP y la Alianza del Pacífico.

Turbulencias internacionales: la ralentización económica en los mercados emergentes

La ralentización de los mercados emergentes prevista para 2015-2016 podría tener ciertos efectos desestabilizadores en la próxima fase de negociaciones. Los BRICS se enfrentan ahora a nuevos

desafíos económicos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) rebajó las previsiones de crecimiento económico mundial al 3,5 % para 2015 y al 3,7 % para 2016 en el informe de *Perspectivas Económicas Mundiales (World Economic Outlook)* de enero de 2015, que auguraba un menor potencial de crecimiento para los mercados emergentes. El crecimiento previsto para China, donde se espera que la economía sufra una ralentización gradual, se ha reducido en un 0,3 % (hasta el 6,8 %) y se prevé que el crecimiento de Brasil caiga un 1,1 % (hasta el 0,3 %). Las previsiones para Rusia son aún peores: una caída del 3,5 %, que provocará una fuerte recesión según el FMI. Este también prevé precios del petróleo más bajos y una mayor depreciación del euro y del yen. En cambio, según las previsiones, la economía estadounidense crecerá un 3,6 % y el crecimiento en la eurozona se contraerá ligeramente (un -0,2 %, hasta el 1,2 %). Ambos socios podrían beneficiarse mucho de la bajada en los precios del petróleo, el tipo de cambio bajo del euro y una flexibilización de las condiciones de préstamo. Sin embargo, los países de la eurozona aún hacen frente al riesgo de la deflación permanente y la elevada tasa de desempleo. Además, el endurecimiento de la política monetaria de EE. UU. podría hacer que los mercados financieros de los países emergentes se volvieran más volátiles.

Aquí la interdependencia importa mucho: los fuertes vínculos entre exportación y flujos de inversión extranjera directa impiden afirmar que la ralentización en Rusia o China vaya a acelerar el apoyo a un acuerdo TTIP en EE. UU. y Europa. En otras palabras, mientras que la geopolítica se puede considerar un juego de suma cero, no sucede lo mismo con la economía mundial. Además, la instrumentalización de las reglas de comercio global por motivos geopolíticos tiene sus límites: como mostró el éxito relativo de la

Ronda de Doha de la OMC celebrada en Bali en diciembre de 2013, los asuntos relativos a la gobernanza mundial también importan. Sin embargo, ambos socios parecen estar atrapados entre dos imperativos políticos opuestos: ocuparse de asuntos geopolíticos y trabajar de forma responsable por una buena gobernanza global. En vista de todo lo anterior, parece razonable concluir que la ralentización económica de los BRICS no es una buena noticia para EE. UU., la Unión Europea o las negociaciones TTIP en curso.

EE. UU. y la UE: factores internos

Además de las dinámicas del mercado emergente y la geopolítica, las políticas internas también jugarán un papel decisivo en las negociaciones sobre el TTIP que tendrán lugar en 2015 y 2016.

En **EE. UU.**, los partidarios del TTIP deben superar una resistencia nacional considerable, aunque aún no está claro si constituirá un tema relevante durante la campaña presidencial de 2016. Los congresistas estadounidenses de ambos bandos han expresado en repetidas ocasiones su oposición a la “vía rápida” para acuerdos de comercio internacional como el TTIP y el TTP (sin la cual resulta muy difícil negociar acuerdos importantes). Dado que muchos votantes estadounidenses de izquierdas creen que los acuerdos de libre comercio ponen en peligro la protección medioambiental, los derechos laborales e importantes normas de seguridad, los representantes demócratas tienden a evitar cualquier compromiso político que pueda hacerles perder apoyo electoral. Por su parte, y a pesar de mostrarse partidarios del libre comercio desde una perspectiva teórica, los republicanos podrían ser reacios a dar su apoyo a un acuerdo que otorgue

una victoria política al presidente Obama. Asimismo, la renovación de la Autoridad para la Promoción del Comercio (Trade Promotion Authority, TPA) que pedía el Presidente Obama en el sexto Discurso del Estado de la Unión el 20 de enero de 2015, no fue una propuesta bien recibida. Demócratas como Harry Reid (el líder mayoritario del Senado en aquel momento) temían que apoyar la vía rápida perjudicaría al partido en las elecciones de mitad de mandato de noviembre de 2014.

Puesto que los Republicanos controlan de nuevo el Senado, las perspectivas de que se alcance un acuerdo entre el presidente y el Congreso acerca de la TPA no han mejorado, a pesar de las pretensiones republicanas de apoyar el libre comercio. Entre las opciones para salir del punto muerto actual se baraja la posibilidad de “sortear” el sistema de vía rápida de la Ley de Comercio de 1974 (Trade Act of 1974) mediante la creación de TPA específicos que abarquen ciertos países y cuestiones específicas como el medioambiente, los derechos laborales, o la salud, y dando un papel más importante a los congresistas implicados directamente en las negociaciones. No obstante, dado que la amenaza de una recesión grave se cierne sobre los aliados europeos de EE. UU., las implicaciones en materia política y de seguridad del acuerdo TTIP podrían impulsar un apoyo bipartidista al acuerdo desde EE. UU.

En cambio, en la **Unión Europea** no es de esperar que, a corto plazo, una urgencia geopolítica empuje a firmar un acuerdo final. A diferencia de EE. UU., Rusia y China, la UE no ha querido asumir un papel de actor geopolítico. Europa carece de una *gran estrategia* de dominio y continúa manteniendo una perspectiva postmoderna del orden mundial, una actitud que permanecerá aún más arraigada mientras la eurozona se esfuerce por recuperarse y la brecha

entre el norte y el sur de Europa no se cierre. Parece que será más difícil alcanzar el consenso sobre la conveniencia de un acuerdo transatlántico en Europa, donde el posicionamiento geopolítico no tiene la importancia que se le da en los debates de ratificación del Congreso de EE. UU.

La resistencia europea ante un pacto de liberalización del comercio se puede atribuir principalmente a los efectos de las bajas tasas de crecimiento, la elevada tasa de paro (especialmente en los Estados de la periferia sur del continente), el aumento del sentimiento proteccionista, el malestar social y el clima general de descontento político. A pesar de los esfuerzos políticos por “vender” el acuerdo como un mecanismo para estimular el crecimiento y restaurar la economía europea, el hecho de que la opinión pública atribuya los daños colaterales de la Gran Recesión Americana en gran medida a la integración económica y financiera transatlántica supone un freno a la hora de plantear un enfoque “liberal”.

Convergencia y divergencia en 2015-16

Las negociaciones en curso están poniendo de manifiesto las barreras políticas, sociales y económicas entre los socios transatlánticos. La octava ronda de negociación celebrada en Bruselas del 2 al 6 de febrero de 2015 bajo el auspicio de la comisaria de Comercio de la EU Cecilia Malmström y el representante de Comercio de EE.UU. Michael Froman, no despejó todas las dudas acerca de la viabilidad de un acuerdo. Ello ocurre en un momento en el que el Plan Juncker de 315.000 millones suscita escepticismo en Europa (especialmente en los países del sur y Francia) respecto a la tan anunciada “recuperación” económica y a los beneficios reales de un acuerdo comercial con EE. UU., que podría acarrear elevados costes sociales. Disponemos de estimaciones del

número de empleos que se crearían como resultado el TTIP, pero no de cuántos se destruirán.

Aunque los negociadores han avanzado en asuntos como las barreras técnicas al comercio, las empresas estatales, las aduanas, el fomento del comercio, o los servicios de telecomunicaciones, todavía tienen que hacer frente a cuestiones que los europeos consideran críticas, como son los derechos laborales, la seguridad del consumidor y la protección medioambiental. En todo ello, como suele decirse, el diablo está en los detalles.

Por tanto, no es ninguna sorpresa que las cuestiones más delicadas tengan una enorme carga política. La primera de ellas en la inclusión de un mecanismo de arbitraje de diferencias entre el inversor y el Estado (ISDS), por el cual los inversores extranjeros podrían llevar ante un tribunal de arbitraje casos contra los gobiernos de países en los que han invertido si consideran que se ha atentado contra sus intereses financieros. Otro punto crucial es la regulación del sector financiero (en especial la que afecta a los derivados que actualmente no están regulados y a instrumentos similares), dado que los mercados de la UE y EE. UU. están estrechamente integrados. Existe una corriente de opinión en Europa, bastante justificada, de que no merece la pena firmar un acuerdo como el TTIP si este no protege la integridad financiera de Europa ante futuras crisis parecidas a la de las hipotecas *subprime* en 2008. Finalmente, además del tira y afloja de las negociaciones sobre la inclusión de un instrumento ISDS o los sectores agrícola, audiovisual y financiero, también se debería tener muy en cuenta la coyuntura económica que atraviesa Europa. La Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo (INTA) tenía previsto presentar una resolución sobre el TTIP en la sesión plenaria de mayo de 2015; para entonces, un deterioro grave de las condiciones

económicas de la eurozona podría conllevar el fracaso de las negociaciones.

El liderazgo del Parlamento Europeo

El entramado institucional de Europa también podría ralentizar las negociaciones, impidiendo incluso que lleguen a buen puerto. A este respecto, no se debería olvidar que tanto los *lobbies* sectoriales de los Estados miembros como los ciudadanos europeos afectados por la crisis tienen una alta sensibilidad a las cuestiones relacionadas con bancos y grandes corporaciones. No cabe duda de que el Parlamento Europeo, la única institución de la Unión cuyos miembros deben rendir cuentas directamente ante los votantes europeos, desempeñará un papel decisivo en el proceso. Asimismo, no serán menos relevantes los parlamentos nacionales, que podrían tener la última palabra en caso de celebrar un acuerdo global que incluyese cuestiones de grandes inversiones.

Paradójicamente, la decisión final sobre las cuestiones delicadas que se resolverán durante la última etapa del proceso TTIP la tomará el Parlamento Europeo, una institución frecuentemente criticada e infravalorada. La buena noticia es que se ha avanzado mucho en cuanto a la transparencia de las negociaciones. Gracias a la presión ejercida por organizaciones de la sociedad civil europea, en otoño de 2014 el presidente de la INTA, Bernd Lange, ordenó que se anunciase públicamente el mandato de negociación del Consejo Europeo, que había permanecido oculto hasta entonces. Este fue el primer paso para paliar la falta de transparencia que había ensombrecido las negociaciones desde el principio. Posteriormente, la Comisaria Malmström ha incidido mucho en este aspecto.

Sin embargo, sería imposible llegar a ningún acuerdo sin un consenso trasversal dentro del Parlamento Europeo. En principio, el acuerdo del TTIP cuenta con el apoyo de los grupos mayoritarios del Parlamento Europeo (el Partido Popular Europeo de ideología de centro-derecha, el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas y el Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos), que ven el TTIP como un medio para promover el empleo y el crecimiento en Europa. No obstante, algunos grupos centrados en cuestiones sociales o medioambientales, como el Partido Verde y la Izquierda Unitaria, se han mantenido al margen o han rechazado el proceso abiertamente.

En lo que respecta a este importante factor de consenso, el grupo de Socialistas y Demócratas del Parlamento merece especial atención, cuantitativa y cualitativa. En primer lugar, los Socialistas disfrutaban de la segunda posición en la Eurocámara desde las elecciones de mayo de 2014, con 191 escaños, frente a los 221 del Partido Popular Europeo, los 70 escaños de los Conservadores y Reformistas o los 67 de la Alianza de los Demócratas y Liberales. En segundo lugar, llegados a este punto, tal y como sucede en otras cuestiones, el grupo de socialistas y demócratas será clave para alcanzar un acuerdo favorable al TTIP. Los Socialistas se muestran reticentes a aceptar varios de los principios propuestos y exigen normas que protejan los derechos de los trabajadores y el medioambiente, así como la inclusión de una legislación común vinculante sobre transacciones financieras. Esto les coloca en una posición idónea para servir de puente entre las dos partes. Un acuerdo muy amplio, de naturaleza comprensiva, sobre el TTIP tendría que venir ratificado por los 28 Estados miembros de la Unión, lo cual dificultaría mucho el proceso. En caso de que se alcance un pacto más limitado –lo cual parece

más probable— la ratificación correría a cargo exclusivamente del Parlamento Europeo. En cualquier caso, una buena estrategia para facilitar el camino a la ratificación parlamentaria consiste en favorecer el acercamiento con el Partido Verde y la Izquierda Unitaria del Parlamento Europeo que actualmente rechazan el acuerdo e intentar construir coaliciones fuertes sobre esta cuestión, en especial en vista de las ganancias de estas fuerzas políticas a nivel nacional durante las elecciones de Grecia, y las previsiones de éxito para sus homólogos en España en las elecciones generales del país a finales de 2015.

Recientemente, el Partido Socialista Europeo se ha centrado en otros tratados similares, señalando el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea (CETA)⁴ como fuente de inspiración para continuar con las negociaciones del TTIP, en especial en lo que concierne al ISDS. Las principales directrices de los Socialistas incluyen, entre otras, asegurar la plena capacidad reguladora de los Estados; el tratamiento equitativo de inversores nacionales y extranjeros en la UE; la capacidad de los Estados de reestructurar y renegociar la deuda soberana sin poner en riesgo los procedimientos de protección de inversiones; o la creación de un Tribunal de Comercio e Inversiones imparcial con capacidad para impartir justicia en casos de protección de inversiones.

El próximo paso: hacer del TTIP un acuerdo favorable para Europa

Las diferencias que existen hoy en día entre los dos socios se deben, en su mayoría, al distinto modo en que les están afectando los factores

políticos. En primer lugar, las circunstancias económicas y sociales posteriores a la crisis que conforman sus respectivas posiciones son muy diferentes. En segundo lugar, las discrepancias entre sus respectivas “culturas estratégicas” marcan una gran diferencia en sus percepciones, expectativas y actitudes.

La representante de Comercio Malmström ha afirmado que el punto central del acuerdo consistiría en “librarse de una burocracia excesiva”. Sin embargo, los intereses en juego van mucho más allá. ¿Podemos hacer más compatibles las regulaciones de EE. UU. y la UE sin que las normas de protección de la salud, seguridad, medioambiente o de los consumidores se resientan? Aparentemente, estadounidenses y europeos están avanzando en una misma dirección, intentando aumentar su ventaja estratégica internacional. Pero ambos juegan en terrenos algo diferentes. Las diferencias más irreconciliables entre ambas partes están relacionadas con los derechos laborales, la protección medioambiental y la regulación del mercado financiero, cuestiones al fin y al cabo de gran relevancia global.

Europa tiene una gran oportunidad para llegar a un acuerdo sobre comercio e inversiones con EE. UU., pero dicho acuerdo debe ser equilibrado. Los negociadores europeos deberían dejar claro a sus homólogos estadounidenses que, dada la situación política y social por la que atraviesa Europa, no pueden ponerse en peligro los avances logrados hasta ahora en el plano económico y social. Hasta el punto de que en este momento, para los europeos sería preferible incluso no llegar a un acuerdo que firmar un mal acuerdo.

Por otro lado, la UE no debería conformarse con alcanzar un acuerdo “minimalista”, es decir, un pacto rápido para 2015 basado en la eliminación de barreras no arancelarias pendientes. Ello

⁴ Siglas del inglés Canada-EU Comprehensive Economic Trade Agreement.

solamente conllevaría beneficios económicos y políticos dudosos o, en el mejor de los casos, demasiado modestos. Incluso si se llegase a un acuerdo provisional en 2015, esto no solucionaría las cuestiones más importantes. Pero al mismo tiempo, plantear un acuerdo “maximalista”, es decir, un pacto “global” que incluya todas las áreas y cláusulas, parece poco realista en la actualidad.

Por lo tanto, se debería explorar una tercera vía si los europeos pretenden que este proceso llegue a buen puerto. Del lado europeo, la Comisión Europea, con su papel de negociadora, así como el Parlamento Europeo, como depositario de la legitimidad democrática y como agente decisivo para llegar a la ratificación final, deberían establecer límites claros sobre cuestiones pendientes delicadas del TTIP, incluso si las negociaciones se prolongaran más allá de 2016. Esto incluiría los siguientes puntos, que deberían incorporarse a la novena ronda (abril de 2015, en Washington) y siguientes:

- Rechazar la inclusión de la cláusula de arbitraje de diferencias entre inversor y Estado (ISDS), al menos en la forma en que está articulada hoy en día (primer pilar, acceso a mercados). Las salvaguardias y mecanismos proporcionados por el CETA entre Canadá y la UE para garantizar poderes para la regulación del Estado podría servir como fuente de inspiración para el TTIP. Sería especialmente

importante crear un Tribunal de Comercio e Inversiones para juzgar los casos de protección de la inversión.

- En cuanto que es también un tratado para la inversión, el TTIP debería incluir un capítulo de cooperación financiera con el compromiso expreso por ambas partes de eliminar las malas prácticas de los bancos y evitar futuras crisis (segundo pilar, cooperación en materia de reglamentación). O a falta de ello, EE.UU. y la UE deberían llegar a acuerdos firmes en este terreno fuera del TTIP que compensen esa carencia.
- Verificar que las amplias garantías que se incluyen en el capítulo de Desarrollo Sostenible (como derechos laborales y normativas medioambientales) se recogen en el pacto (tercer pilar, adopción de normas).
- La Comisión Europea, de acuerdo al compromiso de su representante de Comercio, Cecilia Malmström, debería garantizar la transparencia del proceso negociador, incorporando la visión de los ciudadanos europeos y de los grupos sectoriales nacionales afectados por el TTIP. De nuevo, la Comisión y el Parlamento deben ir de la mano durante las próximas rondas negociadoras. Ello facilitaría el camino para las negociaciones en curso y para una eventual ratificación del tratado por el Parlamento Europeo.

El sistema financiero de la Unión Europea

Domènec Ruiz Devesa

Introducción

El sistema financiero tiene por finalidad canalizar recursos hacia la economía real. Sin embargo, la crisis financiera y económica que se inicia en EE. UU. en el verano de 2007 ha puesto de relieve que el sector financiero de la economía ha estado muy sobredimensionado respecto al resto de actividades productivas y de servicios, en un fenómeno que se ha denominado “financiarización”.

De este modo, las finanzas se han convertido en una actividad en sí misma, caracterizada por la generación de beneficios a través de la especulación de activos, ya sean estos acciones, títulos de deuda pública, divisas, derivados, etc. Este proceso es típico de las economías capitalistas maduras, en donde esta evolución secular ha coincidido, y no por casualidad, con una serie de políticas públicas que han desregulado el sector (véase como ejemplo Basilea 2) o lo han liberalizado en el plano internacional (fin del sistema de tipos de cambio fijos conocido como Bretton Woods en 1971-1973, el Acta Única Europea, etc.). Entretanto, la política fiscal ha tendido, a partir del triunfo de Thatcher y Reagan en 1979-1980, a disminuir la imposición sobre el

capital, lo que ha contribuido a aumentar la desigualdad de la riqueza, como bien han puesto de relieve autores como José Víctor Sevilla o Thomas Piketty entre otros.

Lo cierto es que el propio término de sistema financiero no deja de ser problemático, en tanto cuanto con el mismo se está designando a un conjunto de entidades mercantiles, mayoritariamente privadas, que gozan por otro lado de una garantía públicas más o menos explícita, así como de acceso a préstamos públicos a través de los bancos centrales. En cualquier caso, la estabilidad del mismo es una condición necesaria para el crecimiento económico y el empleo.

El reto por tanto consiste en construir un verdadero y estable sistema financiero europeo que sea seguro y que contribuya a superar el estancamiento y el alto paro.

Breve panorámica del sistema financiero europeo

En el caso de la Unión Europea, ya el Tratado de Roma de 1957 consagraba como una de las cuatro libertades del mercado común el libre movimiento de los capitales, lo cual era necesario

para garantizar la eficiente asignación de los recursos financieros en el marco de la unión aduanera y del mercado a escala europea. Y sin embargo, es difícil hablar de sistema financiero europeo, pues este está segmentado a escala nacional, además de no operar primariamente con una sola moneda y con un único banco central.

En este momento, el sistema financiero europeo se compone del Banco Central Europeo, y otros nueve bancos centrales nacionales, que emiten una moneda diferente del euro, y alrededor de 8300 entidades financieras. En comparación con EE. UU., la financiación empresarial es mucho más dependiente de los bancos, frente al recurso a los mercados de capitales (es decir emisiones de acciones y títulos de deuda por parte de las empresas).

Asimismo, el sistema financiero de la UE incluye una entidad financiera pública, el Banco Europeo de Inversiones, un mecanismo encargado de garantizar la estabilidad financiera de la zona del euro (el MEDE), un Mecanismo Único de Supervisión sobre las 130 entidades financieras consideradas sistémicas (MUS), también en el ámbito de la Unión Monetaria, e incluso un Fondo Único de Resolución (FUR) para la liquidación o saneamiento de los bancos en crisis. Este sistema de supervisión y reestructuración es conocido como la unión bancaria, limitada, eso sí, a los países del euro, y sin incluir un fondo común de garantías de depósitos. A estas nuevas instituciones o agencias hay que agregar el propuesto Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, cuyo reglamento debiera estar aprobado no más tarde de junio de 2015.

Para el conjunto de la UE se ha aprobado un importante paquete normativo que incluye entre otros elementos el aumento de los requisitos de capital de la banca.

El enfoque adoptado es cuanto menos peculiar. Es decir, la regulación es la misma para todos,

pero no así la supervisión. Desde el punto de vista técnico, es discutible que se haya optado por no establecer un supervisor bancario para el conjunto de la UE, ya que existe suficiente base competencial en los tratados. Más bien parece que se dio por hecho la oposición de algún Estado miembro a esta solución. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la supervisión tiene efectos normativos, por lo que andado el tiempo puede no ser tan cierto que la regulación sea la misma para todos los Estados miembros, aunque se haya establecido la Autoridad Bancaria Europea con la finalidad de asegurar el llamado "manual de reglas único".

Dado que se optó por establecer el MUS en el seno del Banco Central Europeo, cabe inferir que no habrá un supervisor único o cuasi-único para el conjunto de la Unión en tanto en cuanto no se adhieran el resto de los países obligados a adoptar el euro (todos menos el Reino Unido y Dinamarca).

Por último, el sistema financiero europeo carece de la liquidez y estabilidad que otorgaría a los mercados financieros la disponibilidad de títulos de deuda pública emitidos por la Unión Europea, tal y como sucede con los bonos del tesoro de los EE. UU.

Si evaluamos el sistema financiero europeo desde el punto de vista del desempeño de su principal razón de ser, que es convertir el ahorro en financiación para empresas y consumidores, lo cierto es que la Unión está todavía lejos de recuperar las tasas de inversión previas a la crisis. En parte, el sistema financiero hasta 2007 estaba inflado como consecuencia de las burbujas inmobiliarias, pero por otro lado el pánico financiero condujo a un recorte del crédito para autónomos, pymes y consumidores que dura hasta nuestras días. En general, los bancos han preferido comprar deuda pública de los Estados miembros con dinero prestado por

el BCE a tipos de interés muy bajos que aumentar el crédito a la economía real. Ni el BEI ni los bancos de desarrollo nacionales han logrado compensar la caída de la inversión y el crédito. La persistencia del alto paro tanto en la eurozona como en economías importantes como la española pone de relieve el problema de una utilización subóptima de los recursos y de un crecimiento real muy por debajo del crecimiento potencial.

De modo resumido se puede decir que como a partir de 2008 el sistema financiero europeo ha experimentado un refuerzo institucional y normativo radicado con particular intensidad en la eurozona. De este modo, se ha descrito la unión bancaria como un triángulo formado por la regulación, la supervisión y la resolución (liquidación o saneamiento de entidades financieras). Este triángulo es igualmente aplicable como construcción conceptual al conjunto del sistema financiero europeo.

La regulación del sistema financiero

La UE ha producido un gran número de nuevas normas al calor de la crisis financiera y económica en el marco del abandono de la desregulación financiera, paradigma ideológico imperante al menos hasta el verano de 2007.

Las principales novedades legislativas son las siguientes:

- El Reglamento (UE) 1060/2009 sobre las agencias de calificación del riesgo.
- El Reglamento (UE) 648/2012 sobre productos derivados.
- El Reglamento (UE) 575/2013 y la Directiva 2013/36/UE sobre requisitos de capital de las entidades de crédito y sociedades de inversión (básicamente se trata de Basilea 3, que refuerza dichos requisitos de capitalización en la cantidad y en la calidad de los activos así

como las condiciones de reservas y liquidez, respecto de Basilea 2, que en la práctica había a su vez vaciado de contenido Basilea 1).

- La Directiva 2014/59/UE para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y sociedades de inversión.

Esta última Directiva ha entrado en vigor el primero de enero de 2015, y es particularmente relevante porque persigue acabar con futuros rescates bancarios, asegurando que en caso de liquidación de los bancos los accionistas y los acreedores (tenedores de títulos de deuda bancaria) sufran pérdidas.

Asimismo, al momento de escribir estas líneas, el Parlamento Europeo y el Consejo se encuentran tramitando dos proyectos de reglamentos particularmente importantes, uno sobre la separación de la banca de inversión de la banca minorista a partir de determinados umbrales, y otro sobre la regulación de los llamados fondos de los mercados monetarios. Estos proyectos son especialmente importantes porque la Directiva 2014/59/UE, aunque tiene por finalidad evitar que accionistas y acreedores sean rescatados, no resuelve la existencia de bancos sistémicos, es decir, demasiado grandes para quebrar. De ahí que es necesaria una regulación complementaria para reducir el riesgo sistémico.

También se está elaborando un reglamento sobre índices financieros para impedir las manipulaciones que algunos bancos han cometido sobre índices de referencia como el líbor o el euríbor.

Se puede decir en conjunto que la UE ha re-regulado el sector financiero en dos sentidos. Por un lado, se han reforzado las reglas aplicables y por otro se han armonizado en el seno del mercado interior. Ambas tendencias son positivas. Es previsible que esta legislatura remate el armazón regulatorio que se empezó a construir a partir de 2009.

Por último, en el ámbito de la regulación financiera cabe destacar el proyecto de directiva para establecer un Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), inicialmente pensado para el conjunto de la Unión, y en la actualidad limitado a once estados de la eurozona, incluyendo a las principales economías de la unión monetaria (Alemania, Francia, Italia, España), bajo el procedimiento de cooperación reforzada al no prosperar la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo (por oposición de varios países capitaneados por el Reino Unido).

El ITF fue propuesto por el premio nobel de Economía James Tobin en 1972 con el objeto de gravar con una pequeña tasa los movimientos financieros internacionales que se desataron tras el final de los arreglos de Bretton Woods, de modo que se desincentivaría la especulación al tiempo que se obtienen recursos para financiar bienes públicos y los servicios del Estado de bienestar. El ITF gravaría por tanto la compra-venta de cualquier tipo de activo financiero: acciones, bonos, divisas, derivados, etc. Se puede implementar fácilmente ya que la gran mayoría de las transacciones financieras son electrónicas. Además, con el ITF, el sector financiero, exento del pago del IVA, contribuiría a pagar una parte del coste de la crisis, además de ser una herramienta fundamental para meter en cintura al capitalismo financiero mundial y reducir la desigualdad de la riqueza.

La propuesta, que está pendiente de aprobación por el Consejo de la Unión Europea, consiste en: a) gravar con un 0,1 por ciento las transacciones financieras en la que participe cualquier entidad o particular radicado en cualquiera de los 11 Estados miembros participantes; b) gravar con un 0,01 por ciento las transacciones de productos derivados en la que participe cualquier entidad o particular radicado en cualquiera de los 11 Estados miembros

participantes. Esto quiere decir que se gravarían también las transacciones financieras de los Estados miembros no participantes y terceros países siempre que una de las partes esté radicada en alguno de los 11 países que han apostado por establecer el ITF. También se gravarán las transacciones financieras no transfronterizas siempre que tengan lugar en los 11 estados participantes. Y c) canalizar la recaudación del impuesto al presupuesto de la Unión Europea, reduciendo proporcionalmente las contribuciones de los Estados miembros participantes a dicho presupuesto.

Según cálculos de la Comisión Europea, el ITF podría recaudar anualmente hasta 31.000 millones de euros para el conjunto de los 11 estados participantes. Para poner este dato en contexto, la cifra es aproximadamente el coste anual del subsidio de desempleo en España. Es por tanto muy necesario que apruebe definitivamente la Directiva, de modo que pueda ponerse en marcha en enero de 2016, como inicialmente previsto.

Asimismo, es preciso que no se excluya a los productos derivados del ámbito de aplicación del ITF como al parecer están intentando algunos Estados miembros, pues reduciría la recaudación sensiblemente, además de favorecer injustificadamente un tipo de activo financiero sobre el resto. Sobre todo teniendo en cuenta que los derivados son activos de alto riesgo.

Por último, el ITF debe convertirse en un nuevo recurso propio de la Unión Europea, tal y como se sugirió en las conclusiones del Consejo Europeo del 8 de febrero de 2013.

En particular, podría considerarse que la recaudación del ITF se destine a financiar inversiones productivas y generadoras de puestos de trabajo en los 11 Estados miembros participantes en el marco del Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas, de modo que este

impuesto sea verdaderamente supranacional y no se compense con reducciones de las contribuciones nacionales al magro presupuesto comunitario.

La supervisión del sistema financiero

Como es natural, el refuerzo de la supervisión del sistema financiero adopta también la forma de reglamentos y directivas. En particular cabe destacar:

- El Reglamento (UE) 1093/2010, por el que se establece la Agencia Bancaria Europea.
- El Reglamento (UE) del Consejo 1024/2013, por el que se establece el MUS Supervisión en el seno del BCE. El MUS es operativo desde finales de 2014, lo que supone que se cumple una de las condiciones para recurrir al MEDE para recapitalizaciones directas de los bancos.

En particular, el segundo Reglamento otorga al BCE la capacidad legal de supervisar los 6000 bancos de la eurozona, y en particular los 130 considerados sistémicos (aquellos cuyos activos son superiores a 30.000 millones de euros, al 20 por ciento del PIB nacional o que hayan recibido financiación del FEEF o del MEDE). Quiere esto decir que los bancos sistémicos son supervisados directamente por el BCE, mientras que el resto los supervisan los supervisores nacionales, aunque el BCE se reserva la posibilidad de arrogarse la supervisión directa.

Asimismo, la filosofía del MUS implica una separación estricta entre las labores de política monetaria y las de supervisión bancaria.

Respecto a los Estados que no forman parte de la zona euro, en principio pueden adherirse al MUS, pero al no formar parte del BCE esta participación consistirá en una cooperación estrecha entre la autoridad nacional competente y

el BCE. Lo más práctico en cualquier caso es que los países interesados aceleren el cumplimiento de las condiciones para adoptar la moneda única.

La resolución las entidades financieras

La unión bancaria no dispondría de suficiente credibilidad si se limitara a una puesta en común de la regulación y supervisión de las entidades financieras. De ahí que la tercera pata es la relativa a la resolución, aunque quizás hubiera sido más adecuada la palabra reestructuración, al menos en castellano. Resolución como término jurídico indica finalización (por ejemplo cuando una de las dos partes decide poner fin a un contrato porque la contraparte incumple sus obligaciones, el contrato queda resuelto). Por tanto resolución y liquidación de entidades financieras parecen términos sinónimos, pero en realidad la resolución puede concluir bien en liquidación de entidades, bien en su recapitalización o incluso en una combinación de ambas (segregación de divisiones para mantener las viables y liquidar las inviables).

Con este cometido, se establece el Mecanismo Único de Resolución (MUR), dotado de un Consejo que decide sobre la resolución de las entidades financieras en crisis, y de un Fondo Único de Resolución (FUR), regulado por el Reglamento (UE) 806/2014 y un Acuerdo Intergubernamental de los Estados participantes. La resolución, en la medida en que puede suponer inyecciones de capital en las entidades, no podrá hacerse en principio a costa del contribuyente, razón por la que son los bancos de la eurozona los que tendrán que realizar las contribuciones al FUR, las cuales serán progresivas hasta alcanzar la cifra de 55.000 millones de euros a lo largo de ocho años. Durante este

periodo, el FUR mantendrá un sistema de compartimentos nacionales que se mutualizarán gradualmente empezando por un 40 por ciento en el primer año.

EL FUR es sin duda uno de los principales logros de la unión bancaria desde el punto de vista de la integración y de la creación de mecanismos europeos de solidaridad sobre una base no estatal, sino en este caso interempresarial. Porque si bien es cierto que la cuantía es claramente insuficiente para atender la reestructuración de dos o tres grandes bancos de la eurozona, es preciso destacar que cuando concluya la fase transitoria, la recapitalización de las entidades financieras de los Estados participantes no se va a volver a hacer sobre una base nacional sino europea. Es decir que las aportaciones de las entidades alemanas servirán eventualmente para recapitalizar entidades españolas y viceversa.

En este sentido, es importante destacar la ausencia de un elemento fundamental en el pilar de la resolución, que es el fondo común o único de garantía de depósitos. Las normas e instituciones creadas tienen por finalidad proteger al contribuyente y excluir el rescate de accionistas y tenedores de deuda bancaria. Sin embargo, un sistema financiero sólido y fiable debe ofrecer alguna garantía a los ahorradores. De ahí que la unión bancaria debiera haber incorporado una garantía europea de los depósitos, de modo que se cubra hasta un cierto umbral de los mismos en el caso de liquidación (quiebra) de entidades financieras. EL FUR podría haber realizado esta función, con una dotación mayor y con una contribución específica de los bancos para esta finalidad y no limitada en el tiempo.

Sin embargo, se ha optado por mantener un esquema de fondos de garantía de los depósitos nacionales, reforzándose la actual Directiva en vigor (aprobada inicialmente en 1994) y que ya

establece la protección de los depósitos hasta los 100.000 euros. Los cambios introducidos obligan a todos los Estados a contar con este tipo de fondos así como a financiarlos de acuerdo con determinados requisitos.

El papel del MEDE

El MEDE es una organización internacional formada por los 19 Estados miembros que han adoptado el euro. Está dotado de un capital de 750.000 millones de euros y está facultado para otorgar financiación oficial a estados con problemas en su balanza de pagos o con imposibilidad de captar capital en los mercados de deuda pública. Desde su creación ha otorgado préstamos a Irlanda, Portugal, Chipre y España (en el caso de Grecia el programa de ayuda financiera fue puesto en marcha por un crédito mancomunado de los países del euro y por el antecesor del MEDE, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, en realidad una sociedad domiciliada en Luxemburgo y cuyos propietarios son los propios Estados).

El MEDE ha desarrollado un papel importante al ofrecer financiación a los Estados que, por la crisis de confianza que surge en la zona euro a partir de la primavera de 2010, estaban excluidos de los mercados financieros. De este modo el MEDE es una pieza esencial del sistema financiero europeo en la medida en que corrige un importante fallo de mercado. Sin embargo, estos préstamos han llevado aparejados una fuerte condicionalidad política no exenta de prejuicios ideológicos (como la inclusión de programas de privatizaciones en el caso de Grecia), así como la participación del Fondo Monetario Internacional.

Además de conceder préstamos a los estados, el MEDE está facultado para comprar deuda pública tanto en el mercado primario (lo que

el BCE tiene prohibido) como en el secundario. De este modo, el MEDE puede actuar llegado el caso como un estabilizador de los mercados de deuda pública, comprando por ejemplo de manera automática los títulos de deuda soberana de cualquier estado parte que estén sufriendo un grado anormal de volatilidad.

Por último, el MEDE también podrá recapitalizar directamente a las entidades financieras en el marco de la unión bancaria.

Desgraciadamente el MEDE tiene una estructura fuertemente intergubernamental (de hecho su tratado constitutivo no forma parte del Derecho comunitario *strictu sensu*), también porque la Comisión no dispone de los recursos presupuestarios para poner en marcha un fondo de estas características, por lo que las aportaciones han venido de los Estados miembros. De esta manera las negociaciones sobre los programas de ayuda financiera acaban siendo una negociación política entre estados (los accionistas del MEDE) donde prevalecen los intereses particulares más que el interés general europeo, e incluso a menudo, el sentido común, como se puso de relieve en la reunión del Eurogrupo que acordó el préstamo a Chipre y que incluyó una disparatada cláusula que imponía pérdidas a los depositantes, lo que aumentó la inestabilidad financiera y que tuvo que ser corregida a toda prisa.

El papel del BCE

El BCE ha sido el gran protagonista de las políticas anticrisis en la UE, al menos hasta la elección de Jean-Claude Juncker como presidente de la Comisión Europea, tras haber hecho una seria dejación de funciones en 2010 cuando estalla la crisis de la deuda pública griega, y cometer errores sonados como subir el tipo de interés en plena crisis financiera internacional en el verano de 2008.

A partir del verano de 2012, el BCE dejó claro que no permitiría más ataques especulativos sobre el euro, indicando una disponibilidad total a comprar deuda pública soberana en los mercados secundarios. Asimismo, continuó con la política de rebajas del precio oficial del dinero hasta dejarlo en un insólito 0,05 por ciento. El anuncio surtió el efecto esperado, por lo que a partir de agosto del citado año cesó la volatilidad financiera en la zona del euro. Es importante resaltar que el BCE tomó esta medida en pleno ejercicio de sus funciones, ya que los Estatutos del mismo le confieren el mandato de contribuir a la estabilidad financiera.

Comoquiera que la eurozona cerró 2014 en una situación deflacionaria, el BCE anunció el 22 de enero de 2015 un programa de compra de deuda pública y privada por un valor total de 1,3 billones de euros hasta al menos septiembre de 2016. En este caso, el BCE no ha actuado para mantener la estabilidad financiera, sino para intentar elevar la tasa de inflación de la eurozona, en la actualidad muy por debajo del objetivo informal de inferior pero cercana al 2 por ciento.

El papel del BEI y el Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas

Desde el principio de la crisis el BEI ha sido considerado una de las palancas ideales para compensar la caída de la inversión privada y relanzar el crecimiento y la inversión. Sin embargo, aun cuando ha aumentado a lo largo de estos años el volumen de créditos, incluyendo las líneas de crédito a las pymes, no es evidente que haya contribuido de manera decisiva a aumentar las inversiones productivas y generadoras de puestos de trabajo.

El Consejo Europeo de junio de 2012 anunció una ampliación de capital del BEI por valor de 10.000 millones de euros, indicando así la impresión de que el limitado impacto podría deberse a no contar con suficiente capital.

Sin embargo, cuando el presidente electo de la Comisión Europea Jean Claude Juncker propuso un plan europeo de inversiones públicas y privadas en julio de 2014, el BEI no fue objeto de nuevas ampliaciones, pues la impresión es más bien que lo que se necesita es financiar proyectos cuyo riesgo no puede asumir la institución radicada en Luxemburgo si se quiere mantener su máxima calificación crediticia (lo que algunos observadores en todo caso discuten que sea necesario para cumplir con su mandato).

En cualquier caso, la Comisión ha propuesto crear el llamado Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas (FEIE) cuya finalidad es precisamente financiar aquellos proyectos que normalmente no recibirían el apoyo del BEI.

El FEIE estará dotado con 21.000 millones de euros de capital semilla público. De estos, 5000 millones los aporta el Banco Europeo de Inversiones (BEI), mientras que 16.000 millones los tiene que aportar la Comisión Europea del presupuesto comunitario en forma de garantías, respaldados por 8000 millones que provendrían (3300 millones) de Connecting Europe Facility (2700 millones) del Horizonte 2020 y (2000 millones) del margen presupuestario.

Con estos 21.000 millones de euros el FEIE generaría inversiones de largo plazo por valor de 240.000 millones y 75.000 millones para las pymes a partir del 1 de junio de 2015 y hasta el 2017, que se obtendrían de los mercados financieros y de inversores privados. El apalancamiento es por tanto de 1 a 15. En concreto, los 21.000 millones se convierten en 63.000 millones en préstamos, los cuales deben ser acompañados

por inversiones privadas iguales a 252.000 millones de euros (lo que resulta en los 315.000 millones).

Las inversiones del FEIE serán más arriesgadas, como se ha explicado, que las que financia normalmente el grupo BEI, aunque se canalizarían a través del BEI y del Fondo Europeo de Inversiones. Este instrumento estará dirigido por un consejo formado por la Comisión Europea y el BEI. La selección de los proyectos se hará de forma transparente, con un fuerte componente de asistencia técnica para su identificación.

La Comisión Europea calcula que el plan de inversiones que catalizará el FEIE tendrá un impacto de entre el 2,5 y el 3,1 por ciento en la tasa de crecimiento del PIB, con una creación de 1,3 millones de nuevos empleos, en el periodo 2015-2017. Cabe la posibilidad de prorrogarlo hasta el 2020. Los sectores prioritarios son infraestructura, incluyendo redes de banda ancha y de energía, eficiencia energética, energías renovables, transportes en centros industriales, educación, investigación y financiación de Pymes.

Asimismo, se propone utilizar los fondos estructurales y de inversión ya presupuestados para el periodo 2014-2020 para utilizarlos como préstamos, aportaciones de capital a proyectos y garantías en lugar de gastarlos como subvenciones, de modo que se amplía su impacto entre 3 y 4 veces hasta llegar a 35.000 millones de euros en 2017.

Los criterios de selección son los siguientes:

- Valor añadido para cumplir los objetivos de la UE.
- Viabilidad económica, priorizando proyectos con altos rendimientos socioeconómicos.
- Posibilidad de puesta en marcha rápida.
- Posibilidad de contar con otras fuentes de financiación.

Los Estados miembros que lo deseen podrán participar si así lo deciden. Estas aportaciones no contarán para el cálculo del déficit y de la deuda. También se abre la puerta a la participación de bancos de desarrollo nacionales (como por ejemplo el ICO español).

Es desde luego positivo que la gobernanza del nuevo FEIE no adopte una estructura intergubernamental, sino que estará bajo la égida del a Comisión y del BEI, lo que refuerza a las instituciones comunitarias e impide la multiplicación de proyectos parroquiales. Esta estructura no se alterará en caso de contribuciones nacionales, de ahí la constitución de un consejo independiente para la selección de los proyectos que no se compondrá de 28 representantes estatales.

El aspecto más débil de la propuesta de Juncker es sin duda el apalancamiento, de 1 a 15. Al utilizar dinero del presupuesto comunitario para captar capital privado, el aumento de recursos públicos nuevos queda en entredicho, salvo por la aportación de capital por parte del BEI (5.000 millones de euros). Esto se deriva de no haber exigido aportaciones estatales obligatorias ni haber planteado el aumento de los recursos propios.

Para ser creíble el FEIE debe contar con más recursos públicos, los que pueden obtenerse ya sea de los beneficios del BCE (los cuales aumentarán significativamente con el programa de compra de activos) de la recaudación del IFT o incluso mediante la emisión de deuda pública europea por parte de la Unión (para lo cual es preciso derogar el artículo 17.2 del Reglamento 976/2012).

Conclusiones y recomendaciones

La Unión Europea tiene que dotarse de un sistema financiero integrado, es decir, hay que acabar con la fragmentación financiera, que se explicita

sobre todo en distintos tipos de interés en el crédito minorista según el Estado miembro, o en situaciones tan peregrinas como exigir un domicilio en el país para abrir una cuenta bancaria, las diferentes comisiones en función de si la transacción es doméstica o transfronteriza, o incluso la cancelación del servicio de tarjetas de pago por traslado del usuario otro Estado miembro. Sobre este particular, España debe trasponer rápidamente la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.

Al mismo tiempo, el sistema financiero europeo tiene que ser estable y útil al crecimiento de la renta per cápita y del empleo. Esto requiere una regulación estricta de los bancos para reducir la especulación y minimizar el riesgo sistémico, la cual está en marcha. Con todo, quedan flecos importantes, como la separación de la actividad de negociación de la de préstamo a consumidores y empresas. La propuesta de reglamento sobre la reforma estructural de los bancos, en fase de tramitación parlamentaria, es quizás la más importante legislación en materia financiera de la legislatura. En este sentido, es importante que dicha separación se produzca de manera objetiva a partir de determinado umbral, medido mediante la ratio de préstamos a la economía real sobre el total de la cartera.

La estabilidad del sistema financiero se caracteriza por reducir el número de entidades demasiado grandes o demasiado interconectadas para quebrar. Esto requiere por un lado una legislación que permita la eventual liquidación ordenada con protección de los depositantes, pero también una robusta política de la competencia que reduzca el carácter oligopólico del sector bancario.

En definitiva, el sistema financiero no deja de ser un servicio económico de interés general, comparable a sectores como la electricidad o el agua, y por tanto tiene que ser regulado como tal. Esto supone un grado elevado no solo de regulación y supervisión, sino también de intervención, mediante la presencia de los bancos públicos de desarrollo, incluyendo al BEI, y eventualmente al FEIE, si finalmente se le otorga de personalidad jurídica, dotándolo por tanto de capacidad de emitir deuda y de reinvertir los beneficios, convirtiéndose así en el instrumento permanente de política anti-cíclica de la UE. En este sentido, el reglamento del FEIE, en fase de discusión, tendría que incluir contribuciones nacionales obligatorias, lo que no prohíbe el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Asimismo, esta intervención puede materializarse bien en el establecimiento de objetivos de préstamo a la economía real para las entidades financieras privadas, bien en la participación pública en el accionariado de las mismas a fin de garantizar la utilidad económica y social de la cartera de créditos.

Por último, la UE debe emitir deuda pública denominada en euros para aumentar la estabilidad y la liquidez de la eurozona. Esto requiere derogar el artículo 17.2 del Reglamento 976/2012.

Conclusiones y recomendaciones

La Unión Europea tiene que dotarse de un sistema financiero integrado, es decir, hay que acabar con la fragmentación financiera, que se explicita sobre todo en distintos tipos de interés en el crédito minorista según el Estado miembro, o en situaciones tan peregrinas como exigir un

domicilio en el país para abrir una cuenta bancaria, las diferentes comisiones en función de si la transacción es doméstica o transfronteriza, o incluso la cancelación del servicio de tarjetas de pago por traslado del usuario otro Estado miembro. Sobre este particular, España debe trasponer rápidamente la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago, y el acceso a cuentas de pago básicas.

Al mismo tiempo, el sistema financiero europeo tiene que ser estable y útil al crecimiento de la renta per cápita y del empleo. Esto requiere una regulación estricta de los bancos para reducir la especulación y minimizar el riesgo sistémico, la cual está en marcha. Con todo, quedan flecos importantes como la separación de la actividad de negociación de la de préstamo a consumidores y empresas. La propuesta de reglamento sobre la reforma estructural de los bancos, en fase de tramitación parlamentaria, es quizás la más importante legislación en materia financiera de la legislatura. En este sentido, es importante que dicha separación se produzca de manera objetiva a partir de determinado umbral, medido mediante la ratio de préstamos a la economía real sobre el total de la cartera.

La estabilidad del sistema financiero se caracteriza por reducir el número de entidades demasiado grandes o demasiado interconectadas para quebrar. Esto requiere por un lado una legislación que permita la eventual liquidación ordenada con protección de los depositantes, pero también una robusta política de la competencia que reduzca el carácter oligopólico del sector bancario.

La lucha contra la evasión y la elusión fiscal. Hacia una armonización del impuesto de sociedades en la UE

José Luis Escario

Introducción

Es una novedad significativa que temas como la lucha contra el fraude fiscal y la planificación fiscal agresiva (elusión fiscal) hayan pasado a tratarse al más alto nivel en los últimos años, tanto en la UE como en el G20. Estas materias entraron en la agenda del Consejo Europeo en mayo de 2013 y se han incluido como un punto importante en el programa recientemente presentado por el nuevo Presidente de la Comisión Europea.

Por otro lado, en todas las cumbres del G20 celebradas desde el desplome de Lehman Brothers de 2008, el problema del fraude fiscal ha estado presente en las discusiones, dando lugar a declaraciones tan tajantes como: “la era del secreto bancario ha terminado” (G20 de Londres). Asimismo, la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹ o el propio Fondo Monetario

Internacional (FMI) han realizado trabajos muy relevantes en la materia. Este último publicó un informe con un título muy ilustrativo a la hora de valorar de la trascendencia del tema que nos ocupa, *Taxing times* (2013)². Es, sin duda, el momento de la fiscalidad.

La dimensión que está adquiriendo la lacra de la evasión fiscal y de la utilización de los paraísos fiscales así lo evidencia. La Comisión Europea estima que el dinero perdido por la UE a causa de la evasión fiscal asciende a un billón de euros al año. Esta suma representa el producto interior bruto (PIB) de España, quinta economía europea, y siete años del presupuesto comunitario. A escala global, la coalición de ONG Tax Justice Network estima, en su *Financial Secrecy Index*, que la cantidad de dinero escondido en paraísos fiscales rondaría los 21 billones de dólares, y que podría incluso alcanzar los 31 billones

¹ En este sentido hay que destacar los trabajos del Comité de Asuntos Fiscales de Naciones Unidas.

² Otro informe muy importante de 2014 sobre el tema, también del FMI, es el siguiente: *Spill Overs in Corporate Taxation*.

si se incluyen otros activos como los yates, los inmuebles y las obras de arte. La cantidad equivale al PIB de EE. UU. y Japón juntos. Por otro lado, el Instituto de Estudios Fiscales y el Instituto de Economía de Barcelona (IEB Report 3/204.) cifran el fraude fiscal en España, para el periodo 2012-2013, en nada menos que el 20 % de la recaudación total obtenida.

Los últimos escándalos fiscales que han involucrado a ciertas grandes empresas, políticos y otras celebridades han creado una importante alarma social en la opinión pública y un debate político intenso. La *Security Exchange Commission* de los EE. UU. denunció que gigantes tecnológicos como Apple o Google pagaron en 2011 un tipo efectivo del 2,5 % y el 3 % respectivamente, por los beneficios obtenidos fuera de EE. UU. El Senado de los EE. UU. incluso celebró unas audiencias públicas con directivos de Apple, la empresa más rica del mundo, para que explicasen las razones de su escasa tributación en el extranjero. Asimismo, la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señaló en su primer informe BEPS, de febrero de 2013, que las grandes empresas están pagando un tipo efectivo de impuesto de sociedades que puede llegar a ser tan bajo como el 5 %. En nuestro país, la Agencia Tributaria, en su último Informe Anual de Recaudación, ha señalado que durante el 2013 los tipos efectivos³ de los grupos consolidados en España no superaron, de media, un 5,3 %.

Pero sin duda alguna ha sido el estallido del escándalo Luxleaks en noviembre de 2014 el que ha producido un verdadero terremoto en el

seno de la UE. Según una información filtrada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, 340 empresas firmaron con Luxemburgo acuerdos secretos y preferenciales que les permitieron alcanzar una contribución fiscal media del 2 % (y en algunos casos del 1 %). Hay que tener en cuenta que la media del tipo legal del impuesto de sociedades en el seno de la UE es del 22 %. En España el tipo de gravamen ha pasado del 30 % al 28 %, y el año próximo descenderá al 25 %.

A raíz de estas revelaciones, se han iniciado en el Parlamento Europeo dos informes sobre elusión fiscal corporativa. Se pretende estudiar en ellos el espinoso tema de la concesión por algunos Estados de regímenes fiscales preferenciales a ciertas transnacionales. A este respecto, es preciso señalar que la Comisión ha iniciado en los últimos meses unas investigaciones sobre ciertos regímenes fiscales de Luxemburgo, Holanda e Irlanda, bajo la óptica de la normativa comunitaria de ayudas de Estado.

Iniciativas comunitarias y globales para luchar contra la planificación fiscal agresiva de las multinacionales

Antes de nada, es preciso recordar que, según los Tratados, la fiscalidad sigue siendo una competencia principalmente nacional⁴. La Unión Europea aún tiene formalmente un papel subsidiario en este terreno y adopta sus decisiones por unanimidad, lo cual dificulta enormemente el avance en los temas más sensibles.

³ Se entiende aquí por tipo efectivo el porcentaje del impuesto de sociedades a pagar resultante de dividir la cuota líquida y el resultado contable (beneficio antes de aplicar los ajustes fiscales como las exenciones y otras bonificaciones fiscales).

⁴ El artículo 4 del Tratado de la Unión Europea establece que "toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros" (principio de competencias de atribución).

En cualquier caso, la UE justifica su intervención, por un lado, en hacer compatibles los sistemas fiscales de sus Estados miembros entre sí y, por otro, en garantizar que aquellos sean consistentes con los objetivos de los Tratados. La intervención comunitaria encuentra un fundamento (base jurídica) cuando las medidas o prácticas fiscales de los Estados crean distorsiones en el funcionamiento del mercado interior, afectando, por ejemplo, las decisiones de inversión en un país. Y es preciso señalar aquí que el diseño de los impuestos de sociedades puede afectar también a la buena marcha del mercado único. Otros campos de intervención comunitaria en materia tributaria son la eliminación de barreras fiscales para todas las formas de actividad económica transfronteriza (doble imposición), la lucha contra la competencia fiscal perniciosa entre países y la cooperación entre administraciones fiscales en la lucha contra el fraude.

La irrupción de la crisis de la deuda soberana en 2009 ha empujado a los Estados miembros a avanzar, aunque a un ritmo más lento del que sería deseable, en la gobernanza económica de la UE. Y la fiscalidad ha formado parte de estos avances, aunque principalmente en su vertiente de gasto. La pata de los ingresos ha quedado en un segundo plano. Así y todo, parece que esta tendencia ha comenzado a equilibrarse durante los últimos meses, sin duda debido a la fuerza que están adquiriendo las iniciativas globales en materia tributaria.

En efecto, en el G20 y otros foros internacionales ha quedado patente la falta de adaptación de los sistemas fiscales nacionales a los desafíos de la globalización y a la era digital. Mientras que las multinacionales operan globalmente, las normas fiscales están todavía principalmente concebidas de forma aislada, sin tener en cuenta su interacción con los regímenes de otros países. Así, por ejemplo no tiene sentido que se siga

considerando a las filiales de un grupo transnacional radicadas en un país como si fueran entidades independientes (principio de entidades separadas), cuando las grandes corporaciones elaboran sus estrategias comerciales y fiscales de manera global, para el grupo en su conjunto.

En otros casos, los países no solo diseñan regímenes fiscales descoordinadamente, sino que de forma intencionada socavan las bases impositivas de otras jurisdicciones, entrando en una carrera fiscal a la baja para atraer la inversión extranjera directa. Todo esto ha dado lugar a enormes lagunas legales que son explotadas por no pocas empresas transnacionales para reducir su factura fiscal.

El Plan de Acción BEPS, lanzado por la OCDE en julio de 2013⁵ bajo el mandato del G20, pretende cerrar este tipo de fisuras y hacer frente a las reorganizaciones artificiales dentro de los grupos transnacionales. La premisa que guía este plan de acción es que las multinacionales paguen impuestos allí donde realizan su actividad y generan valor añadido. Para ello identifica una serie de áreas (el plan consta de 15 acciones), donde el riesgo de prácticas de elusión fiscal internacional es más elevado.

En septiembre de 2014, después de las audiencias públicas organizadas por la OCDE y de las aportaciones presentadas por las partes interesadas, se han llevado a cabo los trabajos intermedios relacionados con siete de las 15 acciones que componen el plan de la OCDE⁶. Ya se

⁵ La conclusión de los trabajos de la OCDE está prevista para finales de 2015.

⁶ Se trata de los siete deliverables (borradores intermedios) presentados por la OCDE en los siguientes temas: economía digital, híbridos, prácticas fiscales dañinas, prevención del abuso de tratados, precios de transferencia sobre los intangibles, informe país por país y el desarrollo de un instrumento multilateral para aplicar la reforma a todos los tratados bilaterales existentes sobre no imposición e intercambio de información.

ha entrado en la segunda fase del plan y está previsto que en diciembre del 2015 se aprueben por la OCDE las recomendaciones finales⁷.

Sin embargo, dada la trascendencia de los trabajos, está por ver si unos plazos tan ambiciosos pueden cumplirse. Además, al tener las recomendaciones que adoptarse con la unanimidad de los 42 Estados miembros de la OCDE, se corre el riesgo de alcanzar en algunos temas clave un simple consenso de mínimos. Habrá pues que estar atentos en los próximos meses al desenlace del plan de acción, cuyo objetivo debería ser llevar a reformas ambiciosas de los impuestos de sociedades de los países. Un síntoma negativo a este respecto es que cuestiones muy relevantes han sido finalmente excluidas del Plan OCDE y “pospuestas para el futuro”⁸.

El Reino Unido no va a esperar y va a introducir próximamente un “impuesto sobre los beneficios desviados”. Este gravamen pretende cubrir justamente aquellos beneficios que, a pesar de ser generados en territorio británico, esquivan el pago del impuesto de sociedades en este país gracias a técnicas de ingeniería fiscal. Está diseñado como una norma general antiabuso para combatir las reestructuraciones corporativas artificiales que producen erosión de las bases imponibles británicas. El también llamado *Google tax* tiene un carácter penalizador, ya que prevé un tipo impositivo superior al normal (del 25 % en vez del tipo legal del 20 %) para los “beneficios desviados” que se detecten en ese país.

⁷ Aunque el plazo para concluir la mayoría de las acciones es septiembre de 2015, la Acción 15, sobre el Tratado multilateral, está prevista que se demore hasta diciembre de 2015.

⁸ Por ejemplo, el cuestionamiento del principio de la libre competencia para controlar la manipulación de los precios de transferencia de los intangibles o el reparto de los derechos fiscales entre países (principio de residencia frente a principio de la fuente del beneficio).

Otros países como Australia podrían adoptar medidas análogas próximamente. El presidente Obama, por su parte, acaba de anunciar su deseo de tomar medidas para garantizar que las multinacionales paguen al menos un 18 % por los beneficios obtenidos en el extranjero.

Enfoques unilaterales de este tipo no son los más idóneos, pero pueden encontrar justificación si finalmente el resultado del programa BEPS no es suficientemente ambicioso.

Principales formas de elusión y los entramados societarios

Las transacciones internacionales ofrecen muchas oportunidades de elusión. Las multinacionales pueden reorganizar las operaciones intra-grupo (ingresos, gastos, dividendos, pago de intereses por los préstamos, el pago de *royalties*) entre la matriz y sus filiales, y también entre filiales.

En concreto, las prácticas elusoras explotan las discordancias entre las normas fiscales de los distintos países. Por ejemplo, una misma partida presupuestaria puede ser calificada en una jurisdicción como deuda y en otra como capital, con las distintas consecuencias que a efectos fiscales ello puede conllevar. Muchos países, como España, han establecido un tratamiento favorable a las formas de financiación ajena (deuda) frente a las de financiación propia (capital). Esto, además de ser un incentivo al sobreendeudamiento privado, ha propiciado importantes prácticas de elusión corporativa. La dinámica que se ha generado consiste en establecer altos niveles de endeudamiento en las filiales ubicadas en países de alta fiscalidad, lo que las lleva a tener que destinar muchos recursos a pagar los intereses (del préstamo) a su empresa matriz. Con ello los gastos se declaran artificialmente

en países de alta tributación y los ingresos en países con legislación fiscal favorable (sede de la matriz o *holding*). Se produce así una reducción sustancial de la factura fiscal global.

La lógica de la otra forma típica de elusión, la llamada manipulación de los precios de transferencia, es la misma. En este caso, lo que se altera artificialmente es el precio de los bienes y servicios prestados de una entidad a otra del mismo grupo. En definitiva, el valor monetario que se asigna a las transacciones intragrupo no se corresponde con el valor de mercado, lo que redundará igualmente en un traslado de las bases imponibles hacia jurisdicciones de baja fiscalidad.

Pero las operaciones de elusión pueden también “aprovecharse” las interacciones entre los convenios de doble imposición (CDI) firmados entre países. Los CDI son tratados bilaterales que tienen, entre otras cosas, la función de repartir entre los países parte los derechos fiscales sobre los beneficios transnacionales de las empresas. Para no obstaculizar la actividad transfronteriza, estos convenios intentan asimismo evitar los supuestos de doble imposición fiscal internacional, es decir, aquellos casos en que una empresa declare y pague en dos países. Sin embargo, la utilización estratégica y abusiva por ciertas multinacionales de la red CDI de varios países ha conducido a situaciones de “doble no imposición”.

Otro de los temas clave que suele tratarse en los CDI es el de las retenciones, que pretenden garantizar una imposición mínima de la transnacional en el país de la fuente o de origen del beneficio. Se evita así que haya un traslado total de los beneficios mediante técnicas de ingeniería fiscal. Pues bien, el referido abuso de convenios (*treaty shopping*) que llevan a cabo algunas transnacionales pretende justamente esquivar estas retenciones en la fuente.

A este respecto, no hay que olvidar que la posición inicial de la UE fue la de propiciar el

abandono, bajo ciertas condiciones y para cierto tipo de ingresos (rentas pasivas), de las retenciones en la fuente entre Estados miembro. Así, la revisión de 2003 de la Directiva 90/435/CEE de sociedades matrices y filiales relajó aún más las condiciones para eximir a las empresas de la retención de cierto tipo de ingresos (dividendos), alegando que las mismas suponen un obstáculo para los agentes económicos.

Sin embargo, durante 2014 se ha producido un giro importante en la política de la UE en esta materia, que ha dado lugar a dos revisiones de la Directiva matriz-filial. Ya no se trata exclusivamente de dirigir los esfuerzos a evitar la doble imposición, sino también a abordar el grave problema de la “doble no imposición”, en línea con las preocupaciones del G20 y de la OCDE.

La primera revisión de la Directiva matriz-filial intenta paliar “el desajuste” de los llamados “préstamos híbridos” entre empresas del mismo grupo. Se pretende así que cuando el gasto por pago de intereses (de un préstamo intragrupo) sea deducible en una jurisdicción, el cobro de los mismos por otra entidad o filial vinculada no quede exento.

La Directiva matriz-filial también ha sido revisada por el último Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) de 2014 para introducir la llamada “cláusula general antiabuso de mínimos”, cuyo fin es que los Estados miembros incluyan en sus CDI disposiciones que hagan frente a las transacciones artificiales diseñadas para eludir impuestos. En concreto, la norma impedirá acceder a los beneficios de la Directiva a los negocios “no genuinos” orientados a la obtención de un beneficio fiscal y que no reflejen la realidad económica.

Pues bien, la combinación de todas o de algunas de las técnicas de elusión descritas puede dar lugar a entramados corporativos de gran complejidad. La efectividad de los mismos

consiste en esquivar los dispositivos antiabuso previstos en la legislación de ciertos Estados. Un buen ejemplo de ello es el montaje societario puesto en marcha por Google, publicado por diversas fuentes como paradigma de planificación fiscal agresiva de las empresas tecnológicas de Silicon Valley. Conocido como “doble irlandés” o “sándwich holandés”, la estructura corporativa diseñada reposa fundamentalmente en dos empresas sitas en Irlanda (aunque una de ellas tiene el domicilio social en las Islas Bermudas) y otra empresa ubicada en Holanda. Este país funciona como Estado túnel, a través del cual se canalizan fondos y activos rumbo a paraísos fiscales de corte clásico (sin apenas tipo impositivo para las empresas no residentes). A raíz de las filtraciones del escándalo Luxleak, han aflorado otros esquemas de entramados societarios que afectan a transnacionales de varios sectores.

La transparencia corporativa y el reporte financiero país por país

Para mitigar el impacto de las prácticas de elusión y evasión fiscal, es esencial que sea obligatorio para las multinacionales el presentar su información financiera conforme a un modelo de “reporte país por país” (CBCR⁹, por sus siglas en inglés). El CBCR exige el desglose, en las cuentas anuales de las transnacionales, de beneficios, ventas, empleados, activos y pago de impuestos en cada país en que la empresa opera. Actualmente, las multinacionales presentan tales cuentas generalmente de forma consolidada por zonas geográficas más amplias. Ello dificulta el análisis de “riesgo fiscal” por parte de los Gobiernos.

⁹ *Country-by-country reporting.*

Hay que destacar que la UE se ha colocado a la vanguardia de la transparencia fiscal corporativa con la IV revisión de la Directiva sobre los Requisitos de Capital de 2013, que instaura un sistema de informes país por país para los bancos europeos. Esta directiva ha sido ya transpuesta al ordenamiento español¹⁰. Es importante destacar que la norma europea va por delante del estándar global planteado por la OCDE en su Plan de Acción BEPS, al permitir que la información derivada del CBCR de los bancos sea de acceso público y no se quede en manos exclusivamente de las Administraciones tributarias.

Actualmente, la discusión en la UE se centra en la posibilidad de extender el CBCR público a todos los sectores, más allá del sector bancario. De hecho, durante el 2013 el Consejo mostró una buena disposición a ello, pero las negociaciones se estancaron a raíz de las elecciones europeas.

Por otro lado, la Acción 13 del Plan de Acción BEPS contiene también una obligación de reporte país por país conforme a un modelo de plantilla común (*template*), aunque carece de carácter público. Según el Gobierno español, dicha obligación de CBCR será incluida en el Reglamento del Impuesto de Sociedades durante el primer semestre de 2015.

Sin embargo, el CBCR, aunque ayuda a los Estados a identificar mejor las operaciones que presentan un mayor riesgo de elusión y evasión fiscal, no proporciona a las autoridades tributarias todos los elementos para saber si la contribución fiscal de una multinacional en un Estado es la que le corresponde en función de los beneficios que obtiene.

¹⁰ Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.

El método del *unitary taxation* o *formulary apportionment*, utilizado en EE. UU. para repartir las bases imponibles entre los Estados federados, se ha mostrado más efectivo a la hora de verificar si las empresas están aportando su contribución fiscal justa en el territorio donde operan. En definitiva, este método lleva a una armonización del impuesto de sociedades.

La armonización del impuesto de sociedades en la UE

Aunque los intentos de armonización del impuesto de sociedades en la UE se remontan a más de una década, hubo que esperar al 2011 para que la Comisión Europea presentase su propuesta sobre una Base Imponible Común Consolidada (BICCCIS). El debate sobre esta propuesta ha recobrado fuerza últimamente a raíz del mencionado escándalo Luxleak. Se ha puesto de manifiesto que la elusión fiscal corporativa no es problema aislado, sino que existe una verdadera "industria" en este campo, que afecta a muchos los sectores, y con la connivencia de algunos Estados. En este contexto, el Presidente de la Comisión ha apoyado la reactivación de la propuesta BICCCIS.

Por otro lado, Francia y Alemania se han mostrado más de una vez favorables a una armonización del impuesto de sociedades entre los dos países¹¹, e incluso han confeccionado un libro verde sobre la convergencia de sus propios impuestos.

¹¹ En agosto de 2011, Ángela Merkel y Nicolás Sarkozy expresaron su postura favorable a la existencia de una base imponible común del impuesto de sociedades para Francia y Alemania. Anteriormente, en el marco del pacto sobre la competitividad presentado en el Consejo Europeo de 4/2/2011, ambos líderes también hablaron de una mínima armonización de las bases impositivas.

La propuesta BICCCIS propone un régimen único de normas para computar la renta imponible de las multinacionales que operan en la UE. Esto supone que habría un solo sistema para el cálculo de la base imponible, en vez de los 28 códigos fiscales que existen actualmente. Códigos que además son diferentes, heterogéneos, cambiantes y, en algunos casos, están expresamente diseñados para atraer las bases imponibles generadas en otros Estados. La armonización de la base imponible mitigaría estas diferencias y frenaría "la carrera de impuestos a la baja" en la que han entrado algunos Estados miembros, haciendo competencia a sus socios comunitarios en cuestiones como la definición de gastos deducibles, las reglas de amortización o el establecimiento de otros tipos de incentivos fiscales¹².

Pero la BICCCIS no solo supone que exista una base imponible común, sino que esta sea también "consolidada". Ello significa que se agregan (compensan) todos los beneficios y las pérdidas que genere una transnacional en los distintos Estados miembros en los que opera. Se calcula, pues, a efectos del impuesto de sociedades, un beneficio o pérdida neta por toda la actividad en la UE. Esta solución presenta la ventaja de reemplazar el complejo sistema actual de precios de transferencia¹³, que ofrece considerables oportunidades de elusión fiscal. También hace innecesario todo el sistema descrito de retenciones en la fuente para garantizar una contribución fiscal mínima de una transnacional en un país.

Una vez calculada la base imponible de la manera expuesta, esta se distribuiría entre los distintos Estados miembro en que la empresa tiene actividad, en función de una fórmula pre-

¹² Se acabaría con regímenes de competencia fiscal desleal como el *patent box* británico.

¹³ Basado en el principio de libre competencia.

determinada. Fórmula basada en tres parámetros, ponderados en un tercio cada uno: 1) los activos existentes, que comprenden, entre otros conceptos, el inmovilizado material (edificios, maquinaria), los gastos en I+D+i, la publicidad o el marketing; 2) la mano de obra, que engloba tanto el número de trabajadores asalariados como el valor de los salarios, y 3) el volumen de ventas calculadas en destino (donde se expeditan o destinan las mercancías transportadas o donde se prestan los servicios).

La implantación del sistema de la fórmula predeterminada supondría un auténtico cambio de paradigma, ya que dejaría de fundar el cálculo de la base imponible del impuesto de sociedades en el "resultado contable". Se atendería a estos efectos al "resultado de explotación", magnitud más demostrativa de la capacidad económica de la empresa y que refleja de forma más precisa su actividad real. Y es que basar la determinación de la base imponible en la contabilidad presenta importantes desventajas. En primer lugar, porque el proceso de normalización contable internacional aplicable a las grandes empresas está adquiriendo una complejidad técnica tal¹⁴ que hace cada vez más difícil su control por los Estados. En segundo lugar, porque basar el impuesto de sociedades en el resultado contable facilita el desplazamiento artificial de beneficios (elusión fiscal) mediante operaciones financieras. Estas se tienen en cuenta a la hora de hallar el resultado contable, pero no para el calcular el resultado de explotación. En suma, el establecimiento de la BICCIS haría más difícil que las multinacionales pudiesen transferir artificialmente sus factores y, por tanto, sus

beneficios con objeto de reducir su carga fiscal. Los elementos que integran la fórmula predeterminada son conceptos menos manipulables y móviles que las partidas contables.

Bien es cierto que la cuestión de la elección de los factores de la fórmula de reparto predeterminado es la que más divergencias ha suscitado entre los Estados miembros. Cada país busca la combinación de factores que le procure una maximización de su propia recaudación. En este sentido, a ciertos Estados les interesa dar más peso a elementos como la contribución que cada país ha tenido en la creación de la propiedad intelectual. Otros, sin embargo, prefieren insistir en el factor ventas, es decir, en lugar donde se captan los clientes y se tienen los mercados. Independientemente de que haya que buscar una fórmula equilibrada que favorezca a todos los Estados, en términos generales, la introducción de este nuevo sistema llevaría a un ensanchamiento de las bases imponibles.

Otro aspecto que ha suscitado críticas de la propuesta BICCIS es que tiene un alcance limitado en dos sentidos. Para empezar, solo implica una armonización de bases, dejando margen para la competencia fiscal entre países a través de los tipos de gravamen. Deja libertad para que cada Estado miembro grave con un tipo nacional la parte de los beneficios que le corresponde según el reparto. No obstante, sería deseable que al menos se estableciese una "horquilla" con un tipo mínimo (como ocurre con el IVA) para que no se produjera un recrudescimiento de la competencia fiscal.

Por otro lado, la propuesta BICCIS adolece de un defecto sustancial: se trata de una iniciativa de carácter voluntario. Las empresas eligen si se acogen al régimen de la base común o si siguen sujetas a los regímenes nacionales. Esto llevaría una simultaneidad de regímenes en un mismo país, lo cual puede conducir a una enorme

¹⁴ Ver a este respecto los estándares contables emitidos por el International Accounting Standard Board (IASB) para la UE y por el Financial Accounting Standard Board (FASB) para EE. UU.

complejidad. Además, las grandes empresas probablemente adoptarán la BICCIS únicamente cuando les beneficie, es decir, cuando su aplicación les reduzca su factura fiscal (y se produzca la consecuente reducción en la recaudación). Bien es cierto que la propuesta de la Comisión prevé que si la empresa elige el régimen BICCIS, este le será aplicable durante cinco años.

En cuanto a la viabilidad de la BICCIS, hay que señalar que algunos Estados se han mostrado contrarios a ciertos aspectos de la propuesta¹⁵ y, otros, como el Reino Unido, son contrarios a la iniciativa en sí. De no contar con el apoyo de todos los países, la propuesta no podría ser adoptada por el Consejo, ya que en este campo rige el principio de la unanimidad. Eso sí, podría ser una materia susceptible de cooperación reforzada¹⁶.

Los paraísos fiscales. Necesidad de una nueva definición

Los paraísos fiscales son la piedra angular de la arquitectura de la evasión y la elusión fiscales. No hay una definición internacionalmente aceptada de lo que es un paraíso fiscal. La tentativa más conocida en este sentido ha sido la llevada a cabo por la OCDE y se basa sobre todo en la obstrucción al intercambio de información en materia fiscal. Otras tentativas de definición de paraísos fiscal, como la del Financial Secrecy Index de Tax Justice Network, enfatizan más en la garantía de opacidad y de secretismo¹⁷ que estos territorios otorgan a los no residentes.

¹⁵ Holanda defiende el aspecto de la base común, pero no el de la consolidación.

¹⁶ Este sistema que debería ser acordado por el Consejo por mayoría, tomando como fundamento el artículo 329 del TFUE.

¹⁷ Secretismo que se da, sobre todo, con respecto a la identidad del beneficiario último de los activos escondidos.

En todo caso, se hace necesaria una nueva definición internacional y europea de paraíso fiscal que sea lo más comprensiva posible. Esta debe incluir criterios claves para calificar un territorio como tal. Así, habría que tener en cuenta la baja tributación (nominal o efectiva) de un territorio o la no exigencia de desarrollar una actividad económica sustancial en la jurisdicción para disfrutar de los exorbitantes beneficios fiscales ofrecidos a los no residentes. Esta ausencia del requisito de “sustancia” es justamente la que permite la deslocalización de beneficios hacia los paraísos fiscales.

Tras el G20 de Londres de 2009, la OCDE confeccionó tres listas de jurisdicciones en función de su grado de opacidad y de cooperación fiscal. La inefectividad de las mismas quedó patente cuando, al poco tiempo, la lista negra se vació. Para que un territorio saliese de tal lista bastaba con que firmase doce acuerdos bilaterales (CDI o tratados de intercambio de información fiscal). Además, solo se tenía en cuenta a estos efectos si el territorio en cuestión había “firmado” los tratados fiscales, pero no si luego los aplicaba efectivamente.

Sin embargo, la OCDE reaccionó posteriormente e implantó un proceso de “revisión entre pares” a escala global precisamente para controlar la correcta aplicación del estándar global de la OCDE en la materia, que se basaba en aquel momento en un intercambio de información fiscal previo requerimiento. La revisión entre pares consiste en que los propios países miembros del Foro Global de la OCDE se examinan mutuamente, tanto desde el punto de vista del marco legal (fase 1) como desde la perspectiva de la aplicación efectiva los acuerdos de intercambio firmados (fase 2).

El proceso puede dar lugar a la emisión de recomendaciones de rectificación de ciertas prácticas o normativas. De no ser tenidas en cuenta,

las jurisdicciones concernidas se arriesgan a ser señaladas por el G20. No obstante, sin desmerecer el efecto disuasorio de este hecho, es necesario que un sistema de sanciones multilateral y rápido sea implantado para disuadir más tajantemente a los territorios que no cooperen.

El secreto bancario y el intercambio automático de información como nuevo estándar global

Pero, sin duda, lo más destacable que ha ocurrido durante el 2013 y el 2014 es la sustitución del estándar global predominante, basado en el intercambio previo requerimiento¹⁸, por un estándar basado en el intercambio automático de información fiscal (IAI).

La UE no ha sido ajena a este cambio de tendencia y ha tenido que ajustar también aquí su normativa a las regulaciones globales provenientes de la OCDE. De hecho, todos los Estados miembros, salvo Austria, se han comprometido a acogerse de forma temprana (*early adopters*) al nuevo estándar global automático de la OCDE. Esto significa que se comprometen a incorporar el sistema de IAI antes de septiembre de 2017. Austria y jurisdicciones como la helvética esperarán hasta principios de 2018 para ello.

Merece la pena detenerse en el proceso que se ha seguido para alcanzar este hito. Después de varios años de bloqueo (la Comisión Europea presentó una propuesta de revisión en el 2008), se cerraron las lagunas de la Directiva de la Fiscalidad

¹⁸ A diferencia del IAI, el intercambio previo requerimiento exige a la Administración interesada en la información una solicitud formal al Estado donde se encuentran los fondos. Además debe probarse que la información demanda es previsiblemente relevante para el caso abierto y siempre es la jurisdicción donde está la cuenta bancaria la que decide si hay transmisión de los datos en cuestión.

del Ahorro. Esta directiva entró en vigor en 2005 y fue pionera en la implantación de un sistema de intercambio automático de información. Sin embargo, era fácilmente sorteable, ya que solo preveía este sistema para los ingresos de cuentas corrientes de personas físicas. Quedaban fuera las cuentas corrientes abiertas a nombre de sociedades, fundaciones y fideicomisos (*trusts*), que son formas muy habituales de camuflar la identidad del beneficiario real de los fondos y activos. El intercambio automático contenido en la European Savings Tax Directive (EUSTD) tampoco abarcaba inversiones diferentes al pago de intereses.

Además la EUSTD contemplaba una exención temporal para Austria y Luxemburgo que les eximía del intercambio automático descrito¹⁹. Esta exención temporal llevaba camino de convertirse en perpetua, dado que estos países hicieron valer “obstinadamente” su derecho a veto en el Consejo. Su argumento fue que no renunciarían a su “privilegio” mientras la Comisión Europea no arrancasen compromisos similares de cinco jurisdicciones vecinas muy significativas: Suiza, San Marino, Mónaco, Liechtestien y Andorra. Suiza, por su parte, se centró en alcanzar acuerdos bilaterales con los grandes países europeos²⁰ para “boicotear” la plena efectividad de la EUSTD y su revisión.

Hubo que esperar al proceso de aplicación de la Ley FATCA²¹ de EE. UU. por los países europeos

¹⁹ A cambio de que estos países implantasen un sistema de retención que garantizase un mínimo de ingresos al Estado de residencia del titular de la cuenta corriente.

²⁰ Como el firmado con el Reino Unido.

²¹ La ley FATCA pretende paliar la evasión fiscal de los contribuyentes de EE. UU. que utilizan cuentas bancarias en el extranjero. Su originalidad es que conmina a las instituciones financieras, tanto de este país como extranjeras, a que cooperen con Internal Revenue Service bajo la amenaza de la imposición de una retención punitiva del 30 %. La ley FATCA, aunque aprobada desde hace tiempo, debía empezar a ser implementada por los bancos a partir de julio de 2014.

para salir de este círculo vicioso. Los cinco grandes Estados de la UE, a la vez que optaban por uno de los modelos de implementación previstos en la FATCA, decidieron intercambiar entre sí el mismo tipo de información que iban a compartir con EE. UU. Esta estrategia del G5 tuvo un efecto arrastre para otros países (no solo dentro de la UE) y, sobre todo, disparó un proceso que acabó desembocando en la anhelada revisión de la EUSTD en el Consejo europeo de marzo de 2014. Además, el año 2014 ha culminado con la ratificación por los líderes del G20 en noviembre de 2014 del nuevo estándar global automático elaborado por la OCDE. Estándar que, por cierto, contiene elementos tanto de la FATCA como de las directivas de la UE. También se ha encomendado al Foro Fiscal Global de la OCDE, mediante el proceso descrito de revisión entre pares, monitorear la aplicación del nuevo estándar automático.

El estándar OCDE prevé que una amplia gama de información sea reportada de las instituciones financieras a las Administraciones fiscales donde estas tienen su sede. Posteriormente, se prevé

que dicha información sea transmitida, de forma periódica y automática, al Estado de residencia del titular de la cuenta. En la última reunión del Foro Global Mundial de la OCDE de Berlín (30 de octubre de 2014), cincuenta y dos jurisdicciones firmaron un acuerdo multilateral de IAI basado en el nuevo estándar OCDE, tomando como fundamento la Convención sobre Cooperación Administrativa en Materia Fiscal²². Es destacable el hecho de que EE. UU. aún no haya suscrito dicho acuerdo.

Esta sinergia entre la UE y el G20 se ha cerrado recientemente con la revisión en el ECOFIN de diciembre de 2014 de la otra norma comunitaria clave en la materia, la Directiva 2011/16/UE de Cooperación Administrativa en Asuntos Fiscales. Esta norma complementa la EUSTD y extiende el IAI a otros tipos de ingresos distintos de los rendimientos del ahorro. Con ella la UE alcanza, y en algunos puntos sobrepasa, el nivel de transparencia del estándar OCDE y extiende el IAI a dividendos, ganancias de capital y otros tipos de ingresos.

²² Convención firmada por la OCDE y el Consejo de Europa, aunque abierta a los países en desarrollo y a los centros *offshore* de todo el mundo.

Inmigración económica y política. La perspectiva mediterránea

José Manuel Albares

Balance de un año difícil en materia migratoria

Los movimientos migratorios en torno al Mediterráneo, en un eje que une África y la Unión Europea del sur hacia al norte, no representan en absoluto un fenómeno nuevo. Son un punto fijo de la agenda común que la Unión Europea y África tienen desde hace una década. Sin embargo, a lo largo de los pasados doce meses, los movimientos migratorios en la frontera sur de la Unión Europea han sido especialmente intensos y dramáticos, teniendo gran cobertura mediática. Ceuta, Melilla y Lampedusa han puesto de relieve la importancia de un fenómeno que no solo persiste, sino que se plantea cada vez más con mayor crudeza. Las imágenes de barcos a la deriva atestados de emigrantes irregulares son, por el momento, el nuevo umbral que se ha traspasado por parte de las mafias que trafican con seres humanos. No obstante, la migración africana no es un fenómeno que tenga como único epicentro la Unión Europea. No debe olvidarse que la migración

africana hacia Europa representa un porcentaje pequeño respecto a los movimientos migratorios que se producen entre los propios países dentro del continente africano.

El Mediterráneo ha sido el principal escenario de la llegada de numerosos inmigrantes y refugiados al Sur por vía marítima a lo largo del primer semestre de 2014 en condiciones humanitarias dramáticas. Ha sido, un nuevo salto cualitativo y cuantitativo del fenómeno migratorio en el Mediterráneo y ha supuesto un incremento del 25 % respecto de las personas que hicieron el mismo viaje en esa ruta en el año 2013. Hablamos, por tanto, de unas cifras estimadas que rondan las 80.000 personas. La mayoría proceden de Eritrea, Siria y Mali, y el punto de partida privilegiado ha sido el norte de África, muy especialmente Libia que por su situación interna de ausencia de un gobierno que controle eficazmente todo su territorio y sus fronteras, ha sido terreno propicio para el surgimiento de mafias y grupos que trafican con seres humanos.

Para hacer frente al desafío compartido de los movimientos migratorios, muy especialmente

los irregulares, la Unión Europea ha desarrollado, sobre todo en los dos últimos años una batería de convenios, acuerdos y estrategias en materia de migración, a nivel regional, bilateral y multilateral. Estos acuerdos e instrumentos tienen como principal objetivo la canalización de esos flujos migratorios y la lucha contra las mafias el crimen organizado y la trata de seres humanos que conllevan graves violaciones a los derechos inherentes a las personas.

La última Cumbre UE-África celebrada en abril de 2014 en Bruselas ha subrayado la importancia de las migraciones como elemento básico del diálogo y de la agenda euro-africana. Es, claramente, un aspecto en el que ambas partes están interesadas en abordar y trabajar conjuntamente. Para articular ese diálogo y acción conjunta, la Unión Europea se apoya en tres grandes formatos. Las asociaciones de movilidad que son acuerdos formales con países específicos como Marruecos, Túnez y Jordania, en los que los Estados miembros pueden sumarse y participar en proyectos específicos. Las agendas comunes de movilidad, como es el caso con Nigeria y Etiopía, que son instrumentos más flexibles y centrados en el diálogo. Por último, encontramos los diálogos migratorios como tales: el **Proceso de Rabat** y el **Proceso de Jartum**. El primero está centrado en la mejora de la cooperación y el diálogo en el campo migratorio de África Occidental, y el segundo en el Cuerno de África. Participan en ambos procesos los países de origen, tránsito y destino de esas regiones y rutas migratorias.

El diálogo entre ambas orillas del Mediterráneo: el Proceso de Rabat

El **Proceso de Rabat**¹ arrancó en julio de 2006 en la misma ciudad que dio nombre al proceso. En este primer encuentro se aprobó la Declaración y el Plan de acción de Rabat. Posteriormente, en un segundo encuentro, celebrado en el año 2008 en París, se estableció ya un Programa de Cooperación más ambicioso y detallado. En noviembre de 2011, en un nuevo encuentro en Dakar, se profundizó aún más en este proceso adoptando la Estrategia 2012-2014, realizándose una evaluación de la implantación del Programa de Cooperación de París y estableciendo un conjunto de conclusiones aportadas por los expertos en estos encuentros. Las partes involucradas se comprometieron a alcanzar los diez objetivos prioritarios destinados a reforzar la aplicación del Programa de Cooperación de París como marco para la cooperación y el diálogo.

El último encuentro de este Proceso se celebró el pasado 27 de noviembre de 2014 en Roma, donde se presentó la Estrategia 2015-2017. El encuentro estaba organizado por la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, contando con el denominado Proyecto de Apoyo del Proceso de Rabat financiado por la Comisión Europea y gestionado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y por el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD). El ICMPD se ha convertido en los últimos años en un elemento clave del diálogo migratorio que quiere impulsar la Comisión Europea, siendo pieza angular en el Proceso de Rabat, convirtiendo el ICMPD en una

¹ Véase: <http://processusderabat.net/web/>

suerte de agencia de gestión de temas migratorios, canalizando por adjudicación directa, muchos proyectos, incluidos los relativos al asilo. El ICMPD tiene una fuerte presencia de países nórdicos y de la Europa oriental, además de Suiza y, sin embargo, sorprende que un organismo al que la Comisión da tanta relevancia en el diálogo con la orilla sur del Mediterráneo no tenga apenas participación de países del sur de Europa, a la excepción de Portugal, lo que le resta eficacia. No obstante, el ICMPD facilita al Comisario de Interior y Asuntos Migratorios la gestión de un presupuesto de 380 millones de euros. El último avance que se ha dado en este diálogo ha sido en octubre de 2014 en Roma: los países de África Central, África Occidental, Magreb y la Unión Europea así como Suiza, Noruega, la Comisión y la Comisión Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) aprobaron el Programa de Roma (2015-2017) con líneas de intervención muy concretas. El documento aprobado marca la voluntad de dar continuidad a los objetivos de la Estrategia de Dakar. Así, se destacó la necesidad de seguir manteniendo un diálogo equilibrado tratando los tres pilares existentes del Proceso: organizar la migración legal, luchar contra la migración irregular y reforzar las sinergias entre migración y desarrollo. Además, se añadió un cuarto pilar sobre la protección internacional, tal como se establece en el Enfoque Global de la Migración y Movilidad (GAMM) de la Unión Europea. Esto último como consecuencia de los numerosos inmigrantes y refugiados que han llegado a Italia, Grecia, España y Malta por vía marítima a lo largo del primer semestre de 2014. Tomando como referencia los datos de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), más de 800 personas han muerto o desaparecido en el Mediterráneo a lo largo del 2014 cuando trataban de llegar a Europa. Esta cifra supera el

número total de víctimas de 2013 (600) y de 2012 (500). La situación migratoria en el Mediterráneo se ha ido intensificando, convirtiéndose en la región que más atención necesita en esta materia en el seno la Unión Europea.

La adaptación a los nuevos escenarios y retos del fenómeno migratorio

Ante el incremento cuantitativo del fenómeno migratorio por vía marítima y la llegada creciente de nacionales de países en conflicto, la Unión tiene dos retos acuciantes. Ofrecer una respuesta alternativa a los peligrosos viajes por mar que han marcado el último año y garantizar un acceso rápido a los procedimientos de asilo para las personas que necesiten protección. Por esta razón el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)² es un elemento clave para conseguir que la Unión Europea sea verdaderamente un espacio de protección para las personas en situaciones realmente vulnerables. Una atención especial requiere igualmente la situación de las mujeres en estas rutas migratorias. Se estima que un 60 % de ellas sufren algún tipo de violencia durante su viaje, sin que haya denuncias de los mismos por temor a ser devueltas a sus países de origen, reforzando así la impunidad de los agresores. De manera general, la estrategia adoptada en Roma debe adaptarse y tener en cuenta la situación de cada país participante, adaptándola a la coyuntura actual de cada uno de ellos.

El elemento novedoso en el diálogo entre la Unión Europea y África en materia migratoria ha sido el Proceso de Jartum, que forma parte

² Comisión Europea. *Un Sistema Europeo Común de Asilo*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_es.pdf

de la Iniciativa UE para las rutas migratorias del Cuerno de África. Este nuevo Proceso trata de establecer un diálogo permanente con los países de origen y tránsito de rutas migratorias hasta ahora poco tratadas a nivel europeo. El objetivo es establecer un proceso político sobre migración con los países del Cuerno de África y de África Oriental, junto con los principales países mediterráneos de tránsito, centrándose principalmente en los tráfico de migrantes y en la trata de seres humanos. Una vez consolidado ese objetivo, el diálogo se extenderá al resto de pilares del GAMM. De esta manera, en mayo de 2014 se celebró una reunión exploratoria con la Comisión de la Unión Africana (AUC) y los países principales implicados (Egipto, Etiopía, Eritrea y Sudán). A esta primera reunión, le siguió rápidamente otra orientada a Altos Funcionarios que se celebró el 15 de octubre, centrada en hacer propuestas sobre el regreso y la readmisión. El colofón de este diálogo ha sido la Conferencia Ministerial celebrada el 28 de noviembre en Roma³, donde se lanzó oficialmente el Proceso de Jartum y se adoptó la Declaración de Roma. Este nuevo Proceso permite el análisis político y operativo de los flujos migratorios desde el Cuerno de África que han aumentado considerablemente en los últimos años, especialmente desde Somalia y Eritrea.

Los datos de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM)⁴ muestran un aumento de la llegada de migrantes a Italia, la mayoría eritreos,

quienes constituyen una gran parte de los flujos hacia Europa a través de África del Norte y el mar Mediterráneo. Así, en 2014 llegaron 170.100 inmigrantes a Italia, el 20 % procedentes de Eritrea. La OIM también informa que la pérdida de vidas de migrantes en el Mediterráneo aumentó de 707 en 2013 a 3.224 en 2014, poniendo además de manifiesto que el aumento de la cifra total de migrantes y muertes en el Mediterráneo y el Cuerno de África guarda una macabra relación con los beneficios obtenidos por las redes de tráfico de inmigrantes en esas rutas.

Además de estos dos enormes procesos regionales que están siendo desarrollados (Rabat y Jartum) específicamente destinados a la materia migratoria, también el Proceso Regional entre África y la UE, que vio la luz en el año 2007 en Lisboa, se ha centrado en profundizar la cooperación respecto a la migración entre la Unión Europea y todos los Estados Africanos. En abril de 2014 se celebró en Bruselas la Conferencia Ministerial Euroafricana entre África y la Unión Europea, donde se adoptó un tercer plan de acción para el periodo 2014-2017 que incluye una Declaración de Movilidad y Migración que establece encuentros anuales para revisar y evaluar la situación de las rutas migratorias. También el Diálogo entre los países ACP (África, Caribe y Pacífico) y la UE analiza desde 2011 el fenómeno migratorio. Por último, desde el punto de vista de los procesos globales, la Unión Europea forma parte del Foro Global para la Migración y el Desarrollo, iniciativa de las Naciones Unidas para dirigir el nexo desarrollo-migración desde un enfoque práctico y orientado a la acción. El último Foro celebrado en mayo de 2014 en Estocolmo, donde el tema principal fue *Desbloquear el potencial de la migración para el desarrollo inclusivo*⁵.

³ *Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process*. (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative). Roma, 28 de noviembre de 2014.

⁴ Murphy, T. Craig. *Aumenta la migración irregular por mar entre el Cuerno de África y la Península Arábiga*. IOM. 16 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.iom.int/cms/es/sites/iom/home/news-and-views/press-briefing-notes/pbn-2015/pbn-listing/irregular-migration-by-sea-from.html>

⁵ Los datos de todos los diálogos, convenios y acuerdos mencionados en este documento pueden encontrarse en: Consejo de Europa. *Meeting document: GAMM update*. DS 1522/14. Bruselas, 11 de noviembre 2014.

Los acuerdos bilaterales con los países de origen y tránsito de la migración

El diálogo global entre la Unión Europea y las regiones al sur del Mediterráneo que concentran la emisión o el tránsito de los flujos migratorios se complementa con diálogos bilaterales con países mediterráneos y países africanos, que permiten una mayor flexibilidad y adaptación a la realidad local. A su vez, las distintas situaciones políticas, migratorias y de relación con la UE entre países condiciona el marco que se puede establecer con cada uno de ellos, dando situaciones dipares.

Así, dentro de los países del sur del Mediterráneo, la UE ha venido desarrollando acuerdos con Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano y Libia. Con los cuatro primeros la Unión Europea tiene Acuerdos de Asociación. Con Marruecos y Túnez, estos han derivado en toda una batería de instrumentos que incluyen Asociaciones de Movilidad, Diálogos sobre Migración, Movilidad y Seguridad, Acuerdos de Readmisión y Acuerdos de Facilitación de Visados. Con Egipto, estos últimos acuerdos se están negociando, existiendo únicamente un Acuerdo de Asociación, en vigor desde 2004. Con Jordania existe un Acuerdo de Asociación desde 2002, un Diálogo sobre Migración, Movilidad y Seguridad desde 2012, y un Acuerdo de Movilidad firmado en 2014. En Líbano y Libia la situación es distinta. Con Líbano, en 2014 se adoptó un nuevo Plan de Acción UE-Líbano para 2013-15 que ha sustituido al anterior que iba de 2005 a 2010 y se revisó en 2012. Asimismo, en julio de 2014, Líbano ha presentado una petición formal para emprender un Diálogo sobre Migración, Movilidad y Seguridad, que fue objeto de debate entre septiembre y octubre, y cuyo lanzamiento se produjo en diciembre de ese año.

La situación con Libia, como era de esperar por la volatilidad política y la creciente inseguridad, ha sido mucho más complicada. La negociación con este país remonta a 2008, cuando comenzaron las negociaciones para un Acuerdo Marco entre Libia y la UE, pretendiendo incluir además previsiones relacionadas con la migración, movilidad, fronteras y protección internacional. En octubre del 2010 se acordó un comunicado de prensa sobre la cooperación UE-Libia en materia de fronteras, movilidad, migración y asilo, seguido de un encuentro de Altos Funcionarios en febrero de 2011. Sin embargo, las negociaciones del Acuerdo Marco y los debates subsiguientes sobre la base del comunicado de prensa se suspendieron ese mismo mes como consecuencia de la creciente inestabilidad política. El diálogo migratorio propiamente dicho se ha estancado, siendo sustituido por instrumentos que tratan de aliviar una situación muy compleja. Así, en junio de 2013 se desplegó en Libia una misión de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (para asistir al desarrollo de las capacidades del control de las fronteras libias. En diciembre de ese mismo año, la Comisión adoptó un programa de 10 millones de euros para apoyar la gestión de la migración basada en los derechos y el sistema de asilo en Libia. Sin embargo, la agravación del enfrentamiento político, la creciente inseguridad y las tremendas carencias institucionales del país dejan obsoleto en pocos meses cualquier planificación en materia migratoria y de control de fronteras en ese país.

Además de estos acuerdos entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo, la Unión Europea tiene importantes acuerdos bilaterales con países del África Subsahariana, como es el caso de Cabo Verde, Nigeria y Sudáfrica. Este tipo de acuerdos tenderá a desarrollarse aún más en el futuro dado que la migración en el

Mediterráneo tiene un importantísimo componente subsahariano. Por lo que respecta a Cabo Verde, ya en el año 2007 se acordó un Acuerdo de Colaboración Especial y, en mayo de ese mismo año, una misión sobre migración de la UE visitó Cabo Verde. La Asociación de Movilidad entre la UE y Cabo Verde se firmó también ese año. En octubre de 2014, Cabo Verde dio un nuevo paso ratificando los Acuerdos de Facilitación de Visado y de Readmisión, que han entrado en vigor en diciembre de ese año. En cuanto a Nigeria, el inicio de la actual relación en materia migratoria con la UE arranca en abril de 2008 con una misión de la UE sobre migración que visitó el país. Desde entonces, se han organizado seis reuniones de diálogo en un ámbito local sobre migración y desarrollo que llevaron a que la UE presentará a las autoridades nigerianas un borrador de Agenda Común sobre Migración y Movilidad en octubre de 2013. Actualmente se espera el establecimiento de una fecha apropiada para la firma de este Acuerdo. Finalmente, Sudáfrica y la UE iniciaron una Asociación Estratégica en el año 2007. Desde entonces, en el marco del Consejo Mixto de Cooperación establecido entre ambas, se organiza en bases regulares un Foro de Diálogo sobre Migración.

La gestión de un fenómeno colateral a los movimientos migratorios: el yihadismo

En los últimos meses los movimientos migratorios en torno al Mediterráneo en ambas direcciones sur-norte y norte-sur han sido el centro de un nuevo fenómeno que añade complejidad y dificultad a la gestión de los mismos. Los viajes de ciudadanos europeos, muchos de ellos de origen magrebí o musulmán, aunque no exclusivamente hacia países con fuerte presencia de grupos de Al-Qaeda o Estado Islámico (Daesh),

especialmente Siria, Irak o Yemen y su retorno, fuertemente radicalizados a sus países de origen, plantea un desafío de primer a la gestión de los flujos migratorios entre países de ambas orillas del Mediterráneo y una amenaza indudable a la seguridad de la UE.

Los terribles atentados de París del mes de enero de este año contra el semanario satírico *Charlie Hebdo* y contra un supermercado de productos *cashier*, en los que murieron 17 personas a manos de terroristas que habían realizado viajes a Siria y Yemen antes de retornar a Francia a perpetrar estos hechos ha reabierto el debate sobre las medidas para controlar a los viajeros hacia y desde destinos como Siria, Yemen, Libia o Irak. La dificultad añadida estriba en que para llegar, por ejemplo, a Siria e incorporarse a Daesh muchas personas utilizan rutas alternativas hacia Estambul desde donde cruzan la frontera con ese país. Este ha sido el caso de Hayat Boumeddiene, la mujer de Amedy Coulibaly, uno de los terroristas de París, que habría viajado por carretera con él hasta Madrid para posteriormente el día 2 de enero tomar un vuelo Madrid-Estambul; a la vez que su marido regresa a París para participar en los atentados de esa ciudad. Sin embargo, la solución no pasa por limitar la libre circulación sino por mejorar los mecanismos para compartir información y poner en común datos entre las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia para luchar de forma eficaz contra el terrorismo a nivel europeo. Paralelamente, se está estudiando cómo actuar ante las personas que consultan frecuentemente webs yihadistas y penalizar como delito de terrorismo el desplazamiento a zonas de conflicto para unirse a un grupo violento. En este terreno, toda la dificultad estriba en cómo garantizar la seguridad sin dañar la libertad. Otro elemento complejo y sujeto a controversia es el Registro de Nombres de

Pasajeros (PNR). Desde el Parlamento Europeo, varias voces indican la necesidad de establecer límites a la información y los filtros que debe contener ese registro para evitar establecer criterios discriminatorios en virtud de orígenes y nombres. El Presidente de la Comisión Europea, Donald Tusk, ha realizado unas declaraciones⁶ en las que dijo que presionará al Parlamento Europeo para disminuir su oposición a la propuesta de directiva europea de Registro de Nombres de Pasajeros (PNR). El debate, en cualquier caso, está encima de la mesa: cómo incrementar la seguridad sin infringir gratuitamente la privacidad del ciudadano. Lo que está claro es que no la grave amenaza que supone el yihadismo para Europa debe tener una respuesta adecuada, proporcionada y eficaz.

El perfil principal de los yihadistas reclutados en Europa, y particularmente en Francia, se corresponde con musulmanes de segunda o tercera generación, nativos europeos pero descendientes de emigrantes musulmanes, que se enfrentan a una crisis de identidad. En esta búsqueda identitaria, algunos encuentran una respuesta en formar parte de grupos yihadistas cuyas ideas son difundidas mediante propaganda en las páginas web, y terminan radicalizándose al ser sistemáticamente expuestos y acostumbrados a un discurso radical y violento que gradualmente va cobrando sentido para ellos y terminan integrando como código de conducta. Así, se estima en unos 3.000 ciudadanos de la UE que se habrían unido a las filas del Estado Islámico, incluyendo en esta cifra aquellos que habían estado en la región, los retornados, y aquellos que habrían muerto combatiendo⁷.

⁶ Véase nota 5.

⁷ *Islamic State Crisis: '3,000 European jihadists join fight'*. BBC. 26 de septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-29372494>

Pero también son muchos los yihadistas reclutados en los países del Magreb. Actualmente, los combatientes tunecinos son el grupo más numeroso en las filas del Estado Islámico, seguidos de los marroquíes.

Un punto fundamental en esta materia durante los próximos años es la cooperación turca para interceptar a los yihadistas que cruzan la frontera turca y unirse a las filas del Estado Islámico en Siria, dentro del debate sobre la protección de datos y los controles en los aeropuertos. Turquía es, además, destino principal del éxodo de los ciudadanos sirios que, azotados por la guerra civil, se ven obligados a huir de su país y a refugiarse en otros países. Las cifras de ciudadanos sirios que solicitan protección internacional o asilo se han disparado en los dos últimos años en varios países de Europa, entre ellos España y la tendencia se mantendrá en los próximos años vista la evolución sobre el terreno de la interminable guerra civil en ese país.

Mirando hacia el futuro

El fenómeno migratorio en torno al Mediterráneo ha ido creciendo en complejidad a lo largo de la última década, hasta el punto que la Unión Europea tiene ante sí la gestión de fenómenos migratorios de muy distinto signo que abarcan lo político, lo económico, las situaciones de asilo y refugio y las necesidades de garantizar la seguridad ante la amenaza yihadista. Todos los fenómenos están interrelacionados y en ocasiones se solapan. Sin embargo, responden a lógicas distintas, tienen países de origen y rutas de tránsito diferentes y plantean desafíos no siempre coincidentes. Igualmente, los movimientos migratorios en torno al Mediterráneo engloban a muchos países del África Subsahariana, como países emisores de emigración y no solo a países

estrictamente mediterráneos. Finalmente, el último año, muy especialmente tras los atentados de París de enero de este año, ha introducido una dimensión migratoria más allá de la económica y la política. Los viajes de ida y vuelta, supestando turísticos, de ciudadanos europeos a escenarios de guerra yihadistas y su regreso a Europa profundamente radicalizados. ¿Qué planteamiento podemos esperar de la UE en los próximos años ante estos retos? Un enfoque con tres vertientes. Por un lado, la canalización de los flujos migratorios regulares en las mejores condiciones posibles. Se trata de que las personas que acceden al territorio de la UE lo hagan legalmente y con garantías y condiciones suficientes por parte del Estado receptor para integrarse. Por otro lado, la lucha contra las mafias y redes que trafican con seres humanos, sea trata de mujeres o de emigrantes irregulares. En este capítulo, la cooperación de los países de origen y tránsito es fundamental. Este es el caso para España de la excelente cooperación en la materia con Senegal. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex) desempeña un papel de primer orden en este sentido. Por último, el codesarrollo, entendido

como un trabajo también conjunto entre la Unión Europea y los países de origen de los movimientos migratorios para ofrecer oportunidades de trabajo y subsistencia a esas poblaciones. El objetivo último es que la emigración sea una opción y no una obligación ante la falta de oportunidades de todo tipo en origen. Como corolario a todo lo anterior, será necesario un reparto equilibrado y homogéneo de la acogida de solicitantes de asilo.

Las guerras civiles en Libia, Siria o Irak que han llevado a una ausencia de control de esos Estados sobre su territorio y fronteras nos hace esperar que las rutas migratorias con origen en esos países continúen intensificándose en los próximos años, así como los dos nuevos fenómenos migratorios que han aparecido en los últimos meses: los barcos a la deriva atestados de emigrantes irregulares y los viajes de ida y vuelta de ciudadanos europeos a zonas controladas por Al-Qaeda, Daesh o sus satélites. Los próximos meses estarán, sin duda, marcados por el debate en torno a la mejor manera de controlar esos viajes sin caer en abusos para la privacidad de los ciudadanos o recortes injustificados de derechos y libertades.

La crisis de Ucrania y las relaciones de la Unión Europea con la Federación de Rusia

Enrique Ayala

El año 2014 ha estado marcado en Europa por la crisis de Ucrania, el peor conflicto que ha sufrido el continente desde las guerras de la antigua Yugoslavia en los años noventa. El año empezó con los manifestantes ocupando la Plaza de la Independencia de Kiev, rebautizada como Euromaidán, y terminó con miles de muertos y una grave crisis humanitaria en la región oriental del Donbass, en una confrontación armada que ha producido en el país una herida muy difícil de cerrar.

La intervención de Rusia, que se ha anexionado la península de Crimea y está apoyando económica y militarmente a los secesionistas del Donbass, ha producido un efecto aun más pernicioso a largo plazo: un duro enfrentamiento de Rusia con la Unión Europea, que ha apoyado desde el principio a las nuevas autoridades de Kiev y defiende la integridad territorial de Ucrania. La UE ha optado por presionar económica y políticamente a Moscú para forzar una solución negociada al conflicto. Pero el enfrentamiento es muy negativo para ambas partes y es necesario encontrar lo antes posible una

solución justa y realista para Ucrania, que permita reanudar el diálogo y trabajar en un amplio acuerdo de cooperación entre la UE y Rusia, incluyendo garantías reales de seguridad para todos los países de la Asociación Oriental.

La crisis de Ucrania

Ucrania significa “territorio de frontera”, y esta es la forma más simple de describir un país que, por razones históricas, étnicas y lingüísticas, está dividido en dos zonas muy claras: la occidental, donde la mayoría de la población habla ucranio, muy próxima a la influencia europea, y la oriental, la más industrial y minera, con una proporción importante de rusófonos, y más cercana a Rusia. Desde su independencia en 1991, el país ha basculado políticamente entre esos dos polos de atracción, y cualquier intento de una parte de imponerse a la otra ha conducido a conmociones, como la que produjo en 2004 la Revolución Naranja que llevó al poder al proeuropeo Víktor Yúschenko.

El 21 de noviembre de 2013, Víktor Yanukóvich, elegido presidente en 2010, anunció su decisión de congelar un acuerdo de asociación y libre comercio con la Unión Europea que estaba previsto firmar en Vilna la semana siguiente. Oficialmente se trataba de retrasar la firma para conseguir mejores condiciones, pero todo el mundo entendió que era un resultado de las presiones de Rusia, que quería mantener a Ucrania en su esfera de influencia para integrarla en el proyecto de Unión Euroasiática que preparaba con Bielorrusia y Kazajistán. De hecho, menos de un mes después, Moscú ofreció a Yanukóvich una rebaja del 30 % en el precio del gas y un crédito de 15.000 millones de dólares, sin condicionarlo a reformas.

Esa misma noche comenzaron las primeras manifestaciones de estudiantes en la Plaza de la Independencia de Kiev (Maidán Nezalézhnosti), en protesta por el alejamiento de Europa. En principio eran pacíficas, pero se fueron encoñando progresivamente ante la incapacidad del Gobierno y las fuerzas de seguridad para controlarlas. La radicalización llegó de la mano de grupos paramilitares de extrema derecha, del partido ultranacionalista Svoboda y de las milicias del Pravi Sektor (sector de derechas), que se hicieron con el control de la plaza y empezaron a protagonizar disturbios violentos. El 22 de enero se produjeron los primeros fallecidos, y la situación se deterioró progresivamente hasta el 20 de febrero, día en el que hubo más de 60 muertos por arma de fuego.

El 21 de febrero Yanukóvich y la oposición llegaron a un acuerdo, con la mediación de los Ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Francia y Polonia, para adelantar las elecciones a diciembre, formar un gobierno de unidad nacional, y volver a la Constitución de 2004 (que había sido reformada por Yanukóvich en 2010). A pesar de ello, al día siguiente los manifestantes de Maidán

ocuparon las instituciones de Gobierno y dieron un ultimátum a Yanukóvich, que abandonó Kiev en dirección a Kharkov, y posteriormente pasó a Rusia. La Rada Suprema (el Parlamento) reunida en un clima de extrema violencia, rodeada y bloqueada por manifestantes armados y en ausencia forzada de casi un centenar de sus miembros, destituyó a Yanukóvich, nombró Presidente interino a Oleksandr Turchínov, y restauró la Constitución de 2004. El día 27, la Rada nombró primer ministro a Arseni Yatseniuk, que gozaba del apoyo explícito del Departamento de Estado de Estados Unidos, al frente de un Gobierno en el cual un Vicepresidente, tres Ministros (incluido el de Defensa), y el Fiscal General, pertenecían al partido de extrema derecha Svoboda.

La destitución de Yanukóvich fue ilegal, ya que no se respetó el procedimiento que contempla el Artículo 111 de la Constitución de 2004 (idéntico en la de 2010), que exige por ejemplo la creación de una comisión de investigación, ni fue votada por los tres cuartos de la composición constitucional de la Rada (337/450), sino por 328. Su sucesor era, por tanto, un presidente ilegítimo, al igual que el Gobierno, que constitucionalmente es nombrado por el presidente. Esto no impidió que la UE se apresurase a reconocer a las nuevas autoridades, olvidándose del acuerdo del día 21 que los propios Gobiernos europeos habían propiciado.

El cambio de régimen en Kiev fue percibido en las regiones rusófonas del este y sur del país como una amenaza a su identidad y una ruptura del frágil equilibrio de la nación, que les dejaba fuera de cualquier influencia sobre el poder. El 23 de febrero, la Rada abolió la ley de política lingüística que daba a la lengua rusa carácter oficial en algunas regiones. Aunque pocos días después Turchínov vetó esta resolución, el daño ya estaba hecho. El descontento de los prorrusos no tardaría en estallar.

La secesión de Crimea

En la república autónoma de Crimea la reacción fue casi inmediata. El 23 de febrero empiezan las manifestaciones prorrusas en Sebastopol, el día 26 milicianos armados toman los pasos fronterizos y puntos clave, y el día 27 el Consejo Supremo, cuya sede había sido también ocupada por fuerzas de autodefensa armada, destituye al primer ministro (nombrado por Kiev) y elige a Sergey Aksyonov, líder de Unidad Rusa, que había tenido en las elecciones de 2010 un 4 % de votos, el cual pide asistencia a al presidente ruso, Vladímir Putin, el 1 de marzo. La Asamblea Federal rusa (cámara alta) vota ese mismo día la autorización para que Rusia pueda intervenir en Ucrania.

Tropas rusas procedentes de la base de Sebastopol, donde Rusia tenía autorizados un máximo de 25.000 efectivos, se despliegan sin distintivos por toda la península, ocupan los aeropuertos, patrullan las carreteras y cercan los cuarteles donde están estacionadas las fuerzas armadas ucranias, sin que se produzcan enfrentamientos armados. El Consejo Supremo de Crimea, que había declarado la intención de celebrar un referéndum el 25 de mayo, lo adelanta al 16 de marzo, para consultar a la población sobre la independencia de Ucrania. El resultado oficial de la consulta es del 96 % de votos a favor, con una participación mayor del 80 %. El 17, Crimea y Sebastopol declaran su independencia y solicitan su ingreso en la Federación de Rusia. El 18, se firma en Moscú el tratado de adhesión, que es ratificado por las dos cámaras legislativas rusas el día 21, con lo que Crimea pasa a ser una república autónoma rusa y Sebastopol una ciudad federal.

Crimea fue rusa desde que en 1783 Catalina la Grande se la arrebatara a los otomanos, hasta que en 1954, Nikita Krushev se *la regaló* a Ucrania para celebrar el 300 aniversario de la

unión de un pequeño estado cosaco ucraniano al este del río Dnieper con Rusia. Por supuesto, nadie les preguntó en 1954 a los habitantes de Crimea, más del 60 % de los cuales son de etnia rusa actualmente, si querían integrarse en Ucrania o no. En realidad la cesión tenía en esos momentos un carácter sobre todo administrativo, ya que Ucrania y Rusia estaban integradas en la URSS. En cualquier caso, la cesión no incluía a Sebastopol que, como base militar, tenía un estatuto especial, y no pertenecía a la óblast (región) de Crimea sino que dependía directamente de Moscú. Cuando se produce la disolución de la Unión Soviética y la independencia de Ucrania, Crimea vota su constitución y declara su independencia de Ucrania (mayo de 1992) sin éxito, como no lo tuvo tampoco un nuevo intento en 1994, quedando integrada en Ucrania como república autónoma. Sebastopol queda también bajo administración de Kiev, mientras se discute la división de la flota del mar Negro y el uso de la base por Rusia.

En 1992 el Soviet Supremo ruso declara inválida la transferencia de soberanía de Crimea a Ucrania. En 1993, reclama Sebastopol como parte de Rusia. Pero en ninguna de las dos ocasiones el entonces presidente, Boris Yeltsin, apoya la iniciativa, paralizado por la debilidad de Rusia en la escena internacional. En diciembre de 1994, Rusia, Estados Unidos y Reino Unido suscriben en Budapest el Memorándum sobre garantías de seguridad a Ucrania, como contrapartida a su desarme nuclear. Por primera vez, Moscú reconoce (Artículo 1) las fronteras de Ucrania sin condiciones y su derecho a la integridad territorial. Este reconocimiento se ratificará en el Tratado de Amistad, Cooperación y Asociación (Artículos 2 y 3), que firman ambos países en mayo de 1997, inmediatamente después de llegar a un acuerdo sobre el reparto de la flota y el uso de Sebastopol por la marina rusa.

Es evidente que Rusia, con la ilegal anexión de Crimea y Sebastopol, ha vulnerado tanto el Memorándum de Budapest como el Tratado de Amistad, además del Acta Final de Helsinki de 1975, que consagra el derecho a la integridad territorial. Pero también es cierto que este era un asunto pendiente desde la disolución de la URSS, y que la anexión responde a una realidad histórica, y a una decisión mayoritaria de sus habitantes que la intervención rusa pudo facilitar pero no enmascarar. Siendo realistas, se trata de un *fait accompli*, sea reconocido o no, cuya reversión es altamente improbable. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 27 de marzo una Resolución no vinculante que declara no válidos ni el referéndum ni la anexión. Esta ha sido rechazada también por EE. UU. y por el Consejo Europeo en nombre de los 28, pero hay que reconocer que muchos de estos países, todos los que reconocieron la independencia unilateral de Kosovo en 2008, carecen ahora de argumentos políticos o legales para rechazar la decisión de los habitantes de Crimea y Sebastopol.

El conflicto del Donbass

Las protestas contra el nuevo régimen de Kiev estallaron en los primeros días de marzo de 2014 en la mayoría de las zonas del este y sur del país, con importantes minorías rusas y rusófonas, incluida Odesa, donde fueron rápidamente abortadas, pero sobre todo en la región oriental industrial y minera del Donbass, fronteriza con Rusia. Los insurgentes ocuparon edificios oficiales e izaron la bandera rusa. El 7 de abril los prorrusos proclamaron las Repúblicas populares de Donetsk (RPD) y de Kharkov, y el día 28 la de Lugansk (RPL).

Kiev reaccionó enviando el ejército el 14 de abril para acabar con la revuelta. A pesar de un

acuerdo en Ginebra el 17 de abril entre Ucrania, Rusia, la UE y EE. UU. para parar el enfrentamiento militar, la ofensiva del ejército ucranio continuó con importantes éxitos iniciales, ante la falta de organización y medios de los separatistas. Kharkov fue ocupada, así como parte de las *óblast* de Donetsk y Lugansk, pero amplias zonas de estas, incluidas las capitales, resistieron y las líneas de confrontación se estabilizaron. Las autoridades de Kiev acusaron a Rusia de apoyar a los independentistas con armamento pesado y combatientes sin insignias.

El 11 de mayo se celebraron referendos en la RPD y la RPL con alta participación, abrumadoramente favorables a la independencia. Los dirigentes secesionistas solicitaron la anexión a Rusia, como en Crimea, pero en este caso no hubo respuesta por parte de Moscú, que ni siquiera ha reconocido la independencia de estas repúblicas. El 24 de mayo, las dos entidades acordaron unirse en una confederación, que se llamaría la Unión de Repúblicas Federales de Nueva Rusia.

El 17 de julio, el vuelo comercial MH17 de Malaysia Airlines fue derribado cerca de Lugansk, con un resultado de 298 muertos. Ambas partes se acusaron mutuamente del derribo, y aunque ninguna ha conseguido demostrar sus acusaciones, la prensa internacional, sobre todo la occidental, se lo achacó a los rebeldes. Mientras tanto se desarrollaba una ofensiva de las fuerzas leales a Kiev que redujeron el territorio controlado por los rebeldes a un tercio de la superficie de las *óblast* de Donetsk y Lugansk.

El 5 de septiembre, representantes de Ucrania, la RPD, la RPL, y la Federación de Rusia firmaron, bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) el Protocolo de Minsk, en el que se acordaba un alto el fuego inmediato supervisado

por la OSCE, la elaboración de una ley sobre el estatuto especial en “algunas zonas” de las regiones de Donetsk y Lugansk, donde se deberían realizar elecciones locales de acuerdo con la legislación ucraniana, la monitorización permanente de la frontera ruso-ucraniana por la OSCE, una amnistía limitada para los rebeldes, y la liberación de prisioneros. El 19 de septiembre se firmó un Memorando complementario en el que se acordaba una zona desmilitarizada de 30 kilómetros entre las partes, la prohibición de vuelos de aviones de combate y la retirada de extranjeros de la zona en conflicto.

A pesar de la firma de los acuerdos, los enfrentamientos armados continuaron sobre el terreno, empezando por la batalla del aeropuerto de Donetsk en manos de las fuerzas de Kiev. El 2 de noviembre tuvieron lugar en la RPD y la RPL elecciones para jefes de Gobierno y Parlamentos, que Ucrania considera ilegales y contrarias al Protocolo de Minsk. Los prorrusos continuaron su ofensiva buscando recuperar parte del territorio que habían perdido en julio, y el desastre humanitario se acrecentó con la llegada del invierno y la decisión de Kiev de suspender en noviembre el pago de pensiones y prestaciones sociales en la zona controlada por los rebeldes. El 24 de diciembre se reanuda las conversaciones en Minsk para intentar afianzar el cumplimiento de los acuerdos, pero se suspenden el 27 sin más resultados que el intercambio de tres centenares de prisioneros.

Entre las fuerzas leales a Kiev hay batallones de voluntarios de la Guardia Nacional, en los que se han integrado milicias parafascistas del Pravi Sektor, que no respetan la disciplina del Ejército regular, a los que se ha acusado de impedir la llegada de ayuda humanitaria a la zona en conflicto, y de bombardear reiteradamente las ciudades rebeldes causando bajas en la población civil. Por su parte, Kiev ha reiterado las

acusaciones de entrada desde Rusia de armamento pesado y combatientes, que según las fuentes podrían oscilar entre 3.000 y 9.000, ante la inoperancia de la OSCE para vigilar la frontera. Lo cierto es que ninguna de las dos partes ha respetado los acuerdos de Minsk y ambas se acusan mutuamente de haberlos violado.

En la segunda mitad de enero se produce un recrudecimiento de los enfrentamientos que culmina con el bombardeo de los prorrusos a Mariupol, ciudad ribereña del mar de Azov que podría tener una importancia estratégica para enlazar por tierra con Crimea, y el cerco del nudo ferroviario de Devaltsevo. En total, se considera que los separatistas habrían ocupado 500 kilómetros cuadrados más sobre el territorio que tenían cuando se firmó el Protocolo de Kiev. Tanto Kiev como las regiones rebeldes anuncian movilizaciones masivas. Esta última escalada aumenta gravemente el peligro de generalización del conflicto y tensa aún más las relaciones de Rusia con la UE y EE. UU.

Hasta finales de enero, el conflicto del Donbass ha causado 5.300 muertos, 11.500 heridos y cerca de un millón y medio de desplazados, casi la mitad de los cuales han huido fuera del país, en su mayoría a Rusia, además de un desastre humanitario colosal y la destrucción de las viviendas, infraestructuras e industrias de la región más rica de Ucrania, que será costosísimo recuperar.

La reacción de la Unión Europea y los nuevos acuerdos de Minsk

La UE condenó los movimientos de tropas rusas en Crimea desde primeros de marzo. Inmediatamente después del referéndum, el día 17, se aprobaron las primeras sanciones políticas

y económicas contra Rusia para presionar a Moscú y paralizar su intervención en Crimea. Consistían básicamente en la prohibición de viajar a personas implicadas y congelación de activos de personas y entidades¹. La lista inicial se ampliaría varias veces hasta que en enero de 2015 afectaba a 132 personas y 28 compañías. Además, ya en marzo se suspendieron los programas de cooperación, la Cumbre Rusia-UE, y la reunión del G8 que debía celebrarse en Sochi (Rusia) se celebró en Bruselas, en junio, como G-7.

La parte política del Acuerdo de asociación y libre comercio entre la UE y Ucrania fue firmada el 21 de marzo, por las autoridades ucranias surgidas del Maidán, pues aún no se habían celebrado elecciones. El 25 de mayo, el hombre de negocios proeuropeo Petró Poroshenko gana en la primera vuelta las elecciones presidenciales, y el 27 de junio se firma la parte económica del Acuerdo.

En julio, después del derribo del MH17, la UE aprueba un nuevo paquete de sanciones que afecta a la financiación de los bancos de mayoría estatal, la exportación de equipos para la industria del petróleo o del gas, y un embargo sobre armamento o cualquier tecnología que sea susceptible de ser utilizada con fines militares. Al mes siguiente, Moscú reacciona imponiendo un embargo a los productos agroalimenticios europeos que, según los cálculos de la Comisión, afecta a unos 5.000 millones de euros en exportaciones anuales. Según una estimación del ministro español de Asuntos Exteriores, el coste total que las sanciones contra Rusia han supuesto para las exportaciones de la UE se eleva hasta los 21.000 millones. En septiembre, la UE aprueba nuevas sanciones

que cortan el acceso a la financiación en los mercados de capitales europeos a varias empresas rusas del sector petrolero, incluida Gazprom, así como a compañías de defensa.

Mientras tanto, la situación económica en Ucrania se deteriora rápidamente, por el conflicto del Donbass, que la priva de buena parte de su producción industrial y minera, y por el derrumbe de las exportaciones a Rusia. La economía se contrae un 7 %, la producción industrial un 10 %, y la protección social es recortada drásticamente. El primer ministro Yatseniuk, reelegido después de las elecciones parlamentarias del 26 de octubre, que ganó su partido –el Frente Popular– prácticamente empatado con el del presidente Poroshenko, declara que el país necesita al menos 12.000 millones de euros para restablecer su economía. La UE aprueba sucesivamente tres paquetes de ayudas por un total de 3.200 millones, pero pide a cambio que se emprendan reformas profundas en la estructura del Estado, en la fiscalidad, y –sobre todo– en la lucha contra la corrupción y el clientelismo que sigue siendo el problema principal de Ucrania. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional aprueba en febrero un programa de 15.500 millones de euros para los próximos cuatro años, sujeto también a profundas reformas políticas y económicas.

Desde el principio la UE ha coordinado su política en relación con esta crisis, incluidas las sanciones, con EE. UU. y otros países como Canadá y Noruega. Pero al principio de 2015 se hace patente una cierta divergencia entre Washington, que estudia la posible entrega de armas a Ucrania y es cada vez más escéptico en cuanto a las posibilidades de diálogo, y algunas capitales europeas. Evidentemente, los intereses europeos no son idénticos a los de EE. UU., que no tiene las mismas relaciones comerciales con Rusia, ni ninguna dependencia energética.

¹ Véase: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm

Incluso en el seno de la UE hay diferencias importantes en la forma de abordar el conflicto de Ucrania, y, más allá, la relación con Rusia. Por una parte, los países bálticos, en especial Estonia y Letonia, que tienen minorías rusas superiores al 25 %, discriminadas políticamente, así como Polonia, cuya hostilidad hacia Rusia parece irreductible, apoyados por Reino Unido, defienden una línea dura y sin concesiones, frente a casi todo el resto, incluidas Francia y Alemania, que tienen una posición más proclive a encontrar una solución negociada. Hasta ahora se ha mantenido, aunque no exenta de tensiones, la unidad interna que es absolutamente imprescindible para poder tratar con Rusia con posibilidades de éxito.

A raíz del agravamiento de la situación en enero, la canciller alemana Ángela Merkel y el presidente francés François Hollande toman la iniciativa de viajar a Kiev, el 5 de febrero, y a Moscú, el 6, para intentar forjar un acuerdo sobre la base del Protocolo de Minsk que detenga la escalada y conduzca al menos a un alto el fuego definitivo. Sus gestiones cristalizan en una cumbre que se celebra en Minsk, en la noche del 11 al 12 de febrero, a la que asisten los dos mandatarios además de los presidentes de Ucrania, Poroshenko, y de Rusia, Putin. El resultado es un nuevo acuerdo de alto el fuego, aceptado por todas las partes, que entra en vigor el día 15, acompañado de una serie de medidas que ratifican y profundizan las adoptadas anteriormente en la misma ciudad. La zona de seguridad se amplía a un mínimo de 50 kilómetros, se da un plazo hasta final del año para la reforma constitucional y la definición de un estatuto especial para Donetsk y Lugansk, después de lo cual Ucrania tomaría el control de la frontera con Rusia, y se ratifica la amnistía y la retirada de todas las tropas y armas extranjeras.

Estos nuevos acuerdos de Minsk, que han sido definidos como la última oportunidad para la paz, son sin duda un éxito de la política europea, aunque es una lástima que la UE no tenga todavía quien pueda hablar y negociar por ella en su conjunto y tengan que ser los líderes de los dos Estados miembros más importantes los que tengan que hacer el trabajo. Lo que queda ahora por ver es si estos acuerdos no siguen la mala senda de los anteriores, y se cumplen, porque de otro modo el conflicto puede agravarse, con consecuencias dramáticas.

La situación económica y política de Rusia

La combinación de las sanciones económicas y la caída de los precios del petróleo están llevando a Rusia a una crisis económica severa que puede ser tan grave como la que condujo en 1998 a la suspensión de pagos, y tuvo una importante repercusión negativa sobre la economía global. Moscú habría gastado ya una cuarta parte de sus reservas en divisas, estimadas antes de la crisis en 480.000 millones de dólares, en ayudar a cumplir sus compromisos internacionales a empresas –sobre todo energéticas– a las que las sanciones han cortado el acceso a los mercados, recapitalizar bancos ante la huida de capitales, y tratar de mantener el valor del rublo, que no obstante se ha depreciado un 50 % respecto al dólar.

Putin achaca un 25 % de la responsabilidad en el deterioro económico a las sanciones, que podrían haber producido una pérdida de 32.000 millones de euros al país. Pero sin duda el problema más grave es la vertiginosa caída del precio del petróleo, ya que Rusia –que es el segundo productor mundial de petróleo y el primero de gas– obtiene de los hidrocarburos el 68 % de

sus ingresos por exportaciones². El barril de crudo Brent, que se cotizaba en junio de 2014 a 115 dólares, ha llegado a caer en enero por debajo de los 50. Rusia necesita un precio mínimo de 80 dólares el barril para mantener a flote su economía. A un precio de 60 dólares, pierde anualmente más de 80.000 millones de dólares, una cantidad cercana al total de su superávit comercial con la UE. Las agencias de calificación de riesgos han rebajado la deuda rusa a nivel de bono-basura. Los tipos de interés han subido hasta el 17 %, la tasa de inflación ha escalado hasta el 10 %, y se calcula que los ingresos de los ciudadanos han disminuido un 4,7 %. A estos problemas se unen los derivados del conflicto. Rusia se ve obligada a sostener a Crimea, lo que en 2014 ha costado 2.600 millones de euros y se estima que costará 3.900 en 2015. El sostenimiento de las repúblicas populares de Donetsk y Lugansk (cerca de tres millones de habitantes) podría costarle entre 2.000 y 4.000 millones más al año.

Según las previsiones de enero del Fondo Monetario Internacional, Rusia entrará en recesión en 2015, con un decrecimiento del 3 %, que se prolongará en 2016 con un caída del 1 %, aunque las previsiones más pesimistas indican que si el barril de Brent se mantiene por debajo de los 60 dólares, la recesión podría llegar a más del 4 %. Putin ha declarado que espera que la crisis dure solamente esos dos años, pero algunos analistas la prolongan hasta 3-5 años, aunque esto dependerá de cómo se comporten los precios del petróleo. Lo cierto es que los recortes presupuestarios para el año 2015 llegarán al 10 % en casi todos los sectores, exceptuando defensa y compromisos internacionales, muchas infraestructuras programadas

tendrán que ser paralizadas y las prestaciones sociales se verán afectadas.

La cuestión ahora es ver cuánto tiempo puede aguantar Rusia, y si esta situación obligará al Kremlin a cambiar su política respecto a Ucrania o no. Por supuesto, una actitud aceptable para Europa no haría subir el precio del petróleo, que es su principal problema, pero si podría provocar el levantamiento de las sanciones, lo que le ayudaría a reducir los daños.

Putin goza de una enorme popularidad en Rusia, que ha aumentado sensiblemente desde que empezó la crisis de Ucrania y sobre todo desde la anexión de Crimea. Según el centro de análisis ruso independiente Levada, en diciembre de 2014 un 85 % de la población aprobaba su gestión frente a un 15 % que la desaprobaba (un año antes la relación era 65/35). En una encuesta de este mismo centro fechada en diciembre, un 55 % de los encuestados desea que Putin siga siendo Presidente después de la próxima elección presidencial, en 2018, y otro 10 % que sea alguien que siga las mismas políticas que Putin (las cifras eran 26 % y 14 % respectivamente en abril de 2013). Solamente un 18 % declara que querría alguien, a partir de 2018, que siguiera políticas diferentes a las del actual presidente.

El pueblo ruso no tiene una gran tradición democrática pero sí un fuerte sentimiento nacionalista, que le lleva a apreciar la presencia en el Kremlin de un poder fuerte que le ha devuelto un cierto orgullo al retomar un papel destacado en la política internacional. Naturalmente, el efecto combinado de las sanciones y el derrumbe del precio del petróleo tendrán una repercusión inevitable en un descenso del nivel de vida de los rusos, lo que probablemente se traducirá en más protestas, un menor apoyo a Putin, y mayor inestabilidad, pero no parece que las alternativas políticas en Rusia sean muy sólidas por

² Véase: <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=17231>

el momento ni –en su mayoría– muy deseables. Lo más probable es que, si no sucede una catástrofe imprevisible, el interlocutor de la UE en Moscú sea Putin todavía por muchos años.

Las relaciones UE-Rusia

Algunos europeos mantienen la percepción, agudizada a raíz del conflicto de Ucrania, de que la Federación Rusa es aún una superpotencia que podría intentar dominar Europa. Esta percepción no se corresponde en absoluto con la relación de fuerzas existente en realidad. Para situar la relación entre Rusia y la Unión Europea en su verdadero contexto, conviene considerar que la población rusa es un 28,2 % de la comunitaria³, el Producto Interior Bruto nominal ruso es menor que el de Italia y apenas alcanza el 11,6 % del de la UE⁴, e incluso su presupuesto de Defensa, a pesar de haber aumentado un 50 % entre 2010 y 2013, representaba en ese año el 31,5 % del de los 28⁵, aunque es necesario tener en cuenta su enorme potencial nuclear, que por otra parte difícilmente sería usado en un conflicto convencional. Estos datos se refieren a la UE en su conjunto; si se compara a Rusia con los Estados miembros de la UE individualmente, la relación de fuerzas cambia dramáticamente en la mayoría de los aspectos. Por eso tenemos que tener presente siempre que la unidad europea es imprescindible para tratar con Moscú en condiciones favorables.

³ Datos del Banco Mundial referidos a 2013: Rusia: 143 millones, UE: 506,7.

⁴ Datos del Banco Mundial referidos a 2013: Rusia: 2.097 miles de millones de dólares, UE: 17.960.

⁵ Datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI) referidos a 2013: Rusia: 87.837 millones de dólares, UE: 278.831.

La economía de Rusia depende enormemente de la Unión Europea, que es su primer socio comercial, tanto en importaciones como en exportaciones. En 2013, último año antes de las sanciones, importó de la UE el 43,6 % del total de sus importaciones (del segundo, China, el 16,6 %), y exportó a la UE el 51,8 % del total de sus exportaciones (al segundo, China, el 6,9 %), con un balance favorable a Rusia de más de 86.000 millones de euros⁶, una cifra casi idéntica a su presupuesto de Defensa de ese año. La UE es también el mayor inversor en Rusia, se estima que un 75 % de las inversiones exteriores directas en Rusia proceden de Estados miembros de la UE, con un saldo favorable en 2012 de 190.000 millones de euros⁷. Parece evidente que con estas cifras una ruptura con la UE sería para Rusia absolutamente inviable en la actualidad, y esto es algo que la UE debe tener presente y utilizar sin reparos para rechazar cualquier coacción, directa o indirecta, que provenga de Moscú.

Para la Unión Europea, Rusia también es muy importante en términos comerciales, aunque no tanto como lo es la relación inversa. En 2013, Rusia fue el segundo país del que más importó la UE (206,146 millones de euros, un 12,3 % del total de las importaciones) y el cuarto al que más exportó (119.780 millones de euros, un 6,9 % del total de las exportaciones). Lo más significativo es que el 77,7 % de las importaciones de la UE son combustibles minerales y derivados. La dependencia de la UE del petróleo y el gas ruso es determinante. En 2012 el 33,7 % de las importaciones de petróleo crudo y el 32 % de las importaciones de gas natural

⁶ Véase: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf

⁷ Véase: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>

vinieron de Rusia⁸. Aunque estos porcentajes tienden a bajar, y se está haciendo un importante esfuerzo de diversificación, por ahora, en un momento en el que las reservas del segundo proveedor (Noruega) disminuyen, y dos de los más importantes, Libia y Nigeria, se ven inmersos en graves problemas de inestabilidad, la UE no puede sustituir el suministro que proviene de Rusia. Putin podría tener la tentación de utilizar los hidrocarburos como arma política, como ya hizo con Ucrania en 2006 y 2009, pero lo cierto es que Rusia necesita más venderlos que Europa comprarlos.

Moscú está intentando diversificar su comercio exterior, volviéndose hacia el este. En el año 2014 cerró un contrato con China de suministro de gas en el periodo 2018-2048 por valor de 323.000 millones de euros, para lo que se está construyendo un gasoducto. Con India, Moscú acordó la construcción de 12 centrales nucleares en 20 años, además de varios contratos de suministros de armas. No obstante, Rusia no podrá prescindir de la UE en mucho tiempo, y lo mismo sucede en sentido contrario. La interdependencia implica que ambas están condenadas a entenderse, a pesar de los problemas que puedan aparecer.

El elemento fundamental de la relación entre la UE y Rusia es el Acuerdo de Asociación y Cooperación, que abarca asuntos políticos, comerciales, económicos y culturales. Institucionalmente, establece cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, que tienen lugar dos veces al año, y un Consejo permanente de cooperación a nivel ministerial. Este tratado entró en vigor en diciembre de 1997 por un periodo de diez años y desde diciembre de 2007 se viene prorrogando anualmente a la espera de uno nuevo, cuya

negociación se ha ido retrasando por diversos problemas hasta ser suspendida por la crisis de Ucrania. En la cumbre de San Petersburgo, en mayo de 2003, ambas partes acordaron reforzar su cooperación mediante la creación de cuatro espacios comunes: económico; libertad, seguridad y justicia; cooperación en seguridad exterior, y cultura, educación e investigación. Finalmente, La Cumbre de junio de 2010 en Rostov lanzó la Asociación UE-Rusia para la Modernización, concebida como un marco flexible para encuadrar el impulso a las reformas, el crecimiento y el estado de derecho.

En mayo de 2009 la UE puso en marcha la Asociación Oriental, en el marco de la Política de Vecindad, para acercar a Bielorrusia, Moldavia, Ucrania, Armenia, Azerbaiyán y Georgia a los estándares de la Unión en todos los ámbitos. El 27 de junio, se firmaron los acuerdos de asociación y de libre comercio con Georgia y Moldavia. Horas después de la firma, un portavoz de Putin amenazó a las ex repúblicas soviéticas con consecuencias negativas para su economía. En ambos países persisten conflictos congelados, en Transnistria (Moldavia), Osetia del Sur y Abjasia (Georgia), producidos por la independencia de hecho de regiones prorrusas, respaldadas por Moscú. Bielorrusia y Armenia están en la Unión Euroasiática dirigida por Rusia, mientras que Azerbaiyán se acerca a la UE. La experiencia demuestra que intentar llevar a cabo una política hacia cualquiera de estos países sin contar con Rusia no es realista y puede ser fuente de conflictos, como el actual de Ucrania.

Mirando al futuro

A la Unión Europea no le interesa un enfrentamiento con Rusia ni una nueva guerra fría, y en ningún caso un conflicto armado. Ni siquiera le

⁸ Véase: <http://goo.gl/pFZFM>

interesa su hundimiento económico, que podría tener repercusiones muy negativas en el incipiente crecimiento europeo, y provocar una desestabilización política en el país euroasiático de consecuencias imprevisibles. Tampoco le interesa que Moscú se vuelva hacia el este y anude relaciones estrechas con China, porque se produciría un desequilibrio geopolítico perjudicial para los intereses europeos. Europa necesita a Rusia tanto como Rusia necesita a Europa. No solo por la fuerte interdependencia económica y energética, sino porque la seguridad y la estabilidad de los países de la Asociación Oriental, incluida Ucrania, no se puede conseguir ni contra, ni sin Rusia. Y finalmente, porque Rusia es un actor imprescindible para la seguridad global, por su carácter de potencia nuclear y de miembro permanente del Consejo de Seguridad. Su cooperación es esencial para enfrentar el yihadismo, la mayor amenaza actual para Europa, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, y para reconducir conflictos como los de Irán y Siria.

No obstante, el entendimiento no puede aceptarse a cualquier precio, ni desde una posición de debilidad. La UE no puede aceptar ninguna coacción y debe tener sus propias líneas rojas en su relación con Rusia. La más importante es que no se puede aceptar la injerencia de Moscú en los asuntos internos de sus vecinos, ni ningún veto a las decisiones políticas que tomen estos países, como ha sido el caso de Ucrania. El mantenimiento de la presión política y económica, a través de las sanciones, es necesario para forzar un cambio de actitud de Moscú en relación con este conflicto, aunque no es una solución por sí misma y las sanciones deberán ser levantadas en cuanto se resuelva la crisis. La resolución del conflicto de Ucrania es la condición imprescindible para reanudar un diálogo que debe conducir a un acuerdo amplio beneficioso

para la UE, para Rusia, y para los países de la vecindad compartida.

Lo primordial es conseguir que se respete en la región del Donbass, de forma estricta y permanente, el alto el fuego que se firmó en el segundo acuerdo de Minsk, para detener la catástrofe humanitaria, atender a la población civil, y sentar las bases mínimas para pasos ulteriores. Si hay violaciones del alto el fuego, será necesario aumentar la presión sobre Kiev y Moscú, hasta desactivarlas. Entregar armas a Ucrania no parece la mejor idea para conseguir esto. Lo más probable es que Rusia reaccionara entregando más armas a los independentistas, iniciándose una escalada que es imprescindible evitar porque podría tener consecuencias muy graves. El objetivo debe ser desactivar la crisis, no empeorarla.

Cualquier solución definitiva pasa por el respeto a la integridad territorial de Ucrania, en la que se incluye teóricamente a Crimea y Sebastopol, que deberían volver a Ucrania en cumplimiento de las leyes internacionales y de los tratados. No obstante, esto no es realista y tendría que haber un terremoto político en Rusia para que sucediera. Condicionar un arreglo entre los dos países a la reintegración de Crimea y Sebastopol es condenarlo al fracaso. Esto no quiere decir que ni Kiev ni la UE tengan que reconocer la anexión, se puede mantener la reivindicación, pero hay que seguir trabajando sin que se cumpla.

Por el contrario, la recuperación del control de Kiev sobre todo el Donbass, y sobre la frontera con Rusia es imprescindible y debe ser una condición *sine qua non*. No se debería permitir que las zonas ocupadas se convirtieran en otro conflicto congelado como los de Transnistria, Osetia del Sur, Abjasia o Nagorno-Karabaj. La reunificación, y el consiguiente desarme de las milicias secesionistas, deben incluir garantías de

que la población de las zonas rebeldes no va a sufrir represalias, y que se va a acordar un estatuto especial para estas zonas que tenga en cuenta su identidad. Ambas condiciones figuran en los acuerdos Minsk II, pero su aprobación por la Rada de Kiev no será nada fácil. Una solución federal es sin duda la más conveniente para un país que tiene dos almas, y seguramente la única que puede funcionar. Las *óblast* de Donetsk y Lugansk, y otras como Kharkov y Odesa, deberían tener una amplia autonomía y la posibilidad de mantener relaciones económicas y culturales con Rusia, sin que eso perjudicara a la unidad política del país.

La estabilidad de Ucrania y el apaciguamiento de Rusia pasa también por otra condición: la renuncia de Ucrania a integrarse en la OTAN. Probablemente Putin ya ha asumido que no va a contar con Ucrania para la Unión Euroasiática, y que la aproximación de este país hacia la UE es irreversible. No tiene otra opción que aceptarlo. Pero su inclusión en la Alianza Atlántica sería percibida en Moscú como una amenaza mayor a su seguridad y conduciría a tensiones muy fuertes que podrían desembocar en otra guerra fría. En la UE hay países que no pertenecen a la OTAN, como Finlandia, y no tienen ningún problema de seguridad. La condición de país fronterizo de Ucrania, su doble personalidad, hacen que la neutralidad sea la opción más adecuada. Su seguridad, como la del resto de los países de la Asociación Oriental, debe ser garantizada en el marco de un acuerdo definitivo con Rusia, en el que la UE tiene mucho más que decir, y más compensaciones que ofrecer, que la OTAN.

Es imprescindible que la UE proporcione a Ucrania ayuda financiera y técnica, condicionada a reformas profundas políticas y administrativas que combatan la corrupción, modernicen el funcionamiento del Estado, la judicatura y los

cuerpos de seguridad, y acaben con la economía oligárquica y corporativa.

La resolución del conflicto de Ucrania, incluso dejando fuera Crimea, debe ser la base sobre la que reanudar el diálogo entre la UE y Rusia con el objetivo de alcanzar un ambicioso acuerdo que sustituya al Acuerdo de Asociación y Cooperación, incluyendo la garantía de suministro de hidrocarburos, y que trate también de asuntos internacionales de interés común, en especial los que se refieren a la lucha contra el yihadismo y a la estabilidad de Oriente Medio.

Medvedev, entonces Presidente de la Federación rusa, presentó en Berlín, en julio de 2008, una propuesta para elaborar un tratado de seguridad paneuropeo que incluyera a Rusia y que se podría extender hasta las repúblicas centroasiáticas. Entonces la UE dio la llamada por respuesta. Tal vez, cuando el problema de Ucrania se solucione, fuera el momento de considerar que un acuerdo estratégico con Rusia podría incluir asuntos relativos a una zona de seguridad común.

El 23 de enero, en el Foro Económico Mundial (Davos), Ángela Merkel ofreció a Rusia, siempre con la condición de que ayude a resolver el problema de Ucrania, iniciar negociaciones entre la Unión Europea y la Unión Económica Euroasiática con el objetivo de crear un área de libre comercio "de Lisboa a Vladivostok", lo mismo que había pedido Putin en 2010. Esto resolvería los problemas de incompatibilidad para los países de la Asociación Oriental, sería beneficioso para ambas partes, y ayudaría a crear un clima de confianza y cooperación que evitase nuevos conflictos. El camino para conseguirlo empieza en el Donbass y será largo y difícil. Pero es necesario recorrerlo con paciencia y firmeza, y siempre desde la unidad de la UE, porque el resultado puede ser enormemente positivo para la paz y la prosperidad de todos los países europeos, incluida Rusia.

Valoración de la amenaza yihadista y de las estrategias de respuesta

Jesús A. Núñez Villaverde

La primera condición para articular una estrategia adecuada que dé respuesta al terrorismo yihadista es contar con unos conceptos y unas bases de partida sólidos, compartidos por todos aquellos que se sienten afectados por la amenaza que representa. En esa línea, el ejercicio arranca con un notable déficit, en la medida en que todavía hoy, a pesar de los miles de actos terroristas que se producen cada año y del considerable número de organizaciones catalogadas de ese modo, sencillamente no contamos con un concepto único y consensuado en la comunidad internacional sobre qué debemos entender por terrorismo.

Si nos remontamos a los trágicos atentados del 11 de septiembre de 2001 (11S) en Nueva York y Washington, recordaremos que, cuando finalmente arrancó la Asamblea General de la ONU, sus miembros se autoimpusieron la tarea de lograr un acuerdo sobre la materia, por entender que era una pieza esencial en la necesaria estrategia de respuesta multilateral a una amenaza que todos sentimos. Sin embargo, ni en aquella ocasión ni a lo largo de los años en los que la Dirección Ejecutiva del Comité contra

el Terrorismo del Consejo de Seguridad lleva ocupándose del asunto se han conseguido superar las profundas diferencias existentes. Esa carencia sigue dificultando hoy la adopción de estrategias de respuesta multilaterales, multidimensionales y sostenidas en el tiempo, que atiendan tanto a los efectos más visibles del problema como a las causas estructurales que le sirven de caldo de cultivo.

Cúmulo de errores intencionados

Eso no ha impedido en modo alguno que el terrorismo haya concentrado la atención obsesiva de los más destacados actores internacionales (con el EE. UU. de la administración de George W. Bush como impulsor principal), hasta el punto de que son muchos hoy los que pretenden identificarla como la mayor amenaza a la seguridad internacional. Quienes así vienen actuando, con un discurso tan equivocado como interesado, utilizan en su provecho la indefinición del término para poder interpretarlo a su propio gusto, con el sencillo recurso de

calificar selectivamente como terroristas a quienes son sus enemigos. Prefieren olvidar que el terrorismo es tan solo una modalidad de acción violenta, a la que recurren actores muy distintos como uno más de sus instrumentos de violencia para lograr sus objetivos últimos. En otras palabras, con la denominación de terrorista no siempre se está definiendo a un actor concreto, cuya eliminación se pueda planear y ejecutar, sino a una forma de actuar, por definición inasible y, aunque nos abrume reconocerlo abiertamente, imposible de erradicar a medio plazo.

En paralelo a este torticero empleo del término, y ya desde la aparición del modelo del “choque de civilizaciones” impulsado por Samuel P. Huntington en 1993, se ha ido difundiendo también un poderoso discurso que identifica al Islam como el nuevo enemigo a batir. Con la pretensión de reforzar los aspectos más negativos de lo que ya entonces se denominó “la amenaza verde” (por ser este el color del Islam), los promotores de la idea no tuvieron tampoco reparo alguno en manipular los conceptos. Así, se ha ido apuntalando una interesada visión que agrupa en un mismo saco al islamismo –seña de identidad de todo creyente musulmán–, al islamismo político, radical o reformista –que añade un componente político para definir a los grupos, como los Hermanos Musulmanes, que pretenden conquistar el poder imponiendo la ley islámica en todos los ámbitos de la vida nacional– y al terrorismo yihadista –que designa a los individuos o grupos, como Al Qaeda, que optan por la violencia terrorista para lograr sus objetivos, tratando de justificar sus actos en una visión forzada de la Yihad–. Y con demasiada frecuencia nos encontramos asimismo con que, despreciando esa diversa realidad y errando nuevamente, se ha ido imponiendo el uso del término “terrorismo islámico”, tan impropio como el que suponía emplear el de “terrorismo

vasco” cuando había que referirse a ETA. Ni, obviamente, los vascos son terroristas, ni tampoco lo son la inmensa mayoría de los alrededor de 1600 millones de creyentes musulmanes que hay en el planeta.

Nada de eso significa que el terrorismo yihadista sea una amenaza imaginaria o menospreciable. Por desgracia es bien real y, como nos recuerda el Global Terrorism Index 2014 (elaborado por el Institute for Economics and Peace), en el año 2013 se produjeron en todo el mundo unos 10.000 atentados terroristas que causaron la muerte de 17.958 personas (contando con que en la mitad de ellos no hubo ninguna víctima mortal). Interesa resaltar, para ponderar adecuadamente su importancia, que más del 80 % de esos actos terroristas se registraron en tan solo cinco países (Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Siria); lo que refuerza la idea de que el yihadismo violento tiene a ciudadanos de identidad musulmana como sus principales víctimas. De hecho, si se toman en consideración los datos del periodo 2000-2013, en el que se han registrado unos 107.000 actos terroristas, tan solo el 5 % de todos ellos se ha producido en un país de la OCDE. Por último, entre los 13 países que el documento cita como aquellos en los que cabe prever un incremento de la violencia terrorista a corto plazo, tan solo Israel y México aparecen entre los que cabe identificar como occidentales.

Es, por tanto, una amenaza global (del total de los 162 países contemplados en el análisis citado, son 60 los que han contabilizado al menos una muerte por un ataque terrorista en el pasado año), realizado preferentemente por grupos yihadistas (Daesh, Boko Haram, los diferentes grupos identificados como talibán y Al Qaeda y sus franquicias asociadas son los responsables del 66 % del total), que castiga fundamentalmente a los musulmanes y que produce

40 veces menos víctimas mortales que los homicidios (11.133 en 2012, frente a 437.000 por homicidios).

No estamos en guerra

Estas consideraciones preliminares y estos datos permiten extraer, a contracorriente de lo que se ha vuelto a expresar en diversos círculos tras los condenables atentados de París, algunas conclusiones inmediatas. Así, en contra de lo que afirmaba el primer ministro francés tras el impacto de las 17 víctimas mortales de los atentados del pasado 3 de enero, tenemos que insistir una vez más en que no estamos en guerra. Conviene recordar en este punto que también Bush optó por definir así el escenario internacional tras el 11S, como base de partida argumental para emprender la invasión de Afganistán (octubre de 2001) y de Irak (marzo de 2003). No cabe duda de que hay que luchar contra esa amenaza, pero la guerra –que supone por definición el protagonismo de los medios militares en la respuesta– no es la mejor estrategia.

Se trata básicamente de entender que, en términos generales, las fuerzas armadas no están equipadas, instruidas y ni siquiera motivadas para actuar en ese contexto. Sin dejarnos llevar por argumentaciones académicas o teóricas críticas con el dominante enfoque militarista de esta última década, ahí están los casos de Afganistán e Irak para recordarnos que ni los talibanes han sido eliminados, ni tampoco Al Qaeda en Irak (hoy reconvertida en Daesh). Por el contrario, como resultado de la aplicación de una agenda militarizada en todas sus dimensiones (en la que apenas han tenido cabida otros necesarios instrumentos sociales, políticos y económicos) y como suma de notables errores tanto políticos como militares, ambos países siguen

siendo hoy escenarios muy activos para los grupos yihadistas.

No es el mayor reto de la seguridad europea

Por si la experiencia de la Guerra Fría no hubiera sido suficiente, ya a principios de los años noventa del pasado siglo terminamos por comprender que la seguridad es un concepto que va mucho más allá del campo de la defensa militar. Aprendimos entonces, una vez superada la confrontación bipolar, que las amenazas que afectan a nuestra seguridad no se limitaban al devastador holocausto nuclear o a la temida invasión de Europa Occidental por parte de las tropas del Pacto de Varsovia. Aprendimos, por fin, que las pandemias, el cambio climático, los flujos de población descontrolados, el crimen organizado, el potencial desestabilizador de los comercios ilícitos, los Estados fallidos, la exclusión y la pobreza, la proliferación de armas de destrucción masiva y, por supuesto, el terrorismo internacional eran elementos principales del listado de amenazas a las que nos enfrentamos en el mundo globalizado que nos ha tocado vivir.

Del mismo modo, también aprendimos que se trataba de amenazas y riesgos transnacionales, frente a los que ningún país por separado podía hacer frente con ciertas garantías de éxito, y que en su raíz respondían mucho más a cuestiones sociales, políticas y económicas que a consideraciones puramente militares. En consecuencia, concluimos que era necesario reformular el concepto de seguridad para abarcar muchas dimensiones hasta entonces descuidadas –alimentaria, energética, económica, política, sanitaria...–, que el multilateralismo había dejado de ser una opción para convertirse en una obligación y que las respuestas tendrían

que ser esencialmente no militaristas, otorgando el protagonismo a los instrumentos sociales, políticos, diplomáticos y económicos, mientras los militares aparecían solo como último recurso.

A pesar de ese novedoso análisis, que acentuaba la importancia de la seguridad humana como paradigma ambicioso al que orientar los esfuerzos, no fue posible modificar el rumbo dominante que ya llevó a la OTAN (una organización esencialmente militar) a incluir el terrorismo internacional en su concepto estratégico de 1999, autoimponiéndose la tarea de responder a la amenaza que representaba. El 11S terminó definitivamente por provocar un regreso a esquemas que parecían ya superados, con el unilateralismo y el militarismo por bandera y con la pretensión estadounidense (afortunadamente fracasada) de convertir a la guerra preventiva en una tercera regla de juego para legitimar el uso de la fuerza (junto a la legítima defensa y el mandato explícito del Consejo de Seguridad de la ONU).

Como resultado de un proceso que no ha dudado en echar mano de la difusión del temor entre la población, el delicado equilibrio entre libertad y seguridad se ha ido inclinando cada vez de manera más visible hacia un recorte del marco de derechos fundamentales que nos definen como sociedades abiertas, bajo la promesa (falsa, por imposible) de una completa seguridad para todos. Es este un recurso tan antiguo como, desgraciadamente, efectivo; de tal manera que bajo el efecto paralizante del temor a sufrir un ataque terrorista que se nos presenta como inminente, tendemos a perder de vista la realidad. Una realidad que insiste en recordarnos, a quienes tenemos el privilegio de formar parte de la Unión Europea (UE), como miembros del club más exclusivo del planeta en términos de bienestar y seguridad, que existen muchos otros retos de seguridad a los que no estamos dando respuesta adecuada.

Así, si tomamos la vida humana como la vara de medida para calibrar la gravedad de las amenazas que nos aquejan y como un activo de valor incalculable que debe ser preservado por encima de otras consideraciones, podemos llegar a la conclusión de que no estamos priorizando de manera adecuada los asuntos que realmente nos atañen. Mirando hacia dentro de la propia UE, la creciente brecha de desigualdad que registran nuestras sociedades es, con diferencia, un problema de tan alto nivel que puede descomponer nuestro envidiado modelo de organización económica y sociopolítica. Y mirando hacia afuera, constatamos inmediatamente que ninguna de las amenazas y riesgos que habíamos identificado hace ya más de veinte años ha desaparecido sino que, por el contrario, cobran cada día mayor fuerza por desatención manifiesta.

No vivimos hoy en un mundo más seguro, más justo y más sostenible que cuando estábamos sometidos al equilibrio del poder entre los dos aspirantes al liderazgo mundial y nadie puede darse por satisfecho con el nivel de esfuerzo desarrollado para remediar los males que nos afligen. Sin el más mínimo atisbo de demagogia o populismo, basta recordar que hay 2.600 millones de personas en el planeta que no tienen un elemental retrete a su disposición, y sabemos sobradamente que eso significa que cada año mueren más de 800.000 niños menores de cinco años por algo tan simple como una diarrea y que centenares de miles de mujeres son violadas sin consecuencia alguna. ¿Son esas vidas menos valiosas que las que se pierden en un atentado terrorista? ¿Son más difíciles de preservar que las que ponen en peligro los yihadistas violentos? Vivimos en permanente riesgo y debemos ponderar qué medios dedicamos a hacer frente a cada uno de ellos, sin caer en un histerismo interesado y selectivo que deje de lado activar

soluciones que están a nuestro alcance (como las ya citadas o la eliminación del hambre en el mundo) y que nos lleve a concentrar obsesivamente medios y tiempo en un solo problema que, como ya ha quedado dicho, no es el que provoca más sufrimiento humano.

En síntesis, como consecuencia de ese perturbador enfoque, que hoy sigue gozando de buena salud, la seguridad ha vuelto a cobrar un nítido perfume militarista y el espectro de las amenazas se ha vuelto a resumir en una sola: el terrorismo. Si a principios de la pasada década todo parecía resumirse en la amenaza de Al Qaeda, hoy es Daesh quien sirve al mismo propósito.

Amenazas y respuestas

A pesar de la insistencia en discursos que magnifican el yihadismo violento, presentándolo como la encarnación de la única amenaza digna de ser tomada en consideración y como una red jerárquica unida en una causa común, interesa recordar que, por el contrario, se trata de una realidad múltiple. Existen muchos grupos que cabe identificar bajo ese término, pero no hay nada que confirme la existencia de una internacional yihadista cohesionada y homogénea, más allá de que muchos de ellos se ajusten a *modus operandi* similares y de que algunos de sus cabecillas tengan delirios planetarios. Por el contrario, y bajo el impacto que está provocando hoy la violenta reentrada en escena de Daesh, lo que se detecta es una creciente fragmentación interna, con individuos y grupúsculos que se escinden de sus entidades originales (adscritas en diferentes grados a Al Qaeda o a los talibanes) y que se apresuran a declarar públicamente su lealtad a quien ahora aparece como el grupo más activo y, aunque nos repugne, más atractivo a los ojos de quienes se

han radicalizado hasta el punto de considerar que la violencia es el único instrumento para cumplir sus objetivos.

Ni Aymán al Zawahirí, al frente de Al Qaeda, ni Abu Bakr al Baghdadi (reconvertido ahora en el autoproclamado califa Ibrahim), al frente de Daesh, tienen capacidad para coordinar los esfuerzos de tantos grupos yihadistas que solo simbólicamente se identifican como parte de alguno de ellos. Ninguno de los dos está en la cúspide de una cadena de mando operativa capaz de movilizar a la totalidad de combatientes enrolados en las filas yihadistas. En la mayoría de los casos, y aunque existen indicios sobre vínculos intergrupales, cada grupo actúa de manera autónoma, aunque se sientan inspirados por las mismas o parecidas ideas. Unas ideas con las que, también conviene resaltarlo, no todos se sienten ideológicamente identificados, sino que con mucha frecuencia solo sirven como mera fachada para bandidos, criminales y mercenarios de toda ralea (Libia es hoy un buen ejemplo, como antes lo fue Afganistán).

Daesh

Daesh es un viejo conocido en Oriente Medio. Basta con recordar que hace una década ya actuaba en Irak, como la franquicia local de Al Qaeda, bajo el liderazgo del jordano Abu Musab al Zarqawi (eliminado por Washington en 2006). Ya en aquellos años, y a pesar de sus limitados medios, sobresalía por su activismo yihadista tanto en territorio iraquí como jordano. Su reducida entidad no le permitía aún controlar de manera efectiva un territorio propio pero, en línea con las aspiraciones maximalistas de Al Qaeda, ya aspiraba a establecer un emirato, que le sirviera de base para crear un califato que abarcara todo el mundo islámico.

Degradado aún más tras la *surge* (oleada militar) estadounidense iniciada en 2007, el grupo no volvió a cobrar cierto protagonismo hacia finales de 2011, como uno de los grupos violentos inmersos en el conflicto que asolaba a Siria desde unos meses atrás. Su participación en el conflicto sirio –entonces con el nombre de Estado Islámico de Irak y Siria (EIS), todavía como integrante de Al Qaeda– no se ajustó fielmente a las directrices establecidas por Al Zawahiri, sucesor de Bin Laden al frente de Al Qaeda. De hecho, infringiendo sus órdenes –que exigían a su nuevo líder, Al Baghdadi, que abandonara el campo sirio en las manos de la rama local de la red terrorista, el Frente Al-Nusra–, el EIS fue ampliando su radio de acción ya no solo a las provincias sirias del este, sino también a Aleppo, llegando a realizar acciones puntuales en la costa mediterránea.

Con su perfil de grupo altamente disciplinado y operativo, el EIS fue incorporando a combatientes de diversos orígenes (incluyendo ciudadanos occidentales radicalizados) hasta un volumen estimado en unos 15.000 efectivos armados al inicio de la ofensiva desencadenada en suelo iraquí a principios de 2014 (en Faluya y Ramadi, en la provincia occidental de Anbar, preferentemente). Esta notable recuperación no fue ajena al interés de Arabia Saudí por financiar a grupos yihadistas suníes que, tanto en Siria como en Irak, pretende utilizar como punta de lanza para revertir la ventaja que Irán va cobrando en su afán por convertirse en el líder regional.

Tras la proclamación del califato el pasado 29 de junio, y ya con su actual denominación, Daesh ha tratado de aprovechar el vacío de poder en Bagdad y de sumar a su favor a buena parte de los que Nuri Al Maliki (ahora defenestrado del puesto de primer ministro) había ido decepcionando por diversas razones. Así, Daesh ha podido añadir a sus propias fuerzas a varias

milicias suníes, como Jamaat Ansar al-Sunnah, Jaish al-Mujahideen y Naqshabandiyya Way. Pero también ha podido contar con la calculada pasividad inicial de los *peshmergas* kurdos, a la espera de que Al Maliki se mostrara más generoso con sus ofertas económicas (aumentando el porcentaje de los ingresos nacionales del petróleo acordados entre Bagdad y Erbil, fijados hasta entonces en un 17 % del total) y políticas (garantizando la elección de un kurdo para sustituir al jefe del Estado y un mayor peso en el nuevo gobierno liderado por Haider al Abadi). Por último, como un factor más que explica el aparente éxito de la primera fase de su ofensiva, se vio favorecido por la notable falta de motivación de las unidades militares iraquíes ubicadas en la zona media entre Bagdad y el Kurdistán iraquí, conformadas en un considerable porcentaje por soldados suníes que no deseaban enfrentarse a enemigos de su propia rama doctrinal. De hecho, no se han registrado verdaderas batallas por el control de localidades y zonas de valor estratégico, sino más bien un generalizado y apresurado abandono por parte de las fuerzas gubernamentales (una acción que, de inmediato, ha sabido aprovechar el gobierno de Erbil para ampliar en un 40 % sus dominios, hasta englobar a la importante zona petrolífera de Kirkuk, gracias al rápido despliegue de sus *peshmergas*).

Pero frente a esa evidente amenaza, y como si no hubiéramos aprendido apenas nada en estos últimos años, se ha vuelto a responder con la activación de una coalición internacional liderada por Washington, que está desarrollando desde el pasado 8 de agosto una campaña de ataques aéreos en territorio sirio e iraquí contra Daesh. En paralelo, ya está en marcha la instrucción de soldados iraquíes y *peshmergas* kurdos iraquíes para lanzar una ofensiva terrestre en un plazo de meses.

Lo problemático no es la repetida apelación a los instrumentos militares llegados a este punto. Es evidente que en la actualidad no existe la más mínima posibilidad de negociación con Daesh (mucho menos tras la farsa negociadora con Jordania que siguió a la captura de uno de sus pilotos en diciembre pasado) y que el objetivo básico hoy es su eliminación. Pero eso no puede ocultar que, por un lado, lo ocurrido es en buena parte el resultado de errores pasados; tanto los cometidos por los gobiernos locales como por los occidentales, al apostar por socios que no se distinguen precisamente por su perfil democrático y que usan su poder para someter sin remedio a poblaciones que no cuentan con su simpatía, creyendo que estaban siempre bajo control, y, por otro lado, la evidencia de que sin un esfuerzo paralelo (y más relevante que el puramente militar) en el ámbito social, político y económico solo se puede conseguir, en el mejor de los casos, ganar un cierto tiempo hasta que el problema vuelva a estallar incluso con más fuerza.

Llegados a ese punto y a pesar de la incertidumbre que caracteriza actualmente el escenario bélico en el que se enfrentan, por un lado, Daesh y sus circunstanciales aliados y, por otro, EE. UU. al frente de la coalición a la que acaba de sumarse hasta Panamá, es factible pronosticar el resultado a medio plazo. Bajo el impacto de la maquinaria militar aérea estadounidense (con aportaciones puntuales de países árabes como Jordania, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Arabia Saudí y Catar) Daesh ha visto frenada su ofensiva tanto en Siria como en Irak, obligado a aferrarse al terreno conquistado hasta el pasado verano y aceptando la derrota en lugares que había definido como emblemáticos (Kobane y Deir el Zouk, ambos en Siria). Pero, como tantas veces nos ha enseñado la historia militar, los ataques aéreos tienen un efecto limitado contra combatientes aferrados al terreno,

que además aprovechan de forma muy imaginativa su capacidad para concentrar y dispersar efectivos, sin ofrecer objetivos rentables en la mayoría de las ocasiones, y combinando acciones terroristas con otras de carácter insurgente, pero también entrando en combate convencional cuando lo consideran necesario. De ese modo han logrado controlar un territorio de unos 55.000 km², a caballo entre Siria e Irak, en el habitan unos seis millones de personas.

Con el añadido de la previsible fase de combate terrestre –y sin que nada garantice su éxito– cabe imaginar que la estructura de Daesh se verá seriamente dañada. Pero aunque a medio plazo quepa imaginar que se producirá ese debilitamiento general, también resulta muy predecible suponer que volverá a reaparecer bajo otro nombre y en otro escenario. Todo eso sin olvidar que, a corto plazo, todavía está en condiciones de seguir creando muchos problemas a sus enemigos (tanto locales como internacionales).

Y el resto

Aunque Daesh prácticamente monopoliza hoy la atención mediática, la amenaza yihadista no se agota con el mal llamado Estado Islámico. Conviene no olvidar que Al Qaeda sigue siendo una realidad consolidada, tanto en lo que respecta a su núcleo central –localizado a caballo entre Afganistán y Pakistán, aunque considerablemente debilitado tras más de una década de castigo por parte de Washington–, como a sus principales franquicias –con la rama yemení y la magrebí en lugar destacado–, junto a una miríada de grupúsculos locales que se adscriben a su línea ideológica y hasta a los llamados “lobos solitarios”, inspirados en su credo yihadista. Este conglomerado terrorista conserva la capacidad

para golpear indiscriminadamente en muchos lugares y a buen seguro tratará de aprovechar cualquier ventana de oportunidad que se le ofrezca (por ejemplo, una concentración del esfuerzo contra Daesh que alivie la presión contra sus efectivos) para recobrar el protagonismo perdido.

Por su parte, los grupos violentos que se agrupan bajo el término genérico de talibán siguen dando muestras claras de su activismo, tanto en Afganistán como en Pakistán; aunque nada indica que parezcan planear una ampliación de su radio de acción más allá de estos territorios. Lo mismo cabe decir de Boko Haram, concentrado preferentemente en los Estados del norte de Nigeria, aunque puntualmente desarrolle acciones violentas en los países vecinos (como Chad o Níger). En ambos casos son actores a tener muy en cuenta por su capacidad para desestabilizar a los países en los que actúan; pero sin la dimensión transnacional que poseen hoy Daesh y Al Qaeda.

Apuntes sobre una respuesta alternativa

Visto desde Occidente, los datos mencionados más arriba dejan en evidencia a quienes, tras los atentados de París, como el ministro español de Exterior, han querido volver a convencernos de que el terrorismo yihadista es el mayor reto de la seguridad de la Unión Europea. Por dolorosos que sean sus efectos, no lo es ni por el número de víctimas mortales que provoca, comparado con tantos otros factores beligeros, ni mucho menos por su capacidad para hacer colapsar nuestros Estados. Debemos ser claros en este punto, entendiendo que el terrorismo es una lacra que nos va a acompañar durante mucho tiempo, asumiendo que no hay atajos para eliminarlo y, siendo realistas, reconociendo que el

objetivo es reducirlo a un nivel tolerable para nuestras sociedades. En lugar de amedrentar a la población, cultivando una cultura del miedo que nos paralice o nos calle mientras se recortan los derechos y libertades fundamentales que nos definen como sociedades abiertas, convendría dedicar un mayor esfuerzo al establecimiento de estrategias que no se limiten a movilizar más medios militares contra un enemigo imposible de derrotar por esa vía.

Un ejercicio de ese tipo debería considerar que es necesario atender simultáneamente a los efectos más visibles del problema –desarticulando, si es posible, planes terroristas y persiguiendo, deteniendo y enjuiciando a quienes hayan cometido actos de ese tipo, si lo anterior no se ha logrado– y a sus causas estructurales, centradas en la radicalización de individuos que, por múltiples razones, se sienten discriminados en sus comunidades de referencia.

En el primer nivel de respuesta parece claro que los protagonistas principales deben ser los servicios policiales y de inteligencia, así como las autoridades económicas (para cortocircuitar los canales que les sirven para financiar sus actividades delictivas) y las judiciales (para lograr un efectivo y común tratamiento del problema); todo ello sobre la base de una estrecha coordinación internacional, dado que nos enfrentamos a una amenaza compartida. Aquí los ejércitos tan solo pueden tener un papel secundario, complementando tareas de seguridad al servicio de la lucha global contra el terrorismo.

En el segundo nivel, que debe atender a las causas estructurales que alimentan el terrorismo, es evidente que los medios militares no tienen prácticamente nada que aportar. Lo fundamental en este caso es adoptar un enfoque preventivo, orientado a evitar la radicalización de individuos que por múltiples razones se vean tentados de incorporarse al yihadismo violento.

En su lugar, lo que cobra protagonismo destacado en esta etapa es, en clave interna, la aplicación de un esfuerzo sostenido en el tiempo que ponga el énfasis en el terreno educativo y que movilice recursos físicos y humanos en el terreno social, político y económico para garantizar una plena integración de todos los que conforman cada comunidad nacional. Eso supone desarrollar un enfoque preventivo que potencie políticas orientadas hacia la reducción de las brechas de desigualdad a niveles aceptables, reforzando el marco de derechos y libertades sin exclusión para todos sus miembros. Hablamos de la necesidad de reforzar sistemas educativos incluyentes y de potenciar medios de comunicación empeñados en evitar la propagación de la xenofobia y el racismo; pero también de políticas centradas en garantizar una verdadera igualdad de oportunidades.

En clave exterior, el listado de tareas es igualmente extenso. Sin ánimo alguno de exhaustividad incluye:

- Exigirnos una mayor coherencia entre los valores y principios que decimos defender y el tipo de relaciones que mantenemos con gobiernos arabomusulmanes escasamente sensibles a las demandas de su propia población (Arabia Saudí sobresale en este sentido como el caso más chocante). Atrapados durante estas últimas décadas en un esquema que prima la estabilidad de nuestros vecinos por encima de cualquier otra consideración, nuestros gobiernos no parecen dispuestos a apoyar decididamente las movilizaciones ciudadanas de nuestros vecinos, ante el temor de encontrarse con interlocutores indeseados que pudieran poner en peligro nuestra seguridad energética. Esta es una de las principales razones del antioccidentalismo que se registra en amplios círculos de opinión de esos países.
- Contribuir de manera más decidida a la eliminación de la doble vara de medida internacional que se viene aplicando desde hace demasiado tiempo cuando se trata de enjuiciar el comportamiento de algunos países (con el destacado ejemplo de Israel cuando ha invadido en diferentes ocasiones territorio soberano de sus vecinos, sin consecuencia alguna; frente a ejemplos como la operación Tormenta del Desierto en 1991 para obligar a Irak a abandonar Kuwait). Bien sabemos que esa realidad, junto a la persistencia del conflicto palestino-israelí, es utilizada constantemente por los yihadistas para tratar de justificar sus acciones violentas, presentándolas como la única respuesta posible ante lo que interpretan como una discriminación contra los árabes.
- Evitar la demonización del Islam y del islamismo radical. No solo porque ese tipo de movimientos políticos han mostrado sobradamente que cuentan con un amplio apoyo de las poblaciones locales –lo que supone que están ahí para quedarse durante largo tiempo y que no hay salida del túnel en el que están sumidas estas sociedades si no es contando con su participación–, sino porque la más elemental estrategia impone establecer una nítida frontera entre quienes optan por la violencia y quienes la rechazan. En esa misma línea, es altamente recomendable establecer canales de diálogo permanente con representantes autorizados del Islam, aceptados y respetados en esas sociedades como socios preferentes para aislar a los violentos.
- Emplear los múltiples y potentes instrumentos nacionales y comunitarios –especialmente significativos en el terreno comercial y financiero, pero también en el ámbito de la resolución pacífica de los conflictos– para

cerrar las brechas de desigualdad que definen a la cuenca mediterránea. Ninguna de las fórmulas aplicadas hasta ahora por Bruselas ha logrado ni tan siquiera reducir dicha brecha y mucho menos facilitar la posibilidad de que la mayoría de nuestros vecinos del sur y del este puedan aspirar a una vida digna, sometidos por unos gobiernos fracasados, ineficaces y autoritarios.

Es cierto que nada de esto garantiza el éxito de la empresa y tampoco nos blindará por com-

pleto contra posibles estallidos violentos. Ni existe una fórmula mágica con validez universal, ni que produzca resultados visibles de inmediato. Pero frente a desventuras militaristas que han mostrado sobradamente sus limitaciones, ya va siendo tiempo de ponerlo en marcha. ¿O seguimos tropezando interminablemente contra la misma piedra?

Hacia la Europa federal

Francisco Aldecoa, José Candela, Carlos Carnero

La Unión Europea se mueve

Son muchas las manifestaciones a lo largo de 2014 y 2015 que demuestran que Europa se mueve, que está muy viva. Como ejemplo, podemos tomar las manifestaciones de París y otras capitales del 11 de enero de 2015, en las que millones de ciudadanos marcharon en defensa del modelo europeo de libertad, democracia y convivencia en una de las más claras reivindicaciones de la identidad europea registradas en los últimos años.

Precisamente, uno de los grandes desafíos de la UE es dar expresión política y constitucional a esta identidad europea, cada vez más madura, durante la presente legislatura. Con ello, se conseguirá reducir la desafección de algunos sectores de la ciudadanía respecto a la Unión, una mayor participación de la misma y, sobre todo, su convicción de que a través de la construcción de una Unión Europea federal va a ser posible recuperar la pérdida de derechos sufrida durante estos seis años de crisis.

El objetivo de este capítulo es analizar los avances que se han producido en la Unión Europea en relación a la legitimidad democrática a partir de las elecciones europeas de mayo de 2014 y el efecto que está teniendo en la configuración de sus instituciones fundamentales, el

Parlamento y la Comisión, aunque también en el Consejo, que debería tender a configurarse como una segunda cámara, tipo senado. Al mismo tiempo, se estudia la reclamación de la ciudadanía de hacer más visible y eficaz su participación en el sistema político europeo, teniendo en cuenta las insuficiencias de este sistema y desarrollando sus actuales posibilidades, lo que conduce a justificar una reforma en profundidad de carácter federal a través de una III Convención Europea, con la plena participación de la ciudadanía y siguiendo una lógica federal expresa que consagre la doble legitimidad de una unión de ciudadanos y estados.

Se trata de visualizar la posibilidad que ofrece el sistema político europeo y su reforma de hacer frente a la demanda de la ciudadanía europea durante el periodo de la crisis que arranca en 2008 en el que se ha puesto en riesgo el modelo social europeo de sociedad, es decir, el equilibrio entre mercado, sociedad y estado, que diferenciaba el capitalismo europeo de los del resto del mundo. Para ello, habrá que reforzar la democracia europea, impulsar políticas de crecimiento, desarrollar y blindar el modelo social, a la vez que se fortalece el papel de la Unión como actor global transformador de la gobernanza mundial a fin de defender los derechos humanos y luchar contra la pobreza y la

desigualdad mediante políticas cada vez más sometidas a una regulación internacional de carácter obligatorio.

Asimismo, se estudia la necesidad y la posibilidad de dar el gran paso cualitativo que representaría poder reformar los tratados a través de la Convención Europea, evitando la unanimidad de los Estados miembros, posiblemente a través de un referéndum europeo. Teniendo en cuenta la decisión ya explicitada de no ampliar la Unión a más estados durante esta legislatura, es decir, hasta 2019, se entiende que hay que aprovechar esta oportunidad antes de que la adhesión de nuevos socios complique aún más la posibilidad de acuerdos en el seno de las instituciones.

Un nuevo avance en la senda federal: las elecciones europeas de mayo de 2014

Las Elecciones al Parlamento europeo de 2014 han sido las primeras convocadas con el Tratado de Lisboa en vigor, en concreto, de su artículo 17.7, que establece: “Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la Comisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen”.

Estos comicios han conseguido algo que la mayoría de observadores dudaba que fuera posible y que muchos han defendido con firmeza, a saber, que el Presidente de la Comisión y la propia Comisión fueran elegidos como consecuencia del resultado de las urnas. Por ello, hay que subrayar la relevancia que a pesar de todo está teniendo el empuje federal y la necesidad

de conseguir que estos avances redunden en beneficio de la ciudadanía.

Este paso fundamental en la perspectiva federal hay que vincularlo con las grandes conquistas federales conseguidas a lo largo de los últimos treinta y cinco años, tales como las elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo en 1979, la desaparición de las fronteras a partir de 1992, la inserción de las nociones de “ciudadanía europea” y de “cohesión económica y social” en los tratados a partir de 1993, el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria y del euro como moneda única desde 1999 para once estados –que hoy, quince años después, son diecinueve–, la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia, el desarrollo de la política exterior y la creación de la diplomacia común a partir de 2009 o el reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales.

Hay que resaltar que estos avances federalistas no son concesiones tecnocráticas sino que han nacido del impulso de los representantes de la ciudadanía a través del Parlamento Europeo desde que fue elegido por sufragio universal en 1979 y, especialmente, tras aprobar el Proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984. De hecho, la necesidad de una Unión Europea federal ha estado presente en todas las reformas constitucionales posteriores.

En todo caso, es preciso constatar que la Unión Europea de hoy es cualitativamente distinta a la Comunidad Europea de los años sesenta y, si bien en aquella la característica innovadora fundamental fue la asunción de una nueva noción de soberanía (la soberanía compartida, hasta entonces de concepción y práctica inéditas), la UE de nuestros días se ha desarrollado a partir de esa base asumiendo en gran medida lo que se denomina “federalismo intergubernamental”. En otras palabras, el federalismo es ya

una realidad, si bien aún matizada por el peso del poder de los estados que se resisten a culminar el edificio de la construcción europea.

La VIII Legislatura (2014-2019): un nuevo comienzo para Europa

Podríamos denominar esta legislatura como la del inicio de un nuevo ciclo político europeo porque va a permitir desarrollar la legitimidad de las instituciones, especialmente de la Comisión –que se asemeja cada vez más a un auténtico gobierno–, pero también del Parlamento, cada vez más poderoso frente al Consejo Europeo y al Consejo, que están abocados a disminuir su influencia en las decisiones de la Unión si se desea recuperar el pleno y necesario funcionamiento del método comunitario.

Este nuevo ciclo ha arrancado con la elaboración de un programa audaz, sustentado por las tres grandes fuerzas políticas europeístas (populares, socialistas y liberales), cuyo contenido se recoge en el discurso de investidura del Presidente Juncker del 15 de julio de 2014, que fue respaldado por aproximadamente el 60 % del Parlamento Europeo, o sea, por una importante mayoría que traduce el fuerte respaldo a esta Comisión para la implantación de las medidas incluidas en los compromisos de Juncker.

Dicho programa es innovador en algunos temas, como el Plan de Inversiones para el Crecimiento o el diseño de un “actor más potente” en la política mundial. Sin embargo, es insuficiente en otros ámbitos, como la defensa del modelo social europeo o la necesidad de reformas constitucionales en una lógica federal, ámbito sobre el que ni afirma ni excluye nada, aunque sí estuviera más o menos explícito en los manifiestos electorales de las fuerzas políticas citadas y durante la propia campaña.

Así pues, esta legislatura se diferencia de las anteriores, en primer lugar, porque el nombramiento del presidente de la Comisión Europea se ha hecho teniendo en cuenta los resultados de las elecciones, como ha visualizado el voto favorable de la mayoría de la Cámara; y en segundo lugar, porque el funcionamiento del Parlamento Europeo será a partir de ahora todavía más similar al de todos los parlamentos nacionales, en los que unos grupos apoyan al gobierno y otros hacen oposición.

Un Parlamento más legítimo y con más poder político

Los resultados de las elecciones europeas (en contra de los temores de la opinión pública de una Eurocámara eurófoba o euroescéptica) han permitido la configuración de un Parlamento con una clara vocación europeísta que facilitará la estabilidad política con unas mayorías suficientes para llevar a cabo las reformas necesarias. Al mismo tiempo, dichos resultados permiten ver que en el ámbito europeo es más fácil la gobernabilidad que en algunos Estados miembros, dado que, por ejemplo, en Francia o Reino Unido han ganado partidos claramente antieuropeos y dudosamente democráticos, a lo que se suma que, si bien en Italia y en otros países dichas fuerzas populistas y poco europeístas han avanzado, no han logrado ganar los comicios.

La composición del Parlamento Europeo es diferente a la de la legislatura precedente. El Partido Popular Europeo, junto con los Liberales, ya no tienen la mayoría absoluta. La diferencia entre la derecha y la izquierda ha disminuido y, además, durante los cinco años de la nueva Legislatura y por vez primera, habrá un solo presidente (el socialdemócrata alemán Martin Schulz), responsabilidad que hasta ahora se

ejercía por mitades de periodo (dos años y medio) por cada una de las dos grandes formaciones políticas, popular y socialista.

En la configuración del Parlamento Europeo observamos que en los seis primeros grupos parlamentarios no están ninguno de los partidos antieuropeos que o bien han configurado un grupo político muy débil y prácticamente insignificante, o bien simplemente han terminado en los No Inscritos. Es decir, apenas influyen en el proceso europeo de toma de decisiones políticas y el Parlamento les sirve solo como altavoz de su existencia.

Ello permite afirmar que es muy poco lo que le falta al Parlamento Europeo para poder funcionar con la lógica clásica de los legislativos nacionales de los Estados miembros (gobierno-oposición), aunque posiblemente contará con más poder que estos. Carece, eso sí, del poder de iniciativa legislativa, insuficiencia que durante esta legislatura podría paliarse a través de los acuerdos interinstitucionales. Además, también habría que completar su poder presupuestario e incluir algunos ámbitos materiales que no todavía no están contemplados en la colegislación.

El Parlamento Europeo se está configurando como el legislativo más importante en el nivel mundial, con relevancia central no solo en la política interna europea, sino en el desarrollo de la política global, como voz que expresa la voluntad de la ciudadanía europea en el mundo y en un sentido muy diferente al de los otras cámaras de la sociedad internacional.

Además de profundizar mediante su competencia legislativa en los avances federales ya realizados, el Parlamento Europeo debería proponer una alternativa completa para culminar el sistema político europeo con un nuevo marco constitucional, así como la estrategia para lograrla durante la VIII Legislatura, como lo hizo en la I, que dio lugar al Proyecto de Tratado de

1984, y al forzar y dirigir la II Convención Europea (2002-2003), que elaboró la primera Constitución de la Unión.

La Comisión Europea, cada vez más un gobierno democrático europeo

Dado que el mandato de la actual Comisión Europea proviene, por primera vez y en gran medida, del resultado de las elecciones, su legitimidad democrática y su peso político interinstitucional han aumentado. A partir de ahí, mediante la necesaria voluntad política, el Ejecutivo comunitario puede cambiar el sentido de las políticas europeas, alterando el carácter estricto de la austeridad y desarrollando una política de gasto público que fomente el crecimiento y el empleo. Es la única manera de que los ciudadanos europeos se sientan realmente implicados en la construcción europea.

Si gracias a este aumento de legitimidad, en efecto, la Comisión se asemeja cada vez más a un gobierno democrático, aún arrastra un cierto déficit. Así, ha habido que incorporar, por mandato de los tratados (interpretados en esa modalidad por los Estados miembros), comisarios propuestos por los gobiernos nacionales. Con ello, la balanza de la doble legitimidad de la Unión (ciudadanos y Estados) sigue, en la práctica, a la hora de establecer quién ejercerá el poder ejecutivo durante cinco años, desequilibrada a favor de los intereses de los Estados. En compensación, la acción política de la Comisión estará condicionada cada vez más por la mayoría del Parlamento Europeo que la ha investido y tendrá que ser consecuente con el Programa respaldado democráticamente por la Cámara.

Si bien, en efecto, esta nueva Comisión es más legítima que todas las precedentes, su eficacia, sin embargo, depende de su estructura,

que sigue siendo a todas luces mejorable. Por ejemplo: un número excesivo de comisarios dificulta la adopción de decisiones colegiadas y reduce los resultados de la acción de gobierno. Si bien la Comisión Juncker se ha dotado de un nuevo sistema de funcionamiento por equipos (los llamados *clusters*), esto quizá no sea suficiente, pues sigue habiendo demasiados comisarios a los que atribuir competencias. El número máximo ideal de comisarios que, afortunadamente, los tratados siguen previendo que sea correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros, no podrá sin embargo aplicarse, en su caso, más que a partir de 2019.

Así pues, si ya podemos constatar que la legitimidad de la Comisión Juncker es mayor que la de sus predecesoras, su plena eficacia, dada su composición y esquema de funcionamiento iniciales, va a resultar difícil de conseguir.

La Comisión, como motor de la construcción europea, debe hacer uso de su monopolio de la iniciativa legislativa para superar la etapa de austeridad que los ciudadanos europeos han sufrido. Tras los primeros meses de funcionamiento de la nueva Comisión, puede señalarse que se ha registrado un cambio importante respecto a la anterior, pues se están planteando relevantes iniciativas políticas. También se nota el nuevo equilibrio político, consecuencia de la composición del Parlamento, más progresista y federalista, y por tanto más exigente, aunque aún sea pronto para hacer una evaluación definitiva de su funcionamiento.

No obstante, las limitaciones de su mandato habrá que tenerlas en cuenta a la hora de proponer la reforma de los tratados en la próxima Convención Europea.

Una “unión de ciudadanos y estados”

La actual crisis económica iniciada en 2008 se ha enfrentado con respuestas conservadoras a través de unas inadecuadas políticas de austeridad a ultranza que no han obtenido resultados positivos, han puesto en peligro las bases del modelo social europeo de sociedad y han paralizado el crecimiento, especialmente en los países del sur de Europa. Gran parte de estas políticas se deben corregir como consecuencia de la aplicación del programa *Un nuevo comienzo*, citado anteriormente.

Junto a ello, es necesario y posible acometer las reformas constitucionales que permitan avanzar en la profundización de la Unión Europea con objeto de reforzar su sistema político en una lógica federal, estableciendo lo que ya en 1975 Leo Tindemans proponía: “poner el tejado político” para que las lluvias o los temporales no se lleven el conjunto del edificio, como ha estado a punto de ocurrir durante la crisis.

Los ciudadanos demandan con claridad la adopción de políticas que den respuesta a sus necesidades y aspiraciones, especialmente en materia social, económica y de recuperación de los derechos básicos que la crisis ha llevado debilitado o puesto en cuestión. Es importante resaltar que en los dos últimos Eurobarómetros de 2014 la desafección hacia el proyecto europeo ha disminuido, aunque no así la relativa a las instituciones políticas nacionales, caso de España. Es interesante señalar que los mientras los medios de comunicación insisten en la falta de respaldo progresivo que tienen las instituciones europeas, ignoran que esa carencia es mucho más acusada en cuanto a las instituciones nacionales, especialmente el gobierno y el parlamento. Además, dicha falta de respaldo nacional es creciente cuando en el caso europeo es decreciente. No obstante, hay que hacer notar

una inflexión de esta tendencia a partir de las elecciones europeas de la pasada primavera.

Reforma de los tratados en la lógica constitucional

Por todo lo dicho, creemos, no obstante, que para la resolución de los problemas de la UE no basta con aplicar las previsiones de los tratados elaborando nuevas políticas en una lógica progresista y federal, sino que estos tienen unos límites que hay que corregir, para ello es imprescindible abordar su revisión.

Seis son, al menos, las razones de fondo que limitan el funcionamiento democrático y progresivo de la Unión Europea, demandando su reforma federal para:

- Mejorar la legitimidad democrática. Hay que acercar las instituciones y los tratados a los ciudadanos de forma que estos se apropien de la construcción europea. Para ello, además de reformarlos, habrá que simplificarlos y darles forma de constitución. El Tratado de Lisboa podría ser considerado una constitución sin nombre, ya que reúne algunos de los elementos sustantivos de la misma, esto es, una carta de derechos fundamentales, una división de poderes o funciones, un régimen jurídico de la administración, etc. Sin embargo, el mensaje no ha llegado a los ciudadanos y estos no son conscientes de ello. Con la redacción actual, es prácticamente imposible que se comprenda. Por eso habrá que cambiar la forma de los tratados, simplificándolos y dándoles una forma constitucional.
- Desarrollar los derechos implícitos en la categoría de ciudadanía europea y, especialmente, blindar el modelo social y mejorar la democracia participativa. Para eso se necesitarán nuevas

bases jurídicas que se incorporen al nuevo Tratado Constitucional.

- Abordar la reforma de las instituciones comunes, especialmente el Parlamento Europeo, dotándole de mayores poderes legislativos, y también el Consejo de Ministros, que debería transformarse en una segunda cámara. Quizá habrá que reformar también el Comité Económico Social y el Comité de las Regiones.
- Integrar jurídicamente las reformas de la gobernanza económica de la Unión adoptada en la legislatura anterior, así como comunitarizar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, cuya vigencia es solo de cinco años, es decir, hasta 2017, y que está suscrito solo por 26 estados en el marco del Derecho internacional público y no en el del Derecho primario de la Unión.
- Reformar algunos elementos de los tratados, especialmente los referidos al vínculo entre la diplomacia europea y la de los Estados miembros y desarrollar la política común de seguridad y defensa, con el fin de lograr que la Unión Europea sea un actor de primer orden en la política mundial.
- Incorporar a los tratados la posibilidad de la reforma de los mismos sin necesidad de la unanimidad de los Estados miembros, con objeto de posibilitar el gran paso político que necesita la Unión.

Por otro lado, algunas demandas políticas de primer orden, tales como el salario mínimo, la renta básica o las prestaciones mínimas de jubilación, exigen una reforma de las bases jurídicas de los tratados.

Además, son muchos los aspectos técnicos que exigen la reforma de los tratados, especialmente el incremento de bases jurídicas en materias tales como derechos sociales, gobernanza económica, energía, cambio climático, política

de migración o gestión de fronteras, entre otras muchas.

Asimismo, será necesaria alguna reforma del Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeo en un sentido federal, sin descuidar los temas concernientes al Banco Central Europeo y posiblemente al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

Hacia la III Convención Europea

Todas estas reformas no se pueden hacer por el procedimiento abreviado de los tratados, ya que teniendo en cuenta que no son solo reformas técnicas, sino que obedecen al desarrollo necesario e imprescindible del modelo político federal que se viene construyendo desde hace sesenta años y especialmente en los últimos treinta, hay que hacerlo con plena participación de la ciudadanía europea, con objeto de que la misma tome conciencia, descubra que ella es la "propietaria" del proyecto. Se trata de sacarle todo el significado real que tiene la lógica federal del proyecto, que no es nada más ni nada menos que la doble legitimidad de ciudadanos y Estados, piedra angular de la Unión Europea.

Para ello, habrá que aprovechar el procedimiento de revisión ordinario establecido en el Artículo 48, apartados del 1 al 5, del Tratado de la Unión Europea, dando la máxima participación a la sociedad civil en este proceso de reforma a través de los mecanismos adecuados.

Se puede confiar en que una III Convención Europea proponga avances todavía más progresistas que la segunda, ya que su composición reflejará el avance federalista que se empieza a percibir en el nivel de los parlamentos y los gobiernos nacionales en varios Estados miembros. Y es que la crisis económica ha enseñado que no se pueden dejar las cosas a medias y que hay que dar a

las instituciones democráticas los poderes necesarios para ejercer plenamente la responsabilidad derivada de la doble legitimidad de la Unión, la que le confieren los ciudadanos y los Estados.

El avance hacia la Federación Europea hay que emprenderlo en esta legislatura, pues a partir de 2019 puede que se adhieran nuevos estados nuevos a la Unión. Si con 28 es muy difícil, con más será casi imposible. Por ello tendría que ser ahora cuando se acometamos la reforma para abandonar la actual unanimidad, a través de algún sistema que exija la aceptación de, por ejemplo, dos tercios de los estados que impliquen dos tercios de la población. Algo parecido al artículo 82 del Proyecto de Tratado de la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1984.

Por todo ello, la VIII Legislatura, como ya se ha dicho, comienza con la aspiración a un gran avance federal, que debe permitir a las instituciones el ejercicio de sus poderes gracias a la asunción de una mayor legitimidad democrática que, a su vez, debe impulsar el cambio de las políticas comunitarias, ratificando el compromiso con el Estado de bienestar. Para conseguir ese objetivo, es necesario acometer la reforma federal de la unión a través de una III Convención Europea con la plena participación ciudadana.

Recomendaciones para una Europa federal

Proponemos que la UE reforme los Tratados, a través de la III Convención y de la correspondiente CIG, mediante las siguientes acciones:

Forma constitucional, símbolos y ciudadanía

1. Convertir el Tratado de la Unión Europea en una constitución europea clara, concisa y comprensible.

2. Reconocer explícitamente la doble legitimidad de la UE: procedente de la ciudadanía y de los estados que la integran.
3. Oficializar los símbolos de la UE, incluyendo la bandera y el himno.
4. Ampliar el reconocimiento de la ciudadanía europea a aquellos nacionales de terceros países residentes legales en un Estado miembro durante un plazo suficiente y continuado de diez años.

El Parlamento Europeo

5. Introducir la posibilidad de presentar una lista transnacional de candidaturas al Parlamento Europeo que represente al menos el 10 % de sus escaños como una de las vías para reforzar el papel de los partidos políticos europeos.
6. Reformar el Acta de Procedimiento Electoral Uniforme al Parlamento Europeo para armonizar los sistemas nacionales de los comicios a la Eurocámara, promoviendo la máxima proporcionalidad.
7. Establecer el carácter abierto y la paridad obligatoria de las listas de candidaturas al Parlamento Europeo.
8. Atribuir nuevos poderes al Parlamento Europeo, entre ellos:
 - La iniciativa legislativa.
 - El poder exclusivo de aprobación de la Iniciativa Ciudadana Europea.
 - La moción de censura constructiva.
 - La ratificación de las modificaciones de la constitución (o de los tratados) de la UE.
 - La autorización para convocar un referéndum europeo.
 - La capacidad legislativa en todos los ámbitos, sin excepciones.

- La ratificación del presidente del Consejo Europeo.
- La decisión sobre su propia sede (que deseamos sea única).
- La deliberación y adopción de decisiones en formato euro.

La Comisión Europea

9. Reformar la estructura de la Comisión Europea, de forma que :
 - Su número de miembros sea como máximo el equivalente a los dos tercios de los Estados miembros, reduciendo el papel de los Gobiernos nacionales en la etapa de propuestas de comisarios.
 - Sea paritaria.
 - Su presidente sea elegido entre los miembros del Parlamento Europeo, habiendo figurado como candidato en una lista nacional o transnacional.

El BCE

10. Ampliar las funciones del Banco Central Europeo para que pueda intervenir sin cortapisas tanto en la gestión del euro como en la gobernanza económica en general, de manera que sus tres funciones esenciales sean: garantizar la estabilidad financiera y monetaria, prevenir la inflación de activos y promover el crecimiento y el empleo. Su presidente y los miembros de su Consejo Ejecutivo deberían ser ratificados por el Parlamento Europeo.
11. Crear una Agencia Europea de Calificación de Riesgos en el ámbito de la deuda.

La democracia participativa

12. Reforzar en la Constitución (o en los Tratados) el papel de la sociedad civil europea organizada, introduciendo el concepto de democracia participativa y mejorando el funcionamiento de la actual Iniciativa Ciudadana Europea, especialmente eliminando el papel de filtro jugado actualmente por la Comisión.

Los procedimientos de toma de decisiones

13. Establecer la obligatoriedad de la adopción de la legislación europea, sin excepciones, mediante el procedimiento legislativo de codecisión (del Parlamento Europeo y del Consejo) y por doble mayoría.
14. Simplificar la definición vigente de la doble mayoría, tanto en porcentajes como en modalidades.
15. Reducir el uso de la unanimidad en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo a la adhesión de nuevos Estados miembros.
16. Introducir la obligatoriedad para la Comisión Europea de presentar un Programa Político Anual de la UE al Parlamento Europeo y el Consejo para su debate.

La reforma de los tratados

17. Establecer que la reforma de la constitución (o de los tratados) se haría por mayoría cualificada, no por unanimidad.

18. Instituir que toda reforma sustancial de la constitución (o de los tratados) requerirá la convocatoria de una Convención Europea.
19. Crear un nuevo sistema de referéndum europeo que se destinaría en un principio a las reformas sustanciales de la constitución (o de los tratados) y sería convocado con la autorización del PE y del Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión.

Competencias y recursos

20. Atribuir nuevas competencias a la UE en lo económico y lo social, incluyendo temas como la creación de un Tesoro europeo y la emisión de eurobonos, la armonización fiscal, la fijación de normas laborales de igual rango que las que rigen en el mercado único, la fijación de un salario mínimo europeo y la articulación de una prestación complementaria por desempleo, la sanidad y la educación.
21. Incluir en la constitución (o en los tratados) el Tratado de Estabilidad que vence en 2017, así como todas las reformas adoptadas en el ámbito de la gobernanza económica.
22. Modificar el Marco Financiero Plurianual reduciendo su duración a cinco años para hacerlo coincidir con la legislatura del Parlamento Europeo y el mandato de la Comisión.
23. Atribuir competencias a la UE para la introducción, en los planes de estudio de enseñanza secundaria de los Estados miembros, de asignaturas sobre la historia y el funcionamiento de la Unión con temario obligatorio común.

Recomendaciones

Recomendaciones

Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas¹

Como culminación de este informe 2014, queremos ofrecer una serie de recomendaciones generales, que han sido debatidas por el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas¹.

1. Impulso al crecimiento, el empleo y la inversión, necesario para salir de la crisis

- La Unión debe girar su política económica hacia la inversión, y abandonar la fallida austeridad a ultranza que ha monopolizado dicha política desde 2010. El plan Juncker es positivo pero insuficiente y tiene que ser ampliado con capital público y privado.
- El Parlamento Europeo debe hacer una reflexión y debate sobre las consecuencias sociales de la política radical de austeridad, cuya adopción sin tomar conciencia de los efectos en los derechos de los ciudadanos europeos ha sido reconocida por el propio Juncker.
- Las inversiones públicas en infraestructuras de la educación, de las energías alternativas y de I+D+i no han de computar a efectos del cálculo de déficit permitido por la UE a los miembros de la eurozona.
- Las anteriores políticas deben confluir en la creación de empleo, para que, al final de la legislatura europea, el nivel de desempleo se acerque a la mitad del existente actualmente en la actualidad.

¹ El Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas está compuesto por: Diego López Garrido (Presidente), Nicolás Sartorius, Juan Moscoso, Carlos Carnero, Vicente Palacio, Manuel de la Rocha Vázquez, José Candela, Jesús Ruiz-Huerta, Enrique Ayala, Carlos Closa, José Manuel Albares, José Luis Escario, María Muñoz, Emilio Ontiveros, María Joao Rodrigues, Francisco Aldecoa, Soledad Gallego, Irune Aguirrezábal, Josep Borrell, Doménec Ruiz y Xavier Vidal-Folch. En las reuniones del Consejo han participado como invitados permanentes: Michael Ehrke, delegado en España de la Friedrich-Ebert-Stiftung y María Pallares, coordinadora de programas de la misma organización.

2. La lucha contra la desigualdad y la revitalización del Estado de bienestar

- Han de establecerse condiciones laborales europeas en el salario mínimo, teniendo en cuenta el nivel de precios de cada país, y los estándares mínimos en el resto de condiciones laborales y sociales, en especial sanidad, educación y pensiones, incluyendo un seguro europeo complementario de desempleo.
- Hace falta una política favorecedora del aumento de la capacidad adquisitiva –y por tanto la demanda– de los trabajadores en correspondencia al aumento de la productividad.
- La integración social ya no es posible lograrla solo apostando por altos salarios y pleno empleo, por lo que se necesita una sostenida redistribución de la renta a través de un sistema fiscal progresivo en los impuestos directos (sociedades, renta, patrimonio), armonizado a nivel europeo.

3. Unión de la Energía y lucha contra el cambio climático

- Los objetivos 20-20-20 para 2020 han presidido la primera década de una transformación en las políticas sobre energía y cambio climático. No obstante, hay que revisar estas políticas para abrir un profundo análisis de los éxitos y fracasos, todo ello en la perspectiva de la próxima década.
- La “Unión de la Energía” es un verdadero desafío de la UE, que está aún por alcanzar, ante las confusas políticas públicas en esta materia.
- Sin una decidida perspectiva de europeización en los 28 Estados miembros, una aproximación común estará cada vez más sometida a tensiones en los próximos años y tendrá más obstáculos.

4. Desarrollo del mercado único digital

- Consolidar un marco regulatorio a escala europea y avanzar en la unificación de los respectivos marcos nacionales para un internet abierto y sin restricciones de acceso, que no permita la configuración de un internet de doble vía. Hay que evitar bloqueos a usuarios y la limitación de sus demandas, y establecer mecanismos para asegurar la mayor transparencia de los proveedores de acceso a las telecomunicaciones. La regulación comunitaria debe afectar también al internet móvil.
- Avanzar en la consolidación de un marco fiscal equilibrado en lo que se refiere al tráfico económico en el mercado europeo, comenzando por un IVA común a todos para el comercio electrónico.

- Reforzar la posición europea en la economía de internet, facilitando el apoyo de la Comisión Europea y de los Estados para la creación de un consorcio internacional, con apoyo público y privado, a modo de “Airbus digital”, para generar un gran buscador europeo en internet, que se sitúe en el marco europeo interior y en el contexto global, y que sea capaz de competir con las grandes empresas proveedoras de contenidos e información.

5. El Tratado de Libre Comercio UE-EE. UU. (TTIP)

- El acuerdo es una oportunidad para Europa siempre y cuando sea equilibrado y condicionado al respeto al acervo político y social europeo. Su formulación final ha de contribuir a impulsar el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, y favorecer a todas las empresas, especialmente a las pymes, y no solo a las grandes corporaciones.
- El TTIP deberá preservar las normas europeas de seguridad alimentaria, la protección de datos personales y no tener efectos negativos sobre la protección social, del consumidor, medioambiental, los derechos laborales o la diversidad cultural.
- En cuanto que es también un tratado de inversión, el TTIP debería incluir un capítulo de cooperación financiera con el compromiso expreso por ambas partes de eliminar las malas prácticas de los bancos y evitar futuras crisis. O, a falta de ello, EE. UU. y la UE deberían firmar otro acuerdo fuera del TTIP que compense esa carencia.
- Deberá respetar los procedimientos jurídicos regulares en la solución de diferencias entre inversores y Estados, incorporando salvaguardas y mecanismos, como un Tribunal sobre Comercio e Inversión, en la línea del Tratado UE-Canadá.
- Hay que profundizar en la transparencia del proceso de negociación, en la línea de lo comprometido por la Comisaria Cecilia Mällstrom, y promover que la ratificación del tratado se produzca en su momento por parte del Parlamento Europeo. Para hacerlo posible, debería acompañarse de una ronda de consultas amplias con los gobiernos, parlamentos nacionales y los sectores afectados.

6. La reforma del sistema financiero

- La Unión Europea tiene que dotarse de un sistema financiero integrado, es decir, hay que acabar con la fragmentación financiera, que se explicita sobre todo en distintos tipos de interés en el crédito minorista según el Estado miembro.

- El sistema financiero europeo tiene que ser estable y útil al crecimiento de la renta per cápita y del empleo. Esto requiere una regulación estricta de los bancos para reducir la especulación y minimizar el riesgo sistémico. En la unión bancaria quedan flecos importantes como la separación de la banca de inversión de la de préstamo a consumidores y empresas. Es importante que dicha separación se produzca de manera objetiva a partir de un determinado umbral, medido mediante la ratio de préstamos a la economía real sobre el total de la cartera.
- La estabilidad del sistema financiero se caracteriza por reducir el número de entidades demasiado grandes o demasiado interconectadas para quebrar.
- La UE debe emitir deuda pública denominada en euros para aumentar la estabilidad y la liquidez de la eurozona. Esto requiere derogar el artículo 17.2 del Reglamento 976/2012.

7. Evasión y elusión fiscal. La armonización tributaria

- La UE y sus Estados miembros han de profundizar en la transparencia fiscal corporativa, extendiendo a las multinacionales de todos los sectores la obligación de desglosar públicamente, en los países en los que operan, la información financiera clave (empleados, valor de los activos, ventas, los beneficios y los impuestos debidos y pagados) para determinar si la transnacional contribuye fiscalmente en cada país en función de su capacidad económica.
- La UE debe confeccionar una lista negra europea de paraísos fiscales basada en criterios objetivos y exhaustivos, que estigmatice a los territorios no cooperativos. Asimismo, debe establecer un sistema multilateral de sanciones aplicable, tanto a las jurisdicciones calificadas como paraíso fiscal como a las empresas que los utilicen con fines de elusión o evasión fiscal.
- Los Estados miembros de la UE deben retomar y mejorar la propuesta BICCIS sobre la armonización de los impuestos de sociedades, en virtud de la cual las multinacionales son gravadas por su actividad en la UE en tanto que una unidad y las bases imponibles son repartidas entre los Estados miembros conforme una fórmula de reparto predeterminada. Dicha armonización ha de ser obligatoria y comprender tanto las bases como los tipos de gravamen.
- La UE debe instar la intervención pública de las entidades financieras que incurran en blanqueo de capitales.
- El Impuesto de Transacciones Financieras ha de ver la luz sin más dilaciones ni limitaciones a su contenido.

8. Inmigración económica y política

- La UE debe fomentar las acciones de codesarrollo con los países africanos, incluidos aquellos que no se sitúan en la zona mediterránea pero son emisores de emigración. El objetivo ha de ser ofrecer alternativas de trabajo y subsistencia a una creciente población joven. En esa línea, el refuerzo de la cooperación al desarrollo y su enfoque hacia actividades generadoras de empleo debe ser reforzado.
- La UE ha de poner en marcha una estrategia migratoria específica y adaptada a la nueva estrategia de las mafias que trafican con seres humanos de dejar barcos a la deriva repletos de emigrantes ilegales. Para ello, será necesario desplegar una vigilancia marítima especial en el Mediterráneo, con especial énfasis en las rutas provenientes de Libia.
- La UE debería diseñar un plan de acogida de asilados y refugiados que reparta equitativamente entre todos los Estados miembros tanto las solicitudes como las acogidas de los demandantes. Ese plan debe homogeneizar aún más los criterios de concesión del estatuto de refugiado y asilado.
- La UE ha de impulsar acuerdos de inmigración ordenada con los países de origen, que ayudarán a asegurar el futuro de las pensiones en Europa. Estos acuerdos deben incluir cláusulas que impidan la descapitalización económica y profesional de los países en vía de desarrollo.

9. La paz y la estabilidad en el este de Europa

- La solución del conflicto de Ucrania pasa por el cumplimiento estricto de los acuerdos de Minsk II por parte de todos los actores implicados, incluidos los aspectos militares y los políticos. La misión de observación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa en la región del Donbass deberá ser dotada de los medios, la autoridad y la libertad de movimientos necesarios para cumplir eficazmente su labor de verificación.
- Las sanciones a Rusia han de suprimirse progresivamente en la medida en que se verifique el cumplimiento de las sucesivas fases del acuerdo de Minsk II por parte de Moscú. Las sanciones serían incrementadas o prolongadas si el proceso de paz fracasa por culpa de Moscú.
- En la medida en que la crisis de Ucrania haya sido superada, la UE debe plantearse relanzar las relaciones económicas y políticas con Rusia, con la finalidad de alcanzar un ambicioso acuerdo de asociación estratégica a largo plazo, que pueda conducir al establecimiento

de un área de libre comercio y que incluya aspectos de seguridad, en cuyo marco se deberá garantizar el respeto a la integridad territorial y la soberanía de los países de la Asociación Oriental, y la solución de los conflictos congelados que amenazan la estabilidad de la región y de toda Europa.

- En el marco de estos acuerdos, y desde el respeto a la soberanía de Ucrania, la UE debe favorecer la adopción en este país de un sistema federal que dé una salida razonable a la diversidad étnica, así como su neutralidad respecto a organizaciones militares para desactivar la tensión actual y futura. Es necesario, además, proporcionar a Ucrania soporte económico en coordinación con el Fondo Monetario Internacional, para ayudarle a superar su grave crisis económica, condicionado a las reformas administrativas y políticas necesarias.

10. La amenaza del yihadismo radical desde el Sahel a Oriente Medio

- Al tiempo que se utilizan todos los medios disponibles de defensa y seguridad para combatirlo, lo fundamental es adoptar un enfoque preventivo, orientado a evitar la radicalización de individuos que, por múltiples razones, se vean tentados de incorporarse al yihadismo violento; que ponga el énfasis en el terreno educativo y que movilice recursos físicos y humanos en el terreno social, político y económico, para garantizar una plena integración de todos los que conforman cada comunidad nacional.
- Hay que evitar la demonización del Islam y del islamismo no violento. No solo porque ese tipo de movimientos políticos han mostrado sobradamente que cuentan con apoyo de las poblaciones locales –lo que supone que no hay salida del túnel en el que están sumidas estas sociedades si no es contando con su participación–, sino porque la más elemental estrategia impone establecer una nítida frontera entre quienes optan por la violencia y quienes la rechazan. En esa misma línea, es altamente recomendable establecer canales de diálogo permanente con representantes autorizados del Islam, aceptados y respetados en esas sociedades como socios preferentes para aislar a los violentos.
- Han de emplearse los múltiples y potentes instrumentos nacionales y comunitarios –especialmente significativos en el terreno comercial y financiero, pero también en el ámbito de la resolución pacífica de los conflictos– para cerrar las brechas de desigualdad que definen a la cuenca mediterránea.

- Hay que cegar las fuentes de financiación que alimentan el yihadismo terrorista y progresar en la coordinación de la lucha contra el mismo, lo que exigiría una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa.
- La UE debe dotarse de una estrategia para enfrentarse a desplazamientos de ida y vuelta a los escenarios yihadistas en torno al Mediterráneo (Siria, Yemen, Libia, Sahel). Para ello, serán necesarios criterios y filtros selectivos para detectar viajes de potenciales yihadistas desde o hacia la UE. Esos criterios o filtros han de ser respetuosos con los derechos y libertades fundamentales y no ser discriminatorios o abusivos. El objetivo es garantizar la seguridad sin dañar la libertad.

11. La unión política y los avances en la legitimidad democrática de la UE

- Hay que reformar los tratados, a través de una convención y de la correspondiente Conferencia Intergubernamental para culminar la unión política, económica y social, y convertir el Tratado de la UE en una Constitución Europea clara, concisa y comprensible.
- Ha de dotarse, en esa constitución, de nuevos poderes al Parlamento Europeo, que tiene que asumir el liderazgo político para responder a los desafíos de la presente legislatura europea.
- Hay que seguir profundizando en el fortalecimiento de los partidos políticos de dimensión europea.
- La unión política debe avanzar en todos los ámbitos, particularmente dotando de una estructura política y presupuestaria propia a la eurozona en el interior de las instituciones europeas, que permita impulsar una política económica coordinada, un Tesoro europeo que emita eurobonos y una dimensión social para Europa.
- Los presupuestos en la UE deben aprobarse por mayoría cualificada en el Congreso y en el Parlamento Europeo, y reducirse a cinco años de vigencia.

Apéndice biográfico

José Manuel Albares es diplomático. Actualmente es Subdirector General de África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Anteriormente ha sido Cónsul de España en Colombia y ha estado destinado en la Representación Permanente de España ante la OCDE en París. En su destino en la OCDE fue elegido Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También ha desempeñado los puestos de Director General para África en funciones y de Jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana en la AECID. Ha publicado varios estudios sobre política exterior y acción exterior, así como numerosos artículos en prensa sobre los mismos temas. Ha sido profesor invitado en distintas universidades, en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po) y ha dirigido y participado en cursos de verano de las Universidades Complutense y Menéndez Pelayo. Es Licenciado en Derecho y Diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto. Asimismo, es diplomado del Curso de Defensa Nacional (CESEDEN).

Francisco Aldecoa es Catedrático de Relaciones internacionales en el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (2000), y anteriormente lo fue en la Universidad del País

Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea desde 1994. Doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Bucarest en 2009. Discípulo del profesor Antonio Truyol y Serra (es codirector del Centro de Excelencia de la Universidad Complutense que lleva su nombre), es conocido en España por ser uno de los teóricos académicos sobre el proceso de construcción de la Europa Comunitaria. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid desde mayo de 2002 hasta mayo de 2010. Ha ocupado también la Presidencia de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales desde 2005 hasta 2009. Actualmente es Director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

José Enrique de Ayala. General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania, y Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea (UE), colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

José Candela Castillo es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Fue Miembro del Gabinete del Vicepresidente de la Comisión Europea desde la adhesión de España a la Comunidad Europea y Jefe de las Unidades de Gobernanza y de Aplicación del Derecho comunitario en la Secretaría General de la Comisión. Coautor del *Libro blanco de la Comisión europea sobre la Gobernanza europea*, Consejero en la Secretaría General de la Comisión europea y Asesor Ejecutivo en el gabinete del Secretario de Estado español para la UE. Es profesor titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política en la Universidad Complutense de Madrid.

Carlos Carnero es Director Gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido eurodiputado (1994-2009), embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea (2009-2012) y Vicepresidente del Partido Socialista Europeo (2006-2009). Fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Ha escrito en colaboración varios libros: *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, *Manual de Instrucciones de la Constitución Europea*, *Europa en la encrucijada*, *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior y Gobernanza económica de la Unión Europea y salida de la crisis*. Diplomado Universitario en Turismo, es profesor invitado en los másteres en UE y en Relaciones Internacionales de la Universidad CEU-San Pablo y ha dirigido diversos cursos de verano sobre la UE en la Universidad Complutense de Madrid. Es articulista habitual en diversos medios de comunicación. Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano. Por su labor europea y de política exterior ha recibido las órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo.

Manuel Carvalho da Silva nació en 1948 en Viatodos, Barcelos, en una familia de pequeños campesinos. Siguió una formación para convertirse en electricista (1965) y en los primeros años de su vida profesional fue trabajador de cuello azul para varias empresas. Pronto se afilió a un sindicato, primero como miembro de un consejo de trabajadores y luego ejerciendo responsabilidades en el seno del sindicato. Fue elegido coordinador de la Confederación General de los Trabajadores Portugueses-Intersindical Nacional (CGTP-IN) en junio de 1986 y ejerció como secretario general entre diciembre de 1999 y enero de 2012. Se licenció en Sociología en el año 2000 y desde 2007 es doctor por el ISCTE-IUL (Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de la Empresa-Instituto Universitario de Lisboa). En 2009 se incorporó como investigador en el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra. Actualmente coordina el Observatorio de Crisis y Alternativas y la delegación del CES en Lisboa. Desde 2011 es Catedrático invitado en la Universidad Lusófona de Humanidades y Tecnologías de Lisboa.

José Castro Caldas es investigador en el Centro de Estudios Sociales (CES) de la Universidad de Coímbra, Portugal. Es miembro del Observatorio de Crisis y Alternativas del CES. Anteriormente fue Profesor Asistente en el departamento de Economía del Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de la Empresa-Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE-IUL). Se licenció en economía y es Máster en Matemáticas Aplicadas a la Economía y el Management por el Instituto Superior de Economía y Gestión de Lisboa (ISEG) y doctor por el ISCTE. Su investigación se centra actualmente en temas como la deliberación personal y colectiva, la economía institucional y la historia de la economía.

José Luis Escario Díaz-Berrio. Licenciado en Derecho y máster de Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lovaina. Ha trabajado en la Comisión Europea, en el Parlamento Europeo y en la Administración española. Ha sido también Responsable de Fiscalidad para el Sector Privado en Oxfam Intermón. Actualmente es Asesor de Ramón Jáuregui en la Comisión Especial sobre Legislación Tributaria del Parlamento Europeo y Coordinador del Área Unión Europea en la Fundación Alternativas (FA). Es también miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la FA y ha coordinado varios años el informe sobre “El estado de la Unión”. Ha publicado también libros e informes sobre temas relacionados con la Unión Europea, la gobernanza global y la lucha contra los paraísos fiscales.

Severin Fischer es doctor e investigador asociado del Instituto Alemán para los Asuntos Internacionales y de Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP) de Berlín desde 2011. Tiene seis años de experiencia en el campo de la política de energía y cambio climático. Entre 2008 y 2011 trabajó como coordinador en el Instituto de Política Europea (Institut für Europäische Politik, IEP) de Berlín. Entre 2009 y 2010 ocupó el puesto de asesor en la oficina del presidente de la comisión Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria (ENVI) del Parlamento Europeo. Obtuvo su doctorado con una tesis que analizaba la europeización de las políticas alemanas de energía y medioambiente. Actualmente, trabaja temas como la creación de la Unión Energética en la UE así como nuevos modelos de gobernanza para energía y medio ambiente en la UE.

Oliver Geden es doctor y director del departamento de Europa del Instituto Alemán para los

Asuntos Internacionales y de Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP) de Berlín desde 2006. Ha sido profesor invitado en la Universidad de California, Berkeley y en la Escuela Politécnica Federal de Zúrich (Swiss Federal Institute of Technology, ETH). También trabajó para la unidad de planificación del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán y más recientemente, para la Dirección General del Personal Político y Planificación de Políticas del Ministerio Federal de Economía y Energía. Su principal área de especialización es la política energética y climática de la UE.

Carlos González Valderrama, ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid, se unió como investigador al grupo de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Telecomunicación de la misma universidad en 2013. Es miembro de la Catedra Red.es, a través de la cual colabora habitualmente con la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información así como con otros proyectos relacionados con las políticas públicas y la regulación de las telecomunicaciones. Así mismo, es miembro del Foro de Gobernanza de internet de España a cuya oficina técnica pertenece.

Diego López Garrido preside el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas. También es miembro del Comité Científico de la Foundation for European Progressive Studies (FEPS). Es diputado por Madrid, portavoz de Defensa del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados y miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (Vicepresidente del Grupo Especial Mediterráneo y Medio Oriente y Vicepresidente del Subcomité de Relaciones Económicas Transatlánticas). Fue

portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008). Ha sido Secretario de Estado para la UE desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la Presidencia Española de la UE de 2010. Perteneció a la Convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Catedrático de Derecho Constitucional y economista, es autor de numerosos libros sobre Derechos Humanos, Economía, Política, Historia Contemporánea y Derecho Europeo. Colaborador habitual del diario *El País*. Su última publicación es: *La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado de bienestar* (RBA, 2014).

Jesús A. Núñez Villaverde es economista y militar (en reserva). Especialista en temas de seguridad, construcción de la paz y prevención de conflictos, con especial atención al mundo árabo-musulmán, es actualmente Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) y profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Pontificia Comillas. Es también presidente de la oficina de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo en España (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UNRWA) y consultor para diversas agencias como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Miembro del International Institute for Strategic Studies (IISS), es colaborador habitual en numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales.

Vicente Palacio es Director adjunto del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, y profesor en la Escuela de

Relaciones Internacionales del Instituto de Empresa. Ha dirigido y coordinado informes para el grupo Socialista del Congreso, el Gabinete de Presidencia del Gobierno español, y el Ministerio de Exteriores y de Cooperación. Ha sido Profesor Asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad de Siracusa (EE. UU.), y Visiting Fellow y Visiting Researcher en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EE. UU.). Es autor de decenas de análisis y artículos en medios especializados sobre política exterior española y de la UE, relaciones transatlánticas, y relaciones UE-América Latina. Colabora frecuentemente con el diario *El País* y el canal de noticias CNN en español.

Jorge Pérez Martínez es Doctor Ingeniero de Telecomunicación por la Universidad Politécnica de Madrid y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense. Es Catedrático de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros (ETSI) de Telecomunicación de la UPM desde 1990, donde imparte docencia e investiga en materias relacionadas con los aspectos socioeconómicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones, y la política y regulación de las telecomunicaciones. Además de una distinguida trayectoria académica, ha ocupado puestos de responsabilidad en organismos públicos y privados, entre los que cabe destacar ser Decano del Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación y Director General para el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Ministerio de Ciencia y Tecnología. En la actualidad es director del Grupo de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (GTIC) así como de la Cátedra Red.es de la Universidad Politécnica de Madrid, a través de la que asesora a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Además, es coordinador del

Foro de Gobernanza de internet en España (IGF-España).

Alfred Pfaller es consultor independiente y analista en temas de política económica. Anteriormente trabajó como editor, analista, investigador y coordinador de programas de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Bonn, Alemania. De 2004 a 2007 fue director de la oficina de la FES en Bucarest y desarrolló programas de formación en política, movilización civil, consultoría y de cooperación internacional entre Rumanía, Moldavia y región de Europa del Sureste. En los años setenta también trabajó en las oficinas de la FES en Chile y Ecuador. Alfred Pfaller estudió Sociología y Economía. Es titular de un Doctorado de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos).

João Ramos de Almeida nació en 1960 en Lisboa, se licenció en economía en el Instituto Superior de Economía, y trabajó como periodista entre 1986 y 20012 en varios periódicos portugueses: *El Diário de Lisboa*, *Europeu*, *Semanário Económico*, *Expresso* y *Público*. Actualmente trabaja como consultor para el Observatorio de Crisis y Alternativas. Es el autor de dos películas de animación, un documental y un libro sobre el fraude electoral en Portugal.

Domènec Ruiz Devesa es especialista en política económica europea y sistema monetario internacional, asuntos sobre los que publica habitualmente artículos en prensa y revistas especializadas. Es Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III, en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, y Máster en Relaciones Internacionales por la Universidad Johns Hopkins, con especialidad en estudios europeos, y Diploma en Estudios Avanzados en Crecimiento Económico y Desarrollo Sostenible por la UNED. Ha sido consultor de varias organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Unión por el Mediterráneo, así como de consultoras internacionales como Oxford Policy Management y Family Health International, y de *think tanks* como la Fundación Alternativas, donde es miembro del panel de Economía Internacional y del Consejo de Asuntos Europeos, y de la Fundación Sistema, donde es miembro del Consejo de Redacción de la revista *Temas para el Debate*. En la actualidad es asesor de la Delegación Socialista Española en el Parlamento Europeo y vicepresidente de la Unión de Europeístas y Federalistas de España.

Acrónimos

- ACER:** Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía
- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- ACP:** Estados de África, del Caribe y del Pacífico
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AUC:** *African Union Commission* (en español, Comisión de la Unión Africana)
- BCE:** Banco Central Europeo
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones
- BEPS:** *Base Erosion and Profit Shifting*
- BICCIS:** Base Imponible Común Consolidada
- BRICS:** Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo
- CAE-FA:** Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- CBCR:** *Country-by-country reporting* (en español, reporte país por país)
- CDI:** Convenio de doble imposición
- CEDEAO:** Comunidad Económica de Estados de África Occidental
- CEPR:** Centro de Investigación sobre Política Económica
- CES:** Centro de Estudios Sociales
- CESEDEN:** Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
- CETA:** *Canada-EU Comprehensive Economic Trade Agreement* (en español, Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea)
- CGTP-IN:** Confederación General de los Trabajadores Portugueses-Intersindical Nacional
- Daesh:** *ad-Dawlah al-Islāmiyah fīl-‘Irāq wash-Shām* (en español, Estado Islámico)
- ECOFIN:** Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
- EE.UU.:** Estados Unidos de América
- EHT:** *Eidgenössische Technische Hochschule Zürich* (en español, Instituto Federal de Tecnología de Zúrich)
- IIIS:** Estado Islámico de Irak y Siria
- ENTSO-E:** *European Network of Transmission System Operators for Electricity* (Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad)
- ENTSO-G:** *European Network of Transmission System Operators for Gas* (en español, Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas)
- ENVI:** Comisión Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria
- ETA:** *Euskadi Ta Askatasuna* (en español, País Vasco y Libertad)
- ETS:** *Emissions trading scheme* (en español, Comercio de derechos de emisión)
- ETSI:** Escuela Técnica Superior de Ingenieros
- Euríbor:** *Euro Interbank Offered Rate* (en español, tipo europeo de oferta interbancaria)
- EUSTD:** *EU Savings Tax Directive* (en español, Directiva sobre la Fiscalidad del Ahorro)
- FA:** Fundación Alternativas
- FATCA:** *Foreign Account Tax Compliance Act* (en español, Cumplimiento Fiscal relativo a Cuentas en el Extranjero)
- FCC:** *Federal Communications Commission* (en español, Comisión Federal de Comunicaciones)
- FEFF:** Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
- FEIE:** Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas
- FEPS:** *Foundation for European Progressive Studies* (en español, Fundación Europea de Estudios Progresistas)
- FES:** Friedrich-Ebert-Stiftung
- FIIAPP:** Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- Frontex:** Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión
- FUR:** Fondo Único de Resolución
- G20:** Grupo de los 20 (Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea)

- G5:** Grupo de los Cinco (Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido)
- G8:** Grupo de los Ocho (Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido, Rusia y Japón)
- GAMM:** *Global Approach to Migration and Mobility* (en español, Enfoque Global de la Migración y la Movilidad de la UE)
- GATT:** *General Agreement on Tariffs and Trade* (en español, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
- GTIC:** Grupo de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones
- I+D+i:** Investigación, desarrollo e innovación
- IAI:** Intercambio automático de información fiscal
- ICMPD:** *International Centre for Migration Policy Development* (en español, Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias)
- ICO:** Instituto de Crédito Oficial
- IEB:** Instituto de Economía de Barcelona
- IECAH:** Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
- IEP:** *Institut für Europäische Politik* (en español, Instituto de Política Europea)
- IGF-España:** Foro de Gobernanza de internet en España
- IISS:** *International Institute for Strategic Studies* (en español, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos)
- INE:** Instituto Nacional de Estadística (Portugal)
- INTA:** *Committee on International Trade* (en español, Comisión de Comercio Internacional)
- IPCC:** *Intergovernmental Panel on Climate Change* (en español, Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático)
- ISCTE-IUL:** Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y de la Empresa-Instituto Universitario de Lisboa
- ISDS:** *Investor State Dispute Settlement* (en español, arbitraje de diferencias inversor-Estado)
- ISEG:** Instituto Superior de Economía y Gestión de Lisboa
- ITF:** Impuesto a las Transacciones Financieras
- IVA:** Impuesto sobre el valor añadido
- Líbor:** *London InterBank Offered Rate* (en español, tipo londinense de interés interbancario)
- MAEC:** Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad
- Mercosur:** Mercado Común del Sur
- MMS:** *Multimedia Messaging Service* (en español, servicio de mensajería multimedia)
- MUR:** Mecanismo Único de Resolución
- MUS:** Mecanismo Único de Supervisión
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OIM:** Organización Internacional para las Migraciones
- OMC:** Organización Mundial del Comercio
- ONG:** Organización no gubernamental
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- OSCE:** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PIB:** Producto interior bruto
- PNR:** *Passenger Name Record* (en español, Registro de Nombres de Pasajeros)
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPER:** Programa de Política de Espectro Radioeléctrico
- PPP:** *Public-private partnership* (en español, colaboración público-privada)
- Pyme:** Pequeña y mediana empresa
- RPD:** Repúblicas populares de Donetsk y de Kharkov
- RPL:** Repúblicas populares de Lugansk
- RTE-E:** Redes transeuropeas de energía
- SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo
- SIPRI:** *Stockholm International Peace Research Institute* (en español, Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz)
- SMS:** *Short Message Service* (en español, servicio de mensajes cortos)
- SWP:** *Stiftung Wissenschaft und Politik* (en español, Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y de Seguridad)
- TDT:** Televisión Digital Terrestre
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TPA:** *Trade Promotion Authority* (en español, Autoridad para la Promoción del Comercio)
- TPP:** *Trans-Pacific Partnership* (en español, Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica)
- TTIP:** *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (en español, Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión o ATCI)
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UE-RCCDE:** Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea
- UE:** Unión Europea
- UHF:** *Ultra high frequency* (en español, frecuencia ultra alta)
- Unasur:** Unión de Naciones Suramericanas
- UNED:** Universidad Nacional de Educación a Distancia
- UNICEF:** *United Nations Children's Fund* (en español, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
- UNRWA:** *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, (en español, Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo en España)
- URSS:** Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



El año 2014 –siete años desde el inicio de la crisis– ha consagrado la fuerte división en el mundo occidental a la hora de hacer frente a la crisis. Los dispares resultados en la Unión y en Estados Unidos han puesto a las claras, más que nunca, que la política importa. En la Unión siguió dominando (cada vez con más dificultad) la doctrina de los países acreedores, consistente en disminuir los gastos públicos como prioridad. En Estados Unidos se impuso otra perspectiva: fortalecer la economía golpeada por la recesión mediante estímulos (fiscales y monetarios) al crecimiento.

Los datos que observamos al comienzo de 2015 son irrefutables. EE. UU. goza hoy prácticamente de pleno empleo. En Europa, sin embargo, el paro sigue estando en el entorno del 11%, esto es, 24 millones de personas sin empleo.

La respuesta política europea ha de corresponderse con dos problemas de gran importancia y de naturaleza diversa. El primero es el de las dificultades del sistema productivo para suministrar bienes y servicios. No hay suficiente mano de obra, entre otras cosas porque la población activa, la gente que busca empleo, se ha desplomado entre 2007 y 2014. La otra gran cuestión que surge de la crisis –en realidad el desafío europeo por antonomasia– es la degradación del Estado de Bienestar, expresado en devaluación salarial, precariedad, desigualdad y pobreza, con efectos especialmente dolorosos entre los jóvenes y los niños, y con la consiguiente brecha entre generaciones que divide a Europa.

El reto principal de la Unión, es, pues, evidente. Debe gastar más en derechos sociales y laborales, debe invertir mucho más en investigación, innovación y educación, y debe ingresar más ampliando las bases tributarias en una línea de imposición progresiva.

Este es, seguramente, el mejor camino para que el crecimiento incipiente en Europa se sostenga al alza y sea capaz de crear un empleo que merezca ese nombre.

El resto de desafíos para la UE, que se estudian en este informe y en sus recomendaciones, solo se podrán afrontar con suficiencia bajo el gran paraguas de una economía de bases sólidas en inversión, en empleo y en demanda.