

CURSO DE VERANO

**economía, populismo, elecciones, Rusia,
reformas, migraciones...**

Europa 2014: en busca del arca perdida



AUTORES:

JOÃO DIOGO PINTO

IÑIGO BULLAIN

EVA PEÑA

JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ALCANTUD

MIGUEL ÁNGEL MALO OCAÑA

FRANCISCO DE LA TORRE

ESTHER ZAPATER

MARIA JESÚS CAVA

BORJA LASHERAS

JAIME PASTOR VERDÚ

JORDI BACARIA

MAR ZABALA

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

economía, populismo, elecciones, Rusia, reformas, migraciones

EUROPA 2014: en busca del arca perdida



16-17-18 de julio de 2014
Palacio Miramar
Donostia-San Sebastián

Organizador:

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José María González Zorrilla. Presidente.
Igor Filibi López. Vicepresidente.
Lorena Lopez de Lacalle. Vicepresidenta.
Ángel García Ronda. Vicepresidente.
Carmelo Barrio Baroja. Vicepresidente.

Manuel Aguirre Sarasua. Vicepresidente.
Iñigo Ocariz. Vocal.
Beatriz Pérez de las Heras. Vocal.
Mar Zabala. Vocal.
Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica.

Colaboradores:

- Parlamento Vasco.
- Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.
- Diputación Foral de Álava.
- Diputación Foral de Bizkaia.
- Diputación Foral de Gipuzkoa.

Economía, populismo, elecciones, Rusia, reformas, migraciones. EUROPA 2014: en busca del arca perdida

Colaboradores:



Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava



Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Gipuzkoako
Foru Aldundia



EUSKO JAURLAN
GOBIERNO VASCO
KARREKO HANRERAMANTETARA
SINDIARITZA NAGUSIA
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



Edición: Mayo 2015.
Tirada: 700 ejemplares.
© EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Internet: www.eurobask.org
Edita: EUROBASK
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo
Impresión: Gráficas Irudi
ISBN: 978-84-606-8590-6
D.L.: VI 365-2015

ÍNDICE:

Salutación. JOSÉ MARIA GONZÁLEZ ZORRILLA	7
<i>Presidente de EUROBASK.</i>	
Sarrera / Apertura. BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	9
<i>Eusko Legebiltzarreko Lehendakaria / Presidenta del Parlamento Vasco.</i>	
UNIÓN EUROPEA, POPULISMO E INMIGRACIÓN	
Conferencia inaugural. Europa 2014: desafíos democráticos y sociales para el proyecto europeo. JOÃO DIOGO PINTO	13
<i>Secretario General del Movimiento Europeo Internacional. (MEI)</i>	
Europa y la globalización. Por una nueva base democrática y social para una Europa federal. IÑIGO BULLAIN	21
<i>Profesor de Derecho Constitucional y Europeo. UPV/EHU.</i>	
Europa frente a los europeos: populismo, deseducación y ¿muerte de la política? EVA PEÑA	41
<i>Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea. Investigadora en el grupo EuGov. Universitat Autònoma de Barcelona. Ganadora del XII Premio de Investigación sobre temas europeos Francisco Javier de Landaburu Universitas. Bloguera.</i>	
Movimientos migratorios e identidades europeas: del malestar a la convivencia. JOSÉ ANTONIO GONZÁLEZ ALCANTUD	51
<i>Catedrático de Antropología Social. Universidad de Granada. Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.</i>	

RETOS PARA LA ECONOMÍA Y SOCIEDAD EUROPEA

- Las encrucijadas del modelo de empleo europeo.
MIGUEL ÁNGEL MALO OCAÑA..... 61
Profesor de Economía. Universidad de Salamanca.
- Sistemas tributarios europeos y modelos de sociedad: ¿hacia dónde avanza la UE?
 Algunas cuestiones sobre crisis, desigualdad, impuestos y fraude en España y en Europa.
FRANCISCO DE LA TORRE DÍAZ..... 71
Inspector de Hacienda del Estado. Autor del libro "¿Hacienda somos todos?"
- Los retos del modelo energético europeo: (in)dependencia geopolítica y lucha contra el cambio climático.
ESTHER ZAPATER DUQUE..... 83
Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, perfil Unión Europea de la Universitat Autònoma de Barcelona.

LA UE FRENTE A LAS TURBULENCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN

- Presentación: La UE frente a las turbulencias de la globalización.
MARIA JESÚS CAVA..... 99
Catedrática de Historia Contemporánea. Universidad de Deusto.
- La UE: expansión global y contracción local.
FRANCISCO DE BORJA LASHERAS..... 103
Director Adjunto. Oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR).
- Rusia-Unión Europea: ¿nueva guerra fría?
JAIME PASTOR..... 115
Profesor titular de Ciencia Política de la UNED.
- ¿Hay vida más allá de China? Vecinos invisibles y crisis geopolíticas europeas.
JORDI BACARIA.....121
Director del CIDOB/Barcelona Centre for International Affairs.
- Clausura. Europa 2014: desde lo Global a lo Local.
MAR ZABALA.....135
Directora General de EUDEL.

SALUTACIÓN

Egunon danori, eskerrik asko jardunaldi honetan parte hartzeagatik.

Estimada Presidenta del Parlamento Vasco, estimado Consejero del Gobierno Vasco, estimada Vicerrectora, estimado secretario General del Movimiento Europeo Internacional, autoridades, señores, señoras, estimados amigos, amigas les agradezco muy sinceramente su presencia en este Curso de Verano organizado por EUROBASK.

Europa se recupera lentamente de una prolongada crisis económica y financiera, pero sin recuperar el liderazgo político y las políticas sociales.

La crisis económica ha puesto de manifiesto que algunos éxitos de la Unión Europea (como la unión monetaria) o las reformas para superar las actuales dificultades no son un mecanismo de cohesión económica e impulso comunitario, ya que fomentan la redistribución asimétrica de la riqueza y las responsabilidades políticas.

El debate que plantea este Curso de Verano invita a reflexionar sobre cómo podemos iniciar en 2014 la recuperación de la visión política común y los éxitos económicos compartidos en una comunidad europea de 28 Estados con trayectorias, ambiciones y realidades muy dispares.

Es por ello, que EUROBASK invita a los participantes en este Curso, representantes de la ciudadanía europea, a participar activamente en los debates y reflexiones que plantearán importantes expertos.

Es responsabilidad de todos participar en esta apasionante aventura llena de retos y desafíos: la búsqueda del arca perdida, es decir, la nueva utopía que permita a la UE en el s.XXI definir su propio modelo político, social y económico, cada vez más desfigurado por el fenómeno de la globalización.

Las preguntas que os planteamos para la reflexión son:

- ¿Cómo evitar la próxima recesión?
- ¿Es posible la recuperación de la Europa social?
- ¿Cómo murió la política europea?
- Migraciones y diversidad: ¿es posible la convivencia?
- ¿Qué tipo empleo promueve la globalización?
- ¿Cómo ha cambiado el mundo tras la crisis?

Pero que estas preguntas no oculten la principal idea que os queremos trasladar desde EUROBASK: hay muchas formas de hacer Europa, porque Europa no es un proyecto lineal, ni un programa, ni siquiera un espacio geográfico. Europa es mucho más, es el objetivo de paz, democracia, progreso económico, justicia social y lucha contra el cambio climático que deberá adaptarse en su forma, modificando sus actuaciones, sus políticas... para que el verdadero contenido europeo, esos logros que hemos alcanzado y que están actualmente amenazados, se mantengan, se refuercen y se renueven en esta convulsa etapa de la globalización que vivimos actualmente.

Mila esker, muchas gracias.

ALIANZAREN ARKA EUROPARRAREN BILA

Uka ezina da, guztiz egokia dela, hastera goazen ikastaro honetan Eurobaskek planteatzen digun gogoeta.

Duela bi aste abian jarri da Europar Parlamentuaren legealdi berria. Xedea, neurri batean, ikastaro honek adierazten digun bera izango du. "*Bidaia zirraragarri eta arriskutsu bat abiatzea galdutako aliantzaren arka europarraren bila, non gordea behar den lidergo politikoa, hazkunde ekonomikoa eta solidaritatea*"¹.

Batasuneko Kontseiluko txandako presidenteak, Matteo Renzi, argi eta garbi adierazi zuen Europar Parlamentuaren aurrean ideia hori bera, italiar presidentziako lehentasunak aurkeztean: "*Benetako erronka da berraurkitzea Europaren arima, elkarrekin egotearen zentzu sakona*"². Prozesu horren lidergoa gaur egungo belaunaldiak hartu behar du, belaunaldi hau ulerturik hala nola "*Telemakorena, Ulisesen ostean iritsi zena, zeinak Europa ikusi beharko lukeen ez opari gisa, baizik eta konkista gisa*"³.

Zeren eta Europar Batasuna ez da egin gauetik goizera. Europar batasuna konkista baten historia da. Hain zuzen, bakea, askatasuna, solidaritatea eta aurrerapenaren zimenduen gainean eraiki da Europa. Obligazioa daukagu oroimenean gordetzeko eta gogoan izateko hasiera zail haietatik gaur egunera ekarri gaituzten pertsona guztiak.

Gure kasuan, atzera egin behar dugu erbestean, Jose Antonio Agirre lehendakariaren Eusko Jaurlaritzaren inguruan, antolatutako euskal herritarrenganaino. Buruzagi haiek lan egin zuten Europaren integrazio politiko federalista bat lortu zedin II. Mundu Gerraren osteko nazioarteko ordena berrian. Uste zuten Europa federal hori bakearen eta askatasunaren benetako berme izango zela. Eta Euskal Herriaren kasuan bezala, Europa den etxe handi horren parte diren herri eta nazioen benetako garapenerako berme izango zela.

Egoki da gogoratzea, Nobel Komiteak egin zuen bezala, ezen "*Europar Batasunak sei hamarkada baino gehiagoan Europan bakearen eta berradiskidetzearen arloan, demokraziaren eta giza eskubideen arloan aitzinatzearen alde egin duen lana lagungarri izan dela Europako zatirik gehiena gerrako kontinente izatetik bakeko kontinente izatera pasarazteko*"⁴. Gogorapen horrek garrantzi berezia du 2014ko urte honetan, duela ehun urteko hamalagarren urtetik oso urruti gauden honetan.

Egia da hori, baina egia da ere oraindik bizitzen ari garen krisiak zalantzan jarri duela europar eredua bera. Zeren gu, Europa, krisian gaude, baina munduaren zati handi bat, ordea, ez. Besteak aurrera egiten ari diren bitartean, gu atzean gelditzen ari gara.

Azkenengo sintomen arabera, irudi luke Europa "*berroneratzen ari dela, poliki, krisi ekonomiko eta finantzario luze batetik, baina berreskuratuta gabe lidergo politikoa eta politika sozialak. Krisi*

¹ Eurobasken ikastaroaren helburuak.

² Matteo Renzi Europar Parlamentuaren aurrean 2014ko uztailaren 2an egindako hitzaldia.

³ Idem.

⁴ Norvegiako Parlamentuko Nobel Komiteak Bakearen Nobel Saria Europar Batasunari ematean, Oslon, 2012ko abenduaren 10ean.

*ekonomikoak agerian utzi du ezen Europar Batasunaren arrakasta batzuk, hala nola moneta batasuna edo egungo arazoak gainditzeko erreformak, ez direla kohesio ekonomikorako eta bultzada komunitariorako baliagarriak, aberastasunaren eta ardura politikoen birbanaketa asimetrikoa sustatzen baitute*⁵.

Hor datza, agian, krisi europarraren funtsa. Eredutako krisi bat, non iritsi den, are, europar batasunaren balioa zalantzan jartzera; baina non, batez ere, iritsi den ongizate estatua zalantzan jartzera, nahiz hori den eraikuntza europarraren zutoin garrantzitsuenetako bat.

Guztiz bat nator Eurobaskekin, behar dugu *"Europa gehiago"*, baina baita *"Europa hobea"*, *non nazio estatuaren nagusitasuna gaindituz protagonismoa emango zaion Europar Parlamentuari transformazio eta aldaketa eragile gisa*⁶.

Prozesu honetan, gu, herri hau, eragile aktiboak izan behar gara, inork ez baitu egingo gure lana geure ordean. Europako herri zahar honek bere lekua dauka eta bere lekua behar du. Beharrezkoa da hori gogoratzea eta, baita, etengabe lantzea. Eta gehiago, agian, gaur egun bezalako krisi garaietan, krisizkoa baden baina desesperantzazkoa sekula izan behar ez den garai honetan.

Europa gara, identitate eta kultura propioa duten nazio eta herrien proiektu komuna izan behar den Europa. Eskubide indibidual eta kolektiboaren errespetuan, bai eta eskubide sozialen errespetuan, oinarritu behar den Europa. Demokraziaren eta giza eskubideen balioen gainean eraiki behar den Europa. Eta hain zuzen ere Euskadik arlo horietan egin du, egin dezake eta egin behar du bere ekarpena.

⁵ Eurobaskeen ikastaroaren helburuak.

⁶ Eurobaskeen ikastaroaren helburuak.

EN BUSCA DEL ARCA EUROPEA

No se le puede negar la oportunidad a la reflexión que nos plantea Eurobask en este curso que ahora iniciamos.

Hace escasas dos semanas se ha puesto en marcha la nueva legislatura del Parlamento Europeo que, en la línea de lo que nos define este curso, tiene como misión *“iniciar un apasionante y arriesgado viaje en busca del arca perdida europea: el liderazgo político, el crecimiento económico y la solidaridad”*⁷.

El propio presidente de turno del Consejo de la Unión, Matteo Renzi, expresó ante el Parlamento europeo esa misma idea con una claridad meridiana en la presentación de sus prioridades para el semestre de presidencia italiana: *“El verdadero desafío es reencontrar el alma de Europa, el sentido profundo de estar juntos”*⁸. Un proceso que debe liderar actual generación, entendida como la de *“Telémaco, la que llegó después de Ulises, que debería ver Europa no como un regalo sino como una conquista”*⁹.

Y es que la Unión Europea no se ha hecho de la noche a la mañana y es la historia de una conquista; la de construir Europa sobre bases de paz, libertad, solidaridad y progreso. Tenemos la obligación de hacer presentes y guardar en la memoria a aquellos no han traído hasta aquí, desde los difíciles albores.

Nos remontamos, en nuestro caso, a vascos y vascas articulados en torno al Gobierno Vasco del Lehendakari José Antonio Aguirre en el exilio. Ellos trabajaron por conseguir una integración política de Europa de carácter federalista, en el nuevo orden internacional posterior a la II Guerra mundial. Creían que ésta sería auténtica garantía de la paz y de la libertad, y también del pleno desarrollo de los pueblos y naciones que como el Pueblo Vasco forman parte de esta gran casa común que es Europa.

En esta línea, no está de más recordar, como hizo el Comité Nobel; *“la contribución de la Unión Europea durante más de seis décadas al progreso de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa, ha contribuido a transformar la mayor parte de Europa de un continente de guerra en un continente de paz”*¹⁰. Un recordatorio que tiene especial trascendencia este año 2014, un año catorce muy lejano al de hace cien años.

Siendo eso real, también es cierto que la crisis que todavía estamos viviendo ha llegado a poner en duda el propio modelo europeo. Y es que nosotros –Europa– estamos en crisis, pero gran parte del mundo no. Mientras el resto avanza, nosotros nos estamos quedando atrás.

Según los últimos síntomas, parecería que Europa *“se recupera lentamente de una prolongada crisis económica y financiera, pero sin recuperar el liderazgo político y las políticas sociales. La crisis económica ha puesto de manifiesto que algunos éxitos de la Unión Europea, como la unión monetaria, o las reformas para superar las actuales dificultades, no son un mecanismo*

⁷ Objetivos del Curso Eurobask.

⁸ Intervención de Matteo Renzi ante el Parlamento Europeo, 2 de julio de 2014.

⁹ Idem.

¹⁰ Comité Nobel del Parlamento Noruego en la entrega del Premio Nobel de la Paz a la Unión Europea, Oslo, 10 de diciembre de 2012.

de cohesión económica e impulso comunitario, ya que fomentan la redistribución asimétrica de la riqueza y las responsabilidades políticas”¹¹.

Ahí se sitúa, tal vez, el meollo de la crisis europea. Una crisis de modelo en la que se ha llegado, incluso, a poner en duda el valor de la unidad europea; pero, sobre todo, se ha llegado a cuestionar el estado de bienestar, pilar básico de la construcción europea.

Coincido plenamente con Eurobask, necesitamos “*más Europa*” pero también “*mejor Europa, que superando la primacía de los Estados-nación, otorgue el protagonismo al Parlamento europeo como agente de transformación y cambio*”¹².

En ese proceso nosotros, este país, tenemos que ser agentes activos, ya que nadie va a hacer por nosotros nuestro trabajo. Este viejo pueblo de Europa tiene su sitio y necesita su lugar. Es preciso recordarlo y –también– trabajarlo continuamente. Quizás, más todavía, en tiempos como el presente, de crisis, pero nunca de desesperanza.

Somos Europa, un proyecto común de naciones y pueblos con identidad y cultura propias. Una Europa que se sustenta en el respeto a los derechos individuales y colectivos, así como en el respeto a los derechos sociales. Una Europa construida sobre los valores de la democracia y los derechos humanos. Es, concretamente, en estos ámbitos donde Euskadi ha realizado, puede realizar y ha de realizar su aportación.

¹¹ Objetivos del Curso Eurobask.

¹² Objetivos del Curso Eurobask.

EUROPA 2014: DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS Y SOCIALES PARA EL PROYECTO EUROPEO

Puede que hoy no lo parezca, pero la Unión Europea es un logro increíble. Un continente devastado por dos guerras mundiales, deshonrado por el genocidio nazi, desfigurado por las dictaduras fascistas y dividido por los comunistas, se ha reunificado en la paz y la democracia. Su objetivo original –hacer impensable la guerra entre sus miembros– se ha logrado. También ayudó a consolidar la democracia y el Estado de Derecho y a propagar la prosperidad hacia el sur y luego hacia el este. Esa transición relativamente suave ahora la consideramos normal, pero no fue evidente en su momento. A pesar de que se necesitó la intervención estadounidense para poner fin a las guerras en la antigua Yugoslavia hace dos décadas, la paz ha sido asegurada por la atracción de la Unión Europea. Sin la perspectiva de adhesión a la Unión Europea, muchos países podrían haberse salido de pista: mírese a Ucrania... La influencia positiva de la Unión Europea sobre los países candidatos contrasta con las consecuencias catastróficas que la "Guerra contra las drogas" y la laxitud de las leyes de armas en Estados Unidos tiene en su vecindario. Difundir la paz, la prosperidad y la democracia hacia el este y hacia el sur a través de vínculos más estrechos con los países vecinos debe mantenerse como una misión prioritaria de la Unión Europea en las próximas décadas.

El comercio en Europa es también más libre que nunca. Aunque el ex-presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, una vez dijo que era imposible enamorarse del mercado único, los europeos no están de acuerdo: la libre circulación de personas, bienes y servicios dentro de la Unión Europea se considera como su logro más positivo. Como resultado, los europeos están mucho mejor: hay una selección más amplia de productos de mejor relación calidad-precio en las tiendas; el coste de los vuelos dentro de Europa ha caído, y es gracias a la Unión Europea que Ryanair puede volar libremente en cualquier parte de Europa; las tarifas por el uso del teléfono móvil en otro país de la Unión Europea son menos exorbitantes; nuestros impuestos alcanzan más porque los grandes contratos de los gobiernos se han abierto a la licitación competitiva, generando una mejor relación calidad-precio. Para algunos países, incluso, el mercado único de la Unión Europea ha sido una experiencia transformadora: gracias en gran parte a las inversiones extranjeras atraídas por su acceso al mercado de la Unión Europea, la economía de tigre céltico de Irlanda le permitió salir de la pobreza y abrazar la prosperidad en menos de dos décadas.

Libertades que eran inimaginables hace 30 años –que 500 millones de personas puedan desplazarse libremente en toda la Unión Europea– ahora parecen normales. Cuando se les pregunta lo que significa la Unión Europea para ellos personalmente, la respuesta de la mayoría de los europeos es la libertad para viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la Unión. Además, la Carta de los Derechos Fundamentales consagra libertades básicas de los europeos, y el lema oficial de la Unión Europea, "Unión en la diversidad", es admirable. En sus mejores momentos, la Unión Europea es un vehículo para la superación de los nacionalismos estrechos y para abrazar sociedades diversas y abiertas.

Conectada por el intercambio económico y los contactos personales, Europa también ha desarrollado una nueva forma de colaboración política, un híbrido entre la cooperación intergubernamental y la existencia de instituciones paneuropeas intensas y complejas, en particular la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo. Ninguna otra región en el mundo se acerca a esto. Actuando juntos a través de la Unión



Europea, los europeos también tienen más influencia en el mundo unidos que separados. Su influencia es, por ejemplo, mayor en las negociaciones de acuerdos de comercio e inversión. Incluso las grandes empresas estadounidenses desisten de sus fusiones cuando los guardianes de la Unión Europea creen que estas puedan perjudicar a la competencia en Europa. Si la Unión Europea pudiera desarrollar una política energética común, incluso los matones en el Kremlin tendrían que tomar nota.

Es precisamente porque la Unión Europea es un logro increíble que el mal giro que ha tomado en los últimos años es tan trágico. Aunque la insatisfacción del público con la Unión Europea no sea nada nuevo, el apoyo a la Unión Europea se ha derrumbado desde la crisis. Sólo el 50% de los europeos cree que la Unión Europea es algo positivo. Tres de cada cinco ya no confían en ella. Sólo el 44% están satisfechos con el funcionamiento de la democracia en la Unión Europea. Sólo el 39% piensan que su voz cuenta en la Unión Europea.

El escepticismo respecto a la Unión Europea solía limitarse a Gran Bretaña y a los márgenes de otros países europeos; ahora se ha generalizado. El apoyo a los partidos anti-Unión Europea se ha disparado. Muchos socialistas franceses están desencantados con la Unión Europea. Muchos conservadores británicos quieren que el Reino Unido salga de la Unión Europea. La coalición "liberal-obrera" que gobierna los Países Bajos quiere que Bruselas les devuelva más competencias. Las elecciones al Parlamento Europeo acaban de producir una franja de parlamentarios en contra de la Unión Europea.

Los responsables políticos en Bruselas tienden a pensar que la Unión Europea es simplemente mal entendida. Pero si bien es cierto que los europeos no siempre son conscientes de los beneficios y que los gobiernos nacionales tienen una tendencia a culpar Bruselas por las decisiones difíciles, también lo es que la Unión Europea ha tomado un giro equivocado en los últimos años.

Al igual que los pasajeros de una escalera mecánica ascendente, los europeos durante décadas disfrutaron, aparentemente sin esfuerzo, de una mejoría en los niveles de vida año tras año. Economías en expansión y gastos sociales crecientes han levantado a casi todo el mundo. Cada generación podía aspirar a una vida mucho mejor que la de las anteriores. Sin embargo, en los últimos años, esta escalera de crecimiento se ha roto.

Llevaba ya algún tiempo de poca solidez: desde el cambio de siglo, el crecimiento de la productividad ha sido lento en casi toda Europa, y el de los salarios aún más. Pero la acumulación de deuda proporcionó un impulso artificial, mientras que los precios burbujeantes de la vivienda y los trucos del sector financiero dejaron a la gente ciega a los riesgos.

Luego, la crisis financiera y el pánico en la zona euro arrojaron un palo en el engranaje y la escalera mecánica se puso en marcha atrás... La larga crisis y los posteriores recortes presupuestarios de los gobiernos han puesto de manifiesto el abismo entre los pocos afortunados que continúan prosperando y la mayoría que lucha para sobrevivir. Mucha gente ha quedado tirada - sobre todo los 26 millones de europeos que están sin trabajo, muchos de ellos hace mucho tiempo.

Algunas partes de Europa están en caída libre. En Grecia, donde el ingreso nacional bruto se ha reducido en una cuarta parte, niños buscan en los cubos de basura por restos de comida, mientras que en los hospitales faltan medicamentos. En España, donde más de una de cada cuatro personas está desempleada, el suicidio es ahora la principal causa de muerte después de causas naturales. En Irlanda, donde los precios de la vivienda se han reducido a la mitad, casi uno de cada cinco propietarios de viviendas está en mora en las hipotecas sobre sus casas, mientras el coste para los irlandeses de rescatar a los bancos que han hecho todos los malos préstamos hipotecarios llega a 14.000 EUR por persona. En Italia, más de dos de cada cinco jóvenes están sin trabajo; en Grecia y en España son casi tres de cada cinco.

En toda Europa, 15 millones de personas menores de 30 no están ni en el mundo laboral ni en el de la educación. Una generación perdida está en ciernes. No es de extrañar que los jóvenes europeos tengan aún menos bebés desde la crisis, o que en Portugal alguien emigre cada cuatro minutos...

Afortunadamente, las perspectivas parecen menos sombrías de lo que eran en el 2012, cuando el pánico acechó los mercados y el Euro parecía estar al borde del colapso. Finalmente, la mayoría de las economías europeas están creciendo de nuevo, mientras que los mercados están siendo impulsados por el dinero barato. Pero después de la recesión más larga y profunda desde la Gran Depresión de la década de 1930, e incluso con el apoyo monetario excepcional del Banco Central Europeo, la recuperación a la que estamos asistiendo es la más débil de la historia.

Gran parte de Europa sigue bajo el peso enorme de bancos rotos y deudas aplastantes. La mayor parte de Europa sufre de un récord mínimo de inversiones y un crecimiento débil de la productividad. Toda Europa está envejeciendo rápidamente y, sin la inmigración, la mano de obra en todos los países se encoge.

El futuro también parece sombrío. Destacados economistas hablan de una "nueva normalidad" de permanente bajo crecimiento, un "gran estancamiento" de la innovación e incluso de "el fin del crecimiento" en Occidente. Es cierto que existen muchos indicios preocupantes. La mayor parte de Europa se ha retrasado aún más respecto a los niveles de productividad de Estados Unidos. En este apartado, Alemania se ha portado peor que Grecia, e Italia fue la peor de todos.

El oleoducto de la productividad europea está bloqueado. La creación de nuevos negocios es insuficiente. Las start-ups tienen problemas para despegar. El crecimiento de las pequeñas empresas prometedoras se estanca a menudo. Los negocios establecidos no innovan lo suficiente o no invierten lo suficiente en el crecimiento futuro. Con unas pocas excepciones notables, como Skype, Spotify y Shazam, la revolución de Internet ha pasado al lado de Europa. Los nuevos gigantes de nuestro mundo digital –Google, Apple, Amazon, Facebook, Twitter, LinkedIn, PayPal, eBay– son todos de Estados Unidos. No hay un equivalente europeo de Silicon Valley.

Pero Europa no sólo se retrasa respecto a Estados Unidos: también se enfrenta a cada vez mayor competencia de China, India, Brasil, México, Turquía, Corea y otras economías emergentes, y no sólo en la manufactura de gama más baja, sino también en los sectores de alta tecnología. ¿El principal rival de Apple en smartphones? No la finlandesa Nokia, sino Samsung de Corea. ¿El líder mundial en paneles solares? Ya no Alemania, sino China. ¿El fabricante más grande de Gran Bretaña? Tata, de India.

Tal vez el desastre demográfico no sea un destino inevitable, pero las tendencias demográficas de Europa parecen bastante deprimentes de todos modos. Con la jubilación de los "baby boomers" del posguerra en los próximos 15 años más o menos, la carga sobre las generaciones más pequeñas de los más jóvenes será enorme. En 2010, había cerca de cuatro personas en edad de trabajar por cada persona de 65 años y más; sin migración, habrá menos de dos y media antes del 2030. El reto no sólo es financiero, es práctico: ¿quién cuidará de las masas de jubilados? A medida que la mano de obra se contrae, las economías tendrán que apuntarse a un crecimiento más rápido de la productividad y de la inversión para simplemente mantener el mismo nivel. Pero si es probable que la economía estanque, ¿por qué invertir?

Sin un cambio de las políticas, gran parte de Europa parece caminar hacia un estancamiento al estilo japonés. Un simple cálculo pone esto de manifiesto. El crecimiento de la productividad en la zona Euro promedió 0.9% al año en la última década. Y a menos que podamos conseguir más gente para trabajar, o traer a nuevos inmigrantes, el número de trabajadores de la Unión Europea se reducirá en más de un 0,6% al año durante la próxima década. Así que si cada trabajador produce sólo un 0,9% más cada año y el número de



trabajadores se reduce en aproximadamente el 0,6%, la economía podría crecer menos del 0,3% al año. En efecto, se estancaría y eso es incluso antes de que se tome en cuenta la resistencia creciente resultante de la demanda deprimida.

Los europeos ni siquiera pueden consolarse a sí mismos de que su flácida economía sea cada vez más verde. A pesar de todas las políticas costosas que Europa ha introducido, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la generación de electricidad están aumentando en Europa, mientras que en Estados Unidos, a pesar de la falta de acción de los responsables políticos, están cayendo. Como resultado, los precios de la energía son mucho más elevados en Europa que en Estados Unidos, afectando a los consumidores y frenando el crecimiento. Sin una mayor inversión en energía, las luces podrían incluso apagarse.

Deprimidamente, una abrumadora mayoría de los europeos piensa que sus hijos tendrán una vida peor que la suya. Esta negatividad se encuentra tan profundamente arraigada que la gente ya apenas se da cuenta. Mírese cómo los europeos tienden a centrarse en los riesgos percibidos de las nuevas tecnologías en lugar de sus potenciales recompensas. Uno de cada dos piensa que no hay que empezar un negocio si hay un riesgo de fracaso, que inevitablemente existe. La esperanza en un futuro mejor –la creencia de que el progreso es posible– se está desvaneciendo.

Los sufrimientos económicos presentes y el miedo al futuro están también envenenando a la política. Las tensiones sociales dentro de los países se están multiplicando, al igual que las fricciones políticas entre ellos. La ira comprensible ante la injusticia flagrante de los rescates para los banqueros ricos y los recortes presupuestarios para los colegiales pobres se superpone con una valoración despreciable de los extranjeros, en particular los inmigrantes. Los escoceses votarán sobre si se deben separar de Gran Bretaña en septiembre, los catalanes podrían hacer lo mismo respecto a España en noviembre. Los alemanes y los griegos están a la greña. El proyecto que une a los europeos nunca ha sido tan impopular; los británicos pueden incluso votar la salida de su país de la UE. El mayor logro de la Unión Europea, el Euro, aún se percibe, en muchos sitios, como una camisa de fuerza sadomasoquista.

Mucha gente ya no confía en los políticos, en los tecnócratas de la Unión Europea, ni en las élites en general. Parecen capturados por intereses particulares e incapaces de mejorar la suerte de la gente común, y aún más de presentarles una visión convincente de un futuro más brillante. La política se está volviendo desagradable, divisiva e introspectiva, con consecuencias imprevisibles. Lo peor de todo es que muchos están perdiendo la fe en la democracia misma... Este estado de ánimo anti-sistema, en contra de los extranjeros, anti-Unión Europea es un terreno fértil para extremistas y charlatanes. En las últimas elecciones al Parlamento Europeo del mes de mayo, la extrema izquierda ganó en Grecia, un movimiento anti-sistema dirigido por un payaso obtuvo el segundo lugar en Italia, los partidos xenófobos y reaccionarios como el UKIP británico, el Frente Nacional francés y el PVV de Geert Wilders en Holanda tuvieron resultados excepcionalmente buenos. Todos ellos pregonan un retorno a un pasado imaginario en el que el mundo parecía menos amenazador y Europa era menos abierta, menos diversa y todo el mundo conocía su lugar.

La campaña electoral debía haber puesto en marcha un gran debate sobre el futuro de Europa. ¿Cómo curar las heridas de la crisis financiera? Mientras la economía de Estados Unidos se recupera y Asia se levanta, ¿cómo podemos revitalizar nuestras economías en dificultades y hacer que la gente vuelva a trabajar? ¿Por qué nuestros costosos esfuerzos para combatir el cambio climático hacen tan poca diferencia a nivel mundial? ¿Cómo va Europa a suplir sus futuras necesidades energéticas? ¿Cómo se puede frenar el ascenso de la extrema derecha? ¿Cómo se puede restaurar el apoyo a la Unión Europea?

Sin embargo, casi no hubo debate en absoluto. En parte, esto se debe a la idea errónea de que el Parlamento Europeo no tiene importancia. Pero el mayor problema es que vivimos en una era de gestión tecnocrática en lugar de liderazgo político, de opciones políticas estrechas, de horizontes cortos y ambiciones limitadas. Rodeados por los intereses particulares y

carentes de grandes ideas, la mayoría de los políticos tratan de adaptarse en vez de sacudir las cosas. Se disculpan, justifican y balbucean, en lugar de pintar un cuadro convincente de un futuro más brillante y luchar para lograrlo. No es de extrañar que los votantes se sientan poco inspirados...

El problema es particularmente agudo en la zona euro, donde los partidos de centro-izquierda no han logrado desafiar el consenso político viciado. Aceptaron el argumento de que los bancos deben ser rescatados por los contribuyentes y que las deudas insostenibles no deben ser reestructuradas, privilegiando, en efecto, los intereses de los bancos sobre los de los ciudadanos. Apoyaron a las demandas equivocadas de la Señora Merkel de austeridad y de recortes salariales masivos, causando recesiones innecesariamente profundas y la desestabilización perversa de las finanzas públicas. Y se apuntaron a una centralización duradera de competencias fiscales en Bruselas que es económicamente peligrosa y políticamente venenosa, así como a un tratado de pacto fiscal que ata las manos de los gobiernos a nivel nacional sin que al mismo tiempo se implemente una gobernanza económica europea adecuada. Peor aún, algunos políticos de centro-izquierda, incluso parecen creer en estas medidas... Por falta de alternativas sensatas, los votantes que no están de acuerdo con las políticas actuales son impulsados a los extremos.

Partidos xenófobos y reaccionarios han fusionado con éxito la oposición a la Unión Europea con la hostilidad hacia la inmigración. Su búsqueda de chivos expiatorios es vil, pero eficaz. Las soluciones que proponen son falsas: parar el mundo, acabar con la diferencia, volver el tiempo atrás; pero su éxito es un síntoma de una enfermedad genuina. Las economías deprimidas de Europa se encuentran estranguladas por los intereses particulares que ahogan la oportunidad y roban el valor creado por otros. Una crisis que podría haber unido a Europa en un esfuerzo conjunto para poner freno a los bancos poderosos que nos metieron en este lío, en cambio ha dividido a la zona euro en países acreedores y los deudores, con los préstamos incobrables de los bancos convirtiéndose en obligaciones intergubernamentales. Las instituciones de la Unión Europea se han convertido en instrumentos que los acreedores utilizan para imponer su voluntad a los deudores. La democracia prácticamente no existe a nivel de la Unión Europea y está enferma al nivel nacional. Nuestras sociedades abiertas –el logro más maravilloso de la Europa del pos-guerra– están en riesgo.

Nuestra economía y nuestra política tienen que cambiar. Tenemos que hacer frente a la crisis bancaria y de la deuda de manera decisiva y equitativa, mediante la reestructuración de los bancos, la cancelación de las deudas excesivas y un impulso a la inversión. En lugar de recortar los salarios en una búsqueda sin sentido de la "competitividad", las reformas deben centrarse en aumentar la productividad. Para crear una prosperidad duradera compartida, tenemos que hacer nuestras economías y sociedades más adaptables, dinámicas y decentes a través de reformas incrementales. Debemos luchar contra el cambio climático de manera eficaz, tasando el consumo de carbono. Tenemos que disipar las malas ideas, como la ilusión de la austeridad, el mito de la "competitividad", la mentalidad de la burbuja y la noción de que las economías son inherentemente estables y predecibles. Tenemos que romper el poder que los intereses particulares –sobre todo del sector financiero– tienen sobre nuestras economías y nuestra política. Necesitamos cambios en las instituciones para que funcionen mejor, y una Unión Europea más abierta, responsable y democrática, con verdaderas alternativas políticas. Y necesitamos sustituir nuestra política, diseñada para una época industrial que ya no existe, por una política más abierta adaptada a la era del Internet.

Se trata de un programa audaz de defensa de los que se encuentran encerrados fuera del sistema, no de la manera nociva, odiosa, que los extremistas populistas utilizan, sino más bien mediante la creación de oportunidades para que todos puedan salir adelante. Las mismas posibilidades de obtener una buena educación y un trabajo digno. El capital para ofrecer a todos los jóvenes un comienzo en la vida. La oportunidad de iniciar su propio negocio y desarrollarlo. El traslado de los impuestos sobre el trabajo y la empresa a las recompensas no devengadas de propiedad de la tierra y la herencia. La capacidad de ahorrar para su jubilación libre de impuestos. Un sistema de pensiones del estado a prueba del futuro. La seguridad que le permite a uno dormir tranquilo por la noche y tomar riesgos durante el



día. Un capitalismo abierto, no el capitalismo de los intereses. La libertad de ser quien quieres ser, vivir la vida que quieres llevar y aun así tener un lugar en la sociedad.

¡Europa tiene desesperadamente que cambiar! ¡Se necesita esperanza, una política del optimismo genuino, una perspectiva de un futuro mejor!

La Unión Europea tiene de volver a convencer a los europeos de sus beneficios. Una recuperación económica y la reducción del desempleo ayudarían sin duda. Pero el problema es más profundo que eso. La cuestión básica es que la Unión Europea no es suficientemente democrática.

Los europeos necesitan tener más voz sobre qué dirección toma la Unión Europea así como el derecho a cambiar de rumbo. Esto requiere una verdadera contienda democrática sobre quién debe ejercer el poder y qué dirección política tomar. Sin embargo, ni las elecciones al Parlamento Europeo, ni la elección del presidente de la Comisión Europea proporciona esta contienda.

El Parlamento ha ganado poderes y, a diferencia de la mayoría de los parlamentos nacionales, no está controlado por un gobierno que pueda azotar una mayoría de sus miembros. Tampoco puede ser disuelto por la Comisión o el Consejo. Tiene por eso el potencial de llegar a ser tan independiente como el Congreso de Estados Unidos... Sin embargo, debido a que muchos votantes no son conscientes de sus nuevos poderes y creen que lo que está en juego son pequeñeces, las elecciones europeas tienden a ser de bajo perfil, asunto de segundo orden: Europa apenas se debate, pocos son lo que se desplazan a votar. Los que lo hacen, a menudo lo ven como una oportunidad para castigar a sus gobiernos nacionales y desahogarse. Pero si la gente supiera que las elecciones europeas podrían producir un verdadero cambio de rumbo, estarían más comprometidos, y la oposición a la austeridad y otras políticas de la Unión Europea no necesitaban transformarse en apoyo a los extremistas y a los sentimientos anti-Unión Europea.

El presidente de la Comisión Europea también puede tener un papel muy importante. Dado que la Comisión tiene el derecho exclusivo de iniciativa legislativa en la Unión Europea, su presidente podría fijar la agenda política de Europa, al igual que hizo Jacques Delors. La elección del Señor Juncker por el Parlamento Europeo, a raíz de la designación de los llamados "Spitzenkandidaten" por los principales partidos políticos europeos, es un paso positivo hacia adelante; pero la selección del Presidente de la Comisión tiene que convertirse en una batalla verdaderamente abierta y competitiva entre políticos con agendas políticas rivales para su mandato en el cargo, en lugar de una especie de cónclave de cardenales.

Debido a que no haya un debate democrático abierto sobre cuál debe ser la dirección política de Europa, la Comisión no dispone de un mandato adecuado para lo que sea que trate de hacer. Eso hace que sea más fácil para los intereses particulares bloquear lo que propone, lo que resulta en la parálisis. Peor aún, cuando llega a tener algo hecho, la gente siente como si se hubiera impuesto sobre ellos y los que se oponen o sufren, como resultado, a menudo no aceptan las decisiones como legítimas. Si los europeos sienten que no tienen ni voz ni voto en la conformación de lo que hace la Unión Europea y se les dice que, en cualquier caso, no hay alternativa a las políticas actuales, no es de extrañar que cada vez más rechacen la Unión Europea y se vuelvan, a la vez, hacia los charlatanes y populistas que trafican falsas soluciones y quieren tirar la casa abajo.

Los euroescépticos argumentan que debido a que la Unión Europea no es suficientemente democrática, los poderes deben ser devueltos a los Estados miembros, es decir, que su país pueda abandonar la Unión Europea. Los Federalistas, como yo, responden que la Unión Europea tiene que convertirse en un estado federal.

Algunos argumentarán que la Unión Europea no está preparada para dar un salto democrático hacia adelante. Pero eso no es lo que piensan los votantes. De hecho, el 70% de los europeos apoya una reforma aún más ambiciosa: la elección directa del presidente de la

Comisión Europea en un futuro próximo; las estadísticas muestran que hay una gran mayoría a favor de esta idea en todos los estados miembros de la Unión Europea.

Los críticos objetarán que la politización de la Unión Europea significaría un cambio profundo en su naturaleza: la Comisión ya no sería oficialmente apolítica, y las decisiones del Consejo serían contestadas de manera más abierta, y abiertamente política. Pero la Comisión ya es un órgano político. A pesar de que los miembros de la Comisión tienen el deber de "ser completamente independientes en el ejercicio de sus funciones", tienden a representar las posiciones nacionales y/o las de su partido político. Las decisiones del Consejo son también ellas claramente políticas. La dirección de las políticas adoptadas durante la crisis –la austeridad y las reformas estructurales centradas en la competitividad– fue una decisión política. Lejos de transformar un sistema imparcial en un sistema político, la inyección de apertura, responsabilidad y alternativas en el sistema, significaría reconocer su naturaleza política, hacerlo más democrático y, por lo tanto, más eficaz y más legítimo.

Permítanme resumir: el malestar actual tiene sus raíces en el hecho de que tenemos una Europa sin europeos. ¡Lo que hace falta es una Europa de los ciudadanos!

La crisis del euro ha despojado la Europa neoliberal de legitimidad, y el resultado es una asimetría de poder y legitimidad: hay un exceso de poder y una escasez de legitimidad en el lado del capital y de los estados, y una escasez de poder y mucha legitimidad en el lado de los ciudadanos.

Se trata de un desequilibrio que el Movimiento Europeo debería usar para apoyar a sus demandas básicas –por ejemplo, la de una tasa europea sobre las transacciones financieras– en el interés propio de los Estados nacionales, en contra de su propia estrechez de visión, y a favor de Europa. Una alianza ejemplar, legítima y poderosa entre los ciudadanos y la «avant-garde» de Europa sería capaz de provocar el salto cuántico político hacia un mundo en el que los actores estatales pasarían a actuar transnacionalmente dentro y fuera de las fronteras nacionales.

Muchas gracias.

EUROPA Y LA GLOBALIZACIÓN
POR UNA NUEVA BASE DEMOCRÁTICA Y SOCIAL
PARA UNA EUROPA FEDERAL

"Everybody Knows"
Leonard Cohen

Everybody knows that the dice are loaded
Everybody rolls with their fingers crossed
Everybody knows that the war is over
Everybody knows the good guys lost
Everybody knows the fight was fixed
The poor stay poor, the rich get rich
That's how it goes
Everybody knows
Everybody knows that the boat is leaking
Everybody knows that the captain lied
Everybody got this broken feeling
Like their father or their dog just died

Everybody talking to their pockets
Everybody wants a box of chocolates
And a long stem rose
Everybody knows

Aunque todos sabemos que los Estados europeos son demasiado pequeños y que la Unión Europea carece de la estructura política o institucional adecuada para la globalización; también que en Europa, desde hace años, aumenta el desempleo y la precariedad entre la población, que crecen sin control las desigualdades y la falta de recursos públicos, sin embargo, en Europa preferimos seguir divagando, posponiendo decisiones y mirando hacia otra parte. Durante su historia contemporánea, Europa también ha pretendido escapar, aparentando ignorancia, de múltiples conflictos: con ocasión de la esclavitud y del colonialismo, del sufragio censitario, de las dictaduras o del totalitarismo. Afortunadamente, tras la II Guerra Mundial, gracias a un pequeño grupo de pioneros Europa supo mirar de frente a su pasado y reorientar su futuro más allá del Estado-nación. El proyecto de integración europeo, muchas veces infravalorado, es casi un sueño o un milagro. Pero ahora urge, a mi juicio, reorientarlo. No debiera resultar difícil de entender la necesidad de que el proceso de integración europeo dé paso a una Europa federal. Una conclusión que deriva del pequeño tamaño de los Estados europeos, incapaces de hacer frente a los retos de la globalización o comprender que son precisos nuevos fundamentos sociales y democráticos porque en su desarrollo la Unión Europea se ha ido alejando del modelo social y del marco democrático que ha caracterizado a sus Estados Miembros. Este trabajo recoge datos que considero relevantes en torno a cuestiones como empleo, salarios, fiscalidad y, lo que podría denominarse, *dumping político*. Todos ellos, en mi opinión, procuran la descripción de un proceso de globalización que avanza

hacia una acelerada oligarquización económica, política y social. Una vez aportado ese sombrío diagnóstico presentaré algunos remedios en forma de medidas que podrían rectificar esa evolución y justificar el ambicioso título de este texto.

Vivimos en Europa un momento histórico de grave desconcierto. El modelo social europeo construido tras la II Guerra Mundial está erosionado y la posición de Europa en el mundo se hace cada vez más débil. El proceso que denominamos globalización, inédito en su intensidad, está provocando grandes cambios y sobre Europa se acumulan toda una serie de interrogantes que cuestionan el bienestar futuro de la población. El empleo como fuente de autonomía y dignidad personal se ha convertido en un bien escaso que gobiernos y empresas precarizan. Los salarios o bien resultan insuficientes o son escandalosamente elevados. Al mismo tiempo, la elusión y el fraude fiscal, especialmente en favor de grandes corporaciones y multinacionales, privan al Estado de ingentes recursos. La economía y la política se oligarquizan, conduciendo a un clima de desapego democrático. Diferentes formas de corrupción, incluida la denominada “puerta giratoria” caracterizan a una partitocracia que algunos interpretan como una *casta*. Un escenario donde el populismo crece imparablemente y donde la dimensión europea y la estatal, comparten un modelo institucional que ha conducido a una grave paradoja: una democracia estatal sin política y una política europea sin democracia. Los ciudadanos europeos no cuentan en la UE con los derechos políticos que les caracterizan en los Estados Miembros. No pueden, por ejemplo, elegir un gobierno europeo ni tampoco cambiarlo. En consecuencia, no pueden elegir la orientación de sus políticas. Una posición jurídica inaceptable en la esfera nacional, pero una contradicción que se pretende justificar sosteniendo la especificidad de la integración europea, como si se desarrollara al margen de la historia o como una suerte de novísima expresión histórica. Sin embargo, el “OPNI”¹ europeo no sirve, a mi juicio, como argumento para seguir justificando el déficit de legitimidad democrática del proyecto de integración. Mientras el euroescepticismo agita el fantasma de un Estado europeo centralizado para oponerse a una Europa federal, el mantenimiento de Europa como una confederación de Estados implica el dominio de sus gobiernos y el arrinconamiento de sus ciudadanos. A mi juicio, Europa debe reorientar su futuro hacia unas nuevas bases federales, democráticas y sociales. En torno a la discusión de estas cuestiones se orientan las siguientes páginas.

1. La necesidad de una Europa federal en el contexto de la globalización

La globalización es el contexto ineludible de la integración europea; la dimensión que condicionará el futuro de la UE y que también orientará el porvenir de los Estados-nación europeos que, sin excepción, carecen de un tamaño suficiente para ocupar una posición relevante en un contexto mundial que favorece a las grandes unidades políticas y económicas. La globalización tiene su desencadenante en la incorporación a un Mercado global de, en apenas unas décadas, cerca de más de dos mil quinientos millones de nuevos trabajadores. Este hecho ha convulsionado los fundamentos de la economía y de la sociedad occidental que durante decenios dominó un mercado de alrededor de 650 millones de trabajadores y consumidores. Los efectos de ese nuevo marco sobre la producción de bienes, su comercialización, financiación o fiscalidad implica “*a la fine*” un nuevo mundo que se va configurando en torno a grandes corporaciones multinacionales y grandes Estados nacionales en donde los pequeños Estados europeos son como peces fuera del agua condenados a boquear y asfixiarse. Ningún Estado europeo, ni siquiera Alemania, se acerca, ni de lejos a las dimensiones de EE.UU., China o India. Tampoco de Japón o de Brasil, Rusia, Indonesia o México. Tampoco las empresas europeas cuentan con el tamaño suficiente. Parece cuestión de tiempo, una o dos generaciones, para que Europa, salvo que conquiste su unidad, se vea desplazada a ocupar una posición demográfica, económica y política periférica.

¹ Jacques Delors, antiguo Presidente de la Comisión Europea (1985-1995), caracterizó a la entonces Comunidad Económica Europea como un Objeto Político No Identificado.

La globalización neoliberal conduce a la minorización de los Estados como agentes políticos y económicos del mercado. En particular la de aquellos que como los Estados europeos carecen de una dimensión demográfica y económica de envergadura. Ninguno de ellos, ni tan siquiera el más grande, Alemania, cuenta con el tamaño suficiente para mantenerse como una gran potencia. En 2030 ningún Estado europeo formaría parte de un hipotético G-7. Además, en poco tiempo y con una intensidad sin precedentes, un reducido número de personas y corporaciones están acumulando un enorme poder y riqueza superior al de muchos Estados. No debiera obviarse que algunas grandes corporaciones transnacionales actúan como agentes oligárquicos de la economía y de la política. La UE, fragmentada en unidades políticas de pequeño tamaño, carece de la dimensión que la globalización demanda para hacer frente a las cuestiones que plantea el mercado laboral o la fiscalidad. Europa necesita adquirir una dimensión mayor para poder hacer frente a esos retos globales como el que ya tienen otras grandes federaciones: EE.UU., India, Brasil o Rusia. La defensa de los intereses de la población frente al de las grandes corporaciones necesita también de una dimensión federal. En ausencia de un poder federal europeo con recursos suficientes y la voluntad política para desarrollar políticas de solidaridad supraterritoriales, los desequilibrios que esta orientación ha ido provocado han alimentado la reacción del nacionalismo populista que en algunos Estados miembros amenaza con romper la vinculación con la UE.

Algunos datos son esclarecedores sobre la importancia que, con la globalización, han adquirido algunas unidades políticas y las grandes corporaciones. Mientras que a principios de los ochenta, al inicio de la “revolución conservadora” que encabezaron Reagan y Thatcher, Europa junto a EE.UU., Canadá y Japón generaban 2/3 del valor económico mundial, actualmente no llegan a la mitad del PIB mundial. Por el contrario, los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que no representaban entonces más que una décima parte, hoy producen 1/5 parte y están ya a punto de superar a la Unión Europea. En particular el peso de China ha aumentado vertiginosamente con la ayuda de grandes corporaciones occidentales que han aprovechado algunas “ventajas competitivas” y que han convertido en pocos años a algunos centros de producción en los mayores del planeta. Así por ejemplo, áreas como Chengdu o Shenzhen albergan las mayores cadenas de montaje del planeta y suministran los productos electrónicos para marcas como Apple, Motorola, Nokia, Dell, Hewlett-Packard, Sony, Lenovo o Toshiba. Proveedores chinos como Foxconn Technology dan empleo a cerca de 1.200.000 trabajadores especializados en fabricar los teléfonos y pantallas de alta tecnología. El motivo de esa concentración radica en buena medida en las penosas condiciones laborales y salariales o medioambientales y en la falta de derechos sindicales o políticos. Unas “ventajas” que proporcionan a esas empresas increíbles beneficios a costa de una explotación sistemática de los trabajadores. Las condiciones laborales suelen significar turnos de 10/12 horas diarias durante seis días a la semana por sueldos de alrededor de 1 euro a la hora. Los trabajadores hacinados en poblaciones agigantadas en solo unos años, acostumbran a habitar viviendas que acumulan hasta 20 personas en pisos de 3 habitaciones, como hace 100 años en las ciudades europeas o americanas, con contratos temporales, sin cobrar horas extras ni estar dados de alta en la Seguridad Social. En ese mundo dickensiano las relaciones de las multinacionales con sus proveedores, sujetos a ciertas supervisiones laborales, inducen sin embargo, dados los márgenes de beneficio, a que la subcontratación se generalice al margen de cualquier control. De ahí que los abusos sean una constante y no la excepción² y que, como denuncian las ONGs, las auditorías que elaboran las grandes corporaciones no suelen tener efectos sobre las condiciones de los trabajadores. Sus objetivos son más bien darse publicidad y mejorar con ellas sus relaciones públicas³.

Este marco laboral de la industria electrónica se reproduce también en otros sectores. Mientras disminuye el peso económico de Europa aumenta el de otros países y el de las grandes corporaciones. Así, en la ciudad de Dongguan, sede de la producción del calzado deportivo

² Datos recogidos de “En China, los costes humanos están incorporados en un iPad”. Charles Duhigg y David Barboza para el New York Times. El País. 29/01/2012.

³ Vid., El País de 14/07/2014 que recoge las denuncias de China Labor Watch sobre el empleo de menores por empresas suministradoras de Samsung. “Lo que Samsung dice no es importante. Es importante lo que hace”.



para firmas como Nike, Adidas, Reebok, Asics, Puma o Timberland, la empresa Yue Yuen que produce para esas empresas emplea a más de 60.000 personas en la provincia de Guangdong (Cantón)⁴. Por su parte, el sector textil ha hecho de Bangladesh o Camboya el centro de su producción industrial en el que Inditex o H&M son las empresas líderes. Por ejemplo, la empresa sueca emplea a 1.600.000 personas en más de 1.900 fábricas, ninguna de las cuales es de su propiedad, sino de unos 900 proveedores repartidos por todo el mundo: Además de en Bangladesh y Camboya, en Bulgaria, Egipto, Grecia, China, Vietnam o India, de forma que sólo tiene en nómina a 116.000 trabajadores, alrededor de un 10% de su fuerza laboral, otra ventaja que le permitió en 2013 alcanzar unos beneficios de casi 17 mil millones de euros. Un éxito vinculado a que, por ejemplo, los salarios en Bangladesh en jornadas que superan las 72 horas semanales son de 68 dólares al mes, es decir alrededor de 15 céntimos de euro a la hora; o que en Camboya no superen alrededor de 20 céntimos de euro, 100 dólares al mes⁵. Volveremos a la cuestión de los salarios más adelante.

La globalización además de aumentar el peso económico de grandes unidades políticas ajenas a la UE ha venido acompañada del dominio de los Mercados. Un estudio de la prestigiosa ETH de Zürich, cuna de más de 20 premios nobel, ha expuesto, tras analizar treinta millones de empresas, un núcleo de 147 grandes corporaciones que configuran lo que anónimamente denominamos “los mercados”. Un equipo que agrupa unos nombres casi tan conocidos como algunas alineaciones históricas del fútbol: Barclays, Fidelity Axa, JP Morgan Chase, UBS, Merrill Lynch, Citigroup, Deutsche Bank, Credit Suisse, Natixis, Goldman Sachs, Morgan Stanley... Estas corporaciones, en su mayoría bancos y grupos de inversión, son a su vez propietarias de las mayores empresas multinacionales. Otra alineación casi tan conocida: Microsoft, Wells Fargo, Coca Cola, Philip Morris, Hewlett Packard, Kraft, Monsanto, Starbucks, Procter&Gamble, Johnson&Johnson y Exxon... El estudio destaca también que estas compañías comparten la propiedad de muchas de ellas, es decir, que hay un “entrecruzamiento” accionarial. Además, sus principales accionistas forman parte de las cerca de 60 mil personas que en el mundo tienen un patrimonio superior a 100 millones de dólares. Algunos de ellos son también multimillonarios. Un grupo de unas dos mil personas con una fortuna superior a los mil millones de dólares. El empeño⁶ por poner un rostro al anonimato del Mercado ha permitido configurar los rasgos del núcleo duro en torno a un pequeño grupo de corporaciones transnacionales (CNTs) que controlarían el 40% de la economía mundial⁷, en su mayoría bancos y compañías financieras, tienen participaciones entrecruzadas y son las principales propietarias de los mayores grupos empresariales⁸. Los datos sugieren la existencia de una suerte de cosmología. Un nuevo estamento planetario que nos remite a un mundo decimonónico que creíamos, ingenuamente, haber superado con la modernidad⁹. Los datos

⁴ Vid., La Repubblica de 15/04/2014.

⁵ Datos recogidos de la entrevista a la directora de sostenibilidad de H&M en El País, 16/04/2014, “¿Esclavismo? Tenemos retos en salarios y horas extra”.

⁶ Se trata del Instituto de Investigación Económica, KOF, de la ETH de Zürich (Escuela Politécnica Federal) que ha hecho una selección de entre cerca de 30 millones de empresas hasta reducir el número de las más importantes a las 43 mil más grandes y posteriormente cribar ese número a 1.318 corporaciones transnacionales y finalmente a las 147 más importantes. Los investigadores que firman el estudio son: Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battistini. La revista NewScientist ha publicado los resultados de ese estudio en su número de 24/11/2011. Los datos de la investigación corresponden a 2007 y para configurarlo se utilizó la base de datos Orbis de aquel año. Un artículo sobre el estudio fue publicado por los autores en la revista Plos One de 26/10/2011 con el título: “The Network of Global Corporate Control”.

⁷ Se trata de empresas muy conocidas; entre otras: Barclays, Capital Group, Fidelity Axa, State Street, J.P. Morgan Chase, Vanguard, UBS, Citigroup, Merrill Lynch, Wellington, Deutsche Bank, Credit Suisse, Bank of New York Mellon, Natixis, Goldman Sachs, T.Rowe Price, Morgan Stanley, Mitsubishi, Northern Trust, Santander, Société Générale, Bank of America, Allianz, Massachusetts Mutual, ING, Nomura, Unicredito ...

⁸ Entre otros: Microsoft, Wells Fargo, Coca Cola, JP Morgan, Philip Morris, Schell, Hewlett Packard, Lock-head, Kraft, Yahoo, Monsanto, Northrop Grumm, Psico, Pfizer, Starbucks, United Parcel Service, American Express, Procter&Gamble, Johnson&Johnson, Wall Mart Stores, General Electric, Exxon ...

⁹ Vid, datos del Informe de Intermón Oxfam nº 32 de diciembre de 2013 y thewealthreport 2012. También el artículo de Serge Hadimi, “Análisis de la situación para preparar una reconquista”. Le Monde Diplomatique (ed. en castellano), mayo 2013, pp. 1-6y7.

que diferentes fuentes proporcionan plantean un escenario muy distinto del que la propaganda oficial sugiere. En lugar de una democracia global, las grandes corporaciones en manos del 0'00001% de la población mundial, promueven un escenario radicalmente diferente. Una inédita concentración de poder desde donde se manejan los hilos de los diferentes sectores industriales, tecnológicos y financieros del planeta. Esa red corporativa acumula una gigantesca concentración de capital que supera con creces los PIBs de muchos Estados. Esa concentración y corporativización se ha acelerado de la mano de la internacionalización del comercio durante las cuatro últimas décadas. Un programa conducido por unos pocos organismos internacionales que como el FMI, el Banco Mundial o la OMC son financiados y en buena medida dirigidos por esas grandes corporaciones.

Nos aproximamos a una dramática disyuntiva histórica. Continuar en manos de los Estados nacionales o impulsar un poder federal europeo capaz de hacer frente a los retos de la globalización. Si la UE se mantiene como hasta ahora, es probable que las contradicciones que este modelo está generando entre los Estados Miembros promuevan una implosión interna. El ascenso de los partidos euroescépticos en las elecciones de mayo es un reflejo de esa deriva nacionalista que puede convertir al Parlamento Europeo en una bomba de relojería. Lamentablemente, son aún una minoría los europarlamentarios que reclaman una Europa democrática y solidaria, dotada con recursos propios y un poder federal; que no dependa, como hasta ahora, de las contribuciones de los Estados y de un raquítico presupuesto de apenas un 1% del PIB. Si la UE no pone freno al dumping salarial limitando la comercialización de productos que no cumplan con unas normas laborales de seguridad y dignidad salarial, el desempleo y la precarización del trabajo en Europa no cesarán de aumentar. Si no se limita, el dumping fiscal, el déficit presupuestario y la deuda llevarán a más y nuevos recortes. Si no se establecen rigurosas incompatibilidades sobre los políticos y los representantes de la gran banca, el dumping político e institucional provocará un descrédito aún mayor de la política y de los fundamentos constitucionales de las sociedades europeas. La dimensión de los retos a los que se enfrentan los ciudadanos y Estados europeos debiera conducir a la federalización de Europa sustentada en un gobierno democrático.

A continuación voy a tratar de aportar algunos datos en relación al dumping laboral, fiscal y político que caracteriza a la globalización en curso. Esas “ventajas competitivas” de las que se aprovechan las grandes corporaciones están en la base de los problemas de empleo y salarios, de la falta de recursos públicos y del déficit democrático que padece Europa.

2. El dumping laboral, fiscal y político

2.1. Empleo y salarios

La impronta neoliberal de la globalización que se ha impuesto a través de sus agentes económicos y políticos se ha fundado en aprovechar las ventajas que proporciona la existencia de una inmensa mano de obra que por su condición de pobreza y falta de derechos y libertades pueden ser sometida a la brutal sobreexplotación de un capital internacional desregularizado. La globalización avanza de la mano de un dumping salarial, ecológico, político, o sindical que se combina con un masivo dumping fiscal pues esas corporaciones a través de paraísos fiscales, fraude y elusión impositiva apenas contribuyen con una mínima parte de sus gigantescos beneficios a las arcas públicas, de las que sin embargo se nutren generosamente. Dadas las ventajas que supone invertir *extra muri* la lógica económica conduce a deslocalizar empresas desde Europa y EE.UU. hacia los países en desarrollo. En consecuencia la mano de obra occidental se precariza, millones de personas resultan redundantes, faltan recursos y los estados de bienestar se tambalean¹⁰.

¹⁰ El término “excess”, sobrante, se ha popularizado para denominar a la población económicamente “superflua”.



No debiera extrañar que el desempleo sea uno de los efectos de la globalización que entre 1970 y 2012, en la Europa a quince, aumentó del 2.2 al 9.6% y suma 27 millones de personas, como toda la población del Benelux. También la calidad del empleo ha ido disminuyendo: de un sistema de empleo fijo a otro temporal; de un empleo a jornada completa a otro de horario reducido. De hecho, la tendencia dominante en la UE son los mini-jobs y los trabajos de 20/25 horas semanales en torno a los 400/800 euros. En España, por ejemplo, la contratación fija a jornada completa se ha reducido a la mitad desde 2008. Por el contrario, aumenta en idéntica proporción la contratación eventual y por horas¹¹. El resultado es una nueva masa laboral que trabaja para ser pobre y que gana como máximo el salario mínimo interprofesional: 9.034 euros al año¹². Las deslocalizaciones y externalizaciones son vías que conducen al subempleo y a su complementariedad: el pluriempleo.

Debiera tenerse en cuenta que las mayores empresas de internet, Apple, Google, Facebook, Amazon, aunque alcanzan miles de millones de euros en sus cotizaciones bursátiles, en las dos pasadas décadas apenas han creado 200.000 puestos de trabajo en EE.UU. y Europa. Por el contrario, han dado empleo a millones de trabajadores en Asia. Así, Google sólo emplea a 60.000 personas y un gigante del sector deportivo como Nike ni tan siquiera cuenta con fábricas propias. Cada nueva invención o producto “occidental” significa fundamentalmente nuevas oportunidades de empleo subcontratado para millones de trabajadores fuera de Europa y EE.UU.. China está encantada con que occidente sea un *think tank* y que algunos miles de innovadores continúen inventando para proporcionar trabajo a destajo en Asia, dando empleo a millones en tareas de copia y manufactura.

En ese contexto global, las diferencias salariales y el desempleo en Europa han aumentado enormemente. En particular el desempleo juvenil. En 2013 había 5.5 millones de parados menores de 24 años¹³ como si toda la población de Finlandia estuviera en paro. Tener acceso a un trabajo y un salario decente, fundamento para una vida de emancipación y oportunidades se está convirtiendo en una rareza, tanto en Europa como en el resto del mundo, salvo para una minoría. Valgan algunos ejemplos. Mientras que un trabajador especialista de la industria electrónica del automóvil gana 25 euros a la hora en Alemania, ese mismo trabajo, en la misma empresa, se paga a 6 euros la hora en Polonia y a dos en Túnez¹⁴. En consecuencia, de los cerca de 60.000 empleados asociados, tan solo 4.000 trabajan ya en Alemania. En lo que se refiere al empleo no especializado, mientras que en la UE el salario mínimo podría estar en torno a 6 euros la hora¹⁵ en China se sitúa, en las provincias más industrializadas, en alrededor de 120 euros al mes¹⁶. Teniendo en cuenta que en Asia se trabaja en torno a 10/12 horas diarias durante seis días a la semana, el salario equivale a 0.5 euros la hora¹⁷, es decir, 16 veces inferior al que pretende fijar el nuevo gobierno alemán: 8.5 euros/hora. Téngase en cuenta que dada la precarización del empleo en Alemania desde la reunificación, el salario se ha reducido en los últimos años de 10 a 5 euros la hora.

¹¹ Datos recogidos en Deia de 14/07/2014 por Adrian Legasa.

¹² Datos recogidos en El País de 14/07/2014 por Carmen Perez-Lanzac. Cajeras de supermercado o profesoras asociadas de universidad se equiparan en un sueldo de 530 euros al mes por 36 horas a la semana y 48 horas al mes de trabajo respectivamente.

¹³ Vid., La Repubblica de 23/01/2014. El porcentaje de jóvenes sin empleo ha aumentado del 15 al 24% en sólo 4 años.

¹⁴ Dauderstät, Michael, citando datos de Eurostat. También, Cyran, Olivier. “En Alemania la patronal vota a la derecha, pero en compañía de la izquierda. Le Monde Diplomatique, en castellano (LMD, c), septiembre 2013, pp.4 y 5, citando datos de “Europas unterschätzte Ungleichheit”. Friedrich-Ebert Foundation 2010.

¹⁵ Un cálculo aproximado dadas las diferencias salariales entre países y la inexistencia de un salario mínimo en algunos Estados.

¹⁶ En Brasil, el salario mínimo mensual ha aumentado de 70 euros en 2002 a 240 en 20123, es decir, al doble que en China. En Sudáfrica se sitúa en torno a 250 euros al mes.

¹⁷ Intereconomía de 19/01/2014.

En cualquier caso, en lugares como Vietnam o Bangladesh, los salarios, en peores condiciones laborales, son aún inferiores a los de China. Por ejemplo, en la empresa textil bengalí "Tazreem Fashion" que trabajaba para C&A o Wall-Mart, antes del incendio de noviembre de 2012 que costó la vida a más de un centenar de trabajadores hacinados, el salario era de 30.000 takas o 30 euros al mes, es decir, 0.12 euros a la hora¹⁸. Un salario similar al del Rama Plaza donde más de mil empleados perdieron la vida en otro incendio en abril de 2013¹⁹. Sirva de referencia que el coste de producción de una camiseta que en occidente se puede comercializar en 20 euros es de alrededor de 0.5 euros. O que unas zapatillas deportivas que entre nosotros pueden venderse por cerca de cien euros, el costo de su producción puede ser inferior a cinco. Los beneficios son de tal magnitud que una empresa como Adidas ha suscrito un contrato con el Manchester United por 940 millones de euros para suministrarle su indumentaria deportiva durante los próximos 10 años²⁰. Incluso también al interior de los Estados *low-cost* el mercado laboral se ha ido dualizando. Así, mientras en Tailandia, en 2013 se aumentaba el salario mínimo en casi un 40%, los refugiados birmanos empleados en el sector de la pesca siguen trabajando por menos de 0.5 euros la hora en jornadas superiores a las 72 horas semanales y 300 mensuales, incluidas horas "extraordinarias", sin vacaciones o bajas de enfermedad, como galeotes en auténticas fábricas/prisión. En contraste a estas tarifas salariales, no está de más conocer el dato de que los directivos de las empresas (DAX) que cotizan en la bolsa de Frankfurt, y que también dedican cerca de 16 horas al día a su trabajo, casi como los trabajadores asiáticos, ganan de media cerca de tres millones de euros al año²¹, casi cinco veces más desde 1995 y diez mil veces más que los parias de Bangladesh.

Si bien mejorar la competitividad y aumentar la productividad son recursos que favorecen la eficacia empresarial y la eficiencia económica, pretender que la UE compita con y en esas condiciones "asiáticas" es una perspectiva imposible y moralmente repugnante. La historia europea tras la II Guerra Mundial representa precisamente la voluntad política compartida por escapar de unas condiciones sociales asiáticas. Las legislaciones laborales en occidente asumieron como éticamente reprobable esas condiciones de trabajo. Sin embargo, de la mano de la globalización se permite la comercialización en la UE de productos elaborados en semejantes condiciones, sin que se denuncien o persigan esos abusos. Por el contrario se hace la vista gorda ignorándolos o asumiéndolos como consecuencia de la lógica del mercado. Pero mientras se facilita la libre circulación de mercancías en las fronteras se refuerzan los controles sobre las personas. Los beneficios del comercio *low-cost*, que algunos justifican dado el menor poder adquisitivo de millones de consumidores europeos es también un argumento para seguir reduciendo salarios, en Europa y *extra muri*. Es sólo cuestión de tiempo que las economías más productivas y competitivas de occidente, como la industria alemana o las empresas tecnológicas americanas, sufran el acoso y derribo de los productos orientales, en particular del *made in China* o de sus deslocalizaciones asiáticas.

Los sueldos asiáticos han contribuido en Europa a la precarización laboral y a un horizonte de dualidad salarial. Así, en España el mileurismo se ha convertido en el salario neto más común, alrededor de 15 mil euros brutos al año, donde sólo un 15% de los asalariados gana más de 2.500 euros al mes²². Pero mientras aumenta el subempleo y la temporalidad, en particular

¹⁸ Desde esas tragedias el gobierno de Bangladesh en manos de los contratistas de la industria textil se ha visto forzado a elevarlo notablemente; si bien a una cantidad irrisoria según estándares occidentales: 2 euros diarios.

¹⁹ En esa ocasión, dada la magnitud de la tragedia, la prensa occidental se hizo eco de las condiciones de trabajo y explotación, que incluían la clausura de las salidas de emergencia. Una indemnización de 200 euros por víctima ha sido negada por las empresas "low-cost" que dominan el mercado occidental. Al mismo tiempo, los ejecutivos occidentales negociaban una nueva reducción de costes. Vid., Cyran, Olivier. "En Bangladesh los asesinos del "prêt à porter". Le Monde Diplomatique (ed. en castellano), junio 2013, pp.1 y 22-23. El autor de la crónica destaca el hecho de que esta tragedia coincida con el primer centenario de la acaecida en Nueva York en 1913, también en un taller de costura, Triangle, en donde los trabajadores ganaban 1 dólar diario, igual que en Dakka cien años después.

²⁰ Vid, El Mundo de 14/07/2014.

²¹ Vid., artículo de Olivier Cyran, supra op. cit.

²² Datos de INE recogidos por Francisco Nuñez para El País de 25/06/2014 en "Avanza la España mileurista".

entre los más jóvenes, los salarios y retribuciones de los mejores pagados aumentan sin cesar y alcanzan cifras increíbles. Por ejemplo, en 2010, en plena crisis, el sueldo de la cúpula de Repsol se duplicó con respecto al año anterior²³, aunque el beneficio de la compañía sólo había aumentado un 0.4%. En 2013, siempre en crisis, los consejeros ejecutivos de las empresas del Ibex 35 ganaron de media 75.5 veces más que sus plantillas. 87 directivos, más de un millón de euros al año y el mejor pagado, presidente y consejero delegado de Inditex, más de 6 millones, que sumado a la aportación a su plan de pensiones alcanzó la cifra de casi 8 millones de euros anuales: 366 veces superior al sueldo de la media de sus 123 mil trabajadores en nómina: 21 mil euros. Los sueldos millonarios no están necesariamente vinculados a la obtención de beneficios. De hecho, es frecuente, como en el sector financiero, inmobiliario o de la construcción que quienes conducen a su empresa a pérdidas millonarias reciben compensaciones también millonarias. Es el caso del ex-consejero delegado de FCC, Baldomero Falcones, que recibió 7,5 millones de euros como indemnización a su despido. Cuando Falcones llegó en 2007 al cargo, la acción de FCC valía 53.8 euros; cuando dejó la compañía en 2013, la cotización era de 9.96. Cogió una compañía que ganaba más de 700 millones y la dejó en pérdidas de 1.500 millones.

En el Ibex 35 hay casi mil, 881, directivos con contratos acorazados y los presidentes de Ferrovial, Telefónica, Banco de Santander, ACS, Acciona, BBVA o Indra se embolsan anualmente entre sueldos y pensiones entre 3 y 6 millones de euros²⁴, unas cantidades que como señala Thomas Piketty no tienen una justificación económica, sino ideológica²⁵. Los finiquitos son también escandalosos. Así, el ex consejero delegado de Telefónica, Julio Linares percibió al despedirse 24.7 millones de euros. En Ferrovial, Joaquín Ayuso, obtuvo 8,1 millones o el exvicepresidente de Indra, Regino Moranchel, 9.1 millones de euros. Recientemente, el consejero delegado en Caixabank, Juan María Nin fue despedido con una indemnización superior a los 13 millones de euros, chofer, secretaria y despacho, además de Audi 8 en Madrid y Barcelona, amén de medio millón de euros anuales por continuar como consejero de algunas empresas del banco²⁶. Los consejeros de las mayores empresas perciben anualmente alrededor de un millón de euros por partidas que incluyen sueldos, remuneraciones variables, pago en acciones, aportaciones a planes de pensiones, bonos, indemnizaciones, asistencia a consejos, dietas, opciones sobre acciones... Además, los derechos sobre pensiones de algunos banqueros alcanzan decenas de millones de euros. Así, en el Banco de Santander, Rodríguez Inciarte acumula 46 millones en su fondo de jubilación o el consejero delegado del BBVA, Ángel Cano, 23.6 millones. Su presidente, Francisco González, al cumplir 65 años retiró su capital acumulado de 79.7 millones de euros que externalizó en una póliza de seguros que podrá percibir cuando cese en sus funciones ejecutivas. Durante el primer semestre de 2014 el presidente de Iberdrola, Ignacio Galán, ganó casi 42.000 euros al día, equivalente a 4.6 millones en metálico y 2.95 millones en acciones²⁷. Semejantes retribuciones, inéditas e inusitadas hasta la fecha, no se corresponden con un justo pago por la innovación tecnológica o por el florecimiento de nuevas empresas. De hecho, entre las grandes empresas españolas sólo dos tienen su origen después del franquismo, aparte, obviamente, de los monopolios, energéticos o de comunicación privatizados²⁸.

Mientras, en Sudáfrica o en México los salarios son de alrededor de 0.5 euros a la hora y los refugiados afganos en Estambul ganan menos de 3²⁹. En EE.UU. la mayor empresa por personal empleado, Wall Mart, con 1.200.000 empleados paga a sus cajeras 14 mil euros

²³ Datos recogidos por Miguel Jiménez en El País de 28/072011.

²⁴ Datos recogidos por David Fernández en El País de 11/05/2014, "Los mejores sueldos de España".

²⁵ Piketty, Thomas. *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press 2014.

²⁶ Datos en El Mundo de 6/7/2014, "Así cayó el lugarteniente golpista de Caixabank".

²⁷ Datos recogidos en El Correo.com, "El presidente de Iberdrola gana casi 42.000 euros al día" de 24/07/2014.

²⁸ Se trata de Inditex y Mercadona.

²⁹ Datos en El Mundo de 7/3/2014 recogidos por Mònica Bernabé, "Del infierno afgano a la explotación en talleres clandestinos de Turquía".

anuales, alrededor de 6 euros a la hora. En consecuencia, la mayoría de sus trabajadores necesitan bonos de comida y otras ayudas estatales o del pluriempleo para poder llegar a fin de mes³⁰. De hecho, en EE.UU. el 28% de los salarios son inferiores a la mitad de la renta mínima necesaria para sostener a una familia de 4 miembros. La administración Obama pretende fijar en 10.10 dólares a la hora el salario mínimo federal, una medida que beneficiaría a 28 millones de trabajadores. También en Alemania se quiere aumentar a 8 euros el salario mínimo para mejorar la economía de millones de trabajadores empleados en minijobs. Unas medidas a las que se oponen respectivamente los representantes de la patronal germana y del Congreso americano. Esas dificultades contrastan con el “dinero fácil” que obtienen otros, como los honorarios de 100.000 dólares por conferencia que le pagan al expremier británico Tony Blair, o los 250.000 que obtiene Ben Bernanke, expresidente de la Fed, o los 750.000 dólares por intervención reservados para el expresidente Clinton, protagonistas y responsables políticos de importantes medidas desregulatorias favorables a la industria financiera de Wall Street y la City³¹.

2.2. Piratería fiscal

La globalización no sólo incide sobre el empleo. Las grandes corporaciones, “los mercados”, no sólo acumulan; además, apenas tributan. El dumping fiscal que practican afecta gravemente a las arcas públicas. El volumen de negocio que manejan cada vez es mayor: en un par de décadas han eliminado de la competencia a millones de autónomos. Los paraísos fiscales y la elusión fiscal, les permite, como por ejemplo a Amazon, que en Europa tributa en Luxemburgo, pagar sólo el 0.24%. A través de lo que se denomina “ingeniería de matrices”, que consiste en ir derivando los beneficios hasta el territorio fiscal más favorable, las grandes corporaciones eluden las barreras tributarias y escapan de hacienda. Así, las siete grandes tecnológicas: Google, Apple, Facebook, Yahoo, Amazon, eBay y Microsoft tributan en la UE un 0.2%. Me parece evidente que Europa necesita no sólo configurar un espacio laboral federal que proteja el empleo y defienda a los trabajadores de la precariedad, necesita también convertirse en una unidad fiscal que se defienda de los abusos de las grandes corporaciones. Un reto que no se puede acometer dividida en espacios fiscales autónomos.

Junto a la precariedad y dualización salarial coexiste una iniquidad fiscal que beneficia particularmente a las grandes corporaciones, las rentas más altas, los rendimientos de capital y los patrimonios más grandes. Los tipos marginales más elevados se han ido reduciendo radicalmente desde la II Guerra Mundial: en EE.UU. eran del 90% y hoy apenas llegan al 40%. Además, los impuestos a los rendimientos de capital han ido disminuyendo hasta resultar inferiores a las rentas del trabajo. Por otro lado, la elusión y el fraude acompañan a los beneficios de las multinacionales y de las grandes fortunas, agrupadas en Sicavs o con residencia en paraísos fiscales. Incluso algunos gobiernos como el español del Partido Popular han llegado a plantear propuestas que mantienen esas ventajas pero pretenden gravar las percepciones por desempleo de millones de parados³². Tal vez algunos datos ilustran con claridad la enorme desigualdad que ha venido acompañando a los beneficios económicos de las últimas décadas. Así, en EE.UU. mientras que las rentas de la clase media aumentaron un 21% entre 1979 y 2005, en ese mismo periodo los ingresos del 1% se incrementaron más del 200%. Además, 1/4 parte de los más ricos sólo pagaron una media del 12,5% en impuestos, una proporción muy inferior a la media y notablemente menos que la que se aplica a las rentas del trabajo³³. Contrariamente al credo neoliberal que trata de justificar esas diferencias favorables a los más pudientes, nadie se ha hecho rico por sí solo, sino en el marco de

³⁰ Datos recogidos por Pablo Pardo en El País de 21/04/2014 en “Más fácil entrar en Harvard que trabajar en un Wall Mart”.

³¹ Datos recogidos en El País de 5/3/2014 en “Bernanke hace caja”.

³² Vid., Público de 23/06/2014. “El Gobierno castiga a los despedidos y a los jóvenes que quieren emanciparse”.

³³ Datos recogidos por Paul Krugman en el New York Times de 22/09/2011.

sociedades que lo posibilitan. Las cuestiones que plantean estos datos y un tratamiento fiscal tan desigual en favor de las rentas y patrimonios más altos se han eludido durante años del debate público. Sin embargo los datos de acumulación de riqueza son inequívocos: en EE.UU. y durante el periodo mencionado las rentas del 20% más bajo solo crecieron el 1.2% y las del siguiente quinto un 10%. Por el contrario, entre el 20% más rico, crecieron el 75% y entre el 10% de mayor renta un 96%; en el top 5% un 122% y en el 1%, un 201%.

Estas políticas de la desigualdad han arrinconado las tesis morales de que convivimos en el marco de un contrato social que protege a todos garantizando derechos y un bienestar general o bien común. Por el contrario se ha impuesto la ideología de que cada uno es sólo responsable de uno mismo, sin que la sociedad tenga obligaciones sociales para con ninguno ni tan siquiera con los más desfavorecidos. En realidad, las políticas neoliberales ponen de manifiesto que las políticas públicas, en particular las fiscales, han servido para socializar pérdidas y privatizar beneficios. En palabras de Warren Buffet, han hecho posible que “las secretarías paguen el doble de impuestos que sus jefes”. Así, la empresa con mayor cotización bursátil del planeta, Apple, es precisamente la que menos impuestos paga por beneficios: alrededor de un 2.5%. Como Google y Microsoft que también usan paraísos fiscales y mecanismos de *tax rolling* para escapar “vírgenes” del fisco. Además, aunque la mayoría de sus beneficios los obtienen fuera, tributan mucho menos en el extranjero que en EE.UU.. Por ejemplo, sobre 7.600 millones obtenidos en el exterior, Google tributó por 247, mientras que en EE.UU. por 4.700 tributó por 2.341 millones³⁴. Las grandes empresas no sólo canalizan sus beneficios hacia países que como Singapur, Puerto Rico o Irlanda que les procuran los mejores gravámenes tributarios, en torno al 12,5%, sino que a la postre los reconducen hacia paraísos fiscales como las Islas Bermudas o Vírgenes, después de transitar por Holanda para aprovechar diversas exenciones, con lo que reducen sus bases imponibles a proporciones microscópicas. Facebook por ejemplo, ha diseñado un laberinto fiscal que termina en las Islas Caimán. En el caso de Apple el 99% de sus beneficios en España los canalizó a través de su filial en Irlanda. En 2010 incluso declaró pérdidas. Sin embargo, los fondos de las tres gigantes en el extranjero acumulan más de cien mil millones de dólares.

La Comisión Europea cifra el fraude fiscal en la UE en un billón de euros anuales equivalente al presupuesto español anual. Junto al éxito económico de algunos a través de la ingeniería fiscal internacional, otros de ámbito más local se lo procuran recurriendo a la economía sumergida. Según la asociación de técnicos del ministerio de Economía y Hacienda (Gestha) en España la economía en negro representa alrededor de un 25% del PIB, unos 250.000 millones de euros anuales. Por ejemplo, en zonas como el Levante cientos de miles de trabajadores están sin contrato y no están dados de alta en la Seguridad Social. Muchos trabajan para empresas internacionales que contratan a empresas “en regla” que a su vez subcontratan buena parte de su producción. Los cruces de datos entre la EPA y la Seguridad Social ponen de manifiesto la existencia de irregularidades masivas. La chinización del mercado implica sueldos de entre 400 euros y 1.200 sueldos al mes en jornadas a destajo ajenas a un control contable. Una realidad que habitualmente se cubre bajo un tupido velo informativo.

La falta de empleo “reglado” se traduce en una disminución de los recursos públicos. Los problemas presupuestarios y de deuda de una mayoría de Estados europeos también tienen que ver con el dumping fiscal que practican las grandes corporaciones. Sucede que quienes obtienen enormes beneficios de las diferencias salariales en Asia apenas contribuyen fiscalmente por los beneficios de sus ventas en occidente. Las grandes corporaciones son también grandes evasoras de impuestos. Algunos ejemplos de esa ingeniería evasiva tal vez resulten ilustrativos. Así, por ejemplo, la multinacional americana Amazon que tiene su sede europea en Luxemburgo, una suerte de paraíso fiscal, obtuvo en 2012 unas ventas en la UE de más de 10.000 millones de euros. Sin embargo, sólo declaró 20,4 millones de beneficios, es

34

Datos recogidos por Miguel Jiménez en El País de 30/01/2012, “Google, Apple y Microsoft pagan impuestos mínimos fuera de EE.UU.” que recoge el informe de la SEC de 2011.

decir, un 0.25%³⁵. En España gracias a la ingeniería fiscal “de matrices” las grandes multinacionales incluso declararon pérdidas. A pesar de que su volumen de negocio fue superior a 577 millones de euros las siete grandes tecnológicas solo pagaron al fisco español por valor de algo más de un millón de euros, confirmando así que el porcentaje de tributación de las grandes corporaciones apenas supera el 0.2%³⁶.

Los paraísos fiscales son un recurso habitual para la evasión fiscal corporativa. Por ejemplo, decenas de miles de compañías operan desde una pequeña población de Delaware, Wilmington³⁷. Según un estudio que elabora anualmente el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa el 82% de las empresas del Ibex-35 realizan operaciones en paraísos fiscales a través de filiales que incluyen servicios de banca y finanzas, centrales de compra y gestoras de derechos de marca y franquicias. Entre otras: Repsol (38 filiales); Santander (34); BBVA (23); Ferrovial (22); Gas Natural (18); ACS (17). Además de Luxemburgo y Delaware por el que sienten especial predilección las empresas españolas, en donde varias decenas tienen su sede en dos apartados de correos, las islas Caimán y las islas Vírgenes, Suiza o Puerto Rico; Jersey o Panamá... son algunos de los territorios off-shore que permiten opacidad y que habilitan a las grandes corporaciones amparadas en la legalidad fiscal para eludir impuestos. Un escándalo que farisaicamente las autoridades consienten. De hecho, los paraísos fiscales se han convertido en los nodos de la mitad del comercio internacional de bienes y servicios. Los precios de transferencia permiten la optimización fiscal allí donde los impuestos son más bajos. La reubicación de sedes sociales y la elusión posibilita el desarrollo de una “evasión fiscal sin fronteras”. Por ejemplo, en las Islas Caimán hay más Hedge Funds que en todo EE.UU., y en las islas Vírgenes británicas hay 20 veces más sociedades de capital que habitantes. Las industrias de evasión fiscal en Suiza, Luxemburgo, Chipre... son la otra cara de la moneda que procura el desempleo masivo para asegurar una mano de obra barata y la precarización de salarios.

En la medida en que los evasores han ido aumentando, la fiscalidad estatal se ha ido resintiendo cada vez más favoreciendo la acumulación de déficit presupuestario y de deuda. Sin embargo, los recortes y las políticas de austeridad se hacen soportar sobre los asalariados y la población en general. Durante las últimas décadas se ha alterado progresivamente el sistema fiscal en beneficio del capital financiero. Hoy las rentas del capital en los EE.UU. apenas pagan un 15%, alrededor de la mitad de lo que cotizan las rentas del trabajo y ninguno de los 400 mayores contribuyentes pagaron más del 35% en impuestos³⁸. Además, el salario en EE.UU. en relación a su capacidad de compra se ha ido devaluando casi 1/3 desde 1970.

2.3. El dumping político

2.3.1. La puerta giratoria

Las políticas públicas que benefician de una manera tan evidente a las grandes corporaciones guardan relación con la influencia que las transnacionales y algunos grandes conglomerados financieros han alcanzado sobre las administraciones públicas. Representantes de “los mercados” y de la industria financiera son sistemáticamente promovidos a las más altas tareas públicas y muchos de los más altos dirigentes públicos, al concluir sus mandatos son fichados

³⁵ Mallet, Jean-Baptiste. “Amazón, el reverso de la pantalla”. Le Monde Diplomatique (ed. en castellano). Noviembre 2013, pp.1 y 22-23.

³⁶ Vid., El País de 18/01/14 donde se hace público que las siete grandes corporaciones: Google, Apple, Amazon, Facebook, Yahoo, eBay y Microsoft apenas tributan en España.

³⁷ En Wilmington, Delaware, tienen su sede 65.000 empresas. Entre las compañías del IBEX, 437 empresas tienen filiales en paraísos fiscales. De ellas 115 en Delaware y un 70% precisamente en Wilmington, en concreto en dos direcciones postales. Vid., el artículo de Ana Medina en Expansión de 11/02/2011 que recoge datos de 2009.

³⁸ Vid., artículo de Serge Hadimi, supra op. cit.

por las grandes corporaciones. Este circuito de poder explica el por qué de muchas políticas de Estado, la orientación de la UE y el rumbo de la globalización. El paso de representantes de los intereses de las grandes corporaciones desde el sector privado al público se ha intensificado enormemente en las dos últimas décadas. Los mercados, es decir, la oligarquía económica que representan las grandes corporaciones, promueven a sus representantes en aquellos puestos públicos que puedan condicionar en su favor las políticas de Estados y organizaciones internacionales. En EE.UU., por ejemplo, el Departamento del Tesoro durante la última década, casi sin interrupción, ha estado en manos de representantes de Wall Street. En concreto, un director ejecutivo de Goldman Sachs, Hank Paulson, reconvertido en Secretario del Tesoro, facilitó el mayor regalo financiero de la historia: el rescate de la banca americana a cargo del contribuyente en septiembre de 2008 por un valor de 700 mil millones de dólares. Con anterioridad Paulson había sido miembro del directorio de gobernadores del FMI y director ejecutivo de Goldman Sachs. Su sucesor como Secretario del Tesoro (ministro de Finanzas), Timothy Geitner, también había trabajado para el FMI y el Banco de la Reserva Federal de Nueva York después de trabajar para Kissinger Asociados, donde comenzó su carrera. Su mentor fue Larry Summers quien siendo Secretario del Tesoro con Clinton intensificó la puerta a la desregulación de los mercados y fue premiado al concluir su mandato con la presidencia de la Universidad de Harvard. Su antecesor, Robert Rubin, había trabajado como director ejecutivo de Goldman Sachs y tras dejar la administración fue encumbrado al cargo de director y consejero de Citigroup. Al retirarse en 2009 recibió una gratificación de 126 millones de dólares.

En Europa el actual presidente del BCE, Mario Dragui, fue con anterioridad director ejecutivo del Banco Mundial y vicepresidente para Europa de... Goldman Sachs. Y en España el actual ministro de economía Luis de Guindos fue previamente director para la península ibérica de la banca de inversión Lehman Brothers hasta su bancarrota en 2008. Posteriormente fue responsable de la división financiera de PricewaterhouseCoopers, otra de las empresas de servicios de las grandes corporaciones. Rodrigo Rato, quien también fue ministro de economía español, tras dejar de serlo, fue promovido a director gerente del FMI y luego nombrado presidente de Bankia, el mayor fiasco financiero de la historia de España³⁹. En Italia Mario Monti antes que primer ministro fue asesor de Goldman Sachs y comisario europeo. En Holanda el exministro de finanzas, Gerrit Zalm, se convirtió en el director ejecutivo del banco ABN Amro. La globalización está derivando hacia un modelo global de oligarquización de la economía y de la política donde las grandes corporaciones manejan también las instituciones internacionales que como el FMI o el Banco Mundial, o la OMC, conducen la globalización. Recientemente, por ejemplo, el FMI ha sugerido bajar en España el salario mínimo de 645 euros mensuales, "para incentivar la contratación de jóvenes"⁴⁰. Sin embargo, su directora, Christine Lagarde, que previamente fue Comisaria Europea de Finanzas y antes ministra francesa de Economía, Finanzas y Trabajo y que inició su carrera en la gran consultoría jurídica americana Baker&McKensley de la que llegó a ser directora, tiene con el FMI un contrato de 324.000 euros netos al año, además de un suplemento para gastos de representación de otros 58.000 euros anuales, todos libres de impuestos: un 11% más de lo que percibía su antecesor en el puesto⁴¹.

Por esa puerta giratoria circula también un número creciente de políticos que tras dejar sus cargos pasan a trabajar para esas corporaciones, bien como asesores o mediante invitaciones a un circuito de conferencias que esas corporaciones pagan en decenas de miles de euros, una suerte de sobornos en diferido. La oligarquización de la política mediante el "fichaje" por las grandes corporaciones de los dirigentes de las burocracias partitocráticas más relevantes al término de sus mandatos públicos es un fenómeno cada vez más frecuente. Un número creciente de dirigentes políticos para tratar de mantener los privilegios y el status que el poder público ofrece al máximo nivel, se ponen "al jubilarse" al servicio de las grandes corporaciones.

³⁹ Ahora es asesor de Telefónica.

⁴⁰ Vid., El País de 14/07/2014.

⁴¹ Datos en Público de 05/07/2011.

Como los deportistas de élite, los dirigentes políticos una vez llegados a la cumbre de sus carreras, suelen tener una vida breve. Pero su cooptación en consejos de administración de grandes empresas o como asesores les reporta beneficios millonarios que les permiten seguir disfrutando de los privilegios a los que accedieron mientras tuvieron responsabilidades públicas. Evidentemente, para prolongar esas vidas de lujo deben, mientras están en los cargos, favorecer y “simpatizar” con los intereses de sus futuros empleadores. Se trata de una forma de corrupción tan descarada como habitual. Por mencionar sólo algunos ejemplos muy conocidos: El canciller alemán Schröder pasó a trabajar para la multinacional rusa Gazprom, y su sucesor como candidato a canciller de la socialdemocracia alemana y antiguo ministro de Finanzas, Peer Steinbrück, recibió invitaciones de Deutsche Bank, Citigroup, BNP Paribas y JP Morgan para dar conferencias por 15-25 mil euros la sesión. El antiguo ministro de Economía y Trabajo alemán, Wolfgang Clement, promotor de los minijobs fue reubicado como consejero de Adecco, la mayor empresa de trabajo temporal, y asesor de Citygroup. Mientras que entre 1949 y 1999 solo 5 de 20 secretarios de economía alemanes se incorporaron a grandes empresas privadas, desde el año 2000 de ocho siete lo han hecho. En el Reino Unido, el representante de la “tercera vía”, Tony Blair, tras dejar de ser primer ministro ha acumulado un patrimonio millonario como consejero corporativo de J.P. Morgan y como conferenciante internacional de las grandes corporaciones que le pagan hasta cien mil euros por sesión. En Bélgica el otrora sempiterno ministro Dehousse, se convirtió en miembro del Consejo de Dexia, y el ex primer ministro italiano Amato de Deutsche Bank. Sarkozy, quién garantizó la exención fiscal a las inversiones inmobiliarias cataríes es ahora asesor de las monarquías del Golfo. Felipe González ha sido durante años seguidor internacional y consejero de Gas Natural Fenosa “por interés intelectual en el mercado de la energía”.

En un sentido inverso, la puerta giratoria ha servido, tal como el fiasco de las cajas de ahorro o la privatización de empresas estatales en España pone de manifiesto, para que las oligarquías partidocráticas se apoderaran del control de grandes empresas y entidades financieras colocando en su dirección a amiguetes “del colegio” o personas de su confianza. Casos como los de Bankia o Telefónica, cuyos respectivos presidentes, tras las privatizaciones fueron promovidas por voluntad del expresidente de Gobierno y antiguo compañero de pupitre, Jose María Aznar. Esas hazañas han supuesto también el final de entidades centenarias que fueron erigidas con el ahorro de millones de ciudadanos cuyos gigantescos rescates se han hecho, faltaría más, a cuenta del contribuyente y con dinero público para posteriormente ser malvendidas al capital privado, como Novacaixa o Catalunya Banc⁴². En España el Estado sólo ha recuperado un 4% del rescate bancario⁴³ y la reconversión de las Cajas de Ahorros en Fundaciones cuyos patronatos serán configurados por cooptación ha hecho desaparecer los anteriores controles de asambleas. Los traslados desde la economía pública a la banca privada o en sentido opuesto desde el sector privado al público, se completan con los trasposos internos: de una agencia de calificación a un banco; de una agencia de supervisión bursátil a un fondo de inversión; de una junta directiva de una compañía a la junta directiva de otra compañía, de una auditoría a una agencia de calificación.

2.3.2. Wall Street

El dominio del capitalismo financiero en el marco de la globalización merece que le dediquemos a esta cuestión un apartado particular. Desde su epicentro neoyorquino “El Mercado” guía la globalización a través de un complejo que hasta la crisis de septiembre de 2008 era dominado por: 5 bancos financieros: Goldman Sachs, Morgan Stanley, Lehman

⁴² Datos en El País de 21/07/2014. “El Estado pierde unos 11.500 millones al vender Catalunya Banc al BBVA”, por Iñigo Barrón. El Estado incluso se compromete a afrontar los litigios de Catalunya Banc tras su venta y su presidente, el ex-ministro socialista Narcís Serra, dobló sus ingresos a cerca de 250.000 euros anuales. Datos recogidos por Ander Goiri “Narcís Serra el socialista que se dobló el sueldo mientras Catalunya Banc se hundía bajo su presidencia” en El Correo de 23/07/2014. En el caso de NovaCaixa en Galicia, el Estado tras inyectar 9.000 millones la vendió a un grupo bancario venezolano por cerca de mil millones.

⁴³ Vid., datos en el País de 22/07/2014 que cifra las ayudas en más de 100.000 millones de euros si se cuentan las garantías.



Brothers, Merrill Lynch y Bear Stearns, los tres últimos ya desaparecidos; por dos conglomerados financieros: Citigroup y JP Morgan Chase que tras las fusiones son hoy aún más grandes; por tres aseguradoras de valores: AIG, MBIA y AMBAC que ahora, tras la desaparición de AIG son dos. Y por tres agencias de valoración: Moody's; Standard & Poor's y Fitch. Ese pequeño grupo oligárquico ha sido el responsable de la gran estafa planetaria desarrollada durante las últimas décadas. Sus responsables promovieron sucesivas burbujas especulativas para configurar activos "tóxicos" con los que poder comercializar y procurarse enormes beneficios. Sus encubridores políticos no sólo han provocado terribles pérdidas al patrimonio público, también han garantizado impunidad sin que sus causantes asumieran riesgos. Las políticas de austeridad que se imponen para cubrir deudas pretenden ignorar que los créditos masivos que se ofrecían eran financieramente temerarios. Wall Street es también la cantera política más importante del planeta. Exportan e incorporan agentes políticos a/y de los principales centros de poder.

El gigantismo que ha alcanzado la industria financiera y el descontrol de su funcionamiento es relativamente reciente. Uno de los grandes conglomerados, Morgan Stanley, a principios de los años 70 contaba con apenas cien empleados, una sola oficina y 12 millones de dólares de capital. Hoy cuenta con más de cincuenta mil empleados, miles de millones de capital y oficinas por todo el mundo. Fue a partir de los años 80 durante la presidencia de Ronald Reagan y el mandato de Margaret Thatcher que Wall Street y la City se reafirmaron como los centros neurálgicos del poder económico y establecieron las bases contemporáneas del dominio del capitalismo financiero. Desde el nombramiento de Donald Reagan, CEO de Merrill Lynch, para ocupar la Secretaría del Tesoro en 1981, puede decirse que Wall Street ha ido dirigiendo sin interrupción la política económica del gobierno americano. En los 90 con Robert Rubin, CEO de Goldman Sachs, director del consejo económico nacional de la Casa Blanca y secretario del tesoro con Bill Clinton; y con Greenspan y su sucesor Ben Bernanke como presidentes de la Reserva Federal quienes aseguraron la desregulación y eclosión del mercado de derivados. Un período, 1987-2014, que en su conjunto abarca ininterrumpidamente todas las presidencias americanas desde Reagan hasta Obama, siendo la de Clinton particularmente importante para el desarrollo del capitalismo financiero.

El dogma neoliberal de la autorregulación del Mercado ha sido insistentemente propagado por un buen número de académicos y periodistas, muchos de ellos a sueldo de grandes bancos y empresas. El credo sobre "la mano invisible del mercado", la expansión del crédito y una feroz oposición regulatoria han favorecido sucesivas burbujas financieras. Sus explosiones han provocado un endeudamiento sin precedentes. Para transformar las deudas privadas en déficit público, bancos de inversión como Goldman Sachs, CitiGroup, JP Morgan, Deutsche Bank... han cooptado los organismos americanos de supervisión y control bancarios como la SEC y la CFCT, y han manipulado el funcionamiento del Banco Central Europeo y buena parte de los ministerios de Economía y Finanzas en la UE. Durante años gobiernos y administraciones públicas han consentido la manipulación de una burbuja inmobiliaria y la reconversión de hipotecas subprime en "valores tóxicos de destrucción masiva". Un negocio especulativo que ha contaminado el circuito financiero a través de la ingeniería de valores como los denominados "CDOs". Se ha permitido a los bancos secundarizar la economía productiva y especular con contratos de seguros de hipoteca sin tener que respaldar esos riesgos con reservas. Un timo que ha contado con la complicidad de las agencias calificadoras: Muddys, S&P, Fitch, cuyos beneficios se basaban en calificar como valores seguros a activos y empresas que eran según sus diseñadores: "una porquería y una basura". Fannie Mae y Freddie Marc, las principales inmobiliarias americanas antes de ser nacionalizadas contaban con una calificación de A2; como Lehman Brothers o AIG días antes de su colapso.

La política anti regulatoria permitió en 2004 el apalancamiento sin límite de los bancos, que llegó a alcanzar niveles de 1:33 en 2007. La administración Clinton había permitido, de la mano de Greenspan, el incumplimiento de la ley Glass Steagall que desde 1932 prohibía la especulación con los fondos de bancos de depósitos. En 1999 la ley Gramm-Leach-Bliley autorizó la fusión de Citigroup y Travelers para dar origen al mayor conglomerado financiero mundial: Citigroup, y en 2000 la Ley de Modernización de Derivados, que prohibía su regulación, abrió las puertas a nuevas concentraciones. La crisis de 2008 posibilitó que JP

Morgan Chase absorbiera a Bear Stearns y Bank of America a Merrill Lynch. Previamente, se había consentido que los préstamos por vivienda aumentaran en 10 años de un volumen de 30 mil a 600 mil millones de dólares. El mayor prestamista, Countrywide, que había prestado casi cien mil millones de dólares y ganado más de diez mil millones, fue luego adquirido tras su bancarrota por Bank of America. Aunque la Reserva Federal contaba con normativa legal para haber controlado y regulado la industria inmobiliaria, a través de la "Home Ownership and Equity Protection Act" de 1994, Alan Greenspan se negó a utilizarla. Incluso durante el mandato de Christopher Cox como presidente de la SEC se despidieron a 146 inspectores hasta vaciar a la agencia federal de recursos de investigación y control. El principal valedor en el Senado de la política anti regulatoria de derivados, Phill Gramm, luego se convertiría en vice presidente de UBS, una de las principales bancas de inversión.

A pesar de que ya a principios de la década de dos mil, tras la burbuja tecnológica, los grandes bancos de Wall Street habían sido multados por diferentes conductas: manipulaciones contables, soborno a funcionarios, blanqueo, o promover la evasión fiscal... dado lo irrisorio de las sanciones en relación a sus beneficios, su comportamiento posterior fue mucho peor. El negocio especulativo que las grandes bancas de inversión organizaron sobre la base de las hipotecas de alto riesgo, otras deudas de crédito y préstamos estudiantiles a través de CDOs calificados mayoritariamente como Triple A alcanzó en los años siguientes proporciones descomunales y generó billones de beneficios a unas pocas empresas. Por ejemplo, la división de productos financieros de AIG con sede en Londres, gracias a la no regulación de derivados, llegó a emitir 500 mil millones de dólares en seguros para cubrir pérdidas sin tener que respaldarlos con reservas. Una cantidad casi equivalente al doble del valor de todos los presupuestos de Euskadi acumulados desde 1980 hasta 2014. Goldman Sachs, cuyo director ejecutivo, Hank Paulson, fue nombrado por el presidente Bush Secretario del Tesoro en mayo de 2006, llegó a cubrir préstamos hipotecarios por valor del 99.4% de la propiedad, calificados luego como valores Triple A. Incluso en 2007 Goldman Sachs empezó a especular contra sus propios productos financieros, dado que sabía que millones de esas hipotecas no se pagarían. Un negocio que por ejemplo a los 450 empleados por AIGFD en Londres les procuró tres mil quinientos millones de dólares entre 2000 y 2007.

El rescate con fondos públicos de la industria financiera costó al contribuyente americano 700 mil millones de dólares y solo el de AIG cerca de 100 mil millones. En Europa el rescate bancario ya ha supuesto decenas de miles de millones de euros y aún no ha concluido a la espera de la próxima supervisión bancaria del BCE. Pero tras la debacle la administración Obama volvió a configurar un gobierno de Wall Street confirmando a Ben Bernanke en la Fed y designando a Larry Summers como principal asesor económico. Summers había sido anteriormente economista jefe del Banco Mundial y Secretario del Tesoro con Clinton. Obama también nombró a Timothy Geithner, el inane supervisor de la Reserva Federal de Nueva York durante el bucle especulativo como... Secretario del Tesoro. Para jefe de la Comisión de Compraventa de Futuros Obama designó a Gary Gensler, otro exejecutivo de Goldman y para la SEC a Mary Schapiro que había sido la directora del órgano autoregulator de los bancos de inversión. En su segundo mandato Obama ha sustituido en la Fed a Bernanke por Janet Yellen, un movimiento que tal vez signifique que por fin se deja de poner a los zorros cuidando el gallinero. Sin embargo, el precedente de Mary Jo White, aupada en 2013 a la dirección de la SEC no refleja un cambio de paradigma, sino más bien otro ejemplo de la "puerta giratoria" que convierte a los representantes del sector financiero en responsables de controlar/proteger a "los mercados". En claro contraste con sus poses retóricas, Obama guarda total pleitesía a Wall Street, principal valedor financiero de sus dos campañas presidenciales.

3. Bases para una nueva Europa

3.1. La oligarquización de la economía y de la política como antiparadigma democrático

El modelo de globalización neoliberal que está orientando el proceso de integración europeo favorece la oligarquización económica y política, de la UE. La mundialización del Mercado no



ha venido acompañada de una estructura política internacional que controlara democráticamente su funcionamiento. Por el contrario, las fuerzas dominantes en el mercado global han sido capaces de imponerse a las estructuras políticas nacionales y las han puesto mediante la cooptación de sus agentes a su servicio. La consecuencia ha sido tanto una oligarquización de la economía como de la política. En Europa y Norte América las políticas neoliberales han ido reduciendo la capacidad adquisitiva de la población congelando los salarios de la mayoría y disminuyendo los recursos públicos con una política fiscal favorable a las rentas del capital. A través del apoyo al crédito fácil han conducido, con la crisis, a una deuda pública y privada galopante. Las políticas de privatizaciones en sectores como salud, educación o vivienda han promovido burbujas especulativas que han exigido una masiva demanda de crédito y han agigantado el negocio bancario. En EE.UU. los créditos educativos se han convertido en un sector de negocio de primer orden, superando al de las hipotecas inmobiliarias. En el Reino Unido donde se promueven políticas similares algunos estudios estiman que la mayoría de los estudiantes universitarios no podrán pagar sus deudas hasta pasados treinta años⁴⁴. En España la burbuja inmobiliaria ha justificado que las hipotecas por vivienda frecuentemente se suscriban por 30 o 40 años. En ese contexto, las relaciones entre acreedores y deudores han resultado muy favorables a la industria financiera. Mientras los bancos en la UE recibían ayudas de cerca de medio billón de euros de euros para rescatar al sistema financiero, las hipotecas basura o los desahucios en España eran la norma. De hecho, las entidades bancarias se quedaron en España con 50.000 viviendas en 2013, en sus 4/5 partes primera vivienda⁴⁵.

Las desigualdades entre los que se benefician del “liberalismo” globalizador y quienes lo padecen no cesan de aumentar. Algunos ejemplos resultan ilustrativos. Según Oxfam las 5 familias más ricas del Reino Unido igualan los recursos del 20% más pobre y 85 multimillonarios igualan en recursos económicos a cerca de la mitad de la población mundial, 3.500 millones de personas⁴⁶. Mientras en la considerada mayor urbe del planeta, São Paulo, los niños anuncio ganan menos de 1 dólar a la hora en jornadas de 10 horas diarias a la intemperie⁴⁷, en el centro del corazón financiero del planeta, el 1% de la población americana acumula el 35% de la riqueza⁴⁸. Mientras miles de millones de trabajadores tienen dificultades para llegar a finales de mes, la corrupción del *star system* se generaliza con la colaboración de una clase política corrupta que posibilita la transición de un Estado social a una sociedad dual de mercado. Un proceso que concentra cada vez más recursos y poder en manos de un pequeño círculo de organizaciones, instituciones y familias que al mismo tiempo eluden fiscalmente una inmensa cantidad de recursos. Los integrantes de esos círculos privilegiados parecen ir configurando una suerte de nuevo estamento de dimensión planetaria. Un *star system* mundial del que formarían parte un reducido número de personas representantes de los poderes económicos y políticos que dominan la globalización. El mundo del fútbol, el deporte más popular y uno de sus clubes más poderosos, FC Barcelona, ilustran la dualidad que acompaña a este modelo de globalización. Así, el futbolista mejor pagado, Lionel Messi, adscrito al mismo club, había ocultado a Hacienda decenas de millones de euros durante años⁴⁹ y la publicidad de su

⁴⁴ Datos recogidos en The Guardian de 10/04/2014, “University students will be repaying loans into their 50s, say researchers”.

⁴⁵ Datos recogidos en El País de 19/05/2014 por Álvaro Romero, “Los bancos se quedaron con cerca de 50.000 viviendas por impago en 2013”.

⁴⁶ Datos recogidos en The Guardian de 17/03/2014.

⁴⁷ Datos de Raquel seco y María Martín en El País de 20/05/2014, “Niño anuncio vende casa”.

⁴⁸ Datos recogidos por Steven Erlanger en The New York Times de 19/04/2014, “Taking on Adam Smith (and Karl Marx)”.

⁴⁹ Messi ha pagado a Hacienda 53 millones de euros en un sólo año, una cantidad correspondiente a sucesivos ejercicios fiscales y que le ha convertido en el mayor contribuyente tras haber sido imputado por fraude fiscal continuado. ABC y Mundo Deportivo de 17/07/2014. Su padre había sido investigado por lavado de dinero del narcotráfico relacionado con la gira “Messi & Friends” organizada por una empresa colombiana con aparentes fines benéficos. Vid., The Huffington Post de 16/12/2013.

camiseta, Qatar Foundation⁵⁰, hace referencia a una dictadura a quien la FIFA ha encargado el Mundial de Fútbol de 2022 bajo sospechas de corrupción⁵¹. Qatar es una monarquía absoluta que, sin sindicatos ni salario mínimo, paga a los trabajadores extranjeros que construyen sus estadios 0.5 euros a la hora por jornadas de 10/12 horas seis días a la semana con temperaturas, a veces de 55⁵². En ese disparate global, un personaje como el expresidente del club, Joan Laporta, reconvertido en político, confirmó ante un Juzgado que había cobrado 10 millones de euros por asesorar (sic) a un oligarca uzbeko apasionado del balompié⁵³.

Esa oligarquización global tiene también su reflejo en la institucionalización de Europa y está conduciendo al proceso de integración hacia un desarrollo muy alejado de unos fundamentos democráticos sociales. La troika del dumping salarial, fiscal y político está conduciendo al desmoronamiento de las sociedades occidentales privadas de empleo, recursos y democracia. Recuperar las bases democráticas y sociales en la Unión Europea implica favorecer un cambio en muchas políticas y una renovación de sus políticos. Un giro, en mi opinión que debe abordarse con urgencia, antes de que el distanciamiento ciudadano arruine el proyecto europeo. La deriva europea ha sido favorecida por una acumulación de factores, como la desaparición de aquella generación europea de pioneros que apoyó con su sacrificio, desde las ruinas de la II Guerra Mundial, el proceso de integración. Aunque las siguientes generaciones hemos seguido promoviendo su avance, en las dos últimas décadas, a pesar de las reformas, se ha producido un claro deterioro y estancamiento del sentimiento de comunidad europea. Si bien es indudable que el actual Tratado de Lisboa establece un marco de integración mucho mayor que el pretérito Tratado de la Comunidad Económica Europea y que los poderes de la instituciones europeas y sus áreas de competencias son mucho mayores que antaño, sin embargo, el diseño de la estructura política de la integración se ha demostrado defectuoso e inadecuado. La falta de voluntad de los Estados nacionales a ceder mayores cotas de soberanía ha constituido un grave error político. La Unión Monetaria diseñada en Maastricht, tal y como la crisis del euro ha puesto en evidencia, requería de una unión bancaria, fiscal, y presupuestaria, es decir, de una Unión Económica, de una Unión Social con un fundamento democrático. Es decir, necesita una Federación Europea.

Sin embargo, el Consejo Europeo es un ejemplo palmario del deslizamiento de la UE hacia un modelo oligárquico. Aunque el artículo 10.1 del Tratado de la Unión asegura que “el funcionamiento de la Unión se basará en la democracia representativa”, a partir de Maastricht el Consejo Europeo se ha convertido en el auténtico centro de poder de la UE. De esa manera, una treintena de personas cuyas reuniones no son públicas y que escapan a un control parlamentario definen las orientaciones y prioridades políticas de la Unión. Además, aunque sus decisiones no tengan forma jurídica condicionan las políticas europeas de los Estados Miembros. El Consejo Europeo, andando el tiempo, ha ido disipando las funciones de la Comisión como motor de la UE. También ha dejado en un segundo plano al Parlamento Europeo e incluso al Consejo de Ministros. Sus “recomendaciones” terminan convirtiéndose en normas estatales a través de posteriores tratados internacionales, reglamentos o directivas europeas. Los presupuestos de los parlamentos nacionales, la ley anual más importante, han pasado a ser supervisados y controlados por la Comisión Europea con anterioridad a su tramitación parlamentaria en los Estados Miembros. Una facultad de fiscalización que no existe en los Estados federales. Así, en EE.UU. Washington no puede controlar el presupuesto de ningún Estado de la Unión. Pero aquí, vivimos la paradoja de una política (europea) sin democracia y una democracia (estatal) sin política. La ciudadanía europea no puede elegir o cambiar un gobierno europeo a través de las elecciones al Parlamento Europeo pero sus

⁵⁰ A cambio de lucir su publicidad durante 5 años, el Barça cobrará de Qatar 165 millones de euros, convirtiéndose en el club líder en ingresos por patrocinio. Su presidente, Sandro Rosell, había previamente cerrado acuerdos privados con ese país mediante su empresa Bonus Sport Marketing. Vid., Expansión.com de 11/12/2012

⁵¹ Vid., La Vanguardia de 02/06/2014.

⁵² Datos recogidos en El País de 22/07/2014, “Trabajar hasta la muerte en Qatar” por Matteo Fagotto.

⁵³ Vid., El País de 10/10/2011.

gobiernos estatales siguen las orientaciones del Consejo Europeo. También la designación de los miembros de la Comisión Europea sigue dependiendo en gran medida del cabildeo en el Consejo Europeo. Aunque por primera vez las elecciones europeas de mayo de 2014 han posibilitado que los electores manifestaran sus preferencias sobre algunos candidatos, aunque de manera indirecta dado que aún no contamos con listas europeas, la elección del Parlamento Europeo sigue sin valer para decidir la orientación de un gobierno europeo.

También el Banco Central Europeo es otra institución de carácter oligárquico donde un pequeño número de personas toman decisiones que afectan a los Estados Miembros y sus ciudadanos sin estar sujetos a responsabilidad política o control representativo. A diferencia de otros bancos centrales, el BCE no puede prestar directamente a los Estados, sino a la banca privada. Ese diferencial ofrece un jugoso negocio del que se viene aprovechando la industria financiera⁵⁴. Dado que la UE tampoco cuenta con un tesoro público europeo ese marco institucional facilita la especulación financiera “de los mercados” tal y como ha venido ocurriendo durante la crisis del euro. Como financieramente la UE depende de las aportaciones de los Estados Miembros, quién más aporta, Alemania (o el Deutsche Bank), elige la partitura. Desde hace algunos años el tradicional binomio franco-alemán ha sido sustituido por una suerte de directorio germano. También las decisiones del Consejo de Ministros de la UE sirven para puentear a los parlamentos estatales⁵⁵ como diversas crisis internacionales han puesto en evidencia con un resultado nefasto para los intereses europeos y sus aliados, como en Ucrania⁵⁶.

La falta de un poder federal dotado de recursos conlleva que sus instituciones dependan de los Estados Miembros, auténticos “señores” de la UE. Esa dependencia implica una minorización permanente de la UE cuyo papel *intra muris* es la una suerte de mayordomo al servicio de los Estados. Por otro lado, la UE representa una fórmula política que se aleja de un modelo de democracia representativa y social pero que somete a buena parte de las políticas de los Estados Miembros a una dirección oligárquica. Las democracias estatales quedan condicionadas por las decisiones de las instituciones de la UE que operan al margen de un marco democrático. Semejante “tejemaneje” se justifica aludiendo a la complejidad de la integración. Pero las dificultades que acompañan a la diversidad cultural y a la fragmentación política europea se han convertido en una coartada oligárquica. La UE ha dejado de ser percibida como un marco político-económico de bienestar y la actuación de sus instituciones durante la denominada crisis del euro ha sido penosa. En particular, en Grecia y Chipre, la población ha interpretado que las instituciones europeas de la mano del FMI se comportaban como un instrumento al servicio de los poderes financieros y su desafección es ya muy mayoritaria. El futuro de la integración está en juego y su legitimación democrática dependerá de un cambio desde un paradigma oligárquico a otro democrático y social.

3.2. Medidas para orientar democrática y socialmente a la UE

A mi juicio, la UE debe cambiar urgentemente de paradigma. En lugar de ser un instrumento de oligarquización política y económica debe transformarse en un marco que garantice la democracia y adecue a Europa a las dimensiones que demanda la globalización. Voy a plantear algunas medidas concretas que entiendo debieran orientar el futuro de la Unión y que podrían resumirse como más Europa social y democrática en un mundo global. La estrategia de la UE para los próximos cinco años de legislatura (2014-2019) debe, a mi juicio, priorizar un rostro social que la reconcilie con su ciudadanía y aleje el fantasma de la eurofobia alimentada por sus políticas de austeridad. Debe adoptar medidas que favorezcan el empleo, en especial de su juventud, asociándola a un proyecto de futuro. El presupuesto de 6 mil millones de euros del programa de garantía juvenil europeo, inspirado en la experiencia finlandesa, requiere de

⁵⁴ Vid., La Vanguardia de 15/07/2014 donde se informa que el BCE presta dinero a los bancos al 0'15%.

⁵⁵ Vid., El País de 20/01/2014.

⁵⁶ Vid., “Europa Rehén” artículo de Sami Naïr en El País de 7/3/2014.

muchos más recursos. También hacen falta muchos más para universalizar otros programas educativos, como Erasmus, que debieran extenderse a otros sectores profesionales. Además, las instituciones europeas en lugar de colaborar con el modelo neoliberal de globalización al servicio de los intereses de las grandes corporaciones, deben favorecer una política de empleo y formación que ofrezca dignidad al trabajo y en consecuencia se oponga a su precarización y “a trabajar para ser pobre”. Si un salario por 8 horas de trabajo diarios a la semana no es suficiente para vivir no debería de poder ofrecerse legalmente. Tampoco consentir en el territorio de la UE la comercialización de productos elaborados al margen de las condiciones laborales vigentes que incumplan, entre otras las normas que protegen del trabajo infantil o medioambientales, que atenten contra la seguridad o la dignidad de las personas. Europa debe invertir en inspecciones y mecanismos internacionales de control para garantizar con efectividad el respeto a los derechos de los trabajadores y la dignidad de los consumidores. Hasta la fecha, las organizaciones que supervisan el comercio internacional o quienes lo promocionan, como la OMC, no lo han hecho.

Por el contrario, en un contexto global la producción se ha desarticulado y la manufacturación de un producto frecuentemente implica la participación en fases sucesivas de diferentes empresas en distintos países. Se trata así no sólo de reducir costes, también de eludir controles y registros. La subcontratación se ha convertido en la norma que guía la explotación de seres humanos en el planeta. Ante estas realidades, el establecimiento de un salario mínimo y máximo⁵⁷ debiera formar parte del debate político de los próximos años. Como el establecimiento de una renta social europea que proteja a toda su población frente a la precarización social. Para procurarse recursos presupuestarios los poderes públicos deben establecer un suelo fiscal que evite la masiva elusión impositiva que practican especialmente las grandes corporaciones y luchar contra el fraude fiscal que se sustenta en los paraísos fiscales mediante un impuesto a las transacciones financieras⁵⁸. Debe combatirse seriamente la impunidad frente a la corrupción que asola a la clase política estableciéndose en límite máximo al ejercicio de funciones públicas y unas limitaciones al tráfico de influencias por “la puerta giratoria”. Cuestiones como el cambio climático o la ayuda al desarrollo también debieran marcar la agenda política. Los índices de emisión de gases a la atmósfera advierten que la UE está fracasando en sus políticas ecológicas. También que la falta de efectividad de las políticas de desarrollo, en particular en África, están conduciendo a unas presiones migratorias que para aliviarse necesitan de otras políticas.

Europa tiene que encabezar una reforma del sistema bancario y poner orden en un sector descontrolado. Los riesgos sistémicos que plantea el sistema financiero son enormes. Valgan algunos ejemplos, como que la cartera de valores de Deutsche Bank es 18 veces el PIB de Alemania⁵⁹, o que en el mercado bursátil el tiempo de propiedad sobre una acción hace dos décadas estaba en 4 años, y hoy es de 22 segundos⁶⁰. La capitalización bursátil mundial ha alcanzado un récord histórico, concentrada en más de 1/3 en EE.UU.⁶¹, y Wall Street sigue actuando más allá de la ley, como si el mercado financiero fuera el nuevo y salvaje oeste⁶². El

⁵⁷ La iniciativa 12:1 fue rechazada en referéndum por los votantes suizos.

⁵⁸ En ese contexto la reciente modificación de la directiva europea 1990/435 sobre fiscalidad entre sociedades madres y filiales es un primer paso para limitar la ingeniería fiscal. En concreto, sobre los denominados préstamos híbridos, una combinación de deudas y capitales contables que facilita la deducción fiscal pues disimula los beneficios entre la sociedad madre y sus filiales en otros países. Los Estados Miembros se han comprometido a trasponer esas modificaciones antes del 31/12/2015.

⁵⁹ Datos recogidos por el Frankfurter Allgemeine Zeitung de 1/6/2014 en “Deutsche Bank hat hohen Derivatestand”.

⁶⁰ Documental “Master of the Universe”.

⁶¹ Datos recogidos por El País de 30/06/2014 por David Fernández en “Las empresas valen más que nunca”.

⁶² Datos recogidos por El País de 20/05/2014, “Credit Suisse se declara culpable de evadir capitales y pagará 1.800 millones de euros a EE.UU.. “Cero, Cero, Cero” de Roberto Saviano advierte sobre las conexiones entre el narcotráfico y el sistema financiero. Una connivencia recurrente entre la droga y los paraísos fiscales y en la que se pueden destacar los casos de Wachovia, adquirido por Wells Fargo en 2008, Bank of America o HSBC que han pagado multas millonarias por blanqueo para eludir sanciones más graves por colaboración.



sistema informático que sobre la base de logaritmos condiciona en milisegundos las ordenes de inversión es materia recurrente de investigación del FBI dadas las ventajas que proporcionan a algunos inversores⁶³.

Democratizar Europa requiere contar con redes comunicativas que configuren un espacio público europeo. Hasta la fecha, tras seis décadas de andadura resulta escandaloso que no haya ni televisiones ni radios europeas, o semanarios o publicaciones periódicas que informen y aproximen a los ciudadanos europeos. Una carencia que no tiene una explicación económica, aún menos en el mundo de la digitalización e internet. No sólo es necesario que las burbujas mediáticas nacionales se europeíen, sino que también se configure una opinión pública europea, imprescindible a toda sociedad democrática, que pueda controlar la actividad política e institucional y orientar el debate ciudadano. Una opinión europea de vocación europeísta resulta imprescindible si se quieren superar los obstáculos integrativos que mantienen los Estados empeñados en sostener una ficticia soberanía nacional. La UE no sólo necesita más competencias, más recursos o nuevas redes comunicativas, también le hace falta una orientación diversa hacia la emigración y el desarrollo⁶⁴, la fiscalidad o los bancos. Sin embargo, a los intereses que dominan la globalización no les interesa una Europa unida y democrática que pudiera ejercer un poder de control. Los enemigos de una Europa federal prefieren un espacio dividido y oligarquizado. A menudo se presentan con un ropaje europeísta cuando en realidad defienden posturas más bien europeizantes.

El mundo eurocéntrico en el que hemos vivido el tiempo histórico durante cerca de los últimos tres mil años está perdiendo su centralidad y auto referencialidad. Las próximas generaciones recibirán una influencia económica y cultural desde oriente en una intensidad sin precedentes. La prospectiva especula que en 2050 Shanghai será la mayor urbe del planeta con 50 millones de habitantes y que ningún Estado europeo figurará entre las diez primeras economías del planeta⁶⁵. Ante una perspectiva de progresiva marginalidad e irrelevancia europea, frente al declive sostenible al que conduce esta fórmula de globalización neoliberal caracterizada en un triple dumping salarial, fiscal y político, el europeísmo debe unir fuerzas y reorientar su proyecto. Apostar por un modelo de integración alternativo que promueva un mercado transatlántico y social alejado de un capitalismo orientalizado y descontrolado. Se trata no de renunciar, sino de dar continuidad a la herencia cultural europea que cristaliza en el estado social y democrático de derecho. Promover un futuro encaminado hacia una Europa federal, democrática y solidaria sostenida en un Contrato Social Europeo. Aún estamos a tiempo.

⁶³ Vid., "Street Cop" de Nicholas Lemann en The New Yorker, 11 November 2013.

⁶⁴ El flujo de inmigración ilegal hacia el sur y el este de Europa es una cuestión europea, no sólo de los Estados fronterizos. Las brutales condiciones del "viaje a Europa" en particular para las mujeres es un infierno del que Europa se despreocupa, como si no tuviera que ver con la deshumanización de su futuro. Vid., "Venden a las mujeres en la frontera" en El País de 18/07/2014 por Ana Carbajosa.

⁶⁵ Vid., thewealthreport2012.net, op. cit.

EUROPA FRENTE A LOS EUROPEOS: POPULISMO, DESEEDUCACIÓN Y ¿MUERTE DE LA POLÍTICA?

Hace unos meses me invitaron a participar en este curso de verano, para contribuir a la reflexión sobre los problemas que Europa genera en el ciudadano, la sensación de cierto rechazo, y la pregunta sobre si existe una deseducación política.

Lo primero que hice fue pensar en el público que se interesaba por este tipo de actos. Lo segundo fue entender lo que se me pedía o se esperaba de mí. Es complicado ampliar la perspectiva de análisis de alguien como yo, que me cuido a la investigación académica y que estoy acostumbrada a escribir textos técnicos. El reto de dar mayor amplitud a las reflexiones es positivo para aportar algunas ideas que puedan mejorar la percepción de la Unión Europea.

Es todo un reto estructurar bien una charla, para esbozar ideas interesantes, sin tratar de reafirmar las creencias de nadie. Esto siempre conlleva insatisfacción. Muchas ideas rondan por tu mente, y la labor de agruparlas es complicada, y más en el momento que vivimos de exceso de información. Por ello, creo que nuestro primer objetivo como ciudadanos es superar lo que yo llamo creencias limitantes de la gente.

El debate europeo, en concreto, está entrando en el terreno de la visceralidad, lo cual en principio no es malo, porque está vinculado a lo más íntimo del ser humano, tiene que ver con los sentimientos y experiencias personales. El problema es cuando estas emociones se solapan sobre la racionalidad, o llevan a la confusión, más cuando existe una cierta tendencia a resaltar lo negativo sobre lo positivo.

Es importante realizar este análisis con honestidad y con capacidad de crítica. Antes de entrar en materia, considero positivo que hoy el debate europeo tenga mayor amplitud.

Los fenómenos que estamos viviendo ahora no son tan nuevos. Ya en 2009, se publicó un libro de Dominique Moisi, en que hablaba de los costes de la cultura del miedo que atenazaba a Europa (el libro era *The Geopolitics of Emotion: How Cultures of Fear, Humiliation, and Hope are Reshaping the World*).

El momento actual es un momento difícil, pero es un logro que 400 millones de europeos hayan podido votar para elegir a sus representantes, algo impensable en 1957, cuando todo empezó. La crisis no ha de convertirse en un momento triste, sino en una ocasión para hacer borrón y cuenta nueva.

La ciudadanía y la realidad política no pueden ser polos opuestos y hay que aplicar correcciones importantes.

Eso es lo que se espera de la colaboración entre países, como por ejemplo la desaparición de los paraísos fiscales, para mí el paradigma y primer objetivo de la cooperación entre gobiernos democráticos. Esto va más allá de los mandatos de los tratados, es decir, no vale escudarse en las limitaciones de los tratados, porque esto es solo cuestión de voluntad política.

¿Qué Estados europeos tienen actualmente interés en la desaparición de los paraísos fiscales? Sobre el tapete serían todos, los 28, pero en la práctica dudamos de que esto sea así. Basta ver Luxemburgo, Reino Unido o incluso Irlanda, que exhiben poca transparencia en esta materia y tienen territorios con fuertes exenciones fiscales. Por tanto, aunque algunos estemos dispuestos a una mayor integración, hay otros problemas, que superan los instrumentos disponibles. Es decir, los instrumentos legales de que se ha dotado la UE a menudo son insuficientes para lograr objetivos loables y deseables.

Esto genera, sin duda, un escepticismo en la opinión pública, incluso un escepticismo entre los propios líderes políticos, que a fin de cuentas son los que tienen la capacidad de dar los pasos necesarios para avanzar. Por tanto, la simpatía que despierta tradicionalmente Europa, el proceso de integración europea, por ejemplo, en nuestro país, está empezando a resentirse.

Ahora bien, no todo es negativo. Para mí, en realidad, es un logro que exista una posición euroescéptica tan marcada, porque significa que el proyecto europeo es cuestionado y que algunos lo ven como una amenaza, y por tanto, la propia integración tendrá que ganarse el apoyo de la gente. Empieza a generar cierto temor, lo cual no es malo. Ahora bien, esta crítica proviene a menudo del populismo, que objetivamente sí es negativo.

Aunque también pienso que se le está dando demasiada relevancia al populismo.

¿Qué entendemos por populismo? El presidente del think-tank youGov decía este mes de julio que el populismo no está relacionado principalmente con la inmigración, sino con la inseguridad socio-económica en Europa.

Existe un cierto consenso académico en torno a la idea de que el populismo tiene tres elementos básicos: un liderazgo carismático y personalista; la apelación a la unidad absoluta del pueblo (en contra del pluralismo); y el cambio en el statu quo o la eliminación de las instituciones, a las que consideran como obstáculos para sus objetivos. Por ello, un elemento constante es el antielitismo, y es aquí donde se cruza el populismo con la Unión Europea. El populismo tiene un appeal para la gente que no entiende el consenso que ha reinado durante mucho tiempo en Europa, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX.

Algunas fuerzas aspiran a desintegrar la UE, que supondría retroceder 70 años en la historia. Y por muchos errores que se hayan cometido, hoy, con una moneda común y una integración financiera global, sería prácticamente imposible volver a una Europa de los Estados-nación sostenible.

Hoy existe un contrato social entre los ciudadanos europeos y sus instituciones. Los gobiernos han cedido muchas cotas de soberanía y los ciudadanos han adquirido nuevos derechos y deberes. Pero el proceso de los sentimientos no se ha desarrollado. En el Tratado de Lisboa se han eliminado ex profeso las alusiones a la bandera y al himno. Ello trasluce el temor de los gobiernos a perder su poder, su dominio territorial. La cuestión es si esta resistencia de los Estados responde a una estrategia de interés nacional (en el sentido que establecía John Locke, el interés propio como motor) o bien si la tradición aglomera al conjunto de la sociedad en torno al Estado, más en la línea de Hume. Probablemente una mezcla de ambos.

El nacionalismo es, por tanto, el gran peligro para Europa. Lo decía Joschka Fischer este mes de junio en un artículo en El País, donde citaba una famosa frase de Mitterrand que decía "el nacionalismo es la guerra".

¿Por qué cada cierto tiempo resurge el extremismo?

Hay un factor ambiente sin duda. Ahora mismo, es muy sencillo denunciar la UE como una organización ineficaz, no sólo incapaz de corregir la crisis, sino incluso responsable de la decadencia económica. También se argumenta que los países miembros del euro han crecido menos que los países no pertenecientes a la moneda única.

Este argumento es falaz. De ahí se inferiría que salir del euro podría ser una solución para evitar la recesión. En Italia hay una campaña promovida por la ultranacionalista Lega Norte que defiende un retorno a la política monetaria nacional, aduciendo que la UE sigue el dictado de Alemania.

Es interesante esta alusión a Alemania, todavía existe en Europa un cierto temor al pangermanismo, y algunos partidos euroescépticos recurren al discurso anti alemán, mientras que el Frente Nacional llega más allá, y asocia el poder de Alemania en Europa al imperialismo norteamericano. Wilders, del Freedom Party (PVV) holandés, considera que existe un *diktat* de la UE, relacionado con los contratos de austeridad que se imponen a los Estados, mientras que el gobierno de su país se ha mostrado reticente a los mecanismos de rescate hacia la periferia. Es una paradoja más entre tantas. El mismo partido de Wilders se queja de la forma en que se llevan los acuerdos del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos. En general, estos partidos estigmatizan la apertura de fronteras, porque aseguran que introducen una competencia que es injusta, por ejemplo ejerciendo una presión en la reducción salarial. Este argumento se utiliza también por la extrema izquierda y entronca con el clásico discurso antiglobalización.

En este sentido, es paradójico que se muestren contrarios a la integración europea, dado que la integración regional, en términos económicos, aumentaría la competitividad y permitiría mantener los salarios.

El proteccionismo se ha vivido en tiempos de la Gran Depresión, que comenzó con el crack bursátil de 1929, y aquella oleada de proteccionismo global que siguió agravó la crisis, y extendió la pobreza, sobre todo a los europeos, fenómeno que se interpreta como la principal causa de la Segunda Guerra Mundial.

En fin, volviendo al momento actual, no parece muy razonable pensar que los líderes europeos hayan renunciado a la soberanía nacional para debilitar a los propios europeos. Este argumento se desmonta por sí solo. Ahora bien, dentro de la rama euroescéptica hay algunas variantes, está la clásica ultraderecha del Frente Nacional francés, la húngara Jobbik y el Amanecer Dorado griego; otro grupo son los nacionalistas como el UKIP británico o el alemán Alternativa; y finalmente la extrema izquierda anti europeísta, representada especialmente por Die Linke en Alemania y Syriza en Grecia. Finalmente, hay un grupo que nada entre dos aguas, pero que también se mueve en el lenguaje del nacionalismo, el realismo y el predominio de los intereses nacionales, los británicos y polacos, el grupo ECR (European Conservatives and Reformists) formado por los tories británicos y Ley y Justicia, de Polonia.

Hay algunos matices. Por ejemplo, el UKIP, que defiende retomar el control fronterizo y el abandono de la UE, asumiendo que Reino Unido podría competir en mejores condiciones en un entorno de globalización y liberalización de la economía.

Como he dicho, un cierre de fronteras siempre se fundamenta en una concepción proteccionista de la economía. Es evidente que tras el euroescepticismo también se esconde un miedo a la globalización. Por ejemplo, la globalización se percibe como una amenaza económica, y para los nacionalistas como una amenaza contra su identidad nacional. La Unión Europea en este sentido, para estos partidos, debilita la identidad nacional y es percibida como un aliado de ese enemigo abstracto que sería la globalización. Sin embargo, esa protección del viejo Estado-nación va en contra de todo el progreso y de las oportunidades masivas de prosperidad que ha supuesto la globalización.

Este discurso no ha calado tanto en países muy castigados por la crisis, como Portugal y España, e incluso Irlanda. En algunos países más prósperos existe ese populismo, por ejemplo, los escandinavos. De hecho, ya hay alguien que ha puesto una etiqueta a ese fenómeno, el sociólogo Erwan Lecoeur, que lo define como un “extremismo de la prosperidad”, que contradice la expectativa de que los países prósperos deberían ser abiertos y tolerantes.



Bien, existen centenares de informes económicos que avalan que el cierre fronterizo es totalmente ineficaz cuando el resto del mundo ha derribado fronteras de carácter económico. Si se considera que la UE no es adecuada para afrontar los retos de la globalización, ¿cómo podría serlo un Estado-nación?

Por tanto, las posiciones nacionalistas se nos revelan tan simplistas que son totalmente irreconciliables con la lógica.

Vamos ahora a valorar qué papel juega la opinión pública

Es importante ver cómo van evolucionando los sentimientos de los ciudadanos. Los últimos eurobarómetros de 2014 señalan una caída en la imagen de la UE. Alrededor de un 30% de los encuestados tiene una imagen positiva de la Unión, mientras que más del 40% son pesimistas sobre el futuro de la integración.

Evidentemente esto supone que toda esta gente va a ser muy receptiva a cualquier discurso político agresivo. Por ahora, además de los argumentos económicos, el discurso antieuropeo está basado también en conceptos ancestrales, étnicos, culturales, tan propios del nacionalismo clásico. Por ejemplo, el FPÖ austriaco especifica en su programa electoral que sólo los inmigrantes que hablen alemán y compartan los valores y la cultura austríaca pueden permanecer en el país. Algunos países centran el discurso xenófobo en la inmigración musulmana. Por ejemplo, en Holanda se considera que el Islam es incompatible con los principios fundamentales de libertad de expresión, pluralismo religioso o separación entre Iglesia y Estado.

Ahora bien, estos principios se dan por sentado y están bien establecidos en la Unión Europea, a través de sus tratados y de sus instituciones. Sin embargo, en el Norte de Europa y también en la secularizada Francia, existe cierta preocupación. En mayo del año pasado, se publicó un estudio amplio del Migration Policy Institute, que apuntaba a la existencia de un temor generalizado en Europa ante la inmigración musulmana, que se considera incapaz de integrarse al estilo de vida europeo.

En este ámbito argumental, el identitario, los partidos de carácter más nacionalista consideran que la muerte de la nación es un drama, y argumentan que es imposible integrar culturalmente a los europeos, lo cual es mucho decir.

Porque precisamente este discurso contrasta frontalmente con la idea de unidad en la diversidad, que es seña de identidad de la construcción europea.

En líneas generales, los euroescépticos se pueden dividir en dos bloques: los que se concentran en la cuestión identitaria y los que resaltan el elemento económico.

En general, los partidos escandinavos se suelen centrar en aspectos identitarios (ven a la inmigración como una amenaza para la homogeneidad de la identidad nacional), mientras que el sur y centro de Europa estos partidos tienden a primar el elemento económico, destacando el coste social y económico de la inmigración, como la Lega Norte italiana.

La presencia de estos partidos en el Parlamento Europeo

En la Alianza de los Conservadores y Reformistas Europeos se unen los torios británicos, que aportan 25 escaños, y los checos, más diputados de otros 14 países, hasta sumar 52 escaños, su ideología es conservadora y euroescéptica. También está el Movimiento por la Europa de las Libertades y la Democracia, que engloba a 13 partidos de 12 Estados, con ideología ultranacionalista, principalmente sostenido en la Liga Norte. El Partido de la Izquierda Europea tiene 23 escaños, y se basa en el comunismo, nutriéndose de Die Linke y Syriza. Y la Alianza Europea por la Libertad, basada en el Frente Nacional, supuestamente de extrema derecha y

las Cinco Estrellas, de Grillo, supuestamente de extrema izquierda. Algunos quedan sin adscripción y hay nuevos pequeños grupos, lo que se traduce en una inoperatividad total y un limbo político. Hemos visto como el PE se convierte para estos partidos en un escenario para resaltar el perfil polemista. Debemos observar si estos partidos están dispuestos a entrar en la dinámica política de las coaliciones con populares (PPE), socialistas (S&D) y liberales (ALDE).

¿Cómo comunicar Europa para contrarrestar este efecto eurófobo?

No nos debemos precipitar a la hora de valorar este vuelco electoral. En realidad la gente no se ha vuelto loca, sino que más bien se trata de una situación coyuntural. En Francia el Frente Nacional ha ido oscilando, atendiendo a la intensidad de las olas migratorias. Ello explica que las clases más vulnerables se decanten por apoyar a estas fuerzas. Además, los líderes de estos partidos atraen audiencias televisivas, y por tanto suelen tener mucha presencia en los medios. Esto ha sido muy evidente en los casos de Farage y de Le Pen, ambos políticos con una brillante oratoria y mucho gancho popular.

En general, el diagnóstico es sencillo, pero la receta para contrarrestar el efecto no es fácil. Transmitir los efectos y beneficios prácticos que la UE tiene para los ciudadanos puede no ser suficiente. Sobre todo porque el marco del debate que usan los euroescépticos no es concreto, sino más bien idealista. Si nos centramos en los logros prácticos de la UE, acabamos cayendo un poco en la doctrina tecnocrática, haciendo que Europa pierda todo su atractivo, esa idea de libertad que venden los partidos populistas, frente al agobiante monstruo que nos vigila desde Bruselas. En este sentido, el enfoque de la Real Politik o explicar los riesgos de la salida de la UE puede no tener la eficacia deseada.

Es un debate mucho más adecuado aquel que aborde nuevos marcos, por ejemplo: 1) el déficit democrático, que tiene que ver con la lejanía entre ciudadanía y poder. En este caso, hay que decir que la principal fuente de este déficit está ahora en los Estados, que son los que deciden ponerse de acuerdo en el Consejo. El Estado es el que ha de explicar las decisiones que toma y por qué ha decidido renunciar a ciertas cotas soberanías, y a menudo con nula transparencia; 2) la globalización y entender que el Estado no tiene herramientas para luchar contra este fenómeno, si no es mediante una gran alianza regional, y, 3) la sostenibilidad del Estado del bienestar. Esto es pura agenda política, si bien existe una confrontación de agendas, en principio una agenda más liberal y otra más socialista. Los Estados miembros ya no son garantes del Estado del bienestar, más allá del anclaje constitucional, que también es el eje de la ciudadanía europea, que iguala a todos los ciudadanos de la UE.

Para entendernos, la autoridad pública de la UE siempre será más poderosa y capaz para enfrentarse por ejemplo a la evasión fiscal. Un impuesto a las transacciones financieras será más eficaz si se aplica en toda la UE que si se aplica en un único Estado.

Rediseñar Europa. Autocrítica

El discurso populista tiene una parte de crítica en parte razonable, debido al anquilosamiento de las instituciones comunitarias. La sensación de pérdida de norte y desorientación que han transmitido los líderes, hace más atractiva la respuesta emocional del populismo. Incluso, el caso de Ucrania ilustra una UE dividida, frente a un Putin con un perfil muy nacionalista que le ha hecho subir muchos enteros en la opinión pública rusa.

La narrativa peligrosa de Putin es la misma narrativa del populismo.

En este sentido, mi intervención aquí, y también la idea que yo tengo de Europa se concreta en recuperar la unión de las instituciones con los ciudadanos. Ello también tiene que ver con que los fines económicos y los políticos vayan de la mano. Para ello, la ciudadanía debe entender la relevancia de la crisis existencial de Europa, que se puede agravar con el populismo.



Para integrar a Europa hace falta una visión política contundente que contradiga estas posiciones. La visión más plausible es la federal, porque de ella tenemos muchas experiencias en el mundo. Es más, se dice que cuando a los electores se les niega la posibilidad de decidir sobre los impuestos y los gastos (como ocurre en la UE, donde no existe un verdadero presupuesto común), los votantes se desentienden en los procesos electorales.

Puntos importantes de la reforma

He hablado antes de la necesidad del examen de conciencia. La propia Unión Europea, a través de sus instituciones, es muy autocrítica. Hay un informe de 2003, el Informe Sapir, avalado por la Comisión donde se da la clave, al indicar que la UE necesita ser más competitiva, critica el exceso de proteccionismo de las leyes europeas, por ejemplo, del sector agrícola, y alaba la política de competencia de la UE, que ha mejorado las posibilidades de las empresas europeas.

En el tema de la inmigración, precisamente el Informe Sapir era muy claro, y sugería que la solución más racional era la inmigración selectiva, es decir que se creara un permiso europeo de residencia y de trabajo, a partir de las necesidades de los mercados laborales. Parecía una solución bastante equitativa, salvaguardando la protección social de los europeos y dando oportunidad a la inmigración, que también es mano de obra, para una UE que envejece a marchas forzadas, sin caer en un cierre de fronteras o en una apertura total, que son inasumibles por las sociedades europeas, con los sistemas de protección social en plena crisis.

Algunos aspectos que señalan los euroescépticos pueden ser útiles para mejorar la arquitectura de la Unión. Ahora bien, hay algunas mentiras premeditadas. Por ejemplo, el partido Conservador británico, actualmente en el poder, reclama repatriar poderes de Bruselas. Imaginemos qué sucedería si uno tras otro los Estados miembros adoptaran esta posición. De hecho, no hay impedimentos para que ello pueda ocurrir. El Tratado de Lisboa permite que los gobiernos puedan recuperar ciertos poderes, y se admite que el tratado se puede revisar, tanto para aumentar como para reducir las competencias de la Unión¹. No es descartable que una reforma de los tratados les confiera más poder, lo cual haría ingobernable al conjunto de la UE, y sería contradictorio con la realidad de que la legislación de la UE tiene primacía sobre las 28 leyes nacionales. Por tanto, hay una permanente sensación de improvisación, y ello debilita el proyecto europeo.

En el terreno ideológico

Reivindico la idea del sueño de Europa, que planteó Jeremy Rifkin en su libro de 2004, partiendo de la idea del sueño americano que había popularizado en 1931, J. Truslow Adams. El sueño de Europa parte del concepto europeo de la revolución europea hacia la Edad Moderna (la reforma protestante y la Ilustración). Si la Edad Moderna dio lugar al Estado-nación, la edad contemporánea reorganiza el concepto político en la gobernanza regional y global, por lo que el proyecto europeo representa los ideales de esta nueva política posmoderna, como ejemplo más avanzado de gobierno transnacional.

La UE se sitúa en un punto de equilibrio entre los dos grandes extremos globales, del individualismo norteamericano y el colectivismo asiático.

¹ (Lo dice el art. 48(2) del Tratado de Lisboa). También tienen los Estados la potestad de pedir a la Comisión la revocación de un acto legislativo (Declaración 18 del TFUE). Por si fuera poco, los parlamentos nacionales pueden bloquear las leyes que vengan de Bruselas, esto lo dice el artículo 12 del Tratado (TFUE, art. 12 y Protocolos 1 y 2), en virtud del principio de subsidiariedad, por lo que un tercio de los parlamentos nacionales, si se ponen de acuerdo, pueden obligar a la Comisión a revisar una propuesta de ley. Se trata de una tarjeta amarilla, que en la práctica es bastante difícil de activar, debido a que los parlamentos han de coordinarse entre ellos.

Oportunidades

Decía que el auge euroescéptico es un problema común que requiere respuesta común. En este sentido, los partidos *mainstream* juegan un papel esencial, situando el debate político en el modelo de sociedad que se quiere para Europa, afrontando los temas que abordan los partidos euroescépticos, desempleo, inmigración y cuestiones “nacionales”. Es importante que estos partidos resalten sus diferencias para no transmitir la idea de que la UE está dirigida por una elite conchabada, alimentando así el argumentario euroescéptico.

Contraargumentos: la UE amenaza las libertades

Uno de los argumentos que peor resiste el mínimo análisis es el liberticida. Algunos partidos acusan a la Unión Europea de ser un peligroso Leviatán, obsesionado con el control de la vida de sus ciudadanos, invasivo con su exceso legislativo. También se critica el celo regulatorio que impide a las empresas desarrollarse y una burocracia que agobia al contribuyente. Todos estos argumentos nunca se ponen en la balanza con los progresos que ha supuesto la integración europea, incluso en el ámbito de las libertades, dado que los documentos fundacionales y tratados resaltan la importancia de la libertad individual, a la que se da tanto peso como a la paz en el territorio continental. De hecho, en la Europa de la posguerra, se consideraba necesario expulsar el fantasma del Estado totalitario e omnipotente, y en este sentido, la redacción del Tratado de Roma resalta la importancia del ciudadano como individuo frente a un Estado-nación, en cuyo nombre se habían desarrollado dos guerras mundiales. El hecho de que los Estados perdieran el pleno control sobre su política comercial, y la eliminación de los obstáculos a la libre circulación es el mayor símbolo de ello, junto con la creación del sistema judicial supranacional, un Tribunal de Justicia de la UE que hoy sigue velando por los derechos individuales, frente a tratos discriminatorios por parte de los Estados, o tendencias monopolísticas, y que regula las relaciones entre los países de la UE.

El libre establecimiento que llegó con el Tratado de Maastricht es también un pilar de la libertad individual, que amplía los horizontes de cada uno de los ciudadanos más allá de sus límites territoriales.

La burocracia

Es cierto que es precisa una reforma institucional. La primera se refiere al papel del Parlamento Europeo, que no es proactivo. Baste decir que su poder se fundamenta en bloquear la firma de tratados internacionales con terceros, vetar las leyes propuestas por Consejo y Comisión, impedir la elección del colegio de comisarios y paralizar el presupuesto de la UE. Precisamente, ha sido muy analizado el papel del Parlamento tras estas elecciones en medio de la polémica actual sobre la presidencia de la Comisión. Por primera vez, las listas electorales al PE incluían la propuesta de un candidato, lo que se ha popularizado en las redes sociales como Spitzenkandidaten, a fin de dar mayor legitimidad a la Comisión. La cuestión es que este debate se ha enmarañado hasta límites insospechados, con Cameron dispuesto a vetar a Juncker y miembros del partido socialista apoyando al propio Juncker, que es del partido popular. El debate se sitúa en un plano parecido a lo que ocurría antes, cuando los candidatos los nombraba el Consejo, un juego de nombres. Lo cierto es que la Comisión nunca ha sido un órgano político estrictamente, sino más bien tecnocrático, envuelta en una pátina de independencia que garantizaba su fortaleza como impulsor de la integración. A menudo la Comisión no ha podido legislar por falta de mayoría en el Consejo. En principio, la Comisión no puede contradecir al Consejo. También hay Estados que siguen considerando que los comisarios representan a sus intereses nacionales. Lo único bueno de todo esto, es que hay mayor transparencia, que los comisarios han de rendir cuentas, y que se ha hecho visible la contienda política. Estos cinco años son una prueba y el reto es que en 2019 haya listas directas y transnacionales, y que el presidente de la Comisión esté sujeto al Parlamento, pero no al Consejo.

Hasta ahora, la Comisión, como iniciadora exclusiva de la legislación de la UE, solo legisla dentro del estricto ámbito de las competencias atribuidas por los Tratados², lleva a cabo un proceso de consultas, generando los famosos **Green Paper o White Paper**, y está obligada a adjuntar a la propuesta una detallada evaluación de impacto (**Impact Assessment**). Hay un contraargumento fácil para combatir la crítica de que la UE impone un exceso de burocracia (lo que se conoce como *red tape* en inglés). La realidad es que los Estados miembros y las administraciones regionales presentan muchas más trabas burocráticas que la propia Unión. El objetivo primordial de la Unión es el buen funcionamiento del mercado único, reduciendo las trabas que imponen los Estados, por lo que cierto control de las autoridades es totalmente inevitable.

Los tribunales

Hemos visto en Reino Unido y en España, recientemente, una serie de quejas ante sentencias europeas que no son del agrado de las opiniones públicas nacionales. Ahora bien, existe una confusión que se suele producir, y es que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos no tiene nada que ver con la Unión Europea, se trata de un tribunal internacional en el marco del Consejo de Europa, por tanto, está formado a partir de un acuerdo entre naciones, y no es supranacional ni tiene un gobierno como tal.

En cambio, el Tribunal de la UE es piedra de toque de la integración. De hecho, sería imposible la existencia de la propia Unión sin este tribunal, ya que es el garante de los tratados, de la igualdad de derechos de la ciudadanía y del mercado interior. En el ámbito de la seguridad y policial, por ejemplo, Reino Unido ha pedido varios opt-outs a la acción del tribunal de la UE, y también tiene exenciones en la Carta de Derechos Fundamentales, igual que Chequia, ya que ambos países negociaron esta exención a cambio de firmar el Tratado de Lisboa. En este caso, se da la paradoja de que están privando de derechos a sus ciudadanos.

Logros europeos

Muchos objetivos políticos se han alcanzado gracias a la UE, el primordial es el mercado único, que facilita la movilidad, la llegada de nuevas inversiones, el consumo de productos de mejor calidad y más baratos. En segundo lugar, los proyectos de investigación sostenibles actualmente gracias a la UE. La propia revista *New Scientist* asegura que la mayor fuente de financiación científica, incluso en el Reino Unido, es el Consejo Europeo de Investigación (ERC). La Comisión orienta las políticas industriales con científicos en plantilla y financia proyectos en los que participen al menos tres Estados miembros. En tercer lugar, la UE posibilita el intercambio universitario, con el objetivo de facilitar la movilidad transfronteriza y los contactos personales entre investigadores. En cuarto lugar, es clave la inversión en infraestructuras de conexión, y el FEDER, fondo de desarrollo regional, de los que España fue receptora neta. Finalmente, el euro, que entronca con el mercado único, y lo consolida, al eliminar las tensiones que producía el sistema cambiario, a pesar de que haya ido acompañado de un rigor monetario, que es duro, pero que ha facilitado la inversión extranjera y que ha reducido la incertidumbre sobre las políticas económicas de algunos Estados con crecimiento más débil, facilitando su mejora en la competitividad. Sin embargo, esto ha implicado un coste para muchas personas, y ese coste no hay disposición a asumirlo, lo cual es comprensible. Por ello, es preciso trabajar en una unión política, en la que se recupere aquella idea de que los Estados fuertes ayudan a los Estados débiles a alcanzar el nivel de los fuertes, hasta que éstos puedan seguir adelante por sí mismos, citando a Roman Herzog, ex presidente de Alemania. Creo que este es el concepto básico que debe sustentar la UE, la idea de la solidaridad para reforzar la responsabilidad, para que los distintos territorios mejoren su nivel de riqueza, con un compromiso firme. Esto se aproxima la idea de libertad y especialización que traería riqueza, tal como defendía Adam Smith en su célebre obra *La riqueza de las naciones*. Hay que romper

² (TUE, art 5) Las competencias que no están atribuidas a la UE competen a los Estados, artículo 4 del TUE.

la tendencia actual, en la que se percibe que la UE empobrece a la gente, y la UE debe ser un acicate para mejorar la competitividad y calidad de vida.

El federalismo

Teniendo en cuenta los efectos de la crisis del euro, mi hipótesis es que profundizar la vía del federalismo es el mejor modo de afrontar el futuro de la UE, en general, y de la eurozona, en particular. La eurozona necesita un contexto de reducción de conflicto. Desde el punto de vista meramente económico son evidentes las razones que nos invitan a defender la construcción federal. Tenemos antecedentes diversos de federaciones exitosas, en lugares donde se dan características geográficas diversas y contextos económicos asimétricos. Un gobierno federal centralizado tendrá una interferencia positiva en la economía. El caso más evidente es el de Estados Unidos. Incluso la pena de muerte está admitida en algunos de los Estados de la federación. En el caso europeo, ningún Estado donde la pena de muerte fuera legal, podría ser miembro de la UE. Fijaos en una paradoja, en términos de derechos y libertades, hay mucha más armonización en la UE que en Estados Unidos. Este ejemplo nos sirve para entender que la federalización no está reñida con la diversidad.

Actualmente, ya existe un proceso de federalización, que se visualiza sobre todo en el Banco Central Europeo, que es el único banco central en el mundo con diseño federal, sin un gobierno federal que lo sustente políticamente. Creo que esta es una de las correcciones que ha de aplicarse en la UEM, en el sentido de dotar de mayor eficacia y legitimidad al sistema.

La eurozona merece un análisis al margen, dado que para completarla es preciso aumentar las competencias comunitarias. La experiencia de otras uniones monetarias, señala la necesidad de la vía federal. Esta es una de las conclusiones consensuada, tanto en el ámbito académico, como en el político. El problema más acuciante es que la revisión del tratado requiere la ratificación en cada uno de los Estados miembros, y en algunos de ellos con la obligatoriedad de convocar un referéndum, lo cual eterniza el proceso. Esto revela ya el anquilosamiento de la UE, tal como la conocemos, en que el Consejo es el gobierno de facto de la Unión.

El discurso proeuropeo es muy claro. El riesgo es que los partidos más moderados cedan a la tentación intergubernamentalista, es decir, a la cooperación, a una UE más tecnocrática. Y resalto especialmente el euro, que por su fuerza simbólica y por los retos políticos que ha implicado, se ha convertido ya en el elemento esencial y más visible de la construcción europea.

Democracia

El sistema europeo es complejo y pretende el equilibrio entre las cuatro instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento y Consejo Europeo). Para la toma de decisiones coexisten dos lógicas, la multilateral, mediante la interacción de estas cuatro instituciones, que tienen carácter supranacional e intergubernamental a la vez, y la unilateral, en el caso de que actúen las instituciones intergubernamentales. Sin embargo, justamente a partir de la crisis del euro, hemos visto hasta qué punto el Tratado de Lisboa ha sido superado por la reforma emprendida en la gobernanza del euro, con un mayor compromiso político. Está por ver si esto tendrá continuidad en el tiempo, o si se producirá una relajación por parte de los gobiernos, una vez se supere la presión tan directa de los mercados.

Es importante, para superar la posible fragmentación entre centro y periferia en el marco de la eurocrisis, que la UE genere un sentimiento compartido, que permita la adhesión ciudadana, en un marco de convergencia, tanto política como económica.

En la actualidad, muchos autores resaltan el potencial de cooperación entre ciudadanos de forma voluntaria, más que entre los propios Estados-nación. Beck introduce el concepto de "política doméstica global" entendida como un proceso. El nacionalismo funcional, que postula



la identificación con la comunidad nacional, se contraponen a la democracia deliberativa europea, basada en el diálogo no coactivo y una democracia posnacional, tal como la define Habermas. Es evidente que hay una nueva relación de poder entre los Estados, y que ha habido avances muy impredecibles antes de la crisis, que el poder ha quedado difuminado y que ninguno de los agentes tiene el monopolio de la información, ni de la toma de decisiones políticas.

Por ello los movimientos eurófobos van contra corriente, y reducen las posibilidades que la UE ofrece a los ciudadanos, en términos de proyección. El enfoque ha de ser global, y no dirigido a proteger los intereses nacionales sin más, porque esto crea una situación perversa, y no una situación ganadora para el conjunto. Ese es el verdadero marco mental que hay que cambiar en la UE. Es la única forma de crear un espacio político común, y para ello los líderes han de adquirir la conciencia de que ya no pueden decidir por sí mismos, que su capacidad de influencia ya no es la que era, estoy pensando sobre todo en Francia y Gran Bretaña, que siempre ejercen su poder y priman el sistema intergubernamental, y de este modo el Consejo se vuelve una institución que defiende los intereses de cada Estado, sin que haya un contrapeso real que defienda los intereses generales europeos. Es imprescindible que el Parlamento y la Comisión hagan ese papel. Es más, la tendencia en la Comisión está siendo últimamente la de elaborar Libros Verdes en lugar de presentar propuestas legislativas.

Otro punto crucial es el de los impuestos, los recursos propios. Hay una expresión americana famosa: *no representation without taxation*. Si la gente paga se interesa y exige, por tanto se implica y exige responsabilidad política. Hay riesgos de que algunos territorios decidan salir de ese tipo de unión, pero de hecho, un estado federal bien definido es preferible al actual sistema tan opaco que nadie entiende.

El futuro de la Unión

En su libro *Is the EU doomed?*, Jan Zielonka afirma que la rigidez institucional agrava los problemas económicos de la UE, y cree que la UE sobrevivirá privada de muchos de sus poderes reales, pero que la integración seguirá adelante por una necesidad pragmática de los Estados. Él cree que el motor integrador serán las ciudades y las regiones. Y yo añado que, por primera vez en la historia, tenemos una generación europeizada. Nunca antes se habían producido debates televisados entre los candidatos a presidir la Comisión Europea, como ha ocurrido esta campaña, entre Schulz y Juncker.

Evidentemente los jóvenes son móviles en Europa, aunque todavía nos falta el reconocimiento de las titulaciones, pero lo importante es que se ha dotado de contenido humano a esa eliminación técnica de las barreras. A partir de aquí, la UE ahora no tiene un horizonte. El hecho de que haya agitación política, insisto, es bueno. Indica que al menos los europeos somos conscientes de que algo ocurre y de que hemos de jugar un papel más importante. Para algunos la preocupación es más identitaria, para otros más económica, pero el trasfondo es común, tiene que ver con la viabilidad del modelo de prosperidad europeo basado en el Estado del bienestar, es decir, que los debates sobre la presión migratoria o la crisis en realidad tienen un tronco común con raíces más profundas, que es el modelo de contrato social que queremos. Como decía Unamuno en *Niebla*, fue don Quijote el que movió la pluma de Cervantes. Hay que tener clara la idea de Europa, porque es la que nos arrastrará hacia una Europa real y ganadora para la mayoría de ciudadanos.

MOVIMIENTOS MIGRATORIOS E IDENTIDADES EUROPEAS: DEL MALESTAR A LA CONVIVENCIA

En recuerdo de Luc de Heusch, gran europeísta, gran antropólogo,
en el primer aniversario de su muerte

Europa como objeto de pensamiento es una constante o manantial inagotable. Al poner sobre la mesa el “pensar Europa” en un curso como éste que celebra su XXVI edición en Donostia lo que proponemos en el fondo, más que una cuestión racional, es un acto emocional de fe europeísta para afirmarnos en Europa como proyecto. A partir de este presupuesto podemos ejercitar la crítica pero sin que ésta suponga el rechazo de Europa como proyecto presente y futuro. Al fin y al cabo Europa no deja de ser en la historia la patria de la crítica ilustrada¹. Yo en este sentido voy a intentar salirme de los caminos trillados y ejercitar la función crítica como un aspecto fundamental de la Modernidad, sin tener que negar por ello el hecho europeo, un logro sin precedentes en la historia continental. Pero, vuelvo a repetir, estar a favor de Europa no significa declinar la función crítica, dimensión esencial del proyecto moderno. Y sobre todo apostar por hacerlo en el modo irónico².

La fluidez demográfica intraeuropea siempre fue una característica de la premodernidad. Recordemos que todos los Estados en los siglos XVI y XVII poseían colonias de comerciantes establecidas en otros, como ocurría con las históricas de genoveses o venecianos. Cuando J.J. Rousseau abandona su ciudad natal, Ginebra, y se dirige a Francia, lo hace con un sentimiento de naturalidad absoluta, de quien sabe que no existen más barreras para sus piernas que el deseo. O cuando los campesinos y artesanos pobres alemanes, flamencos y suizos son atraídos a finales del siglo XVIII a Sierra Morena, transitaban con mucha facilidad entre unos países y otros. Los pasaportes de estas épocas eran más una carta de presentación que una impedimenta. Las barreras fronterizas, antes de la irrupción de una de las primeras manifestaciones de la modernidad como fue el nacionalismo, estaban situadas en el ámbito de creencias religiosas.

Del sistema de las jerarquías antiguas, aristocráticas, con un fuerte componente local, y de las nuevas, con el Estado nacional en lontananza, surgió un sistema cognitivo sobre el otro, al cual se le segregaba por su adhesión o no a un territorio imaginado sobre el que se establecían símbolos colectivos y, ante todo, narraciones históricas comunes que acabó cristalizando en la “nación”. Esta es la definición antropológica del concepto que nos dejó Luc de Heusch:

“*Natio*: de *nascere*, nacer. Yo vengo al mundo, *I am coming into the World* en alguna parte en el tiempo y en el espacio-tierra. Tierra natal. “Hijo de”, me golpea una fantasmagoría de la sangre, del esperma y del cordón umbilical: ligado a los ancestros, enraizado en una *patria*.”

¹ Reyes Mate. *Medianoche en la Historia. Comentarios a las tesis de Water Benjamin “Sobre el concepto de historia”*. Madrid, Trotta, 2006.

² J.A. González Alcantud. *Sísifo y la ciencia social. Variaciones críticas de la Antropología*. Barcelona, Anthropos, 2008.

Muchos pueblos africanos entierran la placenta, este doble, este gemelo muerto recién nacido. “El lugar de nacimiento es ya un cementerio”³.

Breve y magnífica exposición de motivos para un antropólogo, vanguardista, aristócrata y ácrata, a quién cuando se le preguntaba sobre si era belga, respondía que bruselés, y te devolvía la pregunta interpelando a su vez al demandante con un ¿de qué barrio?, para enfatizar la poca consideración que tenía hacia la idea de nación-estado⁴.

Lo que más terror podía infundir a un europeo es la existencia de un individuo contemporáneo, del periodo de los nacionalismos, sin identidad y por ende sin memoria. Ello ocurrió, por ejemplo, con el sujeto que fue encontrado vagando sin rumbo en la Italia de después de la primera Gran Guerra: “Senza documenti d’ identità, senza memoria, agitato al punto che non lo si poteva lasciar solo, quell’uomo costituiva per la questura di Torino un problema da risolvere con urgenza, ladro o pazzo che fosse, ladro e pazzo”⁵. Este caso, narrado con fuerza dramático-irónica por el escritor siciliano Leonardo Sciascia, escenifica el pánico de los europeos a enfrentar la desterritorialización, sobre todo tras el delirio identitario de las guerras mundiales.

Volviendo al hecho europeo contemporáneo. El “racismo cultural” ha sido predominante en la jerarquización de Europa. Fue una tendencia iniciada con la psicología de los pueblos, que a partir de obras “sociológicas”, que han ido desde las de Alfred Fouillée o Gustave Le Bon a finales del siglo XIX hasta la del politólogo A. Siegfried en los años cincuenta y sesenta del XX, han permitido organizar al menos mentalmente el sistema de jerarquización intraeuropeo⁶. Para dar consistencia a esa jerarquización, el europeo atado a las raíces ha construido unas potentes narraciones históricas nacionales, creando en torno a ellas una verdadera poética social de la nación-estado. Su eficacia se mide en su “intimidad”, en su capacidad de penetrar las conciencias de los sujetos. Así, el proceso de invención de la tradición nacional a partir del romanticismo ha alcanzado en Grecia su máximo nacionalista con la reciente guerra de los Balcanes de los noventa⁷.

El paroxismo de este modelo cognitivo, nutrido en el desarraigo de las masas rurales devenidas urbanas, llegó con la primera Guerra Mundial y terminó con el fin de la segunda; al menos en apariencia. El “nomos” entre tierra e imaginación política⁸ dio como resultado una situación inédita por su crueldad, con la deshumanización completa del arte de la guerra. No podemos olvidar que quien traza este programa, de vinculación entre derecho de gentes y derechos territoriales, Carl Schmitt, fue un nacionalsocialista convencido⁹. También ocurre lo mismo con el poeta Gottfried Benn, que justificaba sus inclinaciones filonazis por la “llamada (mística) de la tierra”¹⁰. La segunda Guerra Mundial aportó un giro interior, en el que el enemigo anidaba dentro, siendo el hiper-racismo biológico su salida delirante, con los efectos ya sobradamente conocidos. Existe un antes y un después no sólo de la *Shoah*, sino también de la guerra de trincheras en el frente franco-alemán. El delirio europeo se movió entre una y otra confrontación.

³ Luc de Heusch. *Postures et impostures. Nations, nationalisme, etc.* Bruselas, Éditions Labor, 1997, p.11.

⁴ Luc de Heusch. *Ceci n’est pas la Belgique.* Bruselas, Complexe, 1999.

⁵ Leonardo Sciascia. *Il teatro della memoria. La sentenza memorabile.* Milán, Adhelfi, 2004, p.17.

⁶ J.A. González Alcantud. *La fábrica de los estereotipos. Francia, nosotros y la europeidad.* Madrid, Abada, 2006.
J.A. González Alcantud. *Racismo elegante. De la teoría de las razas culturales a la invisibilidad del racismo cotidiano.* Barcelona, Bellaterra, 2011.

⁷ Michael Herzfeld. *Cultural Intimacy. Social Poetics in the Nation-State.* Nueva York, Routledge, 2005, 2ª, pp.127-146.

⁸ Carl Schmitt. *El nomos de la tierra. En el derecho de gentes del “Ius publicum europaeum.”* Buenos Aires, Ed.Struhart, sd. (orig.1950).

⁹ Consúltese con provecho: Charles Yves Zarka. *Un detalle nazi en el pensamiento de Carl Schmitt.* Barcelona, Anthropos, 2007.

¹⁰ Gottfried Benn. *El Yo moderno, y otros ensayos.* Valencia, Pretextos, 1999. Edición de Enrique Ocaña.

Sin embargo, el sistema colonial quedó intacto con sus jerarquías que hemos catalogado de “racismo cultural”. Se podía ser, por ejemplo, perfectamente antinazi y a la vez partidario acérrimo de un sistema colonialista capaz de cometer con la población autóctona las mayores vejaciones. En el filme “La bataille d’Argel” de G. Pontecorvo se ejemplifica esta contradicción en la figura del coronel Mathieu resistente contra los nazis y torturador de nacionalistas argelinos. No fue el único. La guerra argelina de liberación puso en evidencia esta contradicción *in terminis*. El redescubrimiento contemporáneo de esta situación es la que ha producido la llamada “fractura colonial” en la Francia de los años dos mil. Como se ha señalado, “la fractura colonial se reencuentra también en la crisis de la identidad nacional y la dificultad en integrar el episodio colonial en nuestras representaciones colectivas, reenviando aquel a la dificultad de pensar la diferencia”¹¹. Europa tiene dos fantasmas del pasado que ahuyentar: el racismo cultural devenido hiper-nacionalismo y el segregacionismo colonial externo. Ambos constituyen la amenaza más cierta sobre su proyecto.

Los movimientos migratorios se han acelerado en las últimas décadas, convirtiéndose en un asunto principal en las agendas políticas y culturales mundiales, pero no dejan de ser una prolongación de otras migraciones previas¹². Primero ocurrieron en los inicios de la CEE desplazamientos colectivos dentro de la propia Europa, generalmente desde el “sur” hasta los países centro o noreuropeos. Es la emigración de los sesenta. Como ocurriera con los tiempos premodernos la asimilación de estos emigrantes estaba garantizada por la pertenencia a hitos culturales asemejados, y por experiencias culturales y políticas compartidas, observadas y vividas de cerca por los unos y los otros a lo largo, sobre todo, de la formación de la Europa moderna. Acaso se puedan establecer diferencias entre la emigración italiana y la española, la primera de no retorno y pura integración, y la segunda con la nostalgia de la patria lejana siempre en el reclamo. Luego estuvieron los movimientos migratorios forzados, obligados por la remodelación territorial del área de influencia soviética en la Europa del este. Este último movimiento se generó bajo el pensamiento ultranacionalista e imperialista de J. Stalin. De esta manera, Europa, la del este y la del oeste, quedaba en apariencia, por vez primera, muy homogenizada territorialmente. Sin embargo, el peso de lo local, muy presente en zonas como España e Italia, y las tensiones de la guerra fría en la Europa oriental, seguían estando allí. Por otra parte, el “peligro” potencial que significaban los pueblos nómadas o cosmopolitas, con los casos más relevantes de los romaníes y los hebreos, seguía estando encima de Europa.

No obstante, la amenaza más notoria a esa homogeneidad interna siempre fueron las nuevas formas de migración, procedentes de las colonias y países doblegados por las potencias occidentales. Así por ejemplo, el “peligro amarillo”, detectado con los primeros tratados sino-europeos de la segunda mitad del siglo XIX, y formalizado a fines de dicho siglo con varios libros aparecido bajo ese título, sobre todo en torno a 1904, en relación con la guerra chino-japonesa¹³. Pero sin crear, no obstante, el rechazo frontal a que daría lugar la emigración poscolonial de los magrebíes y africanos, e incluso interna, por la circulación nómada, de los romaníes. La discreción de la migración china es proverbial, con sistemas de créditos y apoyo mutuo propios, sin conexión con las sociedades de acogida¹⁴. De esta manera, podemos explicar por qué los niveles de integración de los chinos en Europa hayan sido muy bajos¹⁵.

Ante estos desafíos antiguos y modernos, las fórmulas de convivencia buscadas por Europa han ido desde la prohibición legal del antisemitismo, dictadas por todos los Estados europeos tras la segunda Guerra Mundial, hasta la interdicción, liderada por la Unesco, institución

¹¹ Nicolas Bancel, Pascal Blanchard & Sandrine Lemaire. “La fracture coloniale: une crise française”. In: VV. AA. *La fracture coloniale. La société française au prisme de l’héritage colonial*. París, La Découverte, 2006, p.25.

¹² Ottavia Schmitt di Friedberg. “Le migrazioni nel Mediterraneo. Continuità o frattura? *Quaderni Forum*, Florencia. A.XIV, nº2/2000.

¹³ Bruno de Perthuis. «Le péril jaune est un nous. Regards des occidentaux sur la Chine et le Japon». In: *Revue de l’Institut du Monde et du Développement*, 2012, pp.123-161.

¹⁴ Jean-Pierre Hassoun. «Des patrons ‘chinois’ à Paris. Ressources linguistiques, sociales et symboliques». In: *Revue Française de Sociologie*, 1993, 34/1, pp.97-123.

¹⁵ Sabine Moreno. «Le Projet ‘Chinois de l’Europe et intégration». In: *Hommes et Migrations*, nº 1254, 2005, pp.57-64.



radicada oportunamente en París, en el centro de Europa, de debatir entre los científicos sobre las razas biológicas humanas. Inevitablemente todo ello ha deparado en campañas educativas y periodísticas. Sin embargo, y a pesar de esos antecedentes, la ingeniería cultural para lograr la integración de las migraciones se ha llevado a cabo siempre bajo el paradigma ideológico de la interculturalidad, variante europea del multiculturalismo norteamericano. No han existido, al contrario de lo acontecido en Estados Unidos, políticas de discriminación positiva hacia ciertas minorías de migrantes y nómadas. Se ha confiado en la capacidad de absorción de los Estados, a la vez que se endurecían las políticas migratorias comunitarias. El doble rasero ha sido aquí la norma, con una suerte de cinismo político, que activaba o desactivaba de facto la aceptación de la migración dependiendo de numerosos factores como el interés económico inmediato, la cercanía o lejanía cultural, los juegos de geoestrategia regional o mundial, etc.

Cambiamos en este punto de asunto haciendo una inflexión intraeuropea. Las políticas europeas incentivadas tras el repliegue ideológico del movimiento europeísta que dio paso a la época eurocrática han sido eminentemente “frías”. Todo ello puede derivar de la visión “racionalista”, y en cierta medida inacabada, de Europa, que ya está presente en los filósofos europeos contemporáneos, desde Husserl hasta Ortega, pasando por Heidegger¹⁶. La propia simbología adoptada por la Unión Europea es bien significativa de este exceso acaso de racionalidad con ausencia de elementos pasionales: bandera de un azul poco atractivo semiológico, billetes sin personajes ni monumentos históricos reconocibles, con una Europa de bordes más que difusos, donde nunca aparece la frontera oriental, pero sí lo hacen, en una suerte de ironía, las Guayanas americanas en un pequeño recuadro. Himno un tanto light desde el punto de vista sensorial, que no mueve a pasiones “patrióticas”. Para Regis Debray esta simbología sería positiva; y pone como ejemplo que los puentes, no se sabe si románicos o romanos, de los billetes representarían los lazos de la unión que se pretenden. Según Alain Finkielkraut, retomando entre otros al sociólogo Ulrich Beck, Europa precisamente se distingue por su no-identidad, con el fin de evitar reconocerse en su historia preñada de violencia. Ni siquiera Europa sería una “identidad posnacional” sino pura y simplemente una no-identidad, definida esencialmente por el “cosmopolitismo”¹⁷. En este sentido, tal como A. Sayad sostenía, la inmigración extraeuropea más que ninguna otra cuestiona la naturaleza misma del estado-nación al distinguir entre “naturales” y “no naturales”, y dirige sus pasos hacia la pluralidad cosmopolita¹⁸.

El nacionalismo ha quedado reducido, como la religión para los migrantes, según algunos antropólogos, a una cosa de pobres, de retrasados en cierta forma. A esta Europa posnacionalista le gustaría dejar excluidos a los regionalistas, suerte de “patois”, reducidos como a veces se ha dicho aquí en el País Vasco a una condición de “tribu”, empleando la aserción de Karl Popper¹⁹. Ésta consideración popperiana, no obstante, olvida frecuentemente que las verdaderas tribus, las de África, América y Oceanía, fueron elementos resistentes frente a los Estados²⁰. Al llamarles “tribu” a los regionalistas/nacionalistas regionales se degradaba intencionalmente su discurso político.

La activación de Europa como ideal utópico transnacional, como espacio político desterritorializado, ha tenido como referente simbólico sobre todo al arte. Éste ha encandilado como sujeto de inspiración a los artistas europeos a partir de los años treinta, y sobre todo en paralelo a la activación del movimiento pan-europeísta. El arte siempre, acaba capturando, como ha demostrado Luisa Paserini²¹, el relato de una ausencia, un rapto, como en el mito originario. Un rapto altamente politizado y lleno de melancolía por lo que supone de inalcanzable.

¹⁶ Sergio Sevilla. “Lecturas filosóficas de Europa”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº31, 2008, pp. 9-28.

¹⁷ Alain Finkielkraut. *L'identité malheureuse*. París, Stock, 2013, pp.96-99.

¹⁸ Abdelmalek Sayad. “Immigration et ‘Pensée d’État’ ». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 129, 1999, p.6.

¹⁹ Karl Popper. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona, Paidós, 2006.

²⁰ Pierre Clastres. *La société contre l’État*. París, Minuit, 2011.

²¹ Luisa Paserini. *Il mito d’Europa. Radici Antiche per nuovi simboli*. Florencia, Giunti, 2002, pp.111-148.

Pero no todas las culpas se pueden echar al Estado. Como razona el etnopsicólogo Georges Dévreux:

“Toda individualidad presupone una identidad, y las dos presuponen una existencia. La identidad es el resultado de un proceso de diferenciación. Desde el punto de vista operacional, esta diferenciación se efectúa por la multiplicación de las operaciones predicativas (en el sentido lógico del término) concerniente a un objeto que existe, y por su yuxtaposición particular. El conjunto de estas precisiones constituye una serie de “medidas”, repartidas sobre un sistema de coordenadas, en el cual el conjunto constituye un ‘espacio’ multidimensional. Estas coordenadas pueden ser homogéneas o heterogéneas”²².

La construcción de Europa exige, pues, la apuesta por una identidad de base ciudadana que conlleve en su interior la idea de pluralidad, es decir que arranque de una condición premoderna que ya era plural para alzarse a la posmodernidad que deberá ser plural igualmente²³. La idea de modernidad no puede quedar prisionera de la identidad nacionalista. Quizás el equívoco esté en quedar estancados en la idea misma de modernidad, con su cúmulo de equívocos, incluida la racionalidad burocrática modernista que dio lugar al Holocausto²⁴. La idea de modernidad no puede quedar prisionera de la identidad nacionalista.

El déficit simbólico que tiene Europa frente a las naciones-estado posee basamentos profundamente emocionales. A título de ejemplo, me pregunto, ahora que se conmemora el primer centenario de la gran guerra, si la brigada militar conjunta franco alemana ha dado muchos ejemplos de fraternidad internacionalista, pero sí sé, porque lo vi con mis propios ojos, que en el 14 de julio de 2013 en París, tras desfilar la brigada por los Campos Elíseos, cada cual, franceses y alemanes, se fueron a tomar cervezas por su lado. Justo cuando se celebraba la fiesta de la convivialidad republicana, y en ésta es fundamental la comida y la bebida compartidas en “amitié”. Como me decía un guía en el Ayuntamiento de París donde hay una gran sala de banquetes y bailes: “Es que entre los franceses comer y beber juntos es esencial para mantener el espíritu republicano”. Lo curioso es que puede decirse lo mismo de los alemanes. No puede olvidarse ese ambiente de la cervecería Hofbrauhaus de Munich que perdura hasta la fecha. Evidentemente el idioma se sigue alzando como un problema, por el momento, insoluble, que quizás el idioma inglés sólo ha resuelto parcialmente, porque en Europa ni todo el mundo habla inglés, ni tampoco, caso de hacerlo, se sigue estando libre de los “malentendus”.

Europa, por otra parte, es el resultado más logrado mundialmente de la apuesta por el “relativismo cultural” tanto hacia adentro, por la diversidad de orígenes, como hacia afuera, por el cosmopolitismo resultante²⁵. Pero a este logro hay que añadir la ausencia de pasiones fuertes unidas al proyecto europeo. El déficit simbólico y por ende emocional de Europa se explica porque ésta es siempre un *proyecto de futuro* como nos señala el único antropólogo que ha trabajado sobre la UE, Marc Abélès. Europa es un proyecto político de “desterritorialización” inacabado, en el que la alteridad está manifestada por la omnipresencia siquiera sobre el terreno de los hechos de las historias nacionales, que sólo se integran relativamente en el proyecto europeo. Todo ello, porque como señala el propio Abélès, para los funcionarios europeos que él ha interrogado *in situ*, Europa no es un territorio sino un “método”. “Más que un sistema de valores –sostiene el antropólogo–, hablando con propiedad, se trata de una filosofía de la acción centrada en la realización de un proyecto que orienta los ideales de los individuos”. Y en ese universo, “el emblema o el rito sólo pueden ser artefactos funcionales, expresiones más o menos eficaces de la voluntad racional”²⁶. Así se explica el déficit emocional antedicho. No se observa en consecuencia una ingeniería europea, ni siquiera nacional, suficiente que permita hablar de un proyecto político convivencial fundado en valores

²² Georges Devereux. *La renonciation à l'identité. Défense contre l'anéantissement*. París, Payot, 2009, pp.26-27.

²³ Bernard Lahire. *L'Homme Pluriel. Les ressorts de l'action*. París, Nathan, 1998.

²⁴ Zygmund Bauman. *Modernidad y Holocausto*. Madrid, Sequitur, 1998.

²⁵ Marc Abélès. *Política de la supervivencia*. Buenos Aires, Eudeba, 2008 (orig.francés 2006), p.75.

²⁶ *Ibidem*, p.72.

compartidos, capaces de exportar el modelo, y servir de referencia, haciéndolo extensible al conjunto euromediterráneo. Europa no es un producto ideológico, sino un hecho. Un hecho que, sin embargo, se puede potencialmente cargar de razones nacionalistas que generen enfrentamientos a otros niveles hasta ahora desconocidos. Los políticos ucranianos lo advirtieron en los últimos meses: es la primera vez que ciudadanos europeos morían en Kiev portando la enseña de la Unión Europea. La advertencia está hecha. Para evitar esa deriva, Europa debe concebir un proyecto político caliente sin pasar por el calvario nacionalista. Evidentemente esa ingeniería debe estar radicada en la vida urbana.

Un obstáculo epistémico que hay que evitar es la piedad neo-orientalista generada por los medios con el concurso de las ong's. El discurso neo-orientalista ha incidido en la mala conciencia europea, sobre todo en las responsabilidades contraídas con la colonización. Su recurrencia insistente ha inoculado una suerte de reacción humanista que en el fondo, y en una suerte de paradoja, impide la comprensión adecuada del problema migratorio. Esta piedad suponía poner enfrente a un sujeto a la deriva desprovisto de esperanza. Así se obviaba lo que hoy sabemos, que migran los más preparados. Más recientemente, y a raíz de descubrirse las redes de intereses existentes entre ong's y sociedades de origen de las migraciones, y hacerse éstas patentes ante la opinión pública se han comenzado a realizar unos acercamientos más escrupulosos metodológicamente que nos presentan incluso aspectos más cotidianos de la migración, más ontológicos si se quiere, y en el fondo más crudos²⁷. A la vista de la información que ahora tenemos, en el año 2014, podríamos afirmar que los migrantes jóvenes poseen un resorte pasional por la libertad. Prevalece el "homo politicus" sobre la única razón esgrimida por el discurso neo-orientalista: el factor económico, la miseria.

Desde el punto de vista constitucionalista la apuesta por el pluralismo cultural, más que por el multiculturalismo prevaleciente en los medios, supondría para Europa, en mi opinión adoptar la visión historicista de un concepto de cultura que no sea reificante, y que permita a los ciudadanos vivir la cultura de opción más que la de pertenencia. Ello exige reintroducir el concepto antropológico de cultura más inclinado a valorar el nomadismo que el sedentarismo. Las ciencias sociales deberán revisar a este tenor sus conceptos culturales quizás demasiado fijados en la singularidad irreductible de la etnicidad²⁸.

En este sentido existen posibilidades culturales en el interior de Europa para proyectos de orígenes propios pluriculturales. Al-Ándalus, verbigracia, como demostró Alain de Libera, es fundamental para entender la formación del averroísmo en la Sorbonne, y por extensión del pensamiento europeo²⁹. Al-Ándalus representa simbólicamente no sólo la patria perdida, sino asimismo la nostalgia que comparten hebreos y musulmanes. La pérdida de lo irreversible que le llamaba Vladimir Jankélévich, o la nostalgia de una vida más bella, como señaló Johan Huizinga. Al-Ándalus como espacio de la nostalgia tiene futuro, y nos permite imaginar otros mundos de integración previos y futuros³⁰. Empero, estos proyectos están siendo atacados por las corrientes más claramente excluyentes, que sólo ven la identidad europea sostenida en el horizonte Antigüedad/cristianismo. Sin ir más lejos Sylvain Gouguenheim en Francia ha lanzado la teoría de que al-Ándalus es insignificante para la transmisión de la cultura clásica en

²⁷ Para una crítica a las densas redes de intereses tejidas por las Ong's y los sistemas de cooperación regionales, nacionales y europeos véase Mohatar Marzok. *Du contexte a la représentation. Carrière morale des militants, développement et nouvelles alliances. Le cas du Rif central (Nord du Maroc), 1980-2005*. Tesis doctoral EHES, París, 2006. Y: J.A. González Alcantud. *Ser mediterráneos. La génesis de la pluralidad cultural en la frontera líquida*. Granada, Al-Baraka, 2006, pp.60-138. Al respecto véanse los filmes de Juan Luis de No en colaboración con Mohatar Marzok: *La ciudad de la espera* (2004), y *Cien metros más allá* (2008). Y también el artículo de Eugenio Giorgiani, "El sonido de la alamburada. Música y voces en el espacio de la frontera de Melilla". *Imago crítica. Revista de Antropología y Comunicación*, nº 4, 2013, pp.77-92. Referente a la vida cotidiana de los inmigrantes y su "economía invisible": Alain Cottureau & Mohatar Marzok. *Une famille andalouse. Ethnocomptabilité d'une économie invisible*. París, Bouchène, 2012.

²⁸ David Scott. "Culture in Political Theory". *Political Theory*, vol.31, nº1, 2003, pp.92-115.

²⁹ Alain de Libera. *Pensar en la Edad Media*. Barcelona, Anthropos, 2000.

³⁰ Gil Anidjar. "Futures of al-Andalus". *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol.7, nº3, 2006, pp.225-239.

Europa, lo cual supone poner en el corazón de la europeidad un negacionismo histórico de gran impacto en la construcción europea, y su relación con la alteridad³¹.

Mas quizás la amenaza mayor en el ámbito de las percepciones para una identidad europea esclerotizada provenga del nomadismo. Primero fueron los gitanos procedentes del este europeo, que fueron acogidos a su condición de refugiados políticos y económicos. Ciertos dirigentes alemanes esgrimieron en su momento la necesidad de la reparación para suturar la persecución nazi. En los años noventa se evaluaba en ciento cincuenta mil o doscientas mil personas el flujo migratorio gitano-romaní hacia la UE³². El problema romaní es sencillamente que proceden de una premodernidad que se niega a aceptar, legítimamente, la integración en las fórmulas sedentarias y burocráticas que les hemos buscado. Las palabras del antropólogo belga Luc de Heusch resuenan con todo su interés y actualidad:

“Son el último símbolo de una protesta absoluta a nuestros diversos modos de enraizamiento. Viven intensamente una cierta forma de libertad de la cual nosotros estamos definitivamente alejados. Ellos se mueven soberanamente. Rompen todas los obstáculos burocráticos modernos, rechazando todo encuadramiento, rechazando incluso leer y escribir su propia lengua (...) Su economía está fundada en el consumo generoso de riquezas, la exaltación del instante, no del futuro, la tesaurización, esta avaricia suprema de las sociedades ricas, de las sociedades ‘hucha’. Este pueblo sin escritura ni libros asentado a las puertas de nuestras ciudades, en nuestros campos, posee un modo de vida auténticamente arcaico, sin compromiso”³³.

Bajo esta perspectiva, hay que reclamar por supuesto que las ciencias sociales tengan una mayor implicación con los poderes europeos para la gestión de los proyectos de convivencia, los cuales suponen como a priori el reconocimiento a los valores y derechos del nomadismo.

Por supuesto todas esas arenas movedizas, de las migraciones, sobre las que caminamos sin muchas certezas hay que enmarcarlas en al ámbito de la globalización. Las contradicciones son múltiples. Una forma de integración ha sido, por ejemplo, el “multiculturalismo a la francesa” que exige la asimilación de la pluralidad nacional y migrante a una concepción abstracta de ciudadanía. Esta idea ha tenido un especial arraigo en el mundo urbano, del cual proceden la mayor parte de los sujetos que ejercen la movilidad por razones de orden económico, por la deslocalización empresarial y productiva. Ha puesto el dedo en la llaga de la contradicción Marc Abélès al señalar que “bajo subterfugio de englobar y de integrar, el estado contemporáneo delimita unas condiciones de pertenencia y no pertenencia; es a la vez principio de inclusión y de exclusión, produciendo simultáneamente comunidad y alteridad”³⁴. La globalización, al decir de A. Appadurai, al recrudescer las esperanzas de los sujetos para aspirar a una vida buena y bella también ha acrecentado los temores de perderla para aquellas que ya la poseen. De ahí que hoy tenga más sentido que nunca la lectura de las memorias del escritor, europeísta ejemplar, Stefan Zweig, donde sitúa en el periodo de entre guerras la pérdida de ese horizonte de seguridad, encarnado en la burguesa Viena que él conoció³⁵. El temor a la pérdida de la vida buena trajo el colapso, con los resultados conocidos.

Sólo me cabe recordarles que pocos lugares de Europa se presentan sin mácula de mezcla biológica y cultural. Incluso en aquellos que mejor defienden su genética como son los países nórdicos –acabo de volver de una visita a las zonas rurales de Noruega, y allí se puede ver a simple vista que la emigración no existe ni como hecho demográfico ni como problema– las influencias culturales globalizadoras se han hecho evidentes. La globalización es un fenómeno universal que ha alcanzado de pleno a las imaginaciones, creando nuevos espacios

³¹ Sylvain Gouguenheim. *Aristóteles y el Islam. Las raíces griegas de la Europa cristiana*. Madrid, Gredos, 2009.

³² Alain Reyniers. «La troisième migration». *Études Tsiganes*, nº1, 1993, pp.60-67.

³³ Luc de Heusch. *À la découverte des Tsiganes. Une expédition de reconnaissance (1961)*. Université Libre de Bruxelles, 1965, p.90.

³⁴ Marc Abélès. *Anthropologie de la globalisation*. Paris, Payot, 2008, p.209.

³⁵ Stefan Zweig. *El mundo de ayer. Memorias de un europeo*. Barcelona, Acantilado, 2014.

imaginarios, desde la comida a la música, pasando por la política misma³⁶. Pero a pesar de esa globalización imaginaria en las culturas locales europeas la percepción de las migraciones ha sido diferente. Pude observar hace poco en un acontecimiento protagonizado por varios embajadores de países mediterráneos que quienes se ponían más tensos ante el tema de la inmigración eran los representantes políticos y académicos helenos, que hacían todo lo posible por dejar claro que lo que en su país se estaba produciendo, con la llegada masiva de migrantes del este y los Balcanes, era una “invasión” similar a las bárbaras de la historia. No se andaban con ambages, subrayando que zonas como la circundante a Tesaloniki se habían convertido en el corredor de todo tipo de pueblos, desde eslavos hasta balcánicos o turcos con el fin de tener salidas al Mediterráneo para sus actividades ilícitas. A los andaluces allí presentes nos resultaban poco menos que alucinantes estas declaraciones. Mientras se esgrimían en público esos pensamientos, poco correctos políticamente, los representantes de países de cultura musulmana mediterránea allí presentes adoptaban una actitud de corrección política, la cual incluía la defensa de la necesidad de la integración migratoria, poniendo de manifiesto la disposición a la colaboración de sus gobiernos.

De todas formas y a pesar de lo dicho no quiero decir que Europa sea un proyecto sin definir, una suerte de espacio de comercio, tal como lo vio Karl Polanyi, libre de conflictos para poder seguir comerciando y trajinando el gran capitalismo³⁷. Acaso hay que planearse una narración histórica común, unas fronteras definidas, un patriotismo constitucional de corte federal, siguiendo el modelo de Jürgen Habermas, con un modelo de ciudadanía plural muy diferente del sistema norteamericano, aunque éste haya derivado precisamente de un gran movimiento migratorio.

Europa tiene una historia común en la que no se reconoce, sobre todo por el alto grado de violencia que contiene, a la cual se ha añadido el tema colonial –la fractura citada–, y por otro la llegada de los migrantes que buscan tomar parte de la “buona vita” que incluso ha llegado a las regiones más periféricas como Andalucía o Sicilia³⁸. Pero la noción “fuerte” de ciudadanía, a diferencia de Norteamérica, es universalista, colectiva y puramente urbana. No ofrece muchos resquicios para plantearse al estilo David Thoreau, al modo norteamericano, como un acto de resistencia individual frente al poder.

Ello no ahorrará de problemas como el de las mezquitas en Francia, que han crecido exponencialmente desde la creación de la gran mezquita de París en los años veinte del siglo pasado, y que el ciudadano “normal”, es decir el “viejo ciudadano francés”, haya sido acorralado en Francia, como sostiene Alain Fienkelkraut. Otro hecho a tener presente es que el migrante sobre todo cuando procede de culturas que podríamos catalogar de “fuertes”, o sea con un componente identitario potente e irreductible, por su doble ausencia, de la sociedad de origen y de la acogida, se transforma en un sujeto culturalmente dubitativo, habitando la contradicción plena³⁹. El nuevo ciudadano europeo va a emerger de estas contradicciones, y se va a habituar a vivirlas como parte de su identidad plural y heterogénea.

En el marco en el cual nos hallamos hoy estas consideraciones me llevan a solicitar una vez más la apertura ordenada de fronteras. Fundamento mi solicitud en dos ideas. Una, que las políticas de la “Europa fortaleza”, derivadas de Schengen, han fracasado rotundamente, a la vista simplemente de lo que hoy día ocurre en el sur de Italia o en Melilla y Ceuta. Y dos, que a Europa le viene estupendamente convertirse en una tierra de acogida de refugiados de todo orden, que van a aportar sus conocimientos a la construcción europea, convirtiéndose en

³⁶ Néstor García Canclini. *Culturas híbridas. Estrategias para salir y entrar de la modernidad*. Barcelona, Paidós, 2001. N. García Canclini. *La globalización imaginada*. Buenos Aires, Paidós, 1999.

³⁷ Karl Polanyi. *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid, Quipu, 2007.

³⁸ Manuel Pérez Yruela. *Un relato sobre identidad y vida buena en Andalucía*. Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2013. Federico Cresti & Daniela Melfa (eds.). *Da maestrale e da scirocco. Le migrazioni attraverso il Mediterraneo*. Milano, Dott. A. Giuffrè editore, 2006.

³⁹ Abdelmalek Sayad. *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona, Anthropos, 2011. A. Sayad. *L’immigration ou les paradoxes de l’altérité*. París, Raisons d’Agir, 2006.

“ciudadanos” de un proyecto que genera adhesiones emocionales y racionales⁴⁰. La apertura ordenada de fronteras, quizás con cupos anuales pueda ser una solución. Creo que no nos quedan muchas opciones, y Europa precisamente, una tierra que tiene memoria, no puede olvidar que su mayor aporte a la razón razonante contemporánea procede de los derechos del hombre, hoy enarbolados como humanos, uno de los cuales es el derecho a la movilidad. También contribuyen las políticas culturales, como la Cité National d’Histoire de l’Immigration de Porte Dorée, en París, que permite a los grupos migrantes ver reconocida institucionalmente su aportación a la construcción social. Precisamente en la Cité de l’Immigration parisina no se ha ocultado el paralelismo entre las recientes migraciones intraeuropeas que afectaron principalmente a portugueses, españoles e italianos, ni tampoco los aspectos dramáticos de las migraciones actuales. Hace no mucho el presidente de una ciudad autónoma española en el norte de África, antes de que se desatasen las última crisis provocadas por las migraciones sud-saharianas, nos decía a los ponentes en una mesa redonda sobre la pluralidad cultural que no iba a autorizar en el futuro ninguna mezquita, ni sinagoga ni iglesia más en su territorio sino centros culturales. A lo que yo apostillé: “señor presidente,... y museos”, ya que estos son el futuro de la espiritualidad en la ciudad secular⁴¹. De ahí, que los fundamentalismos religiosos, y no sólo el musulmán, hayan atacado en los últimos tiempos las políticas patrimoniales que ponen el acento en la secularidad. El modelo a contrario es la célebre desafección de los “banlieu” parisinos, a la cual ahora hay que añadir la “amenaza yihadista”, esgrimida como un espantajo periódicamente⁴².

En conclusión, la convivencia plural es un proyecto europeísta de ciudadanía que debe soportarse en pasiones y valores calientes. Esto supone dar paso a nuevas adhesiones individuales, como proyectos de vida libre y bella, frenando las adhesiones colectivas, hasta que el proyecto colectivo se establezca como un modelo exportable en el mundo globalizado.

⁴⁰ Carlota Solé. *Inmigración y ciudadanía*. Barcelona, Anthropos, 2011. Vide igualmente: Enrique Santamaría Lorenzo. *La incógnita del extraño. Una aproximación a la significación sociológica de la “inmigración no comunitaria”*. Barcelona, Anthropos, 2002.

⁴¹ J.A. González Alcantud. *El malestar en la cultura patrimonial. La otra memoria global*. Barcelona, Anthropos, 2012.

⁴² Gilles Kepel. *Les banlieues de l’Islam. Naissance d’une religion en France*. París, Points Gallimard, 1991.

LAS ENCRUCIJADAS DEL MODELO DE EMPLEO EUROPEO

1. El modelo europeo de empleo: Elementos para la reflexión

El objetivo de estas notas consiste en apuntar una serie de temas relevantes sobre los desafíos a los que se enfrenta el modelo de empleo europeo en la actualidad. La lista de temas tratados no tiene un ánimo exhaustivo aunque sí que se ha intentado resaltar los que conjugan limitaciones de largo plazo (relacionados con la globalización y el progreso técnico) y de más corto plazo (unidos a la recesión y las políticas aplicadas para luchar contra ella).

¿Qué es lo que cabe dentro de la expresión “modelo europeo de empleo”? ¿Qué está presente en los mercados de trabajo europeos que no lo está en otras partes del mundo? La respuesta rápida a estas preguntas es breve: el Estado de Bienestar (EB). El EB supone el aseguramiento social de una serie de riesgos a los que todos somos susceptibles como enfermedad, desempleo y vejez. En las sociedades tradicionales, la cobertura de estos riesgos se hacía bien de manera individual (mediante la acumulación de riqueza) o bien mediante la solidaridad de los más próximos, de la familia. El EB es, pues, una gran novedad en la forma de asegurar estos riesgos, ya que se produce mediante la solidaridad entre “extraños”, entre personas que no mantienen lazos familiares, aunque sí que suelen considerarse miembros de una comunidad más o menos amplia. Así, Fuonget al. (2005) denominan al EB como el mecanismo de solidaridad entre extraños más grande de la historia de los seres humanos.

Los riesgos de enfermedad, desempleo y vejez impiden participar en el mercado de trabajo, que es el medio a través del cual obtiene sus ingresos la mayor parte de los ciudadanos en las economías de mercado en general y en los países europeos en particular. De hecho, también hay quien caracteriza de forma certera al modelo de empleo europeo como “trabajar con red” (Anisi, 1988), siendo el EB esa red de seguridad que palia las consecuencias de los riesgos mencionados.

Este modelo de empleo europeo, basado en la estructuración institucional del EB, se enfrenta en la actualidad a toda una serie de desafíos. Éstos se están afrontando de manera diferente en cada país y parte de esas diferencias responden a que la manera en que se construye (y se ha transformado) el EB es distinta. Por ello, la descripción de las diferencias de los EB en Europa es un elemento inicial de estas reflexiones.

Los desafíos a los que se enfrenta el modelo de empleo europeo tienen que ver con tendencias “de fondo” que estaban ahí antes de la Gran Recesión (y previsiblemente seguirán presentes después de ella) como la globalización y el progreso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y con problemas actuales generados tanto por la Gran Recesión que ha golpeado la economía mundial desde 2008 como por las respuestas de política económica que se han puesto en marcha.

2. El modelo europeo de empleo: los distintos tipos de Estado de Bienestar¹

La red de aseguramiento social de riesgos que llamamos EB tiene en la realidad europea varias formas prácticas. Esping-Andersen (1990) ha realizado una de las clasificaciones más conocidas distinguiendo tres tipos básicos de EB²:

- Liberal, en el cual predomina la ayuda a los que demuestran que no tienen medios junto con relativamente modestos planes de seguros sociales y transferencias universales.
- Corporativista, en el que prevalece la conservación de las diferencias de status y los derechos sociales se vinculan a la clase y al status social. Es un régimen comprometido con la conservación de la familia tradicional y la seguridad social suele excluir a las mujeres (por estar más vinculadas al trabajo doméstico), al tiempo que la maternidad se estimula a través de subsidios familiares.
- Socialdemócrata, que busca promover la igualdad en unos umbrales elevados y no sólo en los mínimos. El sistema tiene una vocación de seguro universal, aunque los seguros se gradúan de acuerdo con los ingresos habituales.

A estos tres “mundos” del EB, algunos autores han añadido una cuarta categoría de EB propia del sur de la Unión Europea (Rodríguez Cabrero, 1997). Este EB sureño (propio de España, Grecia, Italia y Portugal), se caracterizaría por nacer históricamente a partir de concesiones de gobiernos dictatoriales (excepto en Italia) para desalentar revueltas sociales. Sin embargo, con la llegada de la democracia este EB evoluciona hacia un sistema de seguridad social universal que, a la vez, convive con un sistema asistencial que se constituye en la última red de protección. Sin embargo, la universalidad de la seguridad social se logra a través del descenso de la intensidad protectora, lo cual coloca en el centro de la actividad protectora el desarrollo de la red asistencial, que de hecho no es un derecho incondicional puesto que existe la obligación de demostrar que se es pobre. En cierto sentido, el EB de los países del sur de Europa viene a ser EB corporativistas con ciertas peculiaridades (sin llegar a constituirse en un tipo distinto, como ha defendido Esping-Andersen, 1999).

Todos estos tipos de EB han ido convergiendo de forma más o menos paulatina hacia dos grupos principales: uno basado más bien en la protección del puesto de trabajo y otro que tiende a estar basado en la protección del empleo. Los EB del sur europeo (incluida España) estarían dentro de la primera categoría, mientras que países como Dinamarca y Holanda serían posiblemente los mejores ejemplos de la segunda.

El modelo más centrado en la protección de los puestos de trabajo intenta mediante diferentes instituciones que el puesto de trabajo no se pierda, lo cual da lugar a mecanismos que intentan disminuir la movilidad de los trabajadores y frenar la mortalidad de las empresas ante los shocks negativos que afecten a la economía. El modelo que se basa en la protección del empleo tiende a afectar menos a los procesos económicos que crean y se destruyen puestos de trabajo, por lo que son economías con más movilidad de trabajadores. El sistema lo que hace es intentar minimizar el tiempo que una persona pasa entre empleos, facilitando la transición hacia otro empleo.

En ambos tipos de EB existen políticas activas (que buscan que el parado vuelva al empleo) y políticas pasivas (que sostienen la renta de los desempleados mientras no tienen un empleo).

¹ Esta sección está basada en la primera parte de Malo (2001).

² Esping-Andersen (1990) construye una teorización ‘simétrica’ del EB que busca explicar tanto el crecimiento y el ascenso histórico del EB como su reorganización posterior a partir de la década de los ochenta del siglo XX. Para ello abandona las teorías previas basadas solamente en la movilización de clase y construye una alternativa interactiva tanto en lo referido a los EB como a sus causas. El resultado es que los países ya no tienen EB más o menos próximos a un EB ideal o perfecto, sino que aparece una tipología de diferentes EB, cada uno de ellos con sus propios equilibrios sociales y políticos, y sus propias dinámicas internas.

Ahora bien, en el segundo tipo de EB predominan las políticas activas mientras que en el primero predominan las pasivas.

En el tipo de EB basado en la protección de los puestos de trabajo suelen aparecer diferentes formas de “segmentación laboral”, es decir, la convivencia de puestos de trabajo efectivamente protegidos y otros que no están cubiertos por esa protección de la misma manera. El caso típico sería España, con las diferencias bien conocidas entre contratos indefinidos y temporales. Hay que resaltar que esta segmentación no tiene por qué suponer dos grupos de trabajadores que permanecen todas sus vidas laborales en uno de los dos lados. La temporalidad puede ser una parte de la vida laboral, que acaba estabilizándose en un puesto de trabajo con contrato indefinido³. Pero los contratos indefinidos distan de ser “permanentes” (a pesar de que popularmente se los denomine así en multitud de ocasiones).

El sistema basado en la protección del empleo tiende a minimizar ese tipo de segmentación, pero pueden aparecer otros con características diferentes. La extensión del trabajo a tiempo parcial es muy amplia en Dinamarca y Holanda, e incluso en este último país la temporalidad ha ido creciendo hasta tasas en torno al 20 por ciento de los asalariados. Ahora bien, en ambos países, tanto en las relaciones laborales temporales como a tiempo parcial la voluntariedad es bastante amplia, desde luego mucho mayor que en los países del sur europeo. El incremento de la movilidad laboral está mucho más extendido entre los trabajadores, aunque esto tiene como efecto colateral que las relaciones laborales largas (de 20 años o más) son muy inferiores a lo que sucede en otros países (Malo, 2010) y hay trabajadores que son tan móviles que aunque pasan poco tiempo en el desempleo su constante movilidad tiende a perjudicar la identificación con los objetivos de su trabajo y, por tanto, se sienten convertidos en “piezas” que parecen no encajar bien en ninguna parte. Esto tal vez no sea técnicamente segmentación, pero es un riesgo de desafección social que convendría no minimizar a largo plazo.

Ambos tipos de EB descansan sobre el mismo objetivo: proporcionar una red ante los riesgos que están relacionados con no poder ganarse la vida en el mercado de trabajo de forma temporal o permanente. Ahora bien, ese objetivo intentan conseguirlo mediante estrategias distintas. La estructuración institucional del EB en cada caso es diferente y, por ello, pueden dar lugar a resultados diferentes ante los mismos problemas. Bien entendido que no hay formas de EB que en un sentido abstracto sean mejores que otras, sino que un cierto tipo de EB puede ser que responda mejor en la práctica a los retos actuales que otro tipo (el cual tal vez fue una mejor respuesta a problemas que se afrontaron en el pasado).

3. Las grandes tendencias: Globalización y cambio técnico

La mayor extensión de los flujos comerciales de una economía mundializada supone nuevas oportunidades de desarrollo para muchos países y la disponibilidad de nuevos bienes y servicios. Sin embargo, esta mayor integración económica (y política) también supone nuevos retos para las instituciones de los mercados de trabajo de cada país. El más evidente es que el EB sigue siendo algo que se construye dentro de un país. Su origen en Europa está relacionado con problemas de equilibrio político y económico regional. El EB de cada uno de los países ha tenido detrás determinadas coaliciones políticas que lo han sostenido e impulsado. Esas coaliciones políticas nacieron del mundo posterior a la segunda guerra mundial y se vieron profundamente alteradas con el fin de la guerra fría (escenificada con la caída del muro de Berlín). Desde entonces todos los grupos políticos dicen defender el EB en toda la Unión Europea pero la idea de lo que es un EB parece ser distinta para cada grupo político, lo cual supone un debilitamiento de las posibilidades de grandes transformaciones que requerirían un amplio consenso hoy inexistente.

³ Aunque sí que hay trabajadores (sobre todo varones con baja cualificación) para los que la temporalidad es lo que les sucede a lo largo de prácticamente toda su vida laboral (Malo y Cueto, 2013).



Por otro lado, el EB es un entramado institucional que no sólo redistribuye recursos entre individuos sino también a lo largo del tiempo. Por consiguiente, el EB crea obligaciones y derechos entre diferentes generaciones, con lo que su legitimidad depende crucialmente de que esos derechos y obligaciones se respeten durante periodos de tiempo muy largos. El caso más evidente es el de las pensiones en un sistema de reparto, pero también afecta en diferentes grados al resto de componentes del EB. Por ejemplo, la entrada de trabajadores inmigrantes extranjeros que normalmente tienen menores ingresos (por desempeñar peores trabajos) da lugar a que puedan acceder potencialmente a determinados tipos de prestaciones por esos menores ingresos. Ahora bien, el EB tradicionalmente venía asumiendo que problemas, riesgos, derechos y beneficios se verían compensados entre generaciones y a lo largo de la vida de los individuos. La participación de trabajadores que aparecen “de repente” en este entramado institucional y que puede ser que no permanezcan “para siempre” hace que por parte de la sociedad receptora estos trabajadores se vean de manera oportunista bien como una mayor facilidad para financiar los gastos del EB (por ejemplo, las pensiones) o bien como una mayor carga financiera por acceder a servicios marcados por el nivel de ingresos dado el carácter redistributivo del EB. Adicionalmente, dada la construcción nacional de los EB, lo más habitual es analizar cuestiones como el “efecto llamada” teniendo en cuenta exclusivamente factores nacionales, como si nada tuvieran que ver las tendencias mundiales de la migración internacional, ni la estructuración mundial de los flujos migratorios⁴.

Se suelen asociar también a la globalización fenómenos como la financiarización de la economía mundial, la tendencia a una distribución más desigual de ingresos en las economías desarrolladas, la deslocalización industrial, la transformación de las relaciones laborales, etc. No obstante, resulta difícil distinguir en todos estos fenómenos la influencia de la globalización frente a la del progreso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Las TIC han transformado no sólo la actividad económica (haciendo crecer la importancia del sector tecnológico en la economía) sino transformando los puestos de trabajo en muchos sectores económicos y facilitando formas de organización de la producción imposibles sin ellas.

Las TIC permiten la sustitución de las tareas monótonas y repetitivas por procesos mecánicos, pero al mismo tiempo también generan la necesidad de mano de obra más cualificada. Ahora bien, esta cualificación no es necesariamente mayor nivel de estudios, ya que lo que las TIC requieren es una serie de capacidades. En concreto, destacan dos: la resolución de problemas que no tienen una rutina de solución estandarizada; y el uso de información (muchas veces obtenida de más de una fuente) para construir argumentos persuasivos y convincentes. En definitiva, capacidades que siempre han sido claves en el procesamiento de personas (algo hasta ahora propio del sector servicios o de unas pocas ocupaciones cualificadas en otros sectores). Este tipo de capacidades pasan a ser necesarias en multitud de puestos debido a la implantación de las TIC (Levy y Murnane, 2004). Por tanto, la implantación de las TIC hace que los trabajadores con menos cualificación tengan menos oportunidades de empleo, a no ser que adquieran este tipo de capacidades que ahora se aplican en una gran extensión de puestos de trabajo.

Ahora bien, las TIC también facilitan la relocalización internacional de toda una serie de puestos de trabajo, pues la facilidad y abaratamiento de las comunicaciones permite disgregar internacionalmente el proceso productivo hasta niveles difíciles de imaginar hasta hace poco. Aunque la manifestación más visible de esto es la relocalización de la industria hacia países con bajos costes salariales, la tendencia de largo plazo va más bien en la dirección de la fragmentación internacional del proceso productivo y no tanto en el movimiento de todo el proceso a otro país. Este tipo de tendencia es muy difícil de afrontar con políticas nacionales. De hecho, la solución nacional habitual suele consistir en una especie de “carrera” por conseguir retener ciertos sectores (el industrial, sobre todo), introducir facilidades para competir vía costes (lo cual suele significar vía salarios) o permitir ventajas normativas a las empresas

⁴ Por ejemplo, muy rara vez se tiene en cuenta que los países de renta media son emisores de emigrantes a países de renta alta y a la vez son receptores de inmigrantes extranjeros procedentes de países de renta más baja.



que se localizan en el país. En definitiva, se trata, exclusivamente, como un problema de ganar competitividad nacional, algo que sin ser falso se hace “al viejo estilo”, es decir, actuando como si las empresas se radicasen en un solo país y sin coordinar medidas a nivel internacional. Esto da como resultado que las políticas de reforma laboral, por ejemplo, se dedican a buscar huecos de flexibilidad (temporales, tiempo parcial, autónomos dependientes) o a una especie de devaluación competitiva de la normativa laboral (se ofrecen excepciones a la normativa a determinados sectores o actividades para atraerlos al país). Este último fenómeno se da incluso dentro de la Unión Europea, donde la normativa laboral permanece como una competencia nacional y cualquier tipo de coordinación profunda en las normativas laborales está muy lejos de ser un tema de discusión. Es decir, a un desafío mundial sólo se le proporcionan respuestas locales que son extremadamente limitadas y muchas veces parecen una huida hacia adelante.

Con todo, las respuestas dadas por los países que tienen un EB más centrado en la estabilidad del empleo que del puesto de trabajo, han proporcionado vías de flexibilidad no concentradas en grupos específicos de trabajadores (o no tan concentradas), desarrollando redes sociales de seguridad básica muy amplias, con una intensidad muy fuerte en las políticas activas para volver al empleo (conjugadas con una especie de principio de “activación” de los parados según el cual sin esfuerzo no hay prestaciones) y una negociación salarial más ligada al valor añadido por los trabajadores que al mero paso de la antigüedad. No se trata de panaceas ni de algo que solucione todos los problemas, pero parecen estar ofreciendo mejores soluciones. Ahora bien, este tipo de soluciones parecen muy ancladas en una historia de confianza mutua de los agentes sociales y de un Estado que no se autolimita a sí mismo en cuanto a su tamaño pero que está muy atento a los eventuales impactos negativos de su intervención sobre la productividad. Queda pendiente la crucial tarea de determinar de qué manera este tipo de EB puede llevarse a cabo en países relativamente grandes, como Italia o España, con tradiciones de relaciones entre los agentes sociales de menor confianza mutua y donde, en especial España durante la recesión, los acuerdos generales no han llegado salvo en unos pocos temas fuera de las cuestiones centrales.

4. Las respuestas ante la crisis en la Eurozona

La Unión Europea (UE) y, en concreto, los países del sur de la Eurozona (EZ) han sido el foco principal de los temores sobre la economía mundial. La UE necesita todavía crear más de 5 millones de empleos para retornar a los niveles previos a la recesión (OIT, 2013) y aunque las condiciones del mercado de trabajo han dejado de deteriorarse en algunos países (como Portugal o España) los resultados distan aún de ser buenos. Las tasas de empleo han caído en la mayoría de países de la UE y esas caídas han sido especialmente intensas en Chipre, Grecia, Portugal y España. El desempleo, en especial el juvenil, sigue siendo muy elevado, incluso considerando que una parte relevante de los jóvenes permanece más tiempo en el sistema educativo ante las malas perspectivas laborales (con lo que son contabilizados como inactivos y no forman parte del cómputo de la tasa de paro). Además, el desempleo de larga duración ha aumentado sustancialmente a lo largo de la UE.

Este deterioro general de los mercados de trabajo europeos ha estado acompañado por un aumento de las desigualdades y del riesgo de descontento social, en especial con el segundo momento recesivo de la crisis y, en el sur europeo, tras la puesta en marcha de los diferentes “rescates”. La desigualdad en la distribución de la renta ha aumentado en los dos últimos años. Además, hay evidencia de polarización salarial en algunos países (como Grecia), lo cual sugiere que se puede estar creando una especie de “vacío” en los valores medios de la distribución salarial (OIT, 2013).

El contexto macroeconómico, aunque ha experimentado una cierta mejoría en las grandes cifras desde principios de 2014, sigue siendo preocupante. Las experiencias de España, Grecia, Italia y Portugal compartieron una especie de bonanza económica (e incluso de euforia) desde la entrada en el euro asociada con una bajada general de los tipos de interés, si bien Portugal vivió más bien su periodo expansivo tras la entrada en la UE y en la década pasada



atravesó un periodo de cierto estancamiento hasta que le golpeó la crisis. La Gran Recesión ha creado problemas similares para todos estos países en cuanto a que se trata de problemas de deuda (privada y pública), aunque difieren en los calendarios temporales y en la intensidad relativa de esos problemas de deuda, que en los casos de Grecia y Portugal han llevado a programas de ayuda financiera externa gestionados por la Troika y en el caso de España a solicitar una línea de crédito para recapitalizar y reformar su sistema financiero (muy afectado por el fin de la burbuja especulativa del sector de la construcción). Italia no ha sido objeto de ninguno de estos programas pero sí que se ha beneficiado de manera clara (junto con España) de la intervención del BCE para abaratar la financiación de su deuda. Todos estos países están inmersos en intensos procesos de consolidación fiscal que afectan de forma severa al presupuesto público con el objetivo de volver a ganar la confianza de los inversores internacionales y, sobre todo en los casos de los países bajo un programa, poder volver a financiarse por sí mismos de manera sostenible.

La situación del mercado de trabajo en la UE, sobre todo en los países del sur de la EZ, muestra la necesidad de abrirse a una nueva etapa en el diseño de la política económica. Se necesita una aproximación más equilibrada de la estrategia de consolidación fiscal. En especial, se necesita una distribución temporal más equilibrada de los costes y beneficios que se pretenden obtener de esa consolidación fiscal y de la rebaja del déficit público, para no empeorar los resultados del mercado de trabajo, rebajando el riesgo de crear problemas sociales a largo plazo (Malo, 2014).

Sin embargo, los gobiernos del Sur de Europa han sido muy reacios a considerar por sí mismos de forma aislada un diseño de la política macroeconómica más favorable al empleo. De hecho, es fácil ver que los gobiernos son conscientes de los problemas existentes y de los problemas que están padeciendo sus sociedades. ¿Por qué no se ha producido entonces mucho antes este cambio en el diseño de la política económica? La razón es que el compromiso estricto con las actuales políticas es un mecanismo de “señalización”, es decir, es una señal de que está garantizado el compromiso del país con la reducción de sus desequilibrios macroeconómicos y, por tanto, se constituye en un indicio de credibilidad y confianza para inversores internacionales y para los organismos internacionales (sobre todo para los que soportan los programas). Es fácil imaginar que un desvío unilateral de los objetivos y estrategias existentes serían valorados de forma negativa, y, por tanto, lo que se pretende ganar en términos de empleo y alivio de los problemas sociales se vería más que compensado por los problemas creados por la falta de financiación internacional y/o la falta de respaldo por parte del resto de países miembros de la EZ.

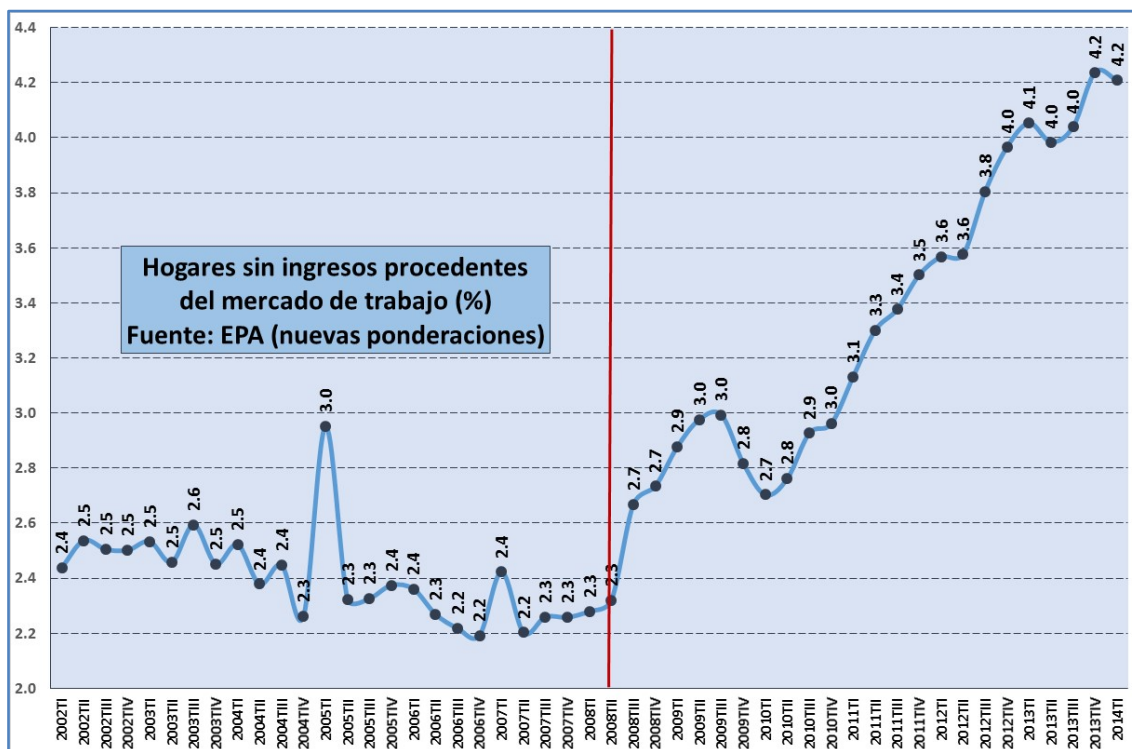
Se trata en cierto sentido de un “problema de información” (Malo, 2014). La manera en que este tipo de situación puede salvarse y generar un cambio hacia unas políticas más favorables al empleo consiste en resolver de manera adecuada ese problema de información, mostrando que realizar ese tipo de políticas favorables al empleo no suponen desechar la corrección de los ajustes macroeconómicos.

Un gobierno de forma aislada no puede generar esa información de manera que sea creíble a corto plazo. La única forma de conseguirlo es a través de la coordinación internacional de las políticas, dentro de la EZ. A través de un esfuerzo coordinado de este tipo se puede mostrar a la comunidad internacional y a los inversores internacionales que realmente el desarrollo de políticas favorables al empleo no esconde la falta de compromiso con otros objetivos macroeconómicos.

Ante la falta de una coordinación en pro de una estrategia macroeconómica más favorable al empleo, se han aplicado en los países periféricos de la EZ diferentes paquetes de medidas de consolidación fiscal y de recuperación de la financiación internacional. En el caso de España, el avance la recesión y las políticas de ajuste han interactuado agrandando ciertos problemas sociales con riesgos evidentes de largo plazo. A modo de muestra, a continuación se muestra información de tres de ellos: la concentración del desempleo por hogares; el incremento del porcentaje de ocupados en hogares pobres; y la pobreza infantil.

El Gráfico 1 muestra cómo el porcentaje de hogares sin ingresos ha experimentado un incremento casi constante desde el inicio de la recesión con un suave descenso en el momento que se conoció como “los brotes verdes” y una cierta ralentización desde principios de 2013.

Gráfico 1
Evolución del porcentaje de hogares sin ingresos.



Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA), Instituto Nacional de Estadística.

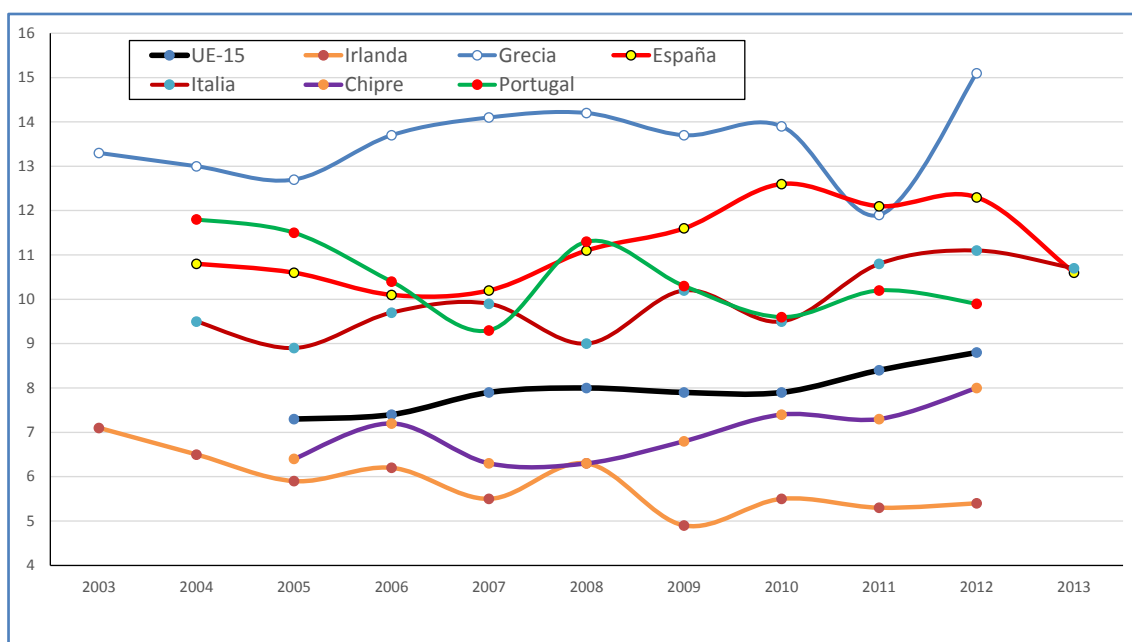
En el periodo expansivo, este porcentaje se encontraba aproximadamente estable (con una cierta pauta decreciente) alrededor del 2,3%. Es exactamente con el tercer trimestre de 2008 (el momento en que se produce la quiebra de Lehman-Brothers) que este porcentaje comienza a crecer hasta el entorno del 4% al llegar a 2013. En la actualidad, aproximadamente 1,2-1,3 millones de personas viven en este tipo de hogares, mientras que previamente a la crisis eran en torno a 600-700 mil personas⁵.

Este tipo de hogares conforma en cierto sentido el núcleo duro de la exclusión del empleo en España. Un aumento tan rápido de este porcentaje es un indicador de la acumulación de problemas sociales no sólo en el presente, sino para el futuro. Con anterioridad a la crisis, este indicador no tenía una oscilación asociada al ciclo económico. Por ello, la ruptura que aparece con la llegada de la actual recesión es un síntoma muy claro de problemas sociales que pueden enquistarse y convertirse en ciertamente graves en un futuro cercano. El contexto actual de severo ajuste fiscal indiscriminado en cuanto a las funciones del gasto público no permite precisamente una buena atención desde los servicios sociales a estos problemas.

El Gráfico 2 muestra la evolución del porcentaje de ocupados que viven en hogares pobres, tanto en España como en el promedio de la UE-15 y en otros países periféricos de la UE.

⁵ Cálculos del autor.

Gráfico 2
Evolución del porcentaje de ocupados en hogares pobres en la UE-15
y países periféricos de la UE.



Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida (Eurostat).

Esta variable resulta especialmente importante, ya que en cierto sentido afecta a la legitimidad básica del sistema social: que trabajando se pueden tener los recursos suficientes para atender todo lo necesario, es decir, para no ser pobre. España experimentó un incremento claro de este porcentaje con la llegada de la crisis, aunque recientemente ha experimentado un descenso relevante. Sin embargo, esta evolución es menos positiva de lo que parece puesto que lo que ha sucedido a lo largo de la crisis es una progresiva concentración del empleo y del desempleo por hogares e incluso de la falta de acceso al mercado de trabajo (como mostraba el Gráfico 1). La concentración de las diferentes situaciones de relación con la actividad puede crear graves problemas sociales al impedir que la red social familiar pueda facilitar la vuelta al empleo de los miembros del hogar sin empleo e incrementar el rol de la familia como correa de transmisión de exclusión social en los hogares en peor situación.

Por último, el Cuadro 1 muestra la incidencia relativa de la pobreza en hogares con niños en relación con los hogares sin niños. De esta forma puede apreciarse si la evolución de la tasa de pobreza de los hogares con niños se incrementa más, menos o lo mismo que la tasa de pobreza de los hogares sin niños. Si esta incidencia relativa es igual o inferior a uno, el país no tendrá un problema específico de pobreza infantil y si se da un incremento de ésta será porque todas las situaciones de pobreza están aumentando en igual o mayor medida.

Cuadro 1
Cociente de la tasa de pobreza en los hogares con niños en relación con la tasa de pobreza de los hogares sin niños.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
UE-15			1.09	1.11	1.09	1.13	1.14	1.22	1.19	1.22	
Irlanda	0.67	0.82	0.96	1.06	0.92	1.14	1.10	1.40	1.14	1.20	
Grecia	1.07	1.04	1.10	1.22	1.26	1.20	1.28	1.30	1.19	1.51	
España		1.17	1.23	1.30	1.35	1.42	1.42	1.50	1.46	1.71	1.77
Italia		1.40	1.37	1.47	1.40	1.43	1.44	1.63	1.62	1.57	1.50
Chipre			0.40	0.36	0.39	0.52	0.44	0.47	0.56	0.62	
Portugal		1.03	1.08	0.96	0.95	1.27	1.29	1.16	1.27	1.35	

Fuente: Encuestas de Condiciones de Vida (Eurostat).

Se aprecia que España ya tenía un problema de mayor pobreza en hogares con niños con anterioridad a la crisis. Ahora bien, aunque la crisis no ha creado este problema en España, sí que lo ha agravado, ya que es el país periférico (junto con Italia) en el que la incidencia relativa de la pobreza en los hogares con niños más se ha incrementado. Todas las situaciones de pobreza son preocupantes, pero el que aumente más en los hogares con niños supone la creación de riesgos sociales graves para el futuro, ya que los niños que viven en dichos hogares tienen muchas más posibilidades no sólo de ser pobres cuando sean adultos sino de acumular todo tipo de problemas sociales y laborales. Se trata, pues, de un indicador que predice la pobreza y exclusión futuras.

5. Un paso más allá

¿Puede una transformación del EB afrontar los nuevos problemas sociales que están delante de nosotros? La globalización y el cambio técnicos nos colocan ante un mundo del trabajo en el que previsiblemente habrá más movilidad laboral. El EB basado en la protección de los puestos de trabajo no parece proporcionar respuestas que no necesiten de la creación de “colchones de flexibilidad” (como temporalidad, tiempo parcial o autónomos dependientes) al menos durante una parte de la vida laboral. Además, un gran shock con graves consecuencias sobre el empleo con este tipo de EB tampoco supone una minimización de la pérdida de puestos de trabajo, como el caso español ha mostrado tanto en la recesión actual, como en las de los noventa y los ochenta (Garrido, 2013).

Sin que sea la panacea para todos los problemas (ni tampoco la solución para todo tipo de shocks que afecten a la economía en el futuro) un EB basado en la protección del empleo parece ofrecer mejores perspectivas para asumir las consecuencias sociales de una recesión como la actual. En cualquier caso, de lo que se trata es de mantener el objetivo del modelo europeo, como es la asunción social de riesgos para “trabajar con red” y que los vaivenes de la economía por fuertes que sean no afecten a nuestros equilibrios sociales básicos.

No obstante, con la magnitud que han alcanzado los problemas laborales y sociales, se hace imprescindible desarrollar no sólo nuevas medidas de empleo sino también un cambio en el diseño de la política macroeconómica, de manera que amparada en la coordinación internacional pueda incorporar el empleo al mismo nivel de relevancia que otros objetivos macroeconómicos. En España, el EB existente no ha sido suficiente para frenar el ascenso relativo de la pobreza infantil ni el aumento sin precedentes de los hogares sin ingresos. Con todo, el empleo como protección frente a la pobreza, tras un deterioro al inicio de la recesión,

parece haber recuperado su papel protector. Así pues, potenciar los elementos del EB que favorecen la vuelta al empleo y facilitan una dimensión familiar de la protección social (en especial en los hogares con niños) parecen piezas imprescindibles en cualquier estrategia para afrontar los costes sociales de la crisis para que no lastren el futuro del país a largo plazo. Una transformación de nuestro EB en ese sentido debería hacerse manteniendo con claridad el objetivo general básico del EB (el aseguramiento social de los riesgos) pero sin miedo de adoptar estrategias exitosas de otros EB convenientemente adaptadas a la realidad social española. Ahora bien, este esfuerzo debería tener en cuenta que la población va a ser más móvil en el futuro y no sólo en relación con el empleo, sino también de un país a otro, por lo que se necesita diseñar un EB que, al menos a nivel europeo, responda a los nuevos retos de un mundo crecientemente internacionalizado.

6. Bibliografía

- Anisi, D. (1988). *Trabajar con red. Un panfleto sobre la crisis*. Alianza Editorial, Madrid.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, New York [existe traducción al castellano en la editorial Alfons el Magnanim].
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera, M. (1995): “Los Estados de Bienestar del sur en la Europa Social”, en S. Sarasa y L. Moreno (comps.), *El Estado de Bienestar en la Europa del Sur*, CSIC, Madrid.
- Ferrera, M. (1996): “The ‘Southern model’ of welfare in social Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6, págs. 17-37.
- Fong, C.M., Bowles, S. y Gintis, H. (2005). “Reciprocity and the Welfare State”, capítulo 10 de H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd y E. Fehr (eds.), *Moral Sentiments and Material Interests*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Garrido, L. (2013): “Estudios y trabajo de los españoles en la crisis de empleo”, *Estudios de Economía Aplicada*, 30(1), 29-58.
- Gough, I. (1996) ‘Social Assistance in Southern Europe’, *South European Society & Politics* vol. 1, nº 1, págs. 1-23
- Gough, I. (1997): “La asistencia social en la Europa del sur”, en L. Moreno (comp.), *Unión Europea y Estado de Bienestar*, CSIC, Madrid, págs. 405-429.
- Leibfried, S. (1992): “Towards a European Welfare State?”, en Z. Ferge y J.E. Kolberg (eds.), *Social policy in a changing Europe*, Boulder, Westview Press, págs. 245-279.
- Levy, F.L. y Murnane, R.J. (2004): *The new division of labor. How computers are creating the next job market*, Princeton University Press.
- Malo, M.A. (2001), “Prestaciones sociales y tipos de Estados de Bienestar en la Unión Europea”, capítulo de *Condiciones de Vida en España y en Europa*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 113-142.
- Malo, M.A. (2010): “Empleo, flexibilidad y precariedad: Los desafíos de la estrategia Europa 2020”, *Documentación Social* 157, 117-131.
- Malo, M.A. (2014): “Economía política de la austeridad: Una interpretación internacional”, *Documentación Social*, 170, 53-69.
- Malo, M.A. y Cueto, B. (2013): “Temporary Contracts across Generations: Long-term effects of a labour market reform at the margin”, *Cuadernos de Economía* 36, 84-99.
- OIT (2013): *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric. El trabajo en el mundo*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT.
- Rodríguez Cabrero, G. (1997): “Por un nuevo contrato social: el desarrollo de la reforma social en el ámbito de la Unión Europea”, en L. Moreno (comp.), *Unión Europea y Estado de Bienestar*, CSIC, Madrid.

SISTEMAS TRIBUTARIOS EUROPEOS Y MODELOS DE SOCIEDAD: ¿HACIA DÓNDE AVANZA LA UE?

ALGUNAS CUESTIONES SOBRE CRISIS, DESIGUALDAD, IMPUESTOS Y
FRAUDE EN ESPAÑA Y EN EUROPA

1. Introducción. La gran crisis económica y sus efectos en el crecimiento económico

Las sociedades europeas se han enfrentado a una grave crisis económica a partir de los años 2007 y 2008. Esta crisis ha tenido algunos aspectos comunes a prácticamente toda Europa y algún otro aspecto que podríamos denominar local, que ha afectado sólo a algunos países, en concreto a los denominados países periféricos del área Euro: Portugal, Italia, Grecia y España, e Irlanda, fundamentalmente. El aspecto común de toda la crisis en Europa es que en todas partes se ha tenido que inyectar capital público a los bancos para salvar al sistema financiero, lo que ha provocado a su vez elevar los impuestos a los demás contribuyentes para “salvar a los bancos” o, con más precisión, garantizar efectivamente los depósitos en las entidades financieras.

Esto no sólo ha ocurrido en Europa, sino también en el resto del mundo desarrollado. Efectivamente, nos encontramos ante una crisis financiera global. Si bien en algunos países, básicamente los del norte de Europa, sólo ha habido una crisis del sistema financiero, uno de los efectos de la crisis ha sido, sin embargo, la fragmentación del mercado financiero europeo, antes único. Esto ha llevado a que en el sur de Europa no sólo haya habido problemas en el sistema financiero, sino en la economía en su conjunto, por bastantes razones, pero entre ellas la súbita y duradera restricción del crédito a las empresas y familias.

A estas cuestiones hay que añadir que en varios países se ha disparado el déficit público; pese a que en todos ellos se han incrementado los impuestos. De nuevo, este problema es particularmente grave en los países periféricos del área euro, y algo menor en Francia. En los países del norte de Europa, la situación de las finanzas públicas es, en estos momentos, saneada. Por ejemplo, Alemania ha tenido un déficit del 0% en estos dos últimos años.

En este panorama general, hay que estudiar cómo han reaccionado los Estados en cuanto a sus modificaciones del sistema fiscal, y qué efectos ha tenido esta política. El modelo general que han impulsado las instituciones europeas, y que han aceptado a regañadientes los Estados, ha sido el de la denominada “austeridad”, es decir, los recortes de gasto público, acompañados de subidas de impuestos, en particular indirectos y sobre todo del Impuesto sobre el Valor Añadido. Después de seis años de crisis, hay muchísimas voces que cuestionan este modelo, pero también es cierto que la Comisión Europea lo continúa impulsando.

Para analizar todo esto de forma somera, vamos a fijarnos en varios conceptos. El primero de ellos, es el de la cuestión del crecimiento y el empleo. Desde 2008 en adelante hay una caída del PIB de todo el mundo desarrollado. El año 2009 se puede considerar como el más negativo en la economía mundial, por lo menos desde la Segunda Guerra Mundial. Con posterioridad, algunos países desarrollados parecen haber dejado atrás la crisis, en particular Estados Unidos, Japón y con bastantes más dudas, el Reino Unido. Sin embargo, en la Europa continental, por lo menos en el área euro hay un estancamiento del crecimiento económico. No



obstante, esto es compatible con una drástica y continua caída del PIB en el sur de Europa; en lo que denominamos países periféricos de la zona Euro.

De acuerdo con los datos de Eurostat, éste ha sido el crecimiento real en Europa, antes y durante la crisis económica:

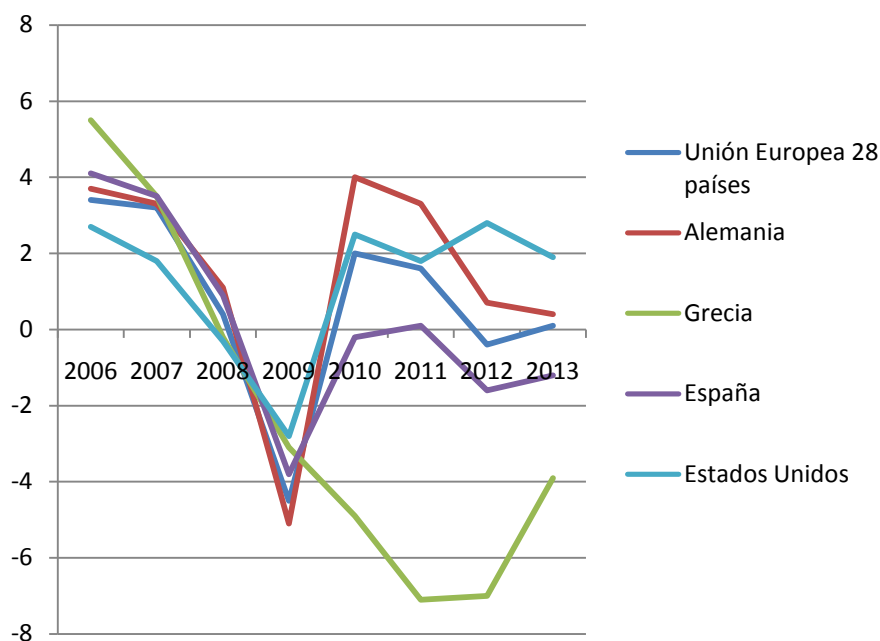
Tasa de Crecimiento Real del PIB

País/ Años	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea 28 países	3,4	3,2	0,4	-4,5	2	1,6	-0,4	0,1
Alemania	3,7	3,3	1,1	-5,1	4	3,3	0,7	0,4
Irlanda	5,5	5	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-0,3
Grecia	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-7	-3,9
España	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
Francia	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2	0	0,2
Italia	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9
Países Bajos	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,5	0,9	-1,2	-0,8
Portugal	1,4	2,4	0	-2,9	1,9	-1,3	-3,2	-1,4
Reino Unido	2,8	3,4	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7
Estados Unidos	2,7	1,8	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9
Japón	1,7	2,2	-1	-5,5	4,7	-0,5	1,4	1,5

Fuente: Eurostat

Seleccionando algunos países, podemos ver gráficamente cómo ha evolucionado el crecimiento durante la gran crisis económica:

Tasas de crecimiento en Europa y Estados Unidos en porcentaje anual del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Como se puede observar del gráfico, para Alemania y Estados Unidos, la crisis fue una crisis en forma de V, es decir, intensa y corta, mientras que para Grecia, en el otro extremo fue un descenso a los infiernos que todavía continúa. En un punto medio, España en 2013 no había vuelto al crecimiento, parece que lo ha hecho durante el primer trimestre de 2014.

2. Los ingresos y la presión fiscal

Esta situación, naturalmente se ha reflejado en el desempleo, que ha aumentado durante la crisis económica. Muy relacionado con lo anterior, los índices de desigualdad se han incrementado en Europa. Sin embargo, sólo en los países periféricos del área euro se ha producido una caída de la recaudación, es decir, de la presión fiscal. Con un retroceso tan importante de la actividad económica, sin embargo, en buena parte de Europa se han mantenido los ingresos públicos mediante la subida de los diversos impuestos:

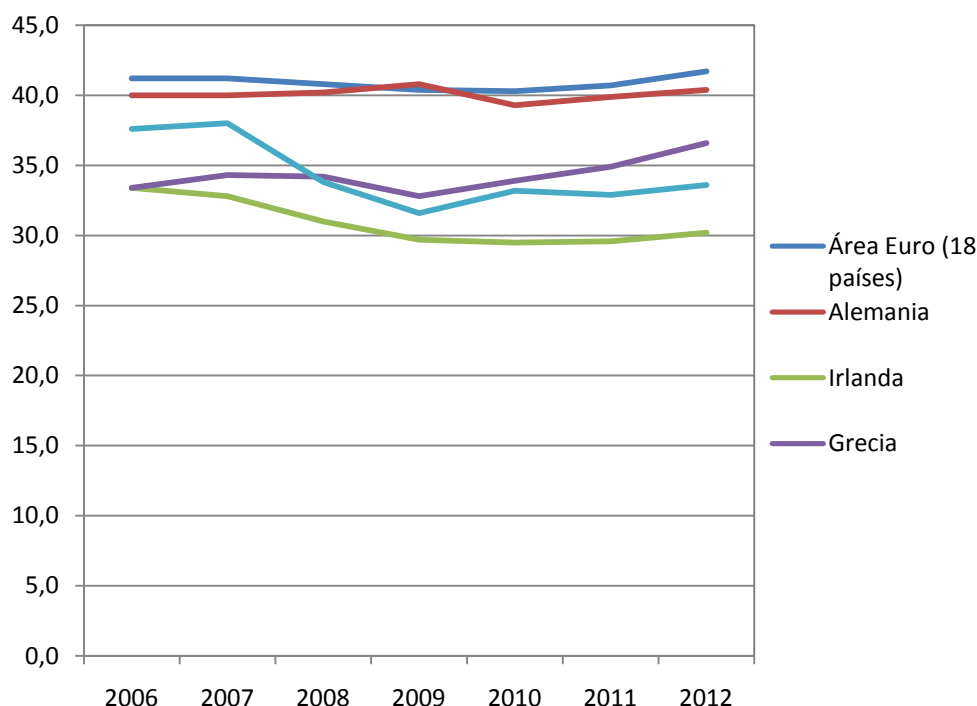
Presión Fiscal incluyendo cotizaciones de Seguridad Social como porcentaje del PIB

País/Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea	40,6	40,5	40,3	39,6	39,6	40,0	40,6
Área Euro 18 países	41,2	41,2	40,8	40,4	40,3	40,7	41,7
Alemania	40,0	40,0	40,2	40,8	39,3	39,9	40,4
Irlanda	33,4	32,8	31,0	29,7	29,5	29,6	30,2
Grecia	33,4	34,3	34,2	32,8	33,9	34,9	36,6
España	37,6	38,0	33,8	31,6	33,2	32,9	33,6
Francia	45,9	45,2	45,0	44,1	44,5	45,7	47,0
Italia	42,0	43,0	43,0	43,3	42,8	42,8	44,3
Países Bajos	39,8	39,5	39,9	38,9	39,6	39,2	39,6
Portugal	35,6	35,9	35,9	34,5	34,8	36,2	34,9
Reino Unido	37,7	37,2	38,7	36,1	36,8	37,5	37,3

Fuente: Eurostat.

En esta ocasión he excluido a los Estados Unidos y a Japón, por tener unos sistemas fiscales poco comparables. En particular, Estados Unidos tiene menor presión fiscal, y por ejemplo no tiene una imposición sobre el consumo estilo IVA (como tiene casi todo el resto del mundo), sino impuestos sobre ventas minoristas, diferentes en cada Estado. En cualquier caso, Europa en su conjunto, ha logrado recaudar lo mismo, en porcentaje del PIB que lo que venía recaudando antes de la crisis. Lo mismo se puede decir del área euro. La únicas excepciones son Irlanda, Portugal y de forma especialmente relevante, España. Esto se puede observar en el siguiente gráfico:

Presión fiscal como porcentaje del PIB en algunos países. Evolución



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

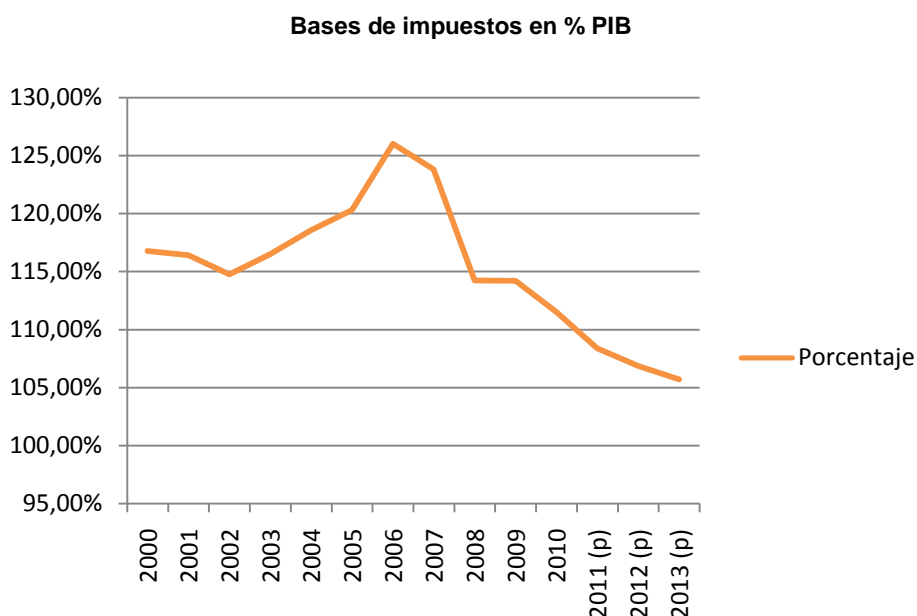
En toda Europa ha habido un problema de déficit público, pero en casi todos los casos se ha debido a un aumento de los gastos derivados de la caída del crecimiento económico. Efectivamente, al aumentar el desempleo ha aumentado el gasto en prestaciones por desempleo y subsidios. Adicionalmente, en el sur de Europa, al exigirse mayores intereses por la deuda, y además al tener que emitir más deuda pública, se han incrementado los gastos financieros de los Estados. Sin embargo, sólo ha habido problemas reales de ingresos públicos, de recaudación de impuestos, fundamentalmente en Portugal, Grecia, Irlanda y España. En el resto de Europa, se han compensado las caídas de recaudación derivadas de la crisis con aumentos de impuestos. Estos incrementos, como veremos, se han centrado en la imposición indirecta, fundamentalmente en el IVA, lo que ha tenido un impacto relevante en la composición de la carga tributaria, en quién paga los impuestos. Sin embargo, de cara a la recaudación, esta estrategia ha funcionado.

Incluso en Grecia, donde la actividad económica se ha derrumbado, los ingresos como porcentaje del PIB han aumentado. No ha sido así en Portugal, aunque la caída ha sido de 1,5 puntos del PIB. Efectivamente, en Portugal hay problemas graves tanto de control de gastos, como, sobre todo, de crecimiento económico, pero no tanto de presión fiscal. Los problemas irlandeses son fruto de la explosión de su burbuja inmobiliaria que generaba muchísimos ingresos públicos. De alguna forma, España comparte este problema, si bien extraordinariamente agravado, en mi opinión, por problemas de fraude fiscal, que se han ido incrementado durante la crisis. La caída de ingresos fiscales de España no ha tenido parangón en Europa.

Uno puede esperar que la explosión de una burbuja inmobiliaria recorte los ingresos procedentes de impuestos que gravan directamente al sector inmobiliario, como el impuesto de transmisiones patrimoniales, las licencias de obra, o el impuesto de construcciones, instalaciones y obras. Lo que sin embargo, no es en absoluto esperable es que se derrumben las bases de los principales impuestos. España recaudaba unos impuestos similares a los del resto de Europa, con unos tipos impositivos, en general algo inferiores. Actualmente, tras haber

subido todos los impuestos, que ya están en la media europea, recaudamos muchos menos. De hecho, después de las masivas e indiscriminadas subidas de impuestos de 2012, apenas incrementamos la recaudación global en siete décimas del PIB, lo que simplemente compensó la caída de la actividad económica.

La gravedad de esta crisis se puede observar en un solo gráfico, en el que sumo las bases imponibles de los principales impuestos: IRPF, IVA, Impuesto de sociedades e Impuestos Especiales y lo divido entre el PIB de cada año:



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la AEAT y del INE.

En 2006, las bases de los cuatro grandes impuestos ascendían a un 126% del PIB; actualmente, estas bases sólo ascienden al 105,71% del PIB. Efectivamente, ha habido caída del PIB, pero lo que gravan los grandes impuestos, ha caído de forma aún más pronunciada. Este fenómeno tiene fundamentalmente dos explicaciones, por una parte ha cambiado la composición de la demanda. Actualmente, las empresas españolas, por ejemplo, exportan más y venden menos en el mercado interno. Esto supone, necesariamente, menores ingresos por IVA, ya que las exportaciones están exentas y los bienes pagarán IVA donde se consuman. Otro hecho es que las empresas obtienen más porcentaje de beneficio en el exterior, donde pagan el impuesto de sociedades en el país donde obtienen el beneficio. Aún así, este tipo de factores no explican, ni muchísimo menos toda la caída. Nos guste o no, nos enfrentamos a un aumento del fraude durante la crisis económica.

La buena noticia es que los últimos datos indican que lo peor puede haber pasado. En el primer semestre de 2014, las bases de los impuestos volvieron a crecer ligeramente desde su mínimo histórico, al 2,1%, crecimiento algo superior al del PIB.

3. Gasto público y austeridad en Europa

Probablemente, uno de los grandes mitos de esta crisis ha sido el de la “austeridad”. La realidad es que el gasto público se ha incrementado en casi toda Europa con la crisis. Esto es lógico, y se debe a los denominados estabilizadores automáticos: cuando disminuye la actividad económica, no sólo se recaudan menos impuestos, sino que también se incrementan las prestaciones por desempleo y los subsidios. Sin embargo, en Europa también ha crecido el

pago de intereses de la deuda; y también el gasto en pensiones. Es interesante observar este proceso con datos:

Gasto Público total todos los niveles de gobierno en porcentaje del PIB

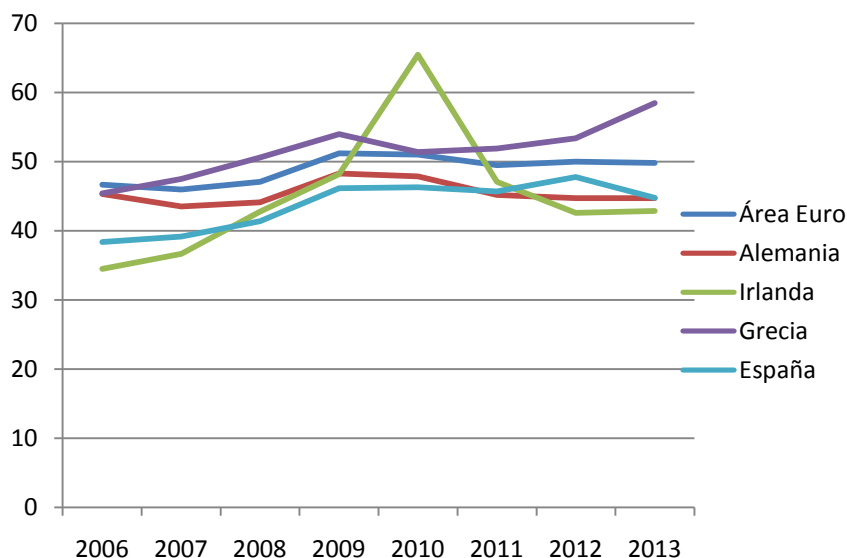
País/año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea	46,2	45,5	47	51	50,6	49	49,3	49
Área Euro	46,7	46	47,1	51,2	51	49,5	50	49,8
Alemania	45,3	43,5	44,1	48,3	47,9	45,2	44,7	44,7
Irlanda	34,5	36,7	42,8	48,2	65,5	47,1	42,6	42,9
Grecia	45,4	47,5	50,6	54	51,4	51,9	53,4	58,5
España	38,4	39,2	41,4	46,2	46,3	45,7	47,8	44,8
Francia	53	52,6	53,3	56,7	56,6	55,9	56,7	57,1
Italia	48,5	47,6	48,6	51,9	50,5	49,7	50,6	50,6
Países Bajos	45,5	45,3	46,2	51,4	51,3	49,9	50,4	49,8
Portugal	45,2	44,4	44,8	49,8	51,5	49,3	47,4	48,7
Reino Unido	43,6	43,3	47,1	50,8	49,9	47,9	48,1	46,9

Fuente: Eurostat.

Esto se puede resumir de forma bastante simple: no hay ningún país en Europa que no haya incrementado el gasto público como porcentaje del PIB durante la crisis. Todo lo más, en algunos países como Alemania, este aumento ha sido moderado; mientras que en otros como Grecia, el gasto público simplemente se ha disparado sin control. Parte del aumento de estos niveles de gasto público se debe al coste de los rescates bancarios; pero incluso sin contar con el oneroso coste del rescate a la Banca, el gasto público ha aumentado en toda Europa.

España no tiene un gasto público particularmente elevado. Tanto antes como después de la crisis, el volumen de gasto público español está cinco puntos por debajo de la media europea. El problema específico español es la incapacidad para recaudar; como el griego es la extrema falta de competitividad de su economía; y que el gasto público se haya disparado, conjuntamente con una brutal caída del crecimiento económico. El caso irlandés es parecido, un nivel de déficit público muy elevado, con un gasto público que no es excesivamente elevado, ya que sólo alcanzó en 2013 el 42,9% del PIB, dos puntos menos que la "austera" Alemania. Irlanda tuvo un gasto público disparatado en 2010 por el terrible coste de rescatar a sus dos grandes bancos.

Veamos esta información en un gráfico:

Gasto Público como porcentaje del PIB en un conjunto de países

Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Sin embargo, en toda Europa, y particularmente en el sur de Europa se abomina de la austeridad. ¿Qué ha ocurrido? Porque los datos estadísticos no señalan precisamente una sobredosis de austeridad y recortes de gasto público. En mi opinión, nos enfrentamos a varias cuestiones. En primer término, como veremos, las desigualdades no se han incrementado con la crisis. En segundo lugar, la receta en todos los países europeos ha sido concentrar la subida en los impuestos indirectos, que se perciben como más injustos; y que claramente aportan regresividad al sistema fiscal. Por último, en muchos países del sur de Europa lo que existe es un desacuerdo radical con qué partidas de gasto público se mantienen y cuáles se recortan.

Los recortes surgen de una combinación de varios factores: fundamentalmente, hay partidas de gasto que crecen con la crisis, de las que ya hemos hablado, como desempleo o gastos financieros de los Estados. Además, el envejecimiento de la población y el aumento de la esperanza de vida repercuten negativamente en los sistemas de seguridad social. En algún país, en particular en España, y en menor medida en Portugal, hay, además una crisis de ingresos. Esto determina que se realicen recortes de gasto público, aunque en la foto el gasto público aumente. Ante esto surgen dos cuestiones políticas y económicas clave para el debate:

En primer lugar, si el modelo europeo de elevado gasto público es una de las causas del bajo crecimiento de la economía europea a partir de 2007. O si, por el contrario, se podría conseguir un mayor crecimiento con unos niveles parecidos de gasto, cambiando la estructura de ingresos y gastos de los Estados.

La segunda cuestión es cómo está afectando todo esto a la estructura social. De aquí surgen las siguientes preguntas: ¿Tenemos más o menos desigualdad que antes de la crisis? ¿Están contribuyendo los sistemas fiscales a disminuir las desigualdades o las están agravando?

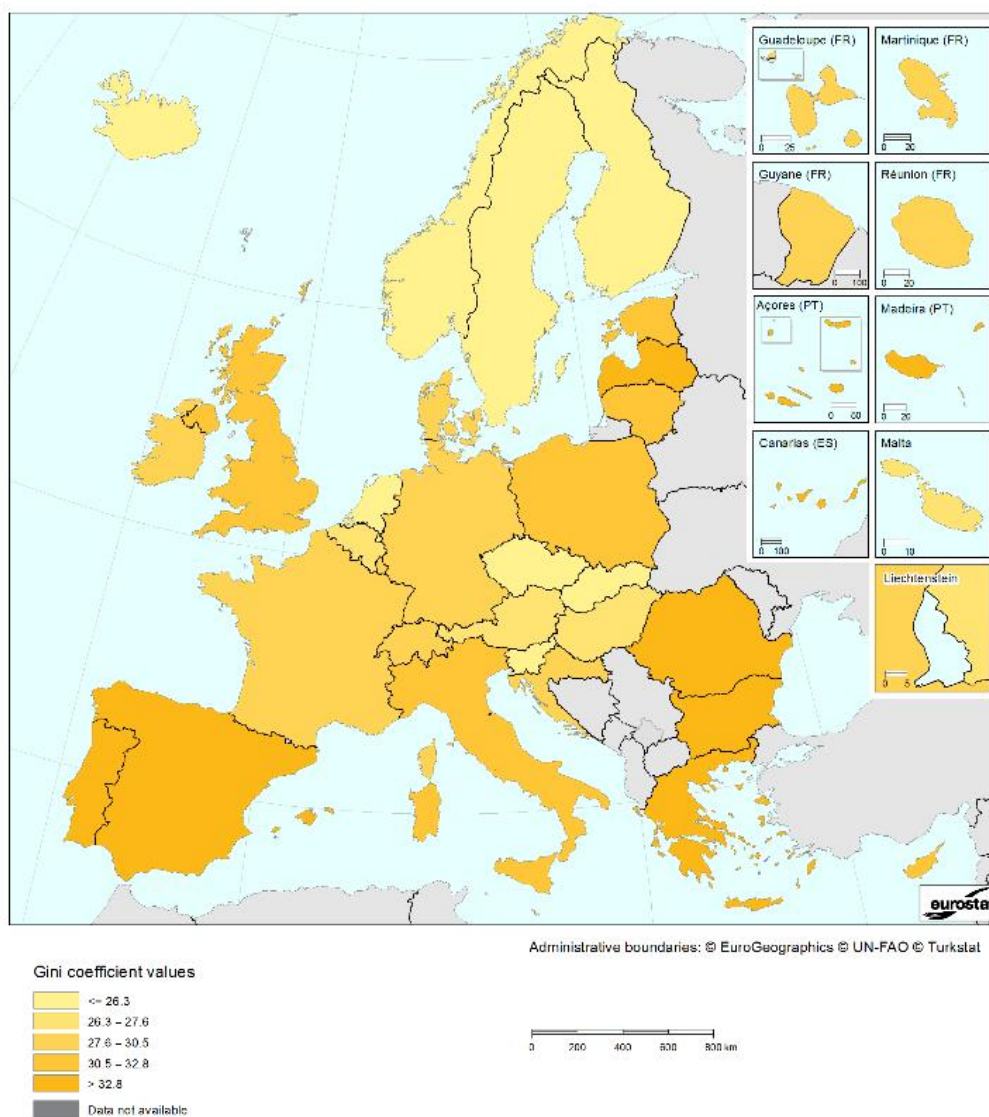
4. Desigualdad en Europa

Para medir la desigualdad en Europa se suele utilizar el índice Gini, que mide esta desigualdad de los ingresos en una sociedad entre 0 y 1; siendo 0 la perfecta igualdad de ingresos entre todos los individuos, y 1 que todos los ingresos de la sociedad los obtiene un único individuo. Además, este índice se suele utilizar en dos modalidades: antes de impuestos y transferencias públicas, y después de las mismas, de las que se suele excluir a las pensiones. Esta diferencia

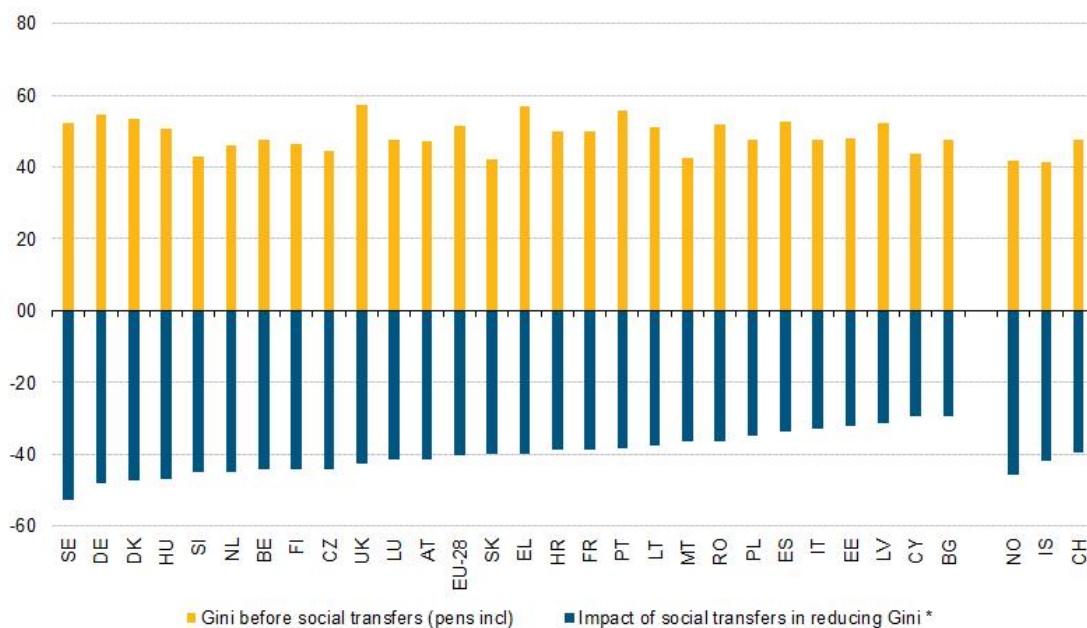
de índices nos indica hasta qué punto es eficaz un sistema fiscal, compuesto de ingresos pero también de gastos públicos para reducir las desigualdades en una sociedad.

En primer término, veamos cuál es el mapa de la desigualdad en Europa, de acuerdo con Eurostat (la oficina estadística de la Unión Europea), y viendo cuál es el índice Gini, final, después de transferencias e impuestos, en 2012 (últimos datos disponibles):

Gini coefficient after social transfers, 2012



Como cabía esperar, la desigualdad, medida estadísticamente, y de acuerdo con datos oficiales, es muy superior en el Sur de Europa que en el Norte de Europa. Los dos índices de Gini más elevados tienen lugar en Letonia y en España. Otra cuestión importante es cómo el sistema de ingresos y gastos públicos redistribuye. Siguiendo con los datos y gráficos del último informe de Eurostat, veamos cuáles eran los índices Gini, antes y después de impuestos y transferencia en Europa:

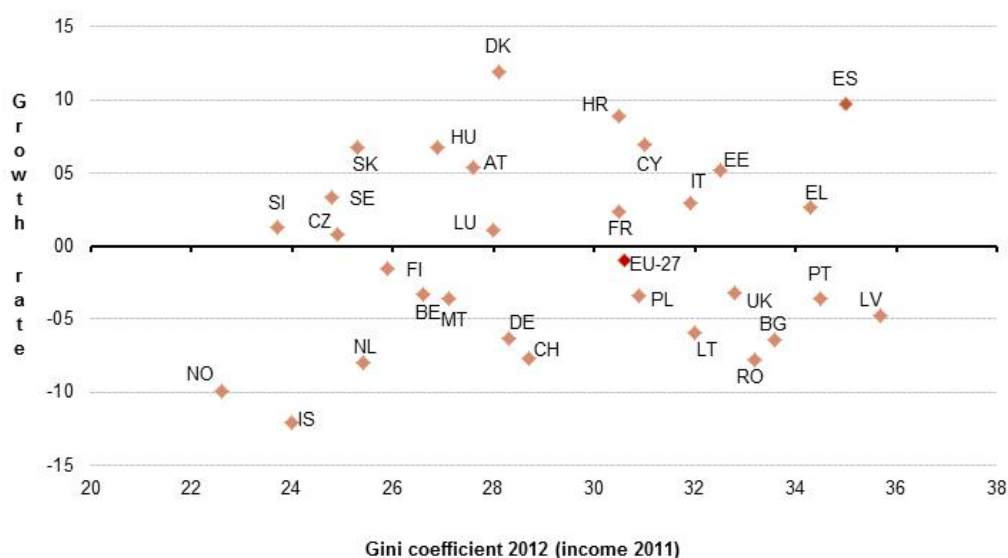


* Countries are ranked by the impact of social benefits (pens included) computed as the difference between the Gini after social transfers and pensions and the Gini before social transfers and pensions in percentage points of the Gini before social transfers. Data not available for IE.

Como se puede observar por las barras azules, los diversos sistemas fiscales disminuyen la desigualdad. Sin embargo, los sistemas fiscales de los países nórdicos, de Holanda o de Alemania lo hacen de forma mucho más acusada que los de España, Italia o Bélgica. Contra lo que pudiera parecer en un primer momento, la imposición sobre el consumo (IVA especialmente) es mucho más elevada en Alemania, y no digamos ya en los países nórdicos que en España. Luego, aunque el IVA es regresivo, la clave de la redistribución no parece estar ahí. El punto clave parece estar en los niveles de fraude fiscal. Aquellos países que padecen unos menores niveles de fraude fiscal y economía sumergida son los que consiguen que sus sistemas fiscales reduzcan más la desigualdad.

La afirmación anterior es bastante intuitiva: si no hay recaudación suficiente, simplemente no se puede realizar política social. Además, el punto clave es que si se obtiene una recaudación suficiente de los impuestos indirectos, que son regresivos, posteriormente, a través del gasto público se puede compensar a los que obtienen menores rentas. Si esta recaudación se obtiene de impuestos directos, fundamentalmente IRPF, que es progresivo, la recaudación del mismo ya es un factor de redistribución; aunque puede afectar de forma más importante al crecimiento, que la financiación del gasto público a través de impuestos indirectos. En cualquier caso, desde el punto de vista de la equidad y la redistribución, el enemigo número 1 es el fraude fiscal.

La caída del crecimiento se ha traducido en la destrucción de empleo en Europa, de nuevo y por enésima vez, en particular en el Sur de Europa. La mayor destrucción de empleo, como todos sabemos se ha dado en España, que además ha padecido una grave crisis de ingresos fiscales. Con este panorama, no es de extrañar que las desigualdades se hayan incrementado en España:



En este gráfico, nuevamente de Eurostat, se puede observar cómo se ha comportado el índice Gini (final) en toda Europa, por una parte, en su crecimiento en el periodo 2008-2012, que corresponde a los ingresos del año anterior en ambos casos. En el eje de ordenadas está la variación del índice en el periodo, aquellos Estados que están por encima de cero han aumentado sus desigualdades. En el eje de abscisas medimos el índice Gini 2012. Sorprendentemente, la Unión Europea en su conjunto se ha mantenido estable: no han aumentado las desigualdades (de hecho, se han reducido muy ligeramente). Como se ha visto con anterioridad, Europa está teniendo problemas graves de crecimiento económico. Sin embargo, en su conjunto, ha conseguido mantener su capacidad recaudatoria, y el gasto público ha aumentado. Esto ha ocasionado déficits públicos, pero no problemas graves de redistribución. Esto es, al menos lo que dicen los datos.

Si se observa la trayectoria, el caso más espectacular de aumento de las desigualdades es Dinamarca, pero partían de un nivel muy bajo; y siguen por debajo de la media de la zona euro. El caso de España es, con mucha diferencia, el más problemático. Aquí nos encontramos con el segundo mayor aumento de las desigualdades para acabar en 2012 con la segunda mayor desigualdad de toda Europa, sólo por detrás de Letonia. En mi opinión, existen dos causas fundamentales. En primer lugar, una gravísima destrucción de empleo que se ha centrado masivamente en los empleados temporales de bajos ingresos. Esto agravó las desigualdades; y se ha ido acentuando a medida que las prestaciones por desempleo se han ido agotando. En segundo término, la grave disminución de ingresos que ha sufrido España durante la crisis ha llevado a que el sistema fiscal, como vimos anteriormente, no se haya mostrado eficaz para paliar estas desigualdades. Aún así, España tiene un índice Gini de 0,35, que se ha incrementado en 0,10 durante la crisis. Por comparar, Estados Unidos, según el último dato disponible de 2010, tenía un índice Gini de 0,469. Las desigualdades en otros países avanzados son mayores que en Europa, pero también lo es su crecimiento económico.

Conclusión

El modelo europeo, de elevados impuestos con un gasto público importante se ha visto afectado por la crisis, en particular en el sur de Europa (países periféricos del área euro). La recuperación después de la crisis de 2009 ha sido más rápida, y sobre todo más estable en Estados Unidos o en Japón. En general, Europa ha tenido, y en buena medida sigue teniendo, un problema de crecimiento económico. Sin embargo, con la excepción de Portugal, y sobre

todo España, los diversos países europeos han sido capaces de mantener la recaudación fiscal a lo largo de la crisis.

La asignatura pendiente, que ha generado un importante volumen de déficit público es la falta de control del inevitable crecimiento del gasto público durante la crisis. Este hecho, conjuntamente con la delicada situación de muchas entidades financieras es lo que ha llevado a su rescate con fondos públicos, provocando fortísimas tensiones financieras que han puesto en jaque en algunos momentos la moneda única y el proyecto europeo, además de conllevar un gravísimo lastre para el crecimiento económico.

Sin embargo, los datos reflejan, que por lo menos hasta finales de 2011, las desigualdades no se habían incrementado en Europa. La gran excepción vuelve a ser España. Las causas se han explicado con anterioridad y se resumen en una crisis laboral y fiscal. Esto explicaría por qué el malestar social en España está particularmente extendido, aunque la caída del crecimiento económico no ha sido, ni mucho menos, tan grave como en Portugal y, por supuesto, en Grecia.

A partir de aquí, Europa se enfrenta a múltiples retos. Creo que sólo podrá mantener una unión monetaria si se avanza decididamente en la unión fiscal. Esto pasa necesariamente por una mayor cooperación entre Estados miembros y una mayor disciplina fiscal a cargo de cada uno de ellos. La crisis ha tenido en todo el mundo un origen financiero. Esta crisis ha afectado de forma más importante a Europa por su falta de unidad, que ha originado una grave fragmentación en el mercado financiero europeo que ha dejado de ser único. Claramente, hay responsabilidades compartidas: los Estados del sur de Europa no han afrontado las reformas estructurales que les hubiesen permitido volver al crecimiento y estabilizar el déficit público. Por el contrario, los Estados del norte de Europa no han apoyado de forma decidida este inevitable proceso de reforma, asumiendo una parte de los riesgos y costes inherentes a este proceso.

Con independencia de lo anterior, hay problemas específicos de cada Estado, que en buena medida, aunque no en toda, debe intentar resolver por sí mismo. En el caso concreto de España, no sólo nos encontramos ante un gravísimo problema de desempleo, sino también ante un problema de déficit público. La mayor parte del problema está en los ingresos públicos; aunque si los ingresos no son suficientes, el problema es simplemente la financiación del gasto público. “La carga fiscal no se reparte de forma equitativa ni eficiente”. Los datos están ahí: no conseguimos recaudar lo suficiente, los impuestos no son precisamente un estímulo para la inversión y el crecimiento; y el español es uno de los sistemas fiscales que menos reduce la desigualdad. Ante esto, una reforma global del sistema fiscal sigue siendo una asignatura pendiente.

Bibliografía

- Garicano L., Fernández Villaverde J. y Santos T.: Political Credit Cycles: The Case of the Euro Zone, disponible aquí: http://economics.sas.upenn.edu/~jesusfv/Political_Credit_Cycles.pdf y en resumen en español, <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=30353>
- De la Torre, F.: ¿Hacienda somos todos? Impuestos y fraude en España, Debate, Barcelona 2014.
- De la Torre, F.: “Tiempos de Robin Hood” disponible aquí: <http://vozpopuli.com/blogs/4328-francisco-de-la-torre-tiempos-de-robin-hood>
- Eurostat: Income inequality statistics disponible aquí http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_inequality_statistics
- What needs to be done in tax policy to complete Economic and Monetary Union. European Economic and Social Committee disponible aquí: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-section-activities-members.32428>



LOS RETOS DEL MODELO ENERGÉTICO EUROPEO: (IN)DEPENDENCIA GEOPOLÍTICA Y LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

*“La acción por el clima es crucial para el futuro de nuestro planeta,
mientras que una auténtica política energética es clave para nuestra competitividad”
Durão Barroso, enero 2014*

La Unión Europea, segunda economía mundial, consume hoy la quinta parte de la energía que se produce a nivel mundial, aunque cuenta con escasas reservas energéticas. Esta dependencia energética tiene un claro impacto en términos geopolíticos, económicos y medioambientales. En el plano geopolítico, sitúa a la Unión en una posición de vulnerabilidad geopolítica respecto de los países productores, en un contexto especialmente complejo como es el energético. En el plano económico, la dependencia energética de la UE tiene claras consecuencias en nuestra economía puesto que compramos el petróleo a los países de la OPEP (Organización de los Países Exportadores de Petróleo) y a Rusia, y el gas a Rusia, Noruega y Argelia. Todo ello representa una importante pérdida de riqueza que no cesa de aumentar¹. En el plano medioambiental, la realidad muestra que, de no emprender acciones adecuadas sin dilación para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, el cambio climático acarreará unos costes exorbitantes. El sector de la energía se ve afectado directamente, ya que depende en más de un 80% de los combustibles fósiles que durante su combustión, emiten CO², el principal gas con efecto invernadero. Aunque se están desarrollando tecnologías capaces de capturar las emisiones de CO² y reutilizarlas en el sector de la electricidad, los costes de dicha tecnología son todavía muy elevados, por lo que el futuro inmediato del sector energético europeo pasa inevitablemente por la disminución del uso de combustibles fósiles y por el aumento de la utilización de las fuentes de energía hipocarbónicas.

Por ello, los retos de la gestión de la vulnerabilidad energética de la Unión Europea y la lucha contra el cambio climático plantean algunos interrogantes relacionados con el contexto internacional y sus condicionantes, con la respuesta de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros y con los instrumentos desplegados a nivel internacional, cuestiones a las que se dedicarán las siguientes páginas.

I. LA POSICIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO ENERGÉTICO INTERNACIONAL: (IN)DEPENDENCIA Y MEDIO AMBIENTE

La implementación de una política energética y la cuestión de la seguridad de los suministros de la Unión Europea se hallan influenciadas por un conjunto de factores controlables, en menor o mayor medida, por los propios Estados miembros pero también otros factores ajenos, consecuencia del contexto internacional y de cómo se posiciona el bloque Unión Europea. En este sentido, el punto de partida viene marcado por la singularidad de los “mercados

¹ Cifrada por la Comisión de la UE en más de 350.000 millones de euros anuales, COM Energía segura, sostenible y segura para los europeos, OPOCE, febrero 2013, http://europa.eu/pol/ener/flipbook/es/files/energy_es.pdf

energéticos internacionales” en relación a otros sectores. Sin ánimo de exhaustividad, deben subrayarse algunos de los elementos que determinan dicha singularidad.

En primer lugar, la energía nunca ha sido considerada una mercancía o materia prima más, situándose inicialmente al margen del ámbito de aplicación material de la OMC. Aunque en las negociaciones de la Ronda Doha existieron ofertas, como las presentadas por EUA, en las que se incluían un amplio abanico de servicios energéticos, por ahora sigue primando el carácter estratégico sobre cualquier otra consideración de índole estrictamente comercial. Existen distintos motivos que explican esta exclusión², aunque este no es el marco para incidir en ellos.

En segundo lugar, los mercados energéticos se rigen por reglas que no dependen únicamente de leyes sobre la oferta y la demanda. La opacidad del mercado, la fuerte especulación existente, el control de la OPEP, la irrupción de importantes consumidores en el mercado energético, las dificultades técnicas existentes para hallar fuentes de energía renovables a bajos precios, la saturación de la capacidad de refinamiento y, por qué no, el precio del dólar, constituyen sólo algunos de los elementos a tener en cuenta a la hora de valorar el alza en los precios. Las variaciones en la cotización del dólar tienen una incidencia clara en los precios de las materias primas. En este sentido, las materias primas suelen actuar como refugio cuando otros mercados sufren inestabilidad y la crisis financiera de las hipotecas basura ha provocado que los fondos de inversión se trasladen a los mercados de materias primas, incluido el del petróleo. La debilidad del dólar ha favorecido esta tendencia a invertir en mercados con oferta muy poco elástica, ya que aumentar su producción requiere tiempo y fuertes inversiones. Las perspectivas de rentabilidad favorecen, además, el crecimiento de la especulación.

En tercer lugar, aunque se tiende a hablar de forma global de los mercados energéticos, éstos se caracterizan por una marcada heterogeneidad, de tal forma que cada uno de ellos (carbón, petróleo, gas, nuclear o renovables) presenta problemáticas distintas y, por tanto, exigen soluciones propias a nivel de extracción, transporte, gestión o tecnología, generando un tipo de industria para cada sector. Así, el mercado del petróleo aún siendo el más internacionalizado, presenta submercados distintos geográficamente, con índices de precios propios para cada tipo de producto y estructuras diferentes. El mercado del gas es, por estructura, regionalista, determinado por la existencia de redes de transporte y distribución que le permiten llegar al consumidor final. Aunque las estructuras de licuefacción permiten transportar el gas licuado en buques, es necesaria una red de transporte y distribución, por lo que mitigan relativamente las relaciones de interdependencia que crean los gasoductos. El mercado de las energías renovables es el que mayor localización geográfica presenta, aunque la incidencia de las renovables en las balanzas energéticas de los Estados es, por ahora, claramente limitada.

En cuarto lugar, se están produciendo cambios sustanciales en las reglas de funcionamiento de los mercados energéticos, especialmente en el caso del petróleo. Si las grandes petroleras occidentales han dominado el sector durante los últimos cincuenta años³, imponiendo sus reglas, hoy los gobiernos de los países productores y sus compañías estatales no sólo exigen mayores porcentajes de participación, en caso de que se muestren favorables a compartir sus recursos con las multinacionales, sino que también se están posicionando como competidores en países terceros. Aunque todavía no es la regla general, algunas compañías nacionales, como es el caso de Petrochina o Pemex (compañía estatal de México) poseen la capacidad tecnológica para ejecutar proyectos que impliquen perforaciones en aguas profundas o en zonas climatológicamente adversas y además la participación del Estado les permite competir sin tener en cuenta sólo los beneficios. Algunas de estas compañías están iniciando, a su vez, procesos de privatización. Por otra parte, las grandes petroleras tampoco poseen hoy ni la tecnología más avanzada ni las patentes más novedosas, consecuencia de su política de inversiones en I+D más que limitada. En su lugar han aparecido en el mercado empresas de

² ZAPATER, E., *La Unión Europea y la cooperación energética internacional*, Dykinson Madrid, 2002, p.79.

³ Si hace treinta años las grandes compañías conocidas como las Siete Hermanas controlaban el 70% de los recursos, hoy apenas controlan entre un 5 o 10% de las reservas mundiales de petróleo.

servicios con patentes y tecnología puntera a las que los gobiernos de países con recursos, pero sin capacidad para explotarlos, pueden recurrir.

En quinto lugar, el escenario energético parece determinar un contexto de disputa por los recursos⁴. Las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía (AIE)⁵ apuntan a que el crecimiento de los precios del petróleo y el gas va a seguir produciéndose ante el aumento de la demanda global de combustibles fósiles y de la saturación de cadenas de abastecimiento. En efecto, la capacidad de refinamiento no ha aumentado en proporción al aumento de la demanda, sino que, por el contrario, se ha producido un cierto estancamiento frente al que destacan excepciones como en el caso de China⁶. La demanda global de energía sigue creciendo a un ritmo según el cual el año 2030 dicha demanda y las emisiones de CO₂ aumentarían en un 60%. El calentamiento climático es una realidad y según las previsiones del Grupo intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), los GEI han provocado ya un aumento de 0,6 grados en la temperatura mundial. La AIE plantea la posibilidad de un escenario no muy lejano en el que podrían incluso iniciarse nuevos conflictos geoestratégicos, en un intento de hallar nuevos yacimientos de hidrocarburos⁷. Sin duda, a la hora de interpretar estimaciones sobre fechas concretas y sobre la cantidad de reservas existentes hay que tener en cuenta que los datos que manejan tanto la AIE como los principales organismos son proporcionados por los gobiernos, pero incluso relativizando las cifras, el escenario resultante apunta a la necesidad de introducir cambios radicales en el modelo energético actual.

Por último, en los últimos años parece haber aumentado la percepción de instrumentalización política de los recursos y los medios de comunicación se refieren abiertamente a la existencia de la diplomacia del gas o la petrodipomacia, desplegada por Irán, Rusia o Venezuela. Sin duda, la politización de los recursos energéticos no constituye una novedad, especialmente desde que los propios países miembros de la OPEP declarasen abiertamente tras la crisis de 1973 que emplearían el petróleo como arma política. Ahora bien, los ciclos de alza en los precios de los hidrocarburos que hemos vivido recientemente y las previsiones acerca del final de un modelo energético han contribuido a esta percepción.

En este contexto, la Unión Europea se posiciona en el mercado como un importante consumidor con alta dependencia en aumento, según las estimaciones de la Comisión Europea, corroboradas por la AIE y con ausencia de cohesión entre los Estados miembros acerca de los modelos energéticos. En efecto, la UE cubre sus necesidades energéticas en un 50% con productos importados pudiendo alcanzar de aquí a 2020 o 2030 porcentajes en torno al 70%. Las importaciones energéticas representan el 6% de las importaciones totales y, desde el punto de vista geopolítico, el 45% de las importaciones de petróleo proceden de Oriente Medio, y el 40% de las importaciones de gas natural, de Rusia. Pero la UE no dispone aún de todos los medios necesarios para influir en el mercado internacional. Las discrepancias entre los Estados miembros debilitan la posición de la UE ante determinados suministradores. Así, por ejemplo, la celebración de acuerdos bilaterales de inversión en el pasado por parte de

⁴ ISBELL; P., *El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas*, Documento de Trabajo nº 21/2007, Real Instituto Elcano, 30 de mayo, p.8.

⁵ IEA, *World Energy Outlook Nov. 2013*, <http://www.iea.org>. Estimaciones corroboradas por el Informe Anual de British Petroleum, *BP Statistical Review of World Energy June 2013*, <http://www.bp.org>

⁶ Vista su posición de segundo consumidor mundial de petróleo (por detrás de EEUU) y con un índice de importaciones de 30 por ciento, la seguridad energética se ha convertido en la prioridad de los actuales líderes chinos, conscientes del serio peligro que puede suponer para su meteórico desarrollo económico. Por ello, su política exterior se halla en buena medida dirigida a este objetivo. China National Petroleum Corporation, grupo matriz de PetroChina, está realizando una rápida internacionalización de sus empresas, llevando a cabo acuerdos de exploración y explotación de campos de gas y petróleo en Asia Central, América del sur y África. Al mismo tiempo, está incrementando su capacidad de crudo y refino, ampliando la capacidad de las refinerías existentes y construyendo de nuevas, como la de la región autónoma de Guangxi Zhuang y la de la provincia de Sichuan. PetroChina ha concluido además acuerdos de cooperación con empresas rusas (Rosneft) y la estadounidense Chevron.

⁷ La zona del Ártico es, desde este punto de vista, especialmente vulnerable ya que se le suponen importantes reservas en recursos de petróleo y de gas y la soberanía de los mismos es reivindicada por EEUU, Rusia, Canadá, Noruega y Dinamarca (Groenlandia).

ciertos Estados miembros con Muammar-el-Gadafi ha acabado por cuestionar el componente de derechos humanos y democracia no sólo en relación con Libia, sino también de la propia política de vecindad. Otro caso paradigmático fue el acuerdo bilateral de suministro de Merkel con Putin en 2007 que “condicionó” los resultados de la Cumbre UE-Rusia con vistas a la renegociación de las relaciones convencionales existentes. Todo ello en un marco en que los incentivos comunitarios tradicionales, tales como la política comercial, la cooperación al desarrollo o los fondos derivados de instrumentos financieros empleados en las relaciones con países terceros, ya no funcionan con la misma efectividad de antaño.

En este contexto, la Unión tiene el reto de definir un “modelo” de política energética tanto interna como externa que no sólo le proporcione una seguridad de suministro, sino que también se ajuste a los objetivos y prioridades de una política energética a nivel interno, coherente con el resto de políticas de la Unión Europea y especialmente en lo relativo a los condicionantes medioambientales y a la lucha contra el cambio climático.

II. ¿LA EXISTENCIA DE UN “MODELO” ENERGÉTICO EUROPEO?: EL PUNTO DE PARTIDA

En este contexto, cuando en el Consejo europeo de marzo del 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron lanzar la Política Energética para Europa⁸, se produjo un cambio de perspectiva real sobre los riesgos y los desafíos de una Unión Europea sin una política energética. Hasta ese momento, es cierto, existía un acervo comunitario sobre energía desarrollado a lo largo de los años y, especialmente, a partir del mercado interior, de la política de medio ambiente y de las redes transeuropeas. Sin embargo, la suma de dichas medidas no constituía una política energética en sí misma puesto que los objetivos energéticos se hallaban subordinados al logro de otras prioridades y a la implementación de otras políticas que, aunque evidentemente conexas, eran distintas. En el pasado, las iniciativas desplegadas por las instituciones de la Unión Europea dirigidas a coordinar las acciones de los Estados miembros en el ámbito material de la energía habían sido objeto de importantes discrepancias estatales, dificultando así el logro de resultados concretos.

La toma de conciencia que se “oficializó” en el mencionado Consejo Europeo de 2007 sobre el llamado coste de la fragmentación se tradujo, de un lado, en la definición de los tres ejes de la Política Energética Europea: Seguridad de aprovisionamiento, Sostenibilidad y Competitividad y, de otro, en la adopción de un Plan de Acción 2007-2009 en el que se preveían medidas concretas para alcanzar los mencionados objetivos. Con ello, el Consejo Europeo respondió a la llamada de la Comisión, pero también del Alto Representante para la Política Exterior, que durante 2006 habían presentado numerosas propuestas insistiendo en la necesidad de asegurar el suministro a través de una política exterior coherente y estratégica⁹ y desarrollar una política energética sostenible. Así pues, la Política Energética Europea se ha concebido sobre la base de un cambio de modelo energético y como un instrumento para combatir el cambio climático y avanzar progresivamente hacia una economía baja en carbono, y unos sectores energéticos y de transporte eficientes y “limpios”.

⁸ Consejo Europeo de la Unión Europea, Plan de Acción (2007-2009), Una Política Energética para Europa (EPE), Anexo I a las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, 8 y 9 de marzo de 2007, [7224/1/07 REV 1 ANNEX I, 2 mayo de 2007]. Esta es la expresión literal que emplea el Consejo Europeo y que aparece en las Conclusiones.

⁹ Nos referimos, en concreto, al Libro Verde, en el que se definía una Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura (COM (2006) 105 final, de 8 de marzo de 2006) y al documento conjunto Comisión/Alto Representante presentado en el marco del Consejo europeo de junio de 2006, titulado “Una política exterior al servicio de los intereses energéticos de Europa” (S160/06).

⁹ Sobre el proceso de adopción de la Política Energética Europea, *vid.* ZAPATER DUQUE, E., “Una nueva política energética común para la Unión Europea? Entre el compromiso y la controversia”, en REMIRO BROTONS, A; FERNÁNDEZ EGEA, R.M^a, *El cambio climático en el derecho internacional y comunitario*, Fundación BBVA, Bilbao, 2009, pp. 197-235.

La adopción de un Plan de Acción de energía para el periodo 2007-2009, presentado por la Comisión en enero de 2007 supuso también un cambio importante de metodología: de las acciones concretas en energía, ligadas al mercado interior, al medio ambiente o a las redes transeuropeas, a una concepción global, tendente al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En ella, los Estados miembros se comprometían a adoptar el paquete 20-20-20, es decir: una disminución de un 20% de gases de efecto invernadero; un aumento hasta un 20% de energías renovables y un incremento de un 20% más de eficiencia energética. Este Plan hizo hincapié en la sostenibilidad y el mercado interior y se ha articulado en torno a cuatro temas con propuestas tanto a corto como a medio plazo. Dichos temas prioritarios son, primero, el logro del mercado interior del gas y de la electricidad; segundo, garantía de la seguridad de aprovisionamiento; tercero, el diseño de una política energética internacional y, cuarto, el impulso de la eficacia energética y las energías renovables, es decir, los ámbitos que tradicionalmente se han venido identificando como el núcleo duro de la política energética¹⁰.

El periodo 2007-2009 fue, pues, especialmente prolífico tanto en la elaboración de documentos de estrategia, como en la revisión y adopción de nueva normativa UE. En este sentido, destacaron los siguientes documentos: en primer lugar, el Plan de actuación de la Unión Europea lanzado por la Comisión en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, concebido tras la segunda revisión estratégica del sector de la energía (adoptado en diciembre 2008)¹¹. En él, se establecían cinco ejes básicos de actuación: a) la aprobación de medidas destinadas a diversificar las fuentes energéticas y adaptar las estructuras de conexión internas, como por ejemplo, la voluntad de conectar con el Caspio o el Mediterráneo; b) otorgar a la energía un lugar preferente en las relaciones exteriores, especialmente con Rusia; c) renovar la legislación existente relativa al almacenamiento de petróleo y gas en casos de crisis de suministro; d) mejora de la eficiencia energética a través de diversas medidas como el etiquetado de productos en función de su nivel de eficiencia y e) aprovechar mejor los recursos energéticos.

En segundo lugar, el 23 de abril de 2009 se aprobó el conocido como Paquete de Energía y Clima (2013-2020), que constaba de medidas concretas para alcanzar los objetivos 20-20-20 antes mencionados. En concreto, se adoptaron cuatro textos legislativos: a) la Directiva 2009/29/CE¹² por la que se revisa el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que abarca aproximadamente el 40% de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE; b) la Decisión (406/2009/CE)¹³ sobre la distribución de esfuerzos que fija objetivos nacionales vinculantes acerca de las emisiones de los sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE; c) la Directiva 2009/28/CE¹⁴ que fijaba objetivos nacionales vinculantes para aumentar la parte que suponen las fuentes de energías renovables dentro de la combinación energética; d) la Directiva 2009/31/CE¹⁵ por la que se establecía un marco jurídico que permita una utilización segura y ecológica de las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono.

Las citadas medidas se complementaban con dos actos legislativos que se acordaron al mismo tiempo: a) un Reglamento (CED) n° 443/2009¹⁶ con arreglo al cual las emisiones de CO² de los

¹⁰ Según el ex comisario de Energía Andris Piebalgs, la nueva Política Energética Europea y el paquete 20-20-20 suponen un paso para que la Unión Europea se sume a una "tercera revolución industrial" con un nuevo modelo energético. PIEBALGS, A., *How the European Union is preparing the "Third Industrial Revolution" with an innovative energy policy*, EUI Working Papers, núm. 11. Badia Fiesolana: European University Institute, 2009.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Segunda revisión estratégica del sector de la energía. Plan de actuación de la Unión Europea en pro de la seguridad y la solidaridad en el sector de la energía, COM (2008) 781 final, de 13 de noviembre de 2008.

¹² DO L 140, de 5 de junio de 2009, p. 63.

¹³ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 136.

¹⁴ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 16.

¹⁵ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 114.

¹⁶ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 1.



automóviles nuevos deberán reducirse de manera progresiva entre 2012 y 2015 para situarse en 120 g/km por término medio, y disminuir posteriormente hasta 95 g/km en 2020. Sólo con esta medida se lograría reducir en más de un tercio las emisiones de los sectores no regulados por el régimen de comercio de derechos de emisión; y b) una revisión de la Directiva 2009/30/CE¹⁷ sobre la calidad de los combustibles, de acuerdo con la cual en 2020 los proveedores de combustible deberían reducir un 6% las emisiones de los gases de efecto invernadero dentro de la cadena de producción de combustibles.

Por último, en julio de 2009 se produjo la aprobación del llamado Tercer Paquete por el que se introducían los siguientes cambios: a) la modificación de las Directivas de 2003 sobre el mercado interior del gas y la electricidad¹⁸, b) la aprobación del Reglamento (CE) nº 714/2009¹⁹, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y del Reglamento (CE) nº 715/2009²⁰, que introduce importantes modificaciones al Reglamento 1775/2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, c) la adopción del Reglamento (CE) nº 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)²¹.

Así pues, durante el periodo 2007-2009 los Estados lograron alcanzar consensos sobre aspectos de la política energética complejos y las instituciones de la Unión adoptaron un importante corpus normativo cuyas últimas medidas todavía se hallan en plena fase de transposición e implementación efectiva y que implican para los Estados no sólo una revisión en profundidad de su legislación nacional sino también un cambio de modelo energético, con un calendario preciso. En relación con este objetivo, cabe señalar que además de las obligaciones jurídicas derivadas de los actos legislativos adoptados, los Estados miembros se hallaban obligados a recoger las medidas y los objetivos a adoptar a nivel interno en un plan nacional, a presentar ante la Comisión antes del 30 junio de 2010, evidenciando de este modo un cambio de metodología importante destinado a construir una política energética estratégica.

Aunque el núcleo fundamental de las medidas legislativas fueron adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones de la UE han proseguido la estrategia legislativa adoptando nuevos actos, esta vez sobre la base jurídica propia del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Es el caso, entre otros, de la Decisión 994/2012/UE, que establece un mecanismo de intercambio de información sobre los acuerdos intergubernamentales adoptados entre los Estados miembros y Estados terceros²², o de la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro²³ o del Reglamento (UE) no 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía²⁴.

Desde entonces y hasta ahora, la Unión Europea ha complementado la acción legislativa desarrollada con la definición de instrumentos de estrategia que, una vez lograda la implementación efectiva de los actos legislativos del tercer paquete, orientarán los futuros avances hacia la definición de un “modelo energético” para la Unión Europea en el que la seguridad, la competitividad y la sostenibilidad constituyen los tres ejes fundamentales. Nos

¹⁷ DO L 140, *op. cit. supra*, p. 88.

¹⁸ Tercer conjunto de medidas legislativas en el mercado interior del gas (Directiva 2009/73/CE, de 13 de julio de 2009, DO L 211, de 14 de agosto de 2009, p. 94) y la electricidad (Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009, DO L 211, de 14 de agosto de 2009, p. 55).

¹⁹ DO L 211, *op. cit. supra*, p. 15.

²⁰ DO L 211, *op. cit. supra*, p. 36.

²¹ DO L 211, *op. cit. supra*, p. 1.

²² DO L. 299, 27 de diciembre de 2012.

²³ DO L 178, de 28 de junio de 2013, p. 66.

²⁴ DO L 326, de 8 de diciembre de 2011, p.1.

referimos, en concreto, a tres documentos: la Estrategia 2020²⁵, adoptada en 2010, la Hoja de Ruta 2050²⁶ adoptada en 2011 y la Estrategia Europa 2030 adoptada en enero de 2014²⁷.

III. LA DEFINICIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE FUTURO PARA LA UNIÓN EUROPEA

Las medidas legislativas constituyen instrumentos que, junto con instrumentos políticos y económicos, se enmarcan en la consecución de objetivos a medio y largo plazo recogidos en una estrategia global asumida por los actores implicados, es decir, las instituciones de la UE y los Estados miembros. La necesidad de contar con una estrategia global en el ámbito energético y medioambiental fue asumida con retraso por parte del Consejo Europeo, tal y como se ha señalado con anterioridad. Sin embargo, desde el Consejo Europeo de 2007 ya no parece haber vuelta atrás. Los retos económicos y geopolíticos a los que se enfrenta la UE han motivado finalmente un cambio de rumbo y en esta línea los instrumentos *soft law* han cobrado un protagonismo necesario.

En este sentido, la Estrategia 2020 supone un primer paso en esta nueva hoja de ruta. Aunque no se consagra específicamente a la energía, sí se refiere a ella entre sus siete iniciativas emblemáticas dirigidas a alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En concreto, se menciona en la primera de ellas, “Unión por la innovación”, que debe apoyar la producción de productos y servicios innovadores, en particular, los relativos al cambio climático, la eficiencia energética, la salud y el envejecimiento de la población, y en la iniciativa de una “Europa que utiliza eficazmente sus recursos” que debe apoyar la gestión sostenible de los recursos y la reducción de emisiones de carbono, manteniendo la competitividad de la economía europea y su seguridad energética. A la implementación de esta estrategia, aprobada por el Consejo Europeo en marzo de 2010²⁸, se están destinando importantes recursos financieros con cargo a los presupuestos de la UE.

En el año 2011 se adoptó otro documento estratégico importante: la Hoja de Ruta 2050 hacia una economía baja en carbono competitiva en 2050. En él, la Comisión Europea va más allá del corto plazo y propone una forma costo-eficiente de lograr reducciones profundas de emisiones a mediados del siglo XXI. La Hoja de Ruta indica que todas las grandes economías tendrán que hacer reducciones de emisiones para que la temperatura media global no supere los 2°C en comparación con la temperatura de la era preindustrial. La Hoja de Ruta es uno de los planes de política a largo plazo anunciados bajo la iniciativa emblemática de Europa Eficiente de Recursos destinada a poner a la UE en el camino adecuado al uso de los recursos de una manera sostenible. Esta Hoja de Ruta indica que, en 2050, la UE debe reducir sus emisiones un 80% por debajo de los niveles de 1990 a través de reducciones domésticas y se establecen objetivos progresivos (reducciones del orden del 40% en 2030 y 60% en 2040). También muestra cómo los principales sectores responsables de las emisiones de Europa, generación de energía, industria, transporte, edificios y construcción, así como la agricultura, pueden hacer la transición hacia una economía de baja emisión de carbono de una forma rentable.

En abril de 2013 se presentaba la Estrategia de Adaptación al cambio climático de la UE²⁹, en el que se han planteado medidas para 2017, incluida la previsión de un instrumento jurídico vinculante, que vendrían a complementar las medidas de mitigación que hasta ahora han

²⁵ COM (2010) 2020 final, Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, de 3 de marzo de 2010.

²⁶ COM (2011) 885 final, Hacia una nueva economía competitiva en baja intensidad de carbono en 2050, de 12 de diciembre de 2011.

²⁷ COM (2014) 15 final, “Un marco estratégico en materia de clima y energía para el período 2020-2030, de 22 de enero de 2014. Basado en el COM (2013) 169 final, Libro Verde: Un marco para las políticas de clima y energía en 2030, de 27 de marzo de 2013.

²⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de primavera, celebrado en Bruselas el 25 y 26 de marzo de 2010.

²⁹ COM (2013) 216 final, de 16 de abril de 2013.

constituido el eje de la acción de la UE a la hora de combatir el Cambio climático. El Libro Blanco titulado «Adaptación al cambio climático: Hacia un marco europeo de actuación», publicado en 2009, presentó una serie de medidas, la mayoría de las cuales ya se han aplicado³⁰. Una de las principales prestaciones contempladas en el libro era la aplicación web denominada European Climate Adaptation Platform (Climate-ADAPT13), o plataforma europea de adaptación al clima, que se puso en marcha en marzo de 2012. La plataforma recoge los datos más recientes sobre las medidas de adaptación implantadas en la UE, así como varios instrumentos de ayuda a la adopción de normas estratégicas, de gran utilidad. La UE ha comenzado a integrar la adaptación en varias de sus propias políticas y programas financieros. Hasta el momento, quince Estados miembros de la UE han adoptado una estrategia de adaptación³¹, y se están preparando otras. Algunas de las estrategias adoptadas se han complementado con planes de actuación, y se ha avanzado en la integración de las medidas de adaptación en las políticas sectoriales. No obstante, la adaptación, en la mayoría de los casos, se halla aún en una fase inicial, por lo que las medidas concretas disponibles son relativamente escasas. Algunos Estados miembros han creado planes sectoriales, como los destinados a luchar contra las olas de calor y las sequías, pero solo una tercera parte de ellos han realizado una valoración global de la vulnerabilidad para respaldar las políticas correspondientes. De hecho, tanto el seguimiento como la evaluación están resultando especialmente difíciles, ya que apenas se han elaborado indicadores y métodos de seguimiento.

Por último, el 28 de enero de 2014, la Comisión Europea presentó una propuesta que dotaría de continuidad al Paquete Europeo de Energía y Cambio Climático, con horizonte 2030, y en la que se proponen nuevos objetivos de reducción de emisiones y de energías renovables. Con esta propuesta se pretende dar continuidad a la arquitectura de lucha contra el cambio climático de la UE que ya se viene aplicando y, además, será el elemento principal que defina la participación de la Unión en el nuevo acuerdo post-2020 en el ámbito de la Conferencia Mundial de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), ya que definirá el objetivo de reducción de emisiones de la UE a partir de 2020 en un instrumento jurídico internacional con compromisos de carácter vinculante para los Estados parte, tal y como ya se ha mencionado.

Los principales elementos de esta Propuesta a 2030 son, nuevamente, establecer un objetivo de reducción de gases de efecto invernadero, un objetivo de energías renovables a nivel europeo, la futura consideración de la eficiencia energética, la reforma del Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión, el incremento del nivel de seguridad del suministro energético de la UE y la creación de nuevas oportunidades en materia de crecimiento y empleo. En concreto, en materia de reducción de gases efecto invernadero, se propone alcanzar la reducción de emisiones en un 40% por debajo de los niveles de 1990, solamente con medidas de los Estados miembros, es decir, sin utilizar créditos internacionales. De esta forma no solo se cumplirán los objetivos para 2030, sino que se demostrará que la UE podrá cumplir otra meta mucho más ambiciosa: llegar a 2050 con entre un 80 a un 95% menos de emisiones. Al respecto, debe señalarse que la UE manifiesta su voluntad de intentar liderar la lucha contra el cambio climático en el contexto mundial y acudir a la Conferencia de las Partes de la ONU, que se celebrará en París en 2015, (COP 21), con unos objetivos conjuntos³².

En relación con las energías renovables, la Estrategia 2030 mejora el objetivo previsto en el marco 20-20-20 y propone conseguir al menos un 27% por ciento más de energía renovable por encima de los niveles de 1990, permitiendo a los Estados miembros fijar sus objetivos nacionales con una mayor utilización de fuentes de energías autóctonas. De esta forma las renovables tendrán una mayor participación en el sector eléctrico, pasando del 21% en la

³⁰ COM(2009) 147 final. Para hacer un repaso completo de la aplicación de esas medidas, véase la evaluación de impacto.

³¹ Véase <http://climate-adapt.eea.europa.eu/web/guest/adaptation-strategies>

³² Entre 1990 y 2012, la UE consiguió reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 18% y eso influyó en su PIB que creció en un 45%, y está a punto de cumplir su meta para 2020. Aunque algunos países, entre ellos España tendrán que hacer esfuerzos adicionales para cumplir con sus objetivos nacionales.

actualidad a al menos un 45% en 2030. La Unión Europea parte de la premisa de que la experiencia indica que las energías renovables son clave para reducir el déficit comercial de la UE en materias primas energéticas, y para evitar la exposición a la interrupción del suministro y a los precios volátiles de los combustibles fósiles, pero requieren, no solo la integración del mercado, sino también altos niveles de inversión, rentabilidad y competencia leal, así como una transformación fundamental de la infraestructura energética de la UE. Esto incluye interconexiones transfronterizas³³. Sin una acción conjunta en materia de energías renovables, este objetivo no es posible.

Sobre la eficiencia energética, la Estrategia 2030 efectúa especial hincapié en los efectos positivos de las normas adoptadas en el Tercer paquete, que ya están empezando producir importantes ahorros de energía³⁴. En general, las medidas redundarán en mayores beneficios vinculados sobre todo, con un menor uso de la energía y una menor importación de combustibles fósiles³⁵. Al tiempo, se reduciría también la contaminación del aire, en beneficio de la salud humana³⁶ y podrían crearse nuevas oportunidades en términos de empleo en campos como la ingeniería, la fabricación básica, equipos de transporte, construcción y servicios de oficina.

Por último, la Estrategia 2030 afronta como preocupación importante la necesidad de “descarbonizar” la economía de la UE y evitar la llamada “fuga de carbono”, es decir, el riesgo de que las empresas deslocalicen su producción fuera de la UE a terceros países en los que la industria no esté sujeta a parecidas limitaciones de emisiones. Para evitar ese problema los sectores que utilizan energía de una manera intensiva y que están expuestos a la competencia internacional recibirían derechos de emisión del ETS de forma gratuita de acuerdo con una referencia basada en las mejores tecnologías disponibles. Este sistema está sirviendo como una salvaguardia efectiva, por lo que la Comisión propone mantener el sistema de asignación gratuita a partir de 2020, si otras economías importantes no toman medidas climáticas comparables. El sistema podría mejorarse para concentrarlo en aquellos sectores con mayor riesgo de fuga de carbono aunque, un estudio de la Comisión confirma hasta ahora que no hay ninguna evidencia de que se hayan producido fugas de carbono en la UE debido a la ETS.

Por consiguiente, la definición de objetivos políticos y estratégicos a corto y medio plazo, junto con las posibilidades que ha planteado el Tratado de funcionamiento de la UE, suponen un nuevo avance en la configuración de un “modelo” energético para la UE que esbozado en 2007 va tomando contenido con mayor concreción. Energía y medio ambiente son, para la UE, elementos indisolubles, al contrario del modelo energético que otros países como Estados Unidos o China propugnan. A este punto, es preciso detenerse por unos instantes en la estrategia energética desarrollada por la UE en el plano internacional.

³³ España cuenta con muy pocas infraestructuras de interconexión en este momento y precisará potencial de almacenamiento y redes inteligentes para la gestión de la demanda con el fin de garantizar un suministro seguro de electricidad. Por otra parte, las políticas de los gobiernos en este punto son contradictorias hasta el punto de que actualmente las empresas de renovables han iniciado una auténtica batalla judicial contra la administración española por la supresión de las primas. Véase *Expansión* de 17 de julio de 2014.

³⁴ En este sentido, las medidas de diseño ecológico y etiquetado representan alrededor de 90 millones de tep (tonelada equivalente de petróleo) de ahorro de energía en 2020; el reglamento de la UE para coches y furgonetas, ha reducido las emisiones de CO² de los vehículos nuevos, de 172 g por kilómetro en 2000 a 136 g por kilómetro en 2011; El rendimiento energético revisado de edificios (EPBD), podría proporcionar a la UE hasta 65 millones de tep de ahorro en el sector de la construcción para 2020. La nueva Directiva dará lugar a mejoras en las normas de construcción pública, auditorías energéticas y sensibilización de los consumidores sobre los beneficios de la eficiencia energética.

³⁵ En comparación con 2010, el volumen de importación de energía se reduciría como mínimo en un 10% y el de gas natural, en al menos un 9%.

³⁶ Según las cifras indicadas por la Comisión, los recortes en la concentración de partículas evitarán daños a la salud por la contaminación del aire, que reducirán el gasto en 2030 en más de 2 mil millones de euros.

IV. DE “UNA POLÍTICA EXTERIOR AL SERVICIO DE LOS INTERESES ENERGÉTICOS DE LA UNIÓN EUROPEA” A LAS ASOCIACIONES ENERGÉTICAS

La Comisión y el Alto Representante para la Política Exterior presentaban un documento conjunto en el marco del Consejo Europeo de junio de 2006, titulado “Una política exterior al servicio de los intereses energéticos de Europa”. En él se señalaba que, en términos de seguridad colectiva, la UE no podía permitirse seguir sin una política de relaciones exteriores en materia energética y que dicha política debía estar basada en una definición clara de los intereses de la Unión y una evaluación fiable de los riesgos. Dicha política exterior debía ser:

- Coherente, es decir, respaldada por todas las políticas de la Unión, de los Estados miembros y por el sector;
- Estratégica, reconociendo las dimensiones geopolíticas de las cuestiones de seguridad vinculadas a la energía,
- Coincidente con la promoción de los intereses de la Unión.

Ahora bien, el documento subrayaba también el derecho legítimo de los Estados miembros a seguir sus propias relaciones exteriores para garantizar su seguridad energética y a elegir la composición de su propio mercado³⁷.

Pese a ello, los Estados miembros son conscientes de que únicamente una acción concertada a nivel de la UE puede contar con fuerza suficiente en caso de interrupciones bruscas de suministro o de problemas con los principales proveedores. Se es consciente que las relaciones bilaterales de energía entre los Estados miembros y los países proveedores o de tránsito tercero pueden dar lugar a una fragmentación del mercado interior en lugar de un refuerzo del abastecimiento energético de la UE y la competitividad. El marco normativo que se ha ido estableciendo progresivamente a nivel de la UE tiene consecuencias importantes para los países socios, como en el ámbito de las disposiciones de acceso de red, seguridad y competencia. En 2014, con la finalización del plazo fijado por el Consejo Europeo para completar el mercado interior de la electricidad y el gas, es urgente desplegar plenamente su dimensión exterior.

Desde la última Comunicación de la Comisión sobre las relaciones energéticas exteriores, los marcos políticos y jurídicos para la política energética de la UE se han transformado. Tal y como se ha señalado, el Tratado de Lisboa establece objetivos claros para la política energética de la UE, desarrollada posteriormente en la Estrategia Europa 2020. Es evidente que la UE no puede alcanzar estos objetivos sin abordar adecuadamente la dimensión externa.

La UE, en cambio, debe basarse en la fuerza de su mercado, la ampliación de los vínculos entre la red energética europea y los países vecinos y la creación de una zona de regulación más amplia y beneficiosa para todos. Ahora bien, la cuestión clave estriba en cómo gestionar e institucionalizar los vínculos con los terceros países de forma estratégica y sistemática. ¿A través de una relación bilateral?, ¿o más bien a través de una acción concertada a nivel regional y, en la medida de lo posible, multilateral? En el pasado, la UE ha utilizado las tres aproximaciones puesto que cada una de ellas aporta soluciones distintas.

En el marco de las relaciones bilaterales, la energía ha venido apareciendo como un sector más en todos los acuerdos de cooperación al desarrollo desde finales de los años ochenta. Rodeada por casi el 80% de los recursos mundiales de hidrocarburos, la importancia que las

³⁷ En una Comunicación posterior, la Comisión desarrollaba con mayor precisión los principios sobre la acción exterior de la Unión en materia de energía contenidos en el documento conjunto con el Alto Representante, véase COM (2006) 590 final, de 12 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, “Relaciones exteriores en materia de energía-de los principios a la acción”. En este documento de insiste en la importancia de desarrollar una acción coherente para la seguridad de aprovisionamiento y, al tiempo, en la oportunidad histórica que se le plantea a la Unión Europea para liderar una política energética sostenible.



cuestiones energéticas ocupan en el marco de la estrategia de vecindad, de la política con los países de la zona del Mar Caspio, del Mar Negro, de Oriente Medio, de las regiones del Golfo, de Noruega y en las relaciones con Rusia, se justifica por sí sola. La lógica bilateral puede presentar de entrada las ventajas de la negociación en un marco en el que las cuestiones energéticas se mezclan con aspectos políticos, diplomáticos, económicos y estratégicos: en otras palabras, las relaciones se inscriben en la amplia práctica convencional, comercial y política de la Comunidad Europea, permitiendo negociar con el tercero desde una posición privilegiada³⁸. Ahora bien, algunos consideran que la lógica bilateral se adapta difícilmente a la realidad del contexto energético internacional y perturba el funcionamiento de los mercados internacionales puesto que, cuanto más específicas, múltiples y renegociables son las relaciones bilaterales, más evoluciona la aproximación bilateral hacia una lógica multilateral³⁹. De hecho, el propio Alto Representante se refería al riesgo de los acuerdos bilaterales en los siguientes términos “*Si los países consumidores terceros llegasen a la conclusión que el único modo de garantizar la seguridad consiste en celebrar acuerdos bilaterales, crecería el riesgo de perturbación del sistema energético*”. Por ello, las relaciones bilaterales deben verse como instrumento a corto plazo, dirigido al objetivo final de formar una zona normativa común que funcione con normas comunes en materia de comercio, tránsito y medio ambiente, sobre la base de una reciprocidad⁴⁰ en la apertura y el cumplimiento de las normas del mercado: no discriminación, competencia, transparencia y control de la aplicación de las normas.

En el plano bilateral, las cuestiones energéticas ocupan un lugar en los marcos de cooperación y acuerdos bilaterales existentes con países productores, como Noruega, Rusia, Argelia⁴¹.

Estrategia a nivel bilateral: Diálogos en energía con proveedores

Algeria (Acuerdo de asociación) MOU 7/7/2013

http://ec.europa.eu/energy/international/doc/20130707_signed_mou_fr.pdf

Noruega: inicio 2005. Último diálogo sectorial 22/6/2012

Irak: MOU 18/1/2010 y Declaración conjunta de 27/5/2011

http://ec.europa.eu/energy/international/bilateral_cooperation/doc/iraq/2010_01_18_iraq_mou_en.pdf

Rusia: el primero entre los primeros

³⁸ ZAPATER, E., *op. cit.*, 2002, p.203.

³⁹ KEPPLER, J.H., *La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe: principes et mesures*, 2007, p. 14.

⁴⁰ Sobre la cuestión de la reciprocidad, debe subrayarse la contradicción entre la posición del Alto Representante que la considera como un elemento fundamental en las relaciones energéticas con los países terceros y la adopción del Reglamento (CE) n° 1775/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural (DO L 289 de 3.11.2005, p. 1/13). La normativa comunitaria relativa al acceso al mercado interior de compañías no comunitarias ha sido ampliamente criticada por compañías como Gazprom.

⁴¹ MAÑÉ, A., “Sécurité énergétique en Méditerranée occidentale: nouveaux facteurs, nouvelles politiques. Un regard espagnol”, Note de l’Ifri, octubre 2008, P. 7.

También en el caso de otros países en tránsito, en el Memorándum con Ucrania⁴² sobre cooperación en materia de energía y en los Acuerdos Euromediterráneos y el Foro euromediterráneo de la energía, en los planes de acción de la política de vecindad, en los Memorándums de acuerdo con Turkmenistán⁴³, Azerbaiyán⁴⁴ y Kazajstán⁴⁵, la Cooperación energética Euromed⁴⁶, o la iniciativa de Bakú. Sin duda, en el marco de las iniciativas bilaterales cobra especial importancia la relación con Rusia, con la que debería celebrarse de un acuerdo general que cubra todos los productos energéticos. El objetivo debería ser la integración de los mercados energéticos europeos y rusos, de forma no discriminatoria, transparente, recíproca, dada la interdependencia existente para ambas partes⁴⁷.

Estrategia a nivel bilateral: Diálogos en energía prioritarios Rusia

- 20 años de cooperación. Diálogo en energía inicio 2000. Roadmap Rusia-EU Energy Cooperation until 2050, firmado en marzo 2013
http://ec.europa.eu/energy/international/russia/doc/2013_03_eu_russia_roadmap_2050_signed.pdf
- Incertidumbre sobre el marco jurídico que deba regir las relaciones entre la UE y Rusia a largo plazo: importantes divergencias a propósito del capítulo de energía de un nuevo marco jurídico global, el llamado Nuevo Acuerdo
- Necesidad de claridad jurídica se ponga cada vez más de manifiesto con el creciente número de casos que surgen entre las dos partes en relación con la energía

En el caso de Turquía también destaca su carácter estratégico como país de tránsito. Sin embargo, muchas de las menciones que aparecen en los acuerdos constituyen normas de “*soft law*”. Por ello, desde la óptica de las instituciones comunitarias, y muy especialmente la Comisión, se apuesta por incluir en dichos convenios compromisos jurídicamente vinculantes para las Partes que abarquen desde la liberalización recíproca de las condiciones comerciales y las inversiones en todos los mercados del sector de la energía hasta la concesión de acceso a los oleoductos y los gasoductos por parte de los países situados en las cadenas de tránsito y de transporte⁴⁸. Ahora bien, en la práctica dicha inclusión plantea numerosos problemas, tanto por parte de los Estados miembros, recelosos ante la posibilidad de incluir compromisos que luego puedan condicionar su soberanía en este tema, como por parte de los Estados terceros, que ven en la Unión Europea un bloque que negocia desde la asimetría, poco proclive a tomar en consideración los intereses de la otra parte. Por ello, los Estados suelen preferir marcos *ad hoc* en los que tratar las cuestiones energéticas. De todos modos, la regulación de las

⁴² Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Ucrania, firmado el 1 de diciembre de 2005.

⁴³ Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Turkmenistan, firmado el 26 de mayo de 2008.

⁴⁴ Memorándum de entendimiento y partenariado estratégico entre la Unión Europea y la república de Azerbaijan en el ámbito de la energía, firmado el 27 de noviembre de 2006.

⁴⁵ Memorándum de entendimiento sobre cooperación en materia de energía entre la UE y Kazakhstan, firmado el 4 de diciembre de 2006.

⁴⁶ A nivel bilateral destaca la Declaración común sobre las prioridades de cooperación entre la Comisión europea y el reino de Marruecos en el sector de la energía, documento de estrategia firmado el 23 de julio de 2007 con el objetivo de cubrir acciones para el periodo 2007-2013.

⁴⁷ El 30 de octubre de 2000, en el marco de la 6ª Cumbre Unión Europea-Rusia, se decidió otorgar entidad propia a las cuestiones sobre energía a través del diálogo energético UE-Rusia. En este marco se alcanzan compromisos y se dirimen diferencias entre ambas partes en este sector.

⁴⁸ COM (2006) 590 final, *op. cit.*, p.5 y COM (2007) 1 final, *op. cit.*, p. 20.

cuestiones energéticas deberá ser compatible con las normas generales de la OMC en este ámbito.

A estas relaciones bilaterales el Consejo ha reconocido la necesidad de nuevas iniciativas para desarrollar, las llamadas “asociaciones energéticas”⁴⁹ mutuamente beneficiosas con los principales actores en todos los temas de interés común, como la seguridad energética, las inversiones en la sostenibilidad y la protección del medio ambiente, las tecnologías de baja emisión de carbono, la eficiencia energética y la seguridad nuclear. En este sentido, la Comisión ha propuesto la adopción de medidas concretas para ampliar la cooperación energética más allá de la mera seguridad física de las importaciones. Es compatible y se basa en la Estrategia Europea de Seguridad diciembre de 2003, tal como fue revisada por el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

Este tipo de asociaciones y el compromiso de la UE en los foros internacionales como el G-20 también deben promover políticas energéticas más sostenibles en terceros países, mientras que la mejora de la transparencia del mercado y facilitar la volatilidad del mercado internacional y el trabajo hacia un mercado energético global sea menos vulnerable a choques de oferta y las interrupciones. De esta manera, la política debe contribuir a fortalecer la resistencia de la UE a los eventos de energía externas.

En sus relaciones con los países en desarrollo y menos desarrollados, la UE puede aportar una valiosa contribución al desarrollo económico y el alivio de la pobreza haciendo la energía sostenible y el acceso a la misma una prioridad para la política de desarrollo. La UE está en una posición única para promover las medidas de reforma, de desarrollo de infraestructura y de políticas de energía sostenible.

La multilateralidad como estrategia en el ámbito energético presenta, por su parte, enormes ventajas para lograr una acción concertada que pueda resultar favorable para los países consumidores. Esta tendencia, que en el caso de los países productores ha obtenido sus frutos en el ámbito del petróleo y del gas, no parece una alternativa fácilmente extrapolable a los países consumidores, dadas las conexiones que las distintas opciones energéticas plantean en términos de interés nacional y política exterior. Pese a ello, la Comunidad Europea ha lanzado diversas iniciativas, en un claro intento de dotar al proceso de construcción comunitario de un cierto liderazgo en un ámbito tan complejo. Las iniciativas lanzadas en el marco de la estrategia multilateral evidencian hasta qué punto las instituciones comunitarias han sabido extraer el máximo partido de la situación de los Tratados. El Tratado sobre la Carta de la energía y el Tratado de la Comunidad de la Energía, concluidos ambos sobre una base jurídica múltiple, constituyen un claro ejemplo de esta tendencia.

En este sentido, hay que remontarse hasta el año 1990 y prácticamente tras la caída del muro de Berlín, para observar como la Comunidad Europea impulsó un proceso en su momento innovador que culminó con la firma del Tratado sobre la Carta de la Energía (ECT) el 17 de diciembre de 1994⁵⁰ por un total de 49 Estados, además de las Comunidades Europeas que aparecen como Partes firmantes además de los Estados miembros⁵¹. El principal objetivo de

⁴⁹ COM (2011) 539 final, de 7 de septiembre de 2011, “The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond our Borders”.

⁵⁰ BOE núm. 117, de 17 de mayo de 1995, p. 3786, *op. cit.* En vigor desde el 23 de septiembre de 1997 (DO L 69, de 9 de marzo de 1998). Con el fin de valorar los términos finales del Tratado, véanse los siguientes documentos: Propuesta y proyecto de la Comisión para la firma y aplicación provisional del Tratado, DO C 344, de 6 de diciembre de 1994, p. 1, COM (94) 405 final y *Boletín de la UE*, 1994/9, punto 1.2.108. Dicha propuesta fue modificada posteriormente por la Comisión, DO C 372, de 28 de diciembre de 1994, COM (94) 557 y *Boletín de la UE*, 1994/11, punto 1.2.1993. Acuerdo de las Partes Contratantes sobre el proyecto de Tratado, *Boletín de la UE*, 1994/6, punto 1.2.107. El Tratado ha sido modificado por Decisión 2001/595/CE del Consejo, de 13 de julio de 2001, relativa a la aprobación por la CE de la enmienda a las disposiciones comerciales del Tratado sobre la Carta de la Energía (DO L 209, de 2 de agosto de 2001) y por las normas relativas a los procedimientos de conciliación aplicables a las controversias sobre cuestiones de tránsito, aprobadas por la Conferencia sobre la Carta de la Energía, (DO L 11 de 16 de enero de 1999).

⁵¹ Entre los Estados firmantes aparece Rusia, aunque después no ratificara el texto del Tratado sobre la Carta de la Energía.



esta iniciativa consistía, por una parte, en crear un marco legal en el que las empresas privadas extranjeras pudieran operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al tiempo que se conseguía un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pudieran circular con libertad. Por otra parte, se pretendía avanzar en el ámbito de la seguridad de los abastecimientos, teniendo en cuenta la importancia de los recursos procedentes de zona del Mar Caspio y de Rusia. Finalmente, se trataba de contribuir a un mayor control del medio ambiente y de la seguridad en materia nuclear.

Uno de los aspectos más interesantes de este Tratado consistía en la aplicación de una visión horizontal en el tratamiento de la problemática de la energía. En este sentido, el ECT ha sido el primer acuerdo que ha incluido disposiciones adecuadas para proteger inversiones, facilitar el comercio y garantizar el transporte en un ámbito material concreto al mismo tiempo, cubriendo de este modo prácticamente todas las facetas de un mismo sector económico de carácter estratégico y previendo incluso medidas para garantizar su cumplimiento.

El ECT nunca pretendió regular o planificar las políticas energéticas de los Estados parte en el convenio, aunque el conjunto de las normas en él contenidas respondiese a una determinada concepción económica basada en el liberalismo económico. Su campo de acción es más concreto: su principal objetivo reside en crear un marco legal en el que las empresas privadas extranjeras puedan operar con seguridad, con garantías para proteger sus inversiones al tiempo que se consigue un espacio en el que los materiales y los productos energéticos pueden circular con libertad. Esta complementariedad de intereses aparece expresada en el texto (Waelde, 1995:5; Paasivirta, 1998: 198; Brazell, 1994: 299).

El tratamiento integral y coordinado de cuestiones tales como el comercio, las normas sobre libre competencia y la libertad de tránsito constituyen un ejemplo más que evidente de hasta qué punto el ECT intenta extrapolar su visión del mercado interior comunitario más allá de las fronteras de la Unión y en un ámbito tan significativo como la energía. El establecimiento de un régimen multilateral de protección de inversiones representa, en sí mismo, un hecho sin precedentes en el contexto internacional, básicamente por dos novedades principales: la extensión de la protección de las inversiones no sólo existentes, sino también a aquéllas en fase de realización, llevando a cabo un objetivo aleatorio de promoción y la adopción de un enfoque multilateral en la protección de inversiones. Hoy por hoy, la valoración generalizada sobre el establecimiento de un régimen de inversiones considerablemente amplio es que ello ha supuesto un logro importante en la creación de un marco seguro y estable, máxime si se tiene en cuenta que si bien los Estados occidentales Partes en el ECT habían contraído acuerdos bilaterales sobre inversiones, los países ex-comunistas carecían de normativas similares.

La liberalización que prevé el ECT es un requisito indispensable para crear un clima lo suficientemente atractivo y estable como para atraer las inversiones que precisan estos Estados, a medio y a largo plazo. Planteado en estos términos, hay que reconocer que el Tratado aporta, de un lado, una seguridad jurídica creciente a los inversores, otorgándoles el beneficio del trato nacional, introduciendo una obligación de transparencia en el trato de las inversiones y proporcionando a los países consumidores garantías de aprovisionamiento. De otro, las modalidades previstas para la puesta en marcha de la cooperación establecida en el Tratado (Secretariado, Conferencia ministerial, reconocimiento de mecanismos de arbitraje), aportan garantías de control, asegurando la continuación de un proceso interactivo, todos ellos aspectos exigidos por un inversor. Pero quizá uno de los aspectos más relevantes de esta dimensión europea ha consistido en la idoneidad que ofrece el ECT para acercar las economías de estos países a los principios y normas básicos del mercado interior y su funcionamiento. De este modo, este Tratado proporciona un ejemplo concreto para ir creando una mayor afinidad económica entre los países europeos, allanando el camino hacia una futura adhesión, aunque no sea a corto plazo. Sin embargo, hay que admitir que el futuro del ECT es más que incierto. Las ventajas que presenta en el plano jurídico no han sido entendidas como tales por parte de Rusia, país que si bien firmó el acuerdo, nunca llevó a cabo el proceso de ratificación (al menos hasta la fecha). Así pues, en el plano político el Tratado no ha logrado erigirse en un instrumento clave en las relaciones entre la Unión Europea y Rusia.

Pese a ello, la Comunidad Europea ha seguido apostando años después por esta misma vía multilateral. Tras el precedente del ECT, la Comunidad Europea impulsó el Tratado de la Comunidad de la Energía, que se firmó el 25 de octubre de 2005⁵² junto con ocho países de la región del sudeste de Europa (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Moldavia, Serbia y Montenegro, Rumania, así como también la Misión de las Naciones Unidas que administra Kosovo)⁵³. En vigor desde el 1 de julio de 2006, este tratado pretende ampliar el acervo energético de la UE a los países de los Balcanes Occidentales, estableciendo de este modo un marco legal único en lo relativo a los temas energéticos de la zona, extendiendo las normas del mercado interior a los países de la zona y también aplicar las normas sobre competencia, sostenibilidad medioambiental y energías renovables. Con ello se persigue mejorar la seguridad energética e impulsar las inversiones necesarias, pero también exportar los estándares de la Unión más allá de las fronteras de comunitarias, aproximando a los países vecinos y, en muchos casos, futuros miembros al funcionamiento del mercado interno de la energía. A la hora de valorar la efectividad del acuerdo desde la óptica comunitaria, hay que tener en cuenta que los países terceros firmantes cuentan con el incentivo del posible ingreso en la Unión y por ello se han mostrado más proclives a aceptar las normas. En otras palabras, plantean la aceptación de los compromisos como la necesaria convergencia hacia los estándares europeos y la “europeización” de sus políticas nacionales es vista como un paso más en el camino de la adhesión, por más que la adopción de dichos estándares provoque dificultades.

La actuación de la Unión Europea a nivel internacional no se plantea únicamente mediante la conclusión de acuerdos a través de los que se consiga crear una vasta red de países geográficamente cercanos en los que se apliquen los principios o reglas comunes derivados de la política energética de la UE. Su protagonismo internacional en materia de medio ambiente y en la política de cooperación al desarrollo proporciona dos ámbitos de actuación en los que le sería posible posicionarse en primera línea, ejerciendo una clara influencia. Existen ya iniciativas concretas, como las mencionadas en el programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía⁵⁴, como el impulso del Foro mundial para la eficiencia energética y las energías renovables (GEEREF), con el fin de atraer inversiones privadas para proyectos de eficiencia energética y energías renovables⁵⁵. En estas circunstancias, no resulta extraño que se postule un papel importante de la Unión Europea en la firma de un acuerdo internacional en materia de eficiencia energética, contando con el beneplácito de los Estados miembros⁵⁶. En el ámbito de la cooperación al desarrollo destacó la Iniciativa europea en el sector de la energía puesta en marcha en ocasión de la Cumbre sobre el desarrollo Sostenible⁵⁷.

En definitiva, a la hora de desarrollar una política Europea para Europa, en términos del Consejo Europeo de marzo de 2007, la Unión cuenta ya con un importante bagaje a partir del cual avanzar si realmente existe la voluntad suficiente por parte de los Estados miembros. La

⁵² Decisión 2006/500/CE del Consejo de 29 de mayo de 2006, DO L 18 de 20 de julio de 2006, p.5.

⁵³ Otros países ya han formulado su voluntad de adherirse al Tratado, como en el caso de Noruega y Ucrania.

⁵⁴ COM (2006) 20 final, de 25 de enero de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Acción exterior: Programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales.

⁵⁵ COM (2006) 583 final, de 6 de octubre de 2006, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables.

⁵⁶ Inicialmente este acuerdo debía firmarse durante el 2008 en Beijing pero no fue posible por distintos motivos, especialmente por el plazo de tiempo. Este acuerdo se incluye en el Plan de acción para la eficiencia energética (2007-2012) y prevé la organización de una conferencia internacional con miras a la adopción de un acuerdo marco abierto a la participación de los principales socios comerciales de la UE y de las organizaciones internacionales clave.

⁵⁷ Una de las propuestas que derivan de esta Iniciativa es el Fondo para la Energía destinado a los Países ACP, dotado con 220 millones de euros. COM (2004) 711 final, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 26 de octubre de 2004, relativa al desarrollo futuro de la Iniciativa de la UE en el ámbito de la energía.



dimensión internacional de la energía es sumamente importante en el lanzamiento de esta nueva política aunque, como ya planteó en su día Lamy⁵⁸, por más que algunos se empeñen en ver el refuerzo de la política exterior como la pieza esencial de una política energética europea, no hay que olvidar que esta dimensión es sólo una cara de la moneda y que en el reverso de la misma se halla la necesidad de contar con una política energética a nivel interno homogénea, coherente y consistente. Pese a todos los obstáculos, parece que los últimos avances parecen mostrar que estamos en el buen camino.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Cuando en el Consejo Europeo de 2007 se “oficializaron” los objetivos de la Política energética se produjo un cambio de perspectiva fundamental, tras décadas de controversias entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Sin duda, el Tratado de Lisboa ha proporcionado nuevos instrumentos con los que actuar pero ha sido la voluntad de los Estados miembros la que ha permitido avanzar en la definición de un modelo energético para la UE, sustentado en tres ejes principales: sostenibilidad, seguridad y competitividad. El cambio de metodología en la implementación de la política es clave en términos de efectividad: de la reacción se ha avanzado hacia la previsión estratégica y tanto Estados miembros como instituciones reconocen la necesidad de lograr mejoras en la gobernanza del sector energético. En este contexto, la coordinación de la dimensión interna y externa de la política energética y la lucha contra el cambio climático resultan imprescindibles para una UE fuertemente dependiente que, pese a las críticas, sigue siendo un importante actor internacional.

⁵⁸ LAMY, P., «Que signifie relancer la politique énergétique européenne?», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 506, pp.141-145, p.144.



PRESENTACIÓN: LA UE FRENTE A LAS TURBULENCIAS DE LA GLOBALIZACION

Egunon denori. Ongi Etorri. Pozten naiz zuekin hemen, Donostian, berriro egoteagatik, Pozten nau Eurobaskek eta Euskal Herriko unibertsitateak antolatu duten kurtso honetan parte hartzeak. Mila esker gonbidatzeagatik.

Buenos días a todos, mi agradecimiento a la organización del curso y a la UPV por volver a invitarme como moderadora de esta mesa que pone final al curso de verano que coordina EUROBASK, organización con la que colaboro desde hace años y comparto objetivos.

Atentos a la opinión mediática, la sociedad civil y las perspectivas generadas desde diversos think tanks y observatorios cualificados, nuestra propia reflexión multidisciplinar facilitará de seguro la comprensión plural de diferentes marcos interpretativos acerca de este escenario de crisis. Europa protagoniza, lo sabemos todos, un proceso complejo y apasionante del que, a mi parecer, deviene una metamorfosis que la hará distinta a lo largo de la presente centuria.

Ante el título genérico *en busca del arca perdida* de la convocatoria de este año, llegué a la conclusión de que, a pesar de haber puesto fin al curso anterior –en 2013– con bastantes ideas conciliadoras, después de haber observado los impactos de la crisis global, y pese a haberme dejado convencer por una idea expuesta por José María Ridaio: “Si no nos ponemos de acuerdo en el origen de la crisis, no nos pondremos de acuerdo en cómo atajarla...!”, quiero pensar que la mayoría entendemos la globalización como un fenómeno, y no sólo como un programa.

No sé si respondimos a la interrogante de “cuál es la perspectiva favorable que existe en esta etapa terminal del capitalismo”, aunque aquí se ha discutido profusamente sobre regulación pública y desregulación. Pero sigo pensando –como expresó Einstein– que: “La verdadera crisis es la crisis de la incompetencia”. De modo que, tras haber proclamado en mi introducción, como expreso nuevamente ahora que “hay que reinventar la democracia” (no tuve la lucidez de añadir, porque “podemos”) veo que el leitmotiv de este año nos recoloca en el debate de si la estructura se soporta o no, y si hemos de ser más inteligentes que nunca en esa tarea de *resetear* al país y a la UE.

Para muchos economistas y observadores políticos *Europa ha mantenido la imagen de jibaros ante el avance de BRICS* y especialmente de potencias económicas asiáticas como China o India.

Me permitirán que, aunque dicha en un ambiente absolutamente laico, la frase de Juan Pablo II: “Europa, sé tú misma”, la recoja aquí para dirigirla hacia muy distintas direcciones que las propias o en exclusiva de exaltación cristiana. Mi opinión es que hay un componente ético en los temas que vamos a debatir en esta sesión final que no debemos perder de vista. Porque además, y se ha dicho hasta la saciedad, *la casa común de Ortega anda bastante revuelta*, y obliga a preguntarnos de nuevo qué compartimos (cultura y valores), dado que actualmente, en 2014, el problema desarrolla todavía más aristas.

Pues bien, llegado este punto Alfredo Jalife Rahme, autor conocido aunque no de mi preferencia, obliga a que sea citado, por varios motivos. Confieso que le he leído escasamente, pues sus calidades científicas se desdibujan –según parte de la crítica de su propio país, México-, en base a imputaciones antisemitas, pero un libro suyo editado en 2008 ofrece el título coincidente con este curso: “El fin de una era: turbulencias en la globalización” .

Se presentaba en las redes sociales como un análisis de la situación financiera global que sacrifica el modelo capitalista. Y con esa tonalidad idiomática –a veces extremadamente cultista-, propia del castellano latinoamericano se divulgó como análisis también que encara: “*La gestación de las múltiples burbujas greenspanianas que llevaron a una megaburbuja teratológica...*”

Sin comentarios. Pero no se confundan. Alfredo Jalife escribe: “*Habrá que ver cómo se repone el sistema capitalista de su orgía especulativa, que pone en riesgo su propia existencia y la supervivencia del género humano. Se muere una burbujeante era financiera de 35 años. “Nuestro mundo evidencia una serie de cambios estructurales cuyo alcance habrá de sentirse por generaciones. Asistimos al fin de una era” (...). “Desde Shanghai hasta Davos, desde Sao Paolo hasta Moscú, la globalización tal como la conocemos no podrá resistir indemne las convulsiones que se ciernen”.*”

Ante estas consideraciones formuladas en 2008, que sólo pretenden ser mero vehículo para escuchar la voz de nuestros invitados, recurrí a Gracián, autor del siglo XVII, como remedio para buscar alguna fórmula magistral que orientase conducta intelectual y social. Y también, dicho con ironía, por eso de mi formación y deformación jesuítica.

“*Nunca exagerar. Gran asunto de la atención, no hablar por superlativos, ya por no exponerse a ofender la verdad, ya por no desdorar su cordura. Son las exageraciones prodigalidades de la estimación, y dan indicio de la cortedad del conocimiento y del gusto*”. Una fórmula de autocrítica como esta, siempre debiera ser bien recibida. Gracián diagnosticaba que en su tiempo ya andaba “*el cuerdo muy detenido, y quiere más pecar de corto que de largo. Son raras las eminencias: témplese la estimación. El encarecer es ramo de mentir, y piérdese en ello el crédito de buen gusto, que es grande, y el de entendido, que es mayor*”. Así que por eso mismo, callo ya.

Y sólo añadido, de la mano nuevamente de Gracián, el jesuita aragonés autor de estos conocidos aforismos, y aplicándome el cuento de “a buen entendedor” que: “**Arte era de artes saber discurrir: ya no basta, menester es adivinar**”.

A buen seguro, las tesis y conclusiones de los ilustres ponentes de esta sesión: Borja Las Heras, Jaime Pastor, Jordi Bacaria y Charles Powell nos acercarán hasta consideraciones prácticas que nos animarán a adivinar y a reflexionar sobre posturas ideológicas diversas acerca de la hermenéutica de la globalización.

Un minuto más, para concluir, recordando lo que el *Global Risk Report de 2012* del World Economic Forum publicaba en redes sociales hace dos años. El informe describía los 50 riesgos globales agrupados en las siguientes categorías: económicos, medioambientales, sociales, geopolíticos y tecnológicos. En cada categoría, se indica el riesgo sistémico más importante. El informe también destaca los 'Factores X' o preocupaciones emergentes que merecen mayor investigación. Estos incluyeron un invierno volcánico, el neotribalismo cibernético y la epigenética (cambios heredables no dependientes del ADN).

Este tipo de Informes se orientan hacia el **replanteamiento de las responsabilidades públicas y privadas para impulsar la confianza**.

El informe ‘Riesgos Globales 2012 indicaba que la gobernanza global está estrechamente relacionada con el resto de riesgos globales. “Para impulsar un diálogo sobre el impacto negativo de un pensamiento miope, y la importancia de diseñar estrategias factibles a largo

plazo, capaces de generar una buena acogida” concretan Howard Kunreuther y James G. Dinan.

Este texto del World Economic Forum destacó como tres riesgos que generan mayor preocupación... hasta hoy:

1. El creciente número de jóvenes con pocas perspectivas, la dependencia de los jubilados de Estados sobrecargados por deudas públicas, así como el aumento de la brecha entre ricos y pobres.
2. El hecho de que las políticas, normas e instituciones del siglo XX no podrán seguir protegiéndonos en un mundo cada vez más complejo e interconectado. La debilidad de las actuales medidas de protección se suma a los riesgos relacionados con las tecnologías emergentes, la interdependencia financiera, el agotamiento de recursos y el cambio climático, que dejan a la sociedad cada vez más vulnerable.
3. La vida cotidiana depende casi en su totalidad de sistemas ‘on line’, lo que eleva la vulnerabilidad ante individuos, instituciones y naciones con fines maliciosos.

Yo, como muchos ciudadanos, comparto incertidumbres, tras ir atendiendo a unas y otras voces; pero como historiadora, hago introspección y me remito a causalidades históricas y a fenómenos –no sólo del pasado– que sirvan para establecer una cierta prospectiva razonable. Esa es mi esperanza.

LA UE: EXPANSIÓN GLOBAL Y CONTRACCIÓN LOCAL

1. ¿Qué expansión global?

La Unión Europea, claramente, no se encuentra hoy en una fase de expansión global. Sí ha conocido fases así, sobre todo en los años 90, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y hasta mediados de la década pasada. Ésa fue la etapa en la que se fraguó la gran ampliación al Este (o *Big Bang*, en la jerga de Bruselas), tras el final de la Guerra Fría, avanzando hacia el sueño de una Europa plena y libre, sin divisiones en bloques ideológicos y sin grandes conflictos políticos como los que hoy vemos. Se puso en marcha entonces el diseño de una Constitución con algunos elementos federalistas, y se adoptaron, en su acción exterior, decisiones dirigidas al refuerzo de la UE como actor internacional. Ejemplos de este “internacionalismo” europeo fueron la adopción de su primera Estrategia de Seguridad (2003), bajo Javier Solana como Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), o el lanzamiento de las primeras misiones militares y civiles con bandera UE.

Es inevitable idealizar un poco tiempos pasados (el conflicto y las tensiones políticas dentro de y entre Estados Miembros han sido consustanciales a la construcción europea desde sus comienzos). Pero esos años parecen hoy una época dorada para la Europa comunitaria por la consolidación de proyecto, las nuevas ambiciones e incluso exaltaciones populares de europeísmo, con muchedumbres ondeando la bandera europea con naturalidad, al entrar en vigor Maastricht.

La mera idea de expansión presupone una voluntad de diseñar el entorno e influir en los acontecimientos, porque se tiene confianza en la propia identidad o modelo. En nuestro caso, hablaríamos de una determinación de influir en el ámbito internacional, bajo la premisa de que el modelo europeo es atractivo para otras sociedades o comunidades políticas. Desde ese punto de vista, la UE, que representa un modelo de globalización único, carece hoy, paradójicamente, de ambiciones globales sólidas –o compartidas en igual medida por sus decisores políticos– y de grandes proyectos para realizarlas. Hay contadas excepciones, claro, como las negociaciones con Estados Unidos para un Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, en sus siglas en inglés). Otros actores internacionales sí están claramente en fase de expansión global, como China. EEUU está en parte en retroceso, pero también en reafirmación de sus prioridades mundiales. La UE y sus Estados Miembros, no obstante, parecen haber perdido gran parte de esa voluntad de afirmación internacional. Más aún, en tiempos de crisis económica, tensiones sociales e intolerancia, con el auge de partidos eurófobos y xenófobos en algunos Estados Miembros clave, los europeos (y europeístas) luchan por relanzar un discurso político convincente en defensa de ese modelo integrador (y de la Europa democrática y de valores). Pero resulta innegable que no hay grandes consensos sobre la *finalité* o propósito último de la UE, entre y dentro de los Estados Miembros.

No hay hoy expansión global de la UE, pues. Sí cabe hablar de varias tendencias de **contracción local**, reflejadas en la reafirmación de intereses nacionales (y regionales), el auge de populistas y movimientos eurofóbos, o el regreso de las políticas de identidad, de difícil encaje en un proyecto postmoderno como la Unión.

De fondo, parece bastante evidente, sin caer tampoco en los derrotismos de muchos analistas, que la Unión se encuentra en una **fase de crisis existencial o sistémica**. La UE no va a desaparecer hoy, mañana o pasado. Todas las instituciones multilaterales (piénsese, por ejemplo, en Naciones Unidas) tienen una gran capacidad de continuidad y supervivencia a crisis internas, aunque sus fundamentos y legitimidad sean profundamente cuestionados. Pero la continuidad indefinida de la UE, en su estructura actual y bajo premisas propias de otro contexto histórico, es cada vez más difícil de sostener sin acometer reformas en profundidad y sin un refuerzo de esos consensos políticos fundamentales (algo sobre lo que volveré al final del texto).

En realidad, la UE lleva años a la deriva. Esta crisis de consensos y de objetivos fundamentales comenzó precisamente en esa etapa de éxito y de ímpetu global, a mediados de la década pasada, con la derrota del proyecto de Constitución en sendos referendos en Francia y Holanda, y siguió de manera decisiva con el estallido de la crisis de la eurozona. En la sucesión de tensiones, *shocks* financieros y repetidos escenarios abismales que ha conllevado el drama de la eurozona y las políticas económicas en vigor, hemos presenciado abiertas tensiones entre Estados Miembros (aunque también su capacidad de alcanzar compromisos *in extremis* para la defensa del proyecto común) y, por parte de gobernantes y fuerzas políticas “*mainstream*”, discursos contrarios a pilares de la Unión, como la libertad de movimientos. De otra parte, ha reaparecido la cuestión británica, ahora ya planteada en términos de salida o permanencia en la UE (“**Brexit**”). Contracción, pues, o incluso **fragmentación política**.

No obstante, es preciso hacer una serie de salvedades, pues, más allá de hablar de crisis sistémica de proyecto y especular sobre posibles escenarios futuros, lo cierto es que la etapa actual se resiste a interpretaciones simplistas (ni de voluntarismo, ni de catastrofismo). Hay en ella una confluencia de varias tendencias, desarrollos socio-políticos y cambios a gran escala en el orden internacional.

Hay contracción y fragmentación, sí, pero no sólo. Como reacción a esta crisis, los Estados miembros y las instituciones están *también* inmersos en una accidentada, pero profunda **agenda integradora**. Esta agenda, fundamentalmente para la eurozona, afecta a los ámbitos fiscal y económico, lo que conlleva una cierta integración política, incluso en aspectos claves del gobierno nacional (como es el visto bueno de la Comisión a los presupuestos nacionales, en el llamado “semestre europeo”). En gran medida, y como respuesta a los déficits de la gobernanza del euro y en prevención contra más *shocks* financieros devastadores, los líderes europeos han venido impulsando proyectos de gran potencial para la UE como la Unión Bancaria. El mayor o menor alcance de estos proyectos, es cierto, va al albur de los acuerdos concretos y su aplicación, o bloqueo, posterior. Es una **integración asimétrica**: no afecta a todos los ámbitos, sino sólo las áreas relevantes para evitar mayor inestabilidad, sobre todo, en la eurozona; va íntimamente ligada al ritmo del contexto político doméstico, y se traduce en acuerdos imperfectos, fruto de intereses y visiones contradictorias. Por otra parte, en un claro refuerzo del papel de los gobiernos nacionales a través del Consejo Europeo, la crisis del euro nos deja un fortalecimiento del método intergubernamental sobre el tradicional método comunitario. No obstante, el escenario institucional es más complejo, pues estas decisiones también han reforzado el papel de la Comisión como ejecutor de estos grandes acuerdos y supervisor de su cumplimiento por los órganos nacionales, afectando de lleno a aspectos claves de la soberanía, como, por ejemplo, las políticas y recursos destinados en los presupuestos estatales.

Ese impulso integrador, en cualquier caso, hoy por hoy, no ha alcanzado otros ámbitos necesarios para esa globalidad a que aspira (o aspiraba) la UE, como la política exterior y de seguridad, y mucho menos la política de defensa. Ello a pesar de las expectativas puestas en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor hace hoy un lustro.

La UE sufre, pues, tensiones centrífugas y tensiones centrípetas, además, en un entorno internacional también marcado por la incertidumbre, conflictos y cambios. Quizás el término más factible sea hablar de una **fase transformadora** para la UE, caracterizada por *shocks* de

distinta índole, internos y externos (i.e. euro, populismos, conflictos en la vecindad inmediata, choque de intereses entre Estados Miembros), y en la que sólo sea posible dar grandes pinceladas sobre los resultados o dinámicas que tal fase está materializando, así como escenarios posibles.

2. Contracción y fragmentación europea

Adentrándonos en las posibles causas de esta llamada contracción de la UE, y sin ánimo de ser exhaustivos, hay varios grupos de factores. Algunos son propios de la UE y su complejidad como organización multilateral; otros, de la transformación de las sociedades occidentales, de la crisis del modelo político democrático y los desafíos del sostenimiento del Estado de bienestar; y, finalmente están los que forman parte de transformaciones aceleradas por la globalización. Fenómenos como el populismo, los movimientos de la anti-política, la re-nacionalización de las políticas exteriores, etc., son a menudo síntomas de procesos más profundos, no sus causas. Las líneas de lo “doméstico” y lo “europeo” son cada vez más difusas.

Hechos estos matices, si tuviéramos que subrayar factores claves en esta contracción, centrándonos en los que atañen específicamente a la UE como club de casi 30 Estados europeos, podríamos destacar los siguientes:

- **El cuasi-agotamiento del proyecto inicial de la Europa de las 2 Ps: Paz y Prosperidad.** El proyecto originario, concebido para reforzar la paz en la Europa de la posguerra, inicialmente en torno a pocos Estados (a menudo, con menos disparidades económicas, culturales, etc.), no es suficiente hoy como narrativa que justifique la continua existencia de la UE, ni basta para recabar el apoyo activo o consenso de la generación actual, aunque ésta se haya beneficiado de sus logros. Asimismo, tal y como anticipó Tony Judt,¹ la realidad es que la construcción europea se gestó en un entorno de prosperidad y crecimiento económico (no únicamente atribuido a las entonces comunidades europeas, como a veces se argumenta). La actual erosión de esta prosperidad (por lo menos en términos relativos, en una UE que no crece, de desempleo estructural en muchos Estados, desigualdades sociales, etc.), amenaza también la legitimidad del proyecto.
- **Tensiones estructurales** y profundas diferencias sobre pilares básicos del proceso, como el euro (y, con ello, política monetaria y económica) o el modelo político social o la gobernanza institucional de la UE, sin existir una visión suficientemente compartida entre actores clave. Ello da lugar a distintos *cleavages* o caucuses – entre acreedores vs deudores, liberales vs intervencionistas y keynesianos, etc.-. Estas tensiones, en cierta manera, siempre han estado ahí, pero, junto con otros factores, hoy probablemente tienen mayor impacto fragmentador.
- **La quiebra de equilibrios políticos internos, especialmente entre Estados fundadores, y dinámicos cambios de poder** en la Unión. Hay varios procesos clave. Uno, el hecho de que el eje franco-alemán, aunque más resistente de lo que a menudo se indica, lleva años a la deriva, sin liderar ímpetus integradores (o con enfrentamientos abiertos entre Berlín y París en momentos relevantes de esta crisis). Dos, se confirma Alemania como *hegemon* europeo, pero también muy condicionado por difíciles equilibrios domésticos, como están mostrando los distintos capítulos de la crisis del euro (con sus tensiones políticas y constitucionales en Alemania). Tres, la marginación del Reino Unido como árbitro a distancia (*offshore balancer*), absorbido por la lucha en el seno del Partido Conservador y el Gobierno ante el auge del *UK Independence Party* (UKIP).Y, cuatro, la aparición de nuevos actores europeos, como Polonia, con a veces

¹ *A Grand Illusion? An essay on Europe* (1996), Judt. T.



mayor influencia que algunos miembros fundadores, y en general de nuevas sensibilidades, como las perspectivas nórdica o de Europa Central y del Este.

- **El fin del “consenso permisivo” en la UE y el estallido de la crisis de legitimidad.** Éste es un factor fundamental, pues, en gran medida, esta crisis existencial lo es también de legitimidad. El proceso europeo ha sido una compleja mezcla de *gran* política a través de *discreta* tecnocracia, con –y al contrario de lo que a veces se dice– algunos elementos democráticos (a través de referendos, elecciones al Parlamento Europeo, etc.). En gran medida, ha estado sustentado en un **consenso permisivo** de los ciudadanos con las élites pro-europeas, basado en la premisa de que la integración es buena porque da resultados (*output legitimacy*), aunque la influencia en la toma de decisiones a ese nivel fuera difícil de realizar plenamente (*input legitimacy*) –lo que dio lugar a periódicas discusiones y propuestas para solventar el llamado **déficit democrático**–. O, incluso, la premisa de que la integración es buena *per se* (una perspectiva existente hace poco en sociedades como la española).

Ese consenso está hoy prácticamente roto. Lo cuestionan no sólo grandes segmentos de la población, sino también las propias élites políticas en muchos Estados miembros (como muestra el crecimiento del partido *Alternative Für Deutschland*, AfD, en Alemania), que resisten más integración en los términos habituales, propugnando una renacionalización en algunas áreas, la salida del euro o incluso de la UE (lo que algunos llaman como “la revuelta de los tecnócratas”).² Y ello coincide con grandes cesiones de soberanía propiciadas por la crisis de la eurozona. Es el caso del refuerzo como “policía comunitaria” de la Comisión sin que haya habido por ahora, y de manera paralela, un decidido proceso paralelo de refuerzo de su legitimidad. Quizás esta afirmación habría que matizarla a la vista del proceso de “Spitzenkandidaten” para las elecciones al Parlamento Europeo, iniciado este 2014, y que condujo a los líderes europeos a nominar a Jean-Claude Juncker como Presidente de la nueva Comisión (una clara señal de relevancia política del Parlamento). Pero el alcance del impacto de esta decisión sobre la crisis generalizada de legitimidad de la UE –y de la percepción crítica frente a las instituciones comunitarias– parece aún reducido.

3. Choque de Europas (y de almas europeas)

De fondo, también asistimos a un choque de distintas visiones *en* Europa *sobre* Europa –más allá de la validez o continuidad del proceso integrador en sí–. Distintas visiones sobre el modelo político democrático, o los principios y fundamentos que deben regir la escena internacional y el orden de seguridad europeo, por ejemplo, tras la crisis de Ucrania y a la vista del revisionismo ruso sobre los acuerdos fundamentales de la post-Guerra Fría.

Es cuestionable que haya existido alguna vez una visión homogénea sobre el proyecto europeo, sino más bien distintas preferencias y visiones (i.e. el federalismo de los Estados Unidos de Europa, frente una Europa de Estados-nación; la visión liberal y mercantilista de la economía frente al intervencionismo estatal; una Europa militar frente a una Europa sólo de instrumentos de “poder blando”, etc.). Tampoco ha habido una visión unitaria sobre la propia idea de Europa en general. Pero éste es, realmente, un momento claro de transiciones, cuestionamiento de modelos vigentes y aparición de modelos alternativos, como la idea de **democracia iliberal** propugnada por Viktor Orbán, actual primer ministro de Hungría, o el “putinismo” –atractivo actualmente para fuerzas políticas como el Frente Nacional de Marine Le Pen, en Francia, o en Balcanes–. En términos de relación derecho-poder, probablemente es la etapa del llamado **regreso de la geopolítica** al continente europeo (y a escala global). Estos modelos disputan la vitalidad de la idea de una Europa postmoderna, multicultural, normativa, de rechazo a las relaciones de poder y fuerza en el continente. Idea concebida sobre las ruinas de la Segunda Guerra Mundial y que pareció definitivamente asentada con el final de la Guerra Fría.

² LEONARD, Mark, en http://www.ecfr.eu/article/commentary_revolt_of_the_technocrats

Más allá de los aspectos inmediatos de la crisis del euro y la UE, hay por tanto varias visiones de democracia en juego: frente a la democracia transformadora, plural e inclusiva, de respeto a las minorías, donde la diversidad cultural es un valor, coge fuerza esa visión de **democracia iliberal**, plebiscitaria, de yugo de las mayorías (y tribalismos), freno a la diversidad y repliegue en identidades nacionales excluyentes. El auge del Frente Nacional en Francia, o similares fuerzas en Hungría y otros países europeos es un ejemplo de esta tendencia. La Europa abierta y cosmopolita está hoy en retroceso frente a la Europa tribal y de búnker, por así decirlo.

También hay una tensión entre la **Europa normativa**, partidaria del multilateralismo, de la limitación del poder de los Estados en base a reglas compartidas, y la **Europa de la geopolítica**, *Realpolitik* y del constante equilibrio de poderes, regida no tanto por normas, sino en base a alianzas, contrapesos y uso de distintos instrumentos (i.e. recursos energéticos, militares, etc.). Esta última Europa siempre ha estado ahí, a pesar de la UE u otras instituciones basadas en democracia e imperio del Derecho, como el Consejo de Europa. Pero la crisis de Ucrania, junto con factores como el relativismo de los foros comunes, la lucha por recursos energéticos y la inestabilidad internacional, han revitalizado la geopolítica no sólo a nivel de discurso, sino también como criterio central de decisiones –y ello dentro de Europa y dentro de la UE–.

A nivel de política global, podemos hablar además de tensiones entre una **Europa intervencionista**, consciente de sus responsabilidades internacionales y decidida a aplicar líneas rojas para garantizar una visión normativa de la seguridad (por así decirlo, la Europa post-Srebrenica), y la **Europa posibilista**, reacia, tras las experiencias de los últimos años desde Irak, Afganistán o Siria, a intervenciones internacionales en general, y reacia a involucrarse innecesariamente en crisis de seguridad, a pesar de sus componentes humanitarios. Profundizando en esta idea, la incertidumbre en el entorno estratégico, los desafíos de seguridad en la vecindad inmediata y adversos contextos domésticos (por ejemplo, a nivel de recursos) conducen a otro choque de visiones: entre la **Europa global** y la **Europa regional**. La primera, cuya ambición fue recogida en Maastricht, mira más allá de su vecindario para atender a los cambios en Asia, América, y en general las cuestiones globales de nuestro tiempo. La segunda, prevalente hoy, limita sus ambiciones de influencia al vecindario inmediato o, como mucho, abarca el concepto amplio de vecindad, crecientemente en boga en los círculos de Bruselas (y que incluiría escenarios más lejanos de Bruselas, como Sahel, no sólo África del Norte).

El primer ministro italiano Matteo Renzi hablaba hace poco en el Parlamento Europeo de la lucha por “el alma europea”. Hay lucha, es cierto, pero por las diversas almas y visiones de Europa, unas veces contrapuestas, otras complementarias. En definitiva, una lucha sin solución a corto plazo.

4. Síntomas de una UE a la deriva: los ping-pongs europeos

En tales circunstancias, de distintas tensiones, crisis y *shocks* de inestabilidad que periódicamente sacuden a la UE, los decisores políticos responden con una mezcla de cierto cortoplacismo inevitable, inercias e intentos de estrategia. Una especie de ping-pong constante, en parte, normal en tiempos de política de gestión de crisis.

Así, estos ping-pongs europeos se traducen en:

- Mantenimiento de **inercias** a través de la defensa oficial de objetivos casi antiguos (de los 90 y década pasada) como “vacas sagradas”, sean la idea de una Defensa Europea a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) o la ampliación. Objetivos apenas revisados, en un entorno europeo e internacional diferente, y con menores consensos para su consecución. Ello también se traduce en narrativas profundamente auto-referentes (i.e. la influencia del “poder blando” europeo en la vecindad inmediata, etc.), o en lo que los diplomáticos llaman la “ambigüedad constructiva”: defender



objetivos genéricos (p.ej., reformar Ucrania), procurando dejar la discusión de los elementos más espinosos (i.e. admisión de Ucrania en la UE) para contextos más favorables.

- Proyectos de **expansión regional** en la Vecindad, sobre todo en el Este, con el llamado Partenariado Oriental. De fondo, los europeos intentan consolidar su modelo por lo menos en el *milieu* inmediato, a través de la transformación o “europeización” de la Vecindad, y parecen abandonar objetivos globales más ambiciosos, en un mundo donde los actores emergentes a menudo ejercen de contrapeso a Occidente.
- Procesos de relativa **adaptación** institucional y de énfasis en revisiones políticas a nuevos desafíos, como el mundo de la ciber-seguridad y los Snowdens o Wikileaks, etc.

5. Mirada al exterior: tendencias del desorden internacional

Hemos hablado de una fase transformadora de la UE, con elementos de contracción y fragmentación, y elementos de integración asimétrica (sobre todo para la eurozona), en un contexto de shocks internos, choque de visiones y cambios de poder. Es preciso abordar ahora brevemente el entorno internacional que influye en muchos de esos factores. Un entorno marcado por la inestabilidad, la incertidumbre y cambios estratégicos de fondo; que condiciona la capacidad de influencia de la UE, y también las dinámicas de la política exterior de sus Estados Miembros y sus percepciones de seguridad.

Sin intención de recrear los innumerables análisis sobre el contexto internacional, existen, no obstante, algunos desarrollos y tendencias es preciso subrayar por su relevancia inmediata en la difusa política exterior actual, la diplomacia y las relaciones de seguridad.

Son los siguientes:

- La **agenda de SISI frente a ISIS (agenda de inseguridad frente a agenda de inseguridad)**. Estamos siendo testigos de una cierta vuelta a los dictámenes de la *Realpolitik*, reflejada en el apoyo, más o menos implícito, a autócratas y dictadores en nuestra vecindad (como Abdelfatah Al Sisi en Egipto, tras el golpe de Estado al presidente islamista Morsi, en verano de 2013). Estos “hombres fuertes” son percibidos como (incómodos) elementos de contención frente a amenazas como el yihadismo de ISIS en Oriente Medio. Desde este punto de vista, es la vuelta a la “agenda de seguridad” frente a la “agenda de inseguridad” yihadista, por encima de la agenda de promoción de la democracia en sociedades no occidentales. Sobre todo tras el desencanto de la hoy marchitada Primavera Árabe (con excepciones como la transición democrática en Túnez), hay una mezcla de miedo y escepticismo en los *establishments* políticos de las capitales europeas a las implicaciones que una agenda democratizadora y “anti-Hombres Fuertes” ha traído para la estabilidad y seguridad regionales.
- **Regresión normativa y consolidación de la geopolítica** como principio regulador de las relaciones internacionales. Este proceso está también relacionado con el declive del modelo multilateral, en gran medida confeccionado por Estados Unidos y Europa en varias fases constituyentes (tras la Segunda Guerra Mundial, y el final de la Guerra Fría), y el cuestionamiento del mismo por poderes emergentes (a menudo, apoyándose en las contradicciones y errores de Occidente de las dos últimas décadas). Por una parte, hay una re-legitimación de los principios de equilibrio de poder, y, de manera más o menos explícita, de la idea de que grandes y medios poderes tienen derecho a esferas de influencia, así como del rechazo a la injerencia en los asuntos internos de unos y otros –salvo que se trate de los Estados más débiles en las esferas de influencia respectivas (como es el caso de Ucrania respecto a Rusia)–. Desde este prisma podemos entender la débil condena de la Asamblea General de la ONU a la anexión rusa de Crimea y las acciones de Moscú en el Este de Ucrania, o las débiles respuestas a las medidas hostiles de China en territorios en disputa del Sudeste asiático. Se habla así de un orden

internacional neo-westfaliano de Estados y de grandes y medios poderes. Este orden se aviene mal con objetivos de apoderamiento internacional de individuos y comunidades, y de limitación de las prerrogativas de los Estados.

- Asimismo, hay una fatiga generalizada con los compromisos de **construcción de instituciones democráticas (*state-building*)** por parte de la comunidad internacional, procesos que conllevan demasiados riesgos para el gobernante occidental medio, en un contexto de presiones domésticas y de proliferación de crisis de política exterior inmediatas. Desde este punto de vista, cabe entender la retirada de las fuerzas internacionales de ISAF en Afganistán (independientemente de los riesgos de desestabilización y de retroceso en objetivos logrados). En este sentido, al igual que la agenda de democratización, en ciertos sectores se ve con recelo la promoción activa de derechos humanos como eje central de la política exterior, por las repercusiones que trae en las relaciones con poderes. En un contexto de crisis económica y de necesidad de inversiones extranjeras, se aboga por un mayor “realismo” de la política de derechos humanos a la hora de definir las relaciones de varios Estados europeos con actores como China. Adquiere fuerza la **geo-economía**, la defensa de intereses y promoción de negocios, y el bilateralismo con poderes regionales, al margen de su record en derechos humanos.
- **El yugo del tacticismo (occidental) y diplomacia twitter.** No son tiempos de Gran Estrategia ni de grandes diplomacias de Estado, sobre todo en pleno declive de liderazgo occidental. Predominan las decisiones en tiempos cortos, que produzcan resultados visibles, y los intereses inmediatos, domésticos, sobre las visiones a largo plazo. Es una forma de hacer política internacional que prioriza la política de comunicación sobre la sustancia o el fondo. De ahí la idea de diplomacia twitter³, a la que frecuentemente son muy dados líderes europeos y de las instituciones.
- **Proliferación de problemas no resueltos (*unfinished business*), vuelta de conflictos congelados y resurgir de crisis olvidadas.** En un contexto, pues, más bien adverso para una diplomacia de fondo dirigida no sólo a gestionar crisis, sino a buscar soluciones y grandes acuerdos, muchas crisis se dejan, por así decirlo, a medio gestionar (i.e. Afganistán, con la retirada del grueso de fuerzas internacionales este 2014). Predomina el formato de declaración de “misión cumplida”, de justificar resultados inmediatos de cara a audiencias domésticas, aunque los problemas en sí mismos se enquisten o deterioren. A su vez, olvidados en tiempos donde hay otras prioridades, otros problemas latentes y conflictos congelados reaparecen, como es el caso de las tensiones étnicas y políticas en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, o la propia Bosnia⁴.
- **El despertar político global.** Gran parte de las alteraciones del sistema y los escenarios estratégicos son a menudo impulsadas por dinámicas propias de la sociedad de la hiperconectividad y lo que Zbigniew Brzezinski llama el **despertar político global**. Este despertar estaría reflejado en el estallido de las protestas árabes desde 2011, el Maidán ucraniano en 2013/14 y otros movimientos inspirados por dispares reivindicaciones de gobernanza, deseos de cambio y lucha contra la impunidad de las élites. Un mundo en el que dos twitters son capaces de derrumbar el equilibrio de poder en una región, sostenido desde hace décadas, y propagarse rápidamente a otras del mundo –aunque los intereses y poderes vuelvan a reconstituirse tarde o temprano–.

El modelo multilateral de 1945, con las instituciones de Bretton Woods, está en crisis desde hace años. Y esa crisis se ve acelerada por la propia debilidad de Estados Unidos y Europa, y los cambios de poder, en favor no sólo de China y los llamados “emergentes”, sino también en favor de actores no estatales (i.e. entidades financieras,

³ LASHERAS, F. de Borja, en http://www.ecfr.eu/article/commentary_europes_black_holes285

⁴ LASHERAS, F. de Borja, en http://www.ecfr.eu/article/commentary_once_again_bosnia_is_a_wake_up_call_for_europe



difusos grupos terroristas, etc.). No hay un poder internacional: hay una fragmentación del poder internacional, a varios niveles. Sin embargo, más que una alternativa clara y coherente al orden anterior, estamos en un escenario inestable de reequilibrios globales y regionales; cambiantes alianzas (el “mini-lateralismo”), y cambios aún de impacto difuso.

6. Las ligas diplomáticas europeas

En un escenario doble, por tanto, de crisis interna en la UE y en gran parte de sus Estados miembros, sacudidos por tensiones domésticas políticas y sociales, y del llamado desorden internacional, es lógico que el proyecto de una verdadera Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) no haya alcanzado los grandes objetivos que se concibieron en su momento.

El debate sobre la PESC está a menudo lleno de simplismos y de generalizaciones entre sus defensores, que siguen esperando que la PESC vendrá algún día, tarde o temprano, del método Monnet y su gradualismo “de los pequeños pasos”; y los detractores, que en cada gran crisis, sea Ucrania o Libia, ven un fracaso de la UE y su auto-eliminación irreversible del tablero internacional.

Sin tampoco realizar una valoración a gran escala de las perspectivas de la PESC (y su componente de seguridad y defensa en sentido estricto, la Política Común de Seguridad y Defensa, o PCSD), sí que sería útil plantear algunas ideas de cómo este escenario interno en Europa y el escenario internacional condicionan la política exterior actual de la UE y sus Estados Miembros. Así, hay una serie de dinámicas relevantes para entender los contornos de la política exterior europea.

Pan-europeización

Está en marcha una cierta pan-europeización de las políticas exteriores nacionales de los Estados Miembros, o, si se quiere, una convergencia limitada en política exterior, facilitada por la dinámica de compromisos a través de procedimientos habituales de coordinación de posiciones diplomáticas (en COREPER, Consejos de Asuntos Exteriores, reuniones de Jefes de Misión UE en terceros países, etc.) y los subsiguientes acuerdos de posiciones comunes. Hay, a pesar de la crisis y del derrotismo que hoy impregna casi todo lo que tiene que ver con la UE, una cultura de consenso entre los Estados Miembros a la hora de hacer juntos política exterior, sin perjuicio de los frágiles equilibrios entre distintas posiciones nacionales.

Esta pan-europeización responde a distintos criterios y perspectivas nacionales, siendo uno fundamental el hecho que la UE es un marco de recursos y legitimidad. Para los Estados pequeños, la PESC es una posibilidad de contar algo en la escena internacional, superando sus propios límites y capacidad de acción, mientras que para los grandes, la PESC es a menudo un amplificador de sus intereses nacionales (o *enabler*) y un medio de mantener sus cuotas de influencia (hoy en riesgo).

Utilitarismo multilateral

El utilitarismo reinante en estos tiempos y que tanto condiciona las relaciones sociales también influye en la política exterior. Las instituciones multilaterales (y su propia existencia) no son valoradas no tanto por los grandes objetivos que deben defender, ni mucho menos en base a una adhesión a fines colectivos altruistas. Prima más que nunca la capacidad que, en la percepción de los Estados, tienen o no las instituciones para aportar resultados concretos a los distintos desafíos de nuestro tiempo (p.ej. amenazas transnacionales como la ciber-seguridad, etc.). Estos criterios se aplican tanto a los foros comunes como a las alianzas tradicionales, hoy en cuestión, generando tensiones centrífugas –acciones unilaterales cuando lo multilateral no responde rápidamente a los objetivos e intereses nacionales o bilaterales– o centrípetas,

apoyar acciones comunes, aunque sea a *posteriori*, por su legitimidad o capacidad de repartir las cargas (*burden-sharing*) en operaciones claves para algunos Estados (p.ej. la involucración posterior de la OTAN en la intervención en Libia de 2011).

Las instituciones comunes se ven por muchos gobiernos como un freno al individualismo en política exterior –otra de las consecuencias de la crisis– pero también como fuentes potenciales de influencia (así, algunas perspectivas nacionales sobre el Servicio de Acción Exterior de la UE) y de recursos, en un contexto en el que éstos son escasos, tanto para Estados grandes como pequeños.

Geometría variable de Ligas Europeas

Utilitarismo como guía de acción en las instituciones, y utilitarismo como criterio frente a las alianzas tradicionales. Haciendo más verdad que nunca el dicho de Lord Palmerston de que “las naciones no tienen amigos, sólo intereses”, asistimos a una política exterior de alianzas cambiantes donde se suceden la fragmentación y división de las existentes; aparición de nuevas coaliciones o ejes, a la vez que cierta continuidad en líneas tradicionales.

Podemos hablar de varias **Ligas Europeas**, cambiantes según la crisis en cuestión y también muy dependientes del contexto doméstico y de los líderes concretos. Sus miembros pueden estar coaligados en un tema (p.ej. crisis de Ucrania) y en bloques diferentes en otro (como Siria, o la crisis del euro), o estar inicialmente unidos en ese mismo tema, para dividirse pocos meses después –como fue el caso de los Cuatro de Visegrad (Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia) en la crisis de Ucrania–. Todas pasan por momentos de liderazgo breve, y por divisiones internas casi inmediatamente después, tal es la tónica de los tiempos actuales. Estas ligas operan a menudo de forma paralela a la acción de la UE, o en su propio seno, impulsando posiciones comunes en cierta dirección.

Así, uno de los binomios habituales es el marcado por Francia y Reino Unido, los “Big 2”, como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que constituyen su propia categoría aparte dentro de la UE. Este eje bilateral suele ser clave en cuestiones de defensa –de ahí los acuerdos de Lancaster entre Francia y Reino Unido, en 2010– aunque no está exento de tensiones y vaivenes, ímpetu y declive (como posiblemente es el caso en la fase actual, dadas las complicadas circunstancias internas en ambos países).

Otra liga es el Triángulo de Weimar, formado por Alemania, Francia y Polonia, cuya relevancia ha crecido en los últimos años, en parte pareja a la creciente importancia de Varsovia en la UE. Esta liga ha ejercido por momentos el liderazgo en materia de grandes iniciativas y en concretos momentos políticos, como la primera fase la crisis de Ucrania, cuando los tres ministros visitaron Kiev en febrero para lograr un acuerdo entre el entonces gobierno de Yanukovic y la oposición. No obstante, Weimar pasa también por horas bajas, dada la introspección en París, y el liderazgo de Berlín en la crisis de Ucrania, en el marco del formato de Normandía, pasando Polonia a jugar un papel más secundario. También hay que destacar el antes mencionado formato de Visegrad, para países del Centro y Este de Europa.

Y, en fin, otra liga es el Frente Sur o Mediterráneo, formado por países como España, Italia, Francia o Grecia, que a menudo coordinan sus posiciones en la UE para reforzar la atención a los desafíos de la Vecindad Sur, ante el temor de que la agenda Este, tras Ucrania, desatienda el llamado “flanco sur” (ya sea el conflicto en Libia, Sahel, o la transición democrática en Túnez).

Competición de prioridades

En un contexto en el que la agenda de política exterior está desbordada por la proliferación de crisis en la Vecindad Sur, la Vecindad Este y más allá (además, como hemos visto, de recrudescimiento de conflictos olvidados), hay tensiones internas entre Estados Miembros,



sobre cuáles deben ser las prioridades conjuntas de los europeos, ya sea en UE u OTAN. Tales tensiones a menudo responden a percepciones de seguridad notablemente distintas (lo que algunos califican como “cacofonía estratégica”).⁵ Unos gobiernos están más preocupados por el revisionismo ruso y la agenda de inestabilidad de Putin, y otros por el colapso de seguridad en África del Norte, Oriente Medio y Sahel.

Estas divisiones son latentes en distintas políticas de la UE como la Política de Vecindad o la PCSD, y en la OTAN. Crecerán a la par que lo haga la necesidad de dedicar más recursos (ya de por sí, escasos, en la actual situación económica) a distintos frentes, llenos de dilemas diplomáticos, y cuando se trate de priorizar. Por ello, es imperioso aproximar visiones estratégicas entre países europeos “fronterizos”, del Sur y el Este, más allá de las dinámicas habituales de compromisos y de lo que en jerga UE se conoce como el mínimo denominador común. Y es imperioso renovar la solidaridad europea ante los desafíos de seguridad actual, algo que no se logra sólo con cumbres OTAN o UE.

7. Conclusiones

No está claro cómo saldrá la UE de esta crisis, o más bien, cúmulo de varias crisis a la vez. Se dice que una crisis debería ser una oportunidad de repensar las políticas e instituciones vigentes, adaptarlas a los nuevos tiempos y hacerlas así más adecuadas a las necesidades de generaciones presentes y futuras. Del tenor de las decisiones acordadas por los líderes europeos desde el estallido fiscal en Grecia y las sucesivas alarmas en la eurozona, no parece que exista aún esa visión a largo plazo ni la determinación política de afrontar en profundidad los retos que aquejan a la UE y los europeos en general. Predominan el cortoplacismo y el tacticismo, algo aplicable tanto al ámbito doméstico como a la política exterior. Así, la UE y sus Estados miembros van de salto en salto, y de crisis en crisis. Ése es, en cualquier caso, el ritmo de nuestra época, donde prima la capacidad de adaptarse a circunstancias cambiantes frente a la coherencia y planificación.

No hay tampoco recetas doradas para frenar esa contracción o fragmentación que hemos descrito, aunque sí hay un menú de razonables soluciones. Pero lo que sí es claro es que las recetas, inercias y posibilismo que frecuentemente guían la toma de decisiones en la Unión, no van a bastar en la nueva etapa de incertidumbre, inestabilidad y cambios de poder que se abre ante nosotros. Tampoco bastará el voluntarismo que demasiado a menudo guía el análisis europeo, desde luego sobre algunos aspectos de la política exterior.

Es preciso afrontar la crisis de legitimidad que afecta a la UE y, en general, relanzar este proyecto colectivo sobre bases positivas, no argumentos cuasi-teológicos. No valen ya las bases de hace casi 70 años y, por tanto, algunos de sus conceptos. Para ser una Europa de prosperidad, hay que relanzar el crecimiento económico y avanzar hacia mayor integración fiscal y económica (y mayor solidaridad entre los europeos en general), factores necesarios, por cierto, para mantener la paz social que el “austericidio” de estos años y los discursos de intolerancia han dañado. Pero no sólo es necesaria más integración, sino una mayor competitividad científica, de innovación. En fin, para defender su modelo y ambos objetivos (paz y prosperidad), Europa tiene que ser un poder, aunque sea asimétrico y diferente al de actores internacionales como China o EEUU. Para ser una Europa de paz, Europa tiene que salir más al exterior y defender la seguridad internacional –aunque no siempre bajo las premisas más convenientes en Bruselas u otras capitales–.

Y hace falta un discurso político valiente en favor de la Europa abierta, cosmopolita y diversa; en favor de los beneficios de la inmigración, en vez de la Europa búnker, tribal e intolerante que desde ya hace años tiene capturada la política nacional y europea.

⁵ WITNEY, Nick, y DE FRANCE, Olivier, en http://www.ecfr.eu/publications/summary/europes_strategic_cacophony205

Mayor realismo de lo que puede y no puede alcanzar la UE en sí misma es muy deseable, no obstante. La UE es sólo una parte, central, eso sí, de una idea más amplia, rica y compleja, Europa, que incluye sus naciones, Estados e instituciones. Un mayor federalismo europeo en algunas cuestiones clave es necesario, así como profundizar en las libertades existentes (como el movimiento de personas, o el mercado común). Pero una integración política en la forma y ritmos soñados por los federalistas, en una Unión de 30 Estados, parece más una utopía (y algunos de sus elementos no están siempre justificados por criterios racionales).

Y, en cualquier caso, toda decisión relevante en pos de mayor integración política tiene que ir pareja a medidas y mecanismos que garanticen su legitimidad y responsabilidad (*accountability*) frente a los ciudadanos. Hay también que reforzar la subsidiariedad, esto es, que las instituciones comunes sólo legislen en aquellas áreas donde la acción a otros niveles no sea más ventajosa o factible. En general, repensar las ventajas de una gobernanza a varios niveles podría ser parte de la solución a algunas de las tensiones que sacuden la UE, bien sea por los eurófobos, o los nacionalismos.

Esta realidad de varias Europas continuará, como es probable que continúe su equivalente en lo que concierne a alianzas y geometrías variables en política internacional. Ello no tiene por qué ser negativo, si el objetivo es reforzar la influencia europea en su conjunto, y no sólo en clave nacional, y siempre y cuando los europeos puedan articular intereses comunes (y formas dinámicas de alcanzarlos). Lo importante es que los europeos, sea en UE, OTAN o Naciones Unidas, sean capaces de defender sus intereses, su modelo político, y contribuir a la paz y seguridad internacionales. Y, en ese sentido, las razones para una mayor acción colectiva europea, al margen de la forma o formato, tienen más peso que nunca.



RUSIA-UNIÓN EUROPEA: ¿NUEVA GUERRA FRÍA?

1. Presentación

Desde la caída de la Unión Soviética y la progresiva reconfiguración de Rusia como un nuevo Estado con vocación de ser más que una mera potencia regional, las relaciones mantenidas con la Unión Europea (UE) han conocido una evolución que trataremos de analizar en este trabajo con el fin de intentar ofrecer una respuesta a la pregunta planteada en el título.

En líneas generales, se podría afirmar que desde los inicios de 1990 Rusia ha ido reforzando los lazos económicos y comerciales con la UE, especialmente con países como Alemania, pero al mismo tiempo no se ha llegado a generar un clima de “confianza” geopolítica entre ambas partes. Durante todo este tiempo se han ido produciendo tensiones y conflictos, como el de Kosovo en 1999, que han sido motivo de discordia rusa con EE UU, la OTAN y la UE, cuyas secuelas en la interpretación del Derecho Internacional llegan hasta la actualidad a medida que han ido afectando a su “extranjero cercano” (por ejemplo, en relación al “referéndum” separatista reciente en Crimea), considerado por Rusia como su prioridad para garantizar la progresiva expansión de su área de influencia.

2. Antecedentes de la actual crisis

Conviene recordar que la rápida descomposición del bloque soviético a comienzos del decenio de los 90 favoreció la configuración de un nuevo escenario global de hegemonía estadounidense en el mundo, acompañada de la progresiva aplicación en Europa del Este de las directrices neoliberales, procedentes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM), así como de una reformulación del papel de la OTAN tras la desaparición del viejo “enemigo” frente a nuevas amenazas.

Dentro de ese marco la nueva Rusia emergió como un Estado en el que el complejo de “potencia humillada” ante Occidente parecía ser el rasgo predominante en sus elites políticas, procedentes en su mayor parte de la vieja “nomenklatura”. No es raro por eso que dentro de ellas haya estado presente siempre una corriente de vieja tradición, el “eurasianismo”, tendiente a dar la espalda a “Occidente” y a mirar más hacia su propio Este. Se puede considerar en la actualidad a Alexander Dugin como principal ideólogo de ese proyecto: éste aspiraría a una unidad supranacional en el espacio de Eurasia del Norte que, a su vez, llegase a alcanzar una alianza estratégica con Irán, Turquía y los países árabes de Oriente Próximo (Chauvier, 2014; Florentín, 2014). Es quizás esta orientación, acompañada de una reivindicación de valores culturales tradicionalistas y conservadores en el plano interno, la que parece reforzarse en el marco de las tensiones que se están desarrollando en torno a la situación que se vive en Ucrania.

Pese a ese resentimiento frente a “Occidente”, a lo largo del decenio de los 90 del pasado siglo se fue produciendo la progresiva integración de la economía rusa dentro de las reglas establecidas por los organismos financieros internacionales, si bien con las particularidades de lo que se puede definir como un nuevo capitalismo basado en un despotismo estatal (con un papel clave de la burocracia estatal en el control de sectores estratégicos de la economía y un sistema político autoritario), en el que no le faltan rasgos calificados como mafiosos. Según datos de la Fiscalía General de Rusia, en el año 2000 las mafias controlaban el 50% de los



bancos y el 40% de las empresas privadas y blanqueaban en el exterior 150.000 millones de dólares anuales (Taibo, 2014: 29-30).

Siguiendo este “modelo” mixto, el objetivo principal de las elites rusas ha sido el de llegar a recuperar su papel de gran potencia (no olvidemos que heredó de la URSS, además de las deudas, su puesto dentro del Consejo de Seguridad de la ONU), redefiniendo su política exterior y buscando ir ampliando sus áreas de influencia, empezando por su “extranjero cercano”. Para ello se propusieron aprovechar al máximo las fuentes de poder con las que podían contar: principalmente, su enorme arsenal de armas de destrucción masiva, incluida la nuclear, y, sobre todo a partir del año 2000, su capacidad de exportación de recursos energéticos –petróleo y gas, pero también uranio– que le sitúan en los primeros puestos del ranking mundial.

En ese marco general, y ante la tendencia de la OTAN hacia su ampliación en el Este, la crisis y los conflictos consiguientes que se desarrollaron en Yugoslavia durante el decenio de los 90 fueron motivo de tensión entre Rusia, por un lado, y EEUU y la UE, por otro. Fue más concretamente el ataque militar de la OTAN a Serbia en 1999, a raíz de la agresión de Milosevic al pueblo albaniano-kosovar, el que generó una condena por parte de los gobernantes rusos de lo que consideraban “doble rasero” en la interpretación del Derecho Internacional; con mayor motivo cuando la Alianza Atlántica había aprobado ya en 1997 su “Nuevo Concepto Estratégico”, según el cual Rusia era percibida como una posible amenaza, y fue acogiendo en su seno a países vecinos, como Polonia, Chequia y Hungría (Pastor, 1997).

Rusia no se opuso, en cambio, a la intervención militar estadounidense en Afganistán tras el 11-S de 2001 frente a la amenaza común “islamista radical”. Por el contrario, sí lo hizo frente a la que se produjo en Iraq en 2003 y en la que Rusia coincidió con Francia y Alemania, cuestionando así abiertamente la decisión de Bush y marcando en cierto modo el final del “unilateralismo” estadounidense.

Con todo, es justamente la subida de los precios de materias primas que se da en esos años, coincidiendo con la llegada de Vladimir Putin al Kremlin, la que favorece un refuerzo del poder energético ruso en relación a la UE. Ésta importa el 30% del gas natural y el 18% del petróleo a Rusia, pero a su vez ésta última exporta a la UE el 63% de su petróleo y el 65% de su gas y, además, el 70% de las inversiones extranjeras en Rusia procede de países de la UE. Se ha ido produciendo así una relación de interdependencia creciente, especialmente con países como Alemania, como simbólicamente se reflejó con la entrada del excanciller Gerhard Schröder en el Consejo de la empresa rusa Gazprom a finales de 2005.

Simultáneamente, es en el decenio del 2000 cuando el “extranjero cercano” conoce una inestabilidad creciente: las “revoluciones de colores” postelectorales en 2003-2004 en Georgia y Ucrania, bajo una creciente influencia del “poder blando” (con un papel destacado de un buen número de ONGs) de la UE y EEUU en la región, son buena prueba de ello. Paralelamente, se produce una tendencia reactiva prorrusa en algunos de los países de la zona, siendo la más significativa el referéndum celebrado en Transnistria en 2006, en donde se aprueba su separación de Moldavia.

El ataque de Georgia, con apoyo estadounidense, a Osetia del Sur en agosto de 2008 es otro momento de tensión, cuyo desenlace acaba siendo favorable a Rusia mediante su apoyo abierto a la separación de esa región junto con Abjasia.

Es justamente el año 2008, con el estallido de la crisis financiera en EE UU y sus crecientes repercusiones en la UE, un punto de inflexión importante a escala global. Porque si ya la guerra de Iraq había mostrado la crisis de sobreextensión geoestratégica que estaba conociendo la superpotencia estadounidense, así como las limitaciones de la UE para afrontar con ella los desafíos geopolíticos en el convulso Oriente Medio, ahora se hacían más evidentes ambas en medio de la amenaza de una Gran Depresión desde el punto de vista económico y financiero. En contraste con esas tendencias se asiste a la progresiva configuración de las llamadas “grandes potencias emergentes”, los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y, posteriormente,

Sudáfrica) y, pese a su heterogeneidad, a la búsqueda de alianzas entre ellas con el fin de ir desafiando la hegemonía del dólar y las Instituciones Financieras Internacionales (FMI, BM), considerando que ya no reflejan las nuevas relaciones de fuerzas existentes a escala global.

La nueva fase de inestabilidad que se vive en el Norte de África y en el mundo árabe a partir de 2011 añade nuevos puntos de fricción, especialmente en torno a la crisis vivida en Libia (con una intervención militar occidental en nombre del principio de la “responsabilidad de proteger”, impugnada por Rusia y China) y, posteriormente, en Siria, mientras Irán e Iraq continúan siendo también motivo de conflictos de intereses.

En ese contexto vemos una evolución de la política exterior rusa hacia un mayor distanciamiento respecto a EEUU y la UE. Parece significativo al respecto un artículo de Vladimir Putin, publicado el 27 de febrero de 2012 con el título de “Rusia y el mundo en transformación”. En el mismo cabe subrayar:

- su crítica a EEUU y la OTAN por considerar que están actuando en base a los tópicos de la “política de bloques”, buscando la ampliación de la OTAN y estableciendo en Europa el escudo antimisiles.
- su valoración de la evolución negativa de la “primavera árabe” y la responsabilidad contraída por la intervención exterior a favor de una de las partes (Libia).
- su denuncia de las que considera “pseudo-ONG”, meros instrumentos ilegales del “poder blando” occidental.
- su apuesta por un mayor protagonismo de la región de Asia-Pacífico, por una alianza con China y por dar mayor relevancia a los BRICS.

Sin embargo, simultáneamente en ese mismo artículo se reafirma en que Rusia es parte inalienable y orgánica de la Gran Europa, de la amplia civilización europea. Considera a la UE como uno de los socios más grandes en los campos del comercio y la economía exterior y propugna incluso la necesidad de avanzar hacia una comunidad de economías desde Lisboa hasta Vladivostok, a la vez que critica el “tercer paquete energético” propuesto por la Comisión Europea, destinado a desplazar a las empresas energéticas rusas, y el régimen de visados impuesto por la UE con la ciudadanía rusa (Putin, 2012).

Una línea discursiva que, pese a comportamientos como el mantenido en Osetia del Sur en 2008, va acompañada por la pretensión rusa de erigirse en firme defensora del Derecho Internacional. Así, en diciembre de 2013 Putin declara:

“Siempre hemos estado orgullosos de nuestra nación. Pero no afirmamos ser una superpotencia que busque la hegemonía global o regional; no usurpamos los intereses ajenos, ni imponemos nuestro control a nadie, ni decimos a los demás cómo vivir sus vidas. Pero nos esforzamos por ser líderes en la defensa de la ley internacional, exigiendo respeto por la soberanía nacional y la independencia e identidad de los pueblos”.

En ese mismo discurso Putin se reafirma además en su oposición a la instalación del escudo antimisiles en Europa y se atribuye el éxito alcanzado en Siria mediante la paralización del intento de intervención occidental.

Con todo, es el paso de “lograr una posición de prestigio”, como se decía en el año 2000, a “lograr una posición de fuerza” en 2008 la que se va confirmando durante los últimos años, no sin ocultar que ese objetivo está asociado a la preservación de los intereses de las empresas rusas en el extranjero y, sobre todo, a la “protección” de los 20 millones de rusos étnicos que se encuentran fuera de las fronteras de Rusia (Ruiz González, 2013). En esa dinámica las referencias al recurso al “poder blando”, hechas por el ministro de Asuntos Exteriores Lavrov quedarían más bien para las relaciones de Rusia con otras áreas del mundo como América Latina.



Dentro de ese clima de creciente tensión entre EEUU y la UE, por un lado, y la Rusia de Putin, por otro, no sólo respecto al “extranjero cercano”, sino también en relación a focos de conflicto que se desarrollan en otras partes del mundo, especialmente el Norte de África y Oriente Medio, la crisis abierta en Ucrania a partir de noviembre de 2013 se convierte en el desencadenante de una dinámica ascendente de confrontación llena de riesgos.

3. Ucrania y su relevancia simbólica y geopolítica. ¿La Unión Euroasiática y China como alternativas?

El carácter de “frontera” que incluso etimológicamente tiene este país entre Europa y Asia, su histórica vinculación con el discurso nacionalista gran-ruso, así como el papel geopolítico y geoeconómico que actualmente juega como lugar de paso entre Rusia y la UE, son factores que explican suficientemente la centralidad que tiene el devenir de este país en las relaciones entre Rusia y la UE.

Desde el mes de noviembre de 2013 hemos visto una sucesión de acontecimientos: la revuelta de Maidan contra el presidente Víctor Yanukovitch, tras su negativa a firmar un acuerdo con la UE; su posterior caída y la puesta en pie de un nuevo gobierno favorable a ese acuerdo; más tarde, las elecciones presidenciales del pasado 25 de mayo, destinadas a dar una nueva legitimidad al régimen prooccidental en formación, con Poroshenko como nuevo presidente. Un proceso que ha ido acompañado de la creciente desafección en las regiones del Este, buscando seguir el camino emprendido por Crimea (la cual, bajo presencia rusa, llegó a celebrar un “referéndum” que aprobó su separación de Ucrania) y luego de las nuevas repúblicas rebeldes de Donetsk y Lugansk, frente a las cuales, bajo la acusación de “terroristas”, se ha desencadenado desde Kíev una ofensiva militar en toda regla (con participación destacada, por cierto, de milicianos de extrema derecha), proseguida por el nuevo presidente Poroshenko, pese a las peticiones de tregua procedentes tanto de Rusia como de la UE y amenazando así con una mayor desafección en esa zona frente al resto del país. La posterior destrucción de un avión malasio el pasado 18 de julio (con la consiguiente pérdida de centenares de vidas) parece muy probablemente un “error” de los rebeldes prorrusos, y ha agravado todavía más la tensión en la zona, así como la relación entre Rusia y la UE, llevándola a su punto más alto (Ruiz Ramos y Morales Hernández, 2014).

La anexión de Crimea –y su “referéndum” bajo despliegue militar– ha sido, sin duda, un logro muy útil a Putin para su política interna, ya que ha constituido, como observa Catherine Samary (2014: 9-10), “una ‘síntesis’ que marca el poder de una antigua y nueva gran potencia en la escena internacional. Putin se ha ‘agarrado’ a ella no para proteger a poblaciones amenazadas –no lo eran– sino para consolidar su popularidad a base de una ideología ‘gran-rusa’ que debe ayudar a contrarrestar o a amordazar la contestación social y política de su propio régimen (los símbolos dominantes en las manifestaciones del Primero de Mayo de 2014 están muy alejados de los tradicionales temas sociales todavía presentes en 2013)”.

Pese a los réditos internos alcanzados con Crimea, Rusia sigue sintiéndose desafiada en lo que considera parte fundamental de su “extranjero cercano” y sin que haya perspectivas de “finlandización” de Ucrania ante la opción mayoritaria prooccidental que predomina en Kíev. Empero, tampoco parece probable una estabilización interna de este país, al menos a medio plazo, no sólo por las resistencias que se dan en el Este del país. Hay que tener en cuenta que su situación económica es extremadamente frágil (condicionada además por las exigencias provenientes de la UE y el FMI y con una deuda elevada, principalmente con Rusia, que además fue la gran beneficiada de las privatizaciones en el pasado) y con nuevas divisiones en la elite gobernante, como se ha podido comprobar con la dimisión del primer ministro Arseni Yatseniuk el 24 de julio ante la imposibilidad de hacer aprobar por el parlamento nuevos impuestos y privatizaciones. No cabría descartar incluso, como pronostican algunos, un nuevo Maidan de protestas que expresaran la frustración de una población cada vez más empobrecida ante las expectativas creadas por la asociación con la UE.

Asimismo, hay que tener en cuenta que internamente Rusia también atraviesa una difícil situación de estancamiento económico (agravada ahora por una mayor fuga de capitales y por el efecto de las sanciones económicas de la UE) que, unida al peso de movimientos de carácter islamista o autonomista, amenaza con crear inestabilidad en algunas de sus regiones, especialmente en el Cáucaso y el Volga pero también en Siberia (Radvanyi, 2014).

En esas condiciones se entienden las prisas de Putin por reactivar sus posibles alianzas mirando al Este. En ese sentido van la Unión Euroasiática, firmada en junio de este año con Bielorrusia y Kazajstán, así como el refuerzo de su brazo armado, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). No obstante, no se puede considerar al actual régimen de Kazajstán un firme aliado de Rusia, ya que mantiene buenas relaciones con el capital financiero occidental (Draitser, 2014).

Con todo, es el acuerdo gasístico establecido con China en mayo de este año, según el cual Rusia se compromete al suministro de hasta 38.000 millones de metros cúbicos anuales a partir de 2018 durante 30 años (equivalente a 400.000 millones de dólares), el que marca un horizonte de colaboración estrecha entre las dos potencias, dispuestas ambas a cuestionar la tradicional hegemonía “occidental” no sólo en el plano económico-monetario, sino también en el geopolítico, entrando abiertamente en el juego del “doble rasero” en la aplicación de principios como el de la “responsabilidad de proteger”. Cabe prever, además, que “si el comercio entre Rusia y China se duplicase hasta 2020, Moscú absorbería el golpe de la disminución del comercio con la UE, pero Bruselas no tiene un mercado alternativo, salvo que se pliegue a las condiciones de Washington para firmar el Acuerdo Transatlántico de Libre Comercio” (Ruiz González, 2014).

En cualquier caso, las notables asimetrías entre Rusia y China, en beneficio de ésta última, así como sus diferencias en política exterior no permiten hablar de una alianza estratégica entre ambas, más allá de la apuesta común por el multilateralismo y por la limitación de la influencia geoestratégica occidental en zonas como la de Oriente Medio.

En una dirección alternativa a la de EEUU y la UE irían también los recientes compromisos contraídos por los BRICS en Brasil, según los cuales aspiran a poner en pie un Banco de Desarrollo que contribuya a desafiar las reglas impuestas hasta ahora desde el FMI y el BM y a forzar un nuevo Bretton Woods, justamente 70 años después.

4. ¿Nueva guerra fría? No, pero...

De este recorrido alrededor de la evolución de las relaciones entre Rusia y la UE, y a la espera de hasta qué punto puede agravarlas el conflicto abierto en torno a Ucrania tras la tragedia del avión malasio, se puede concluir que ha terminado una etapa en la que se ha ido desarrollando una interdependencia creciente, si bien asimétrica, entre ambas partes. En realidad, se ha tratado de una relación entre socios desde el punto de vista comercial pero, a la vez, también entre potenciales adversarios, ambos dependientes de alianzas con otras grandes potencias, en el proceso de rediseño de un mapa geoeconómico y geopolítico global en el que, como ha reconocido recientemente Zbigniew Brzezinski (2014), “no hay potencias hegemónicas”.

No obstante, sería un error deducir de la relativa agravación de las relaciones entre ambos actores a raíz sobre todo del conflicto ucraniano que nos encontremos en vísperas de una “nueva guerra fría”. Más bien, cabría hablar de la tendencia por parte de los dirigentes rusos a dar un menor peso a las relaciones con la UE (a su vez, dividida al respecto en función de su grado de interdependencia) y a reafirmarse en su voluntad de preservar su influencia en el “extranjero cercano”, sin excluir el recurso a la fuerza militar pero con la autocontención necesaria para evitar una escalada en los conflictos, como estamos viendo incluso en el intento por parte de Putin de distanciarse de las pretensiones de las repúblicas rebeldes dentro de Ucrania. Todo ello en un contexto de transición geopolítica global en el que la crisis de sobreextensión geoestratégica de EE UU y el debilitamiento interno de la UE parecen ofrecer



mayor margen a Rusia para buscar una política exterior favorable a una multipolaridad que sirva de contrapeso a la relativa hostilidad que en el futuro pudiera provenir de "Occidente".

REFERENCIAS

- Brzezinski, B. (2014) "No hay potencias hegemónicas", *El País*, 21 de julio, p. 6.
- Chauvier, J-M (2014) "Los ideólogos que inspiran a Vladimir Putin. La versión rusa del choque de civilizaciones", *Le Monde Diplomatique*, 223, mayo, pp. 10-11.
- Draitser, E. (2014) "Geopolítica de la Unión Euroasiática", www.sinpermiso.info, 8 de junio.
- Florentín, M. (2014) "Putin y la reconstrucción de Eurasia", *El País*, 17 de marzo, p. 4.
- Pastor, J. (1997) "La ampliación de la OTAN a Europa del Este ¿Más estabilidad o mayor inseguridad?", *Cuadernos del Este*, 20, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, pp. 115-123.
- Putin, V. (2012) "Rusia y el mundo en transformación" (disponible en http://sp.ria.ru/opinion_analysis/20120227/152834844.html).
- Radvanyi, J. (2014) "Moscú, entre juegos de influencias y demostraciones de fuerza", *Le Monde Diplomatique*, 223, mayo, pp. 8-9.
- Ruiz González, F. (2013) "El concepto de política exterior de Rusia: un estudio comparativo", Instituto Español de Estudios Estratégicos, www.ieee.es, 9 de abril.
- Ruiz González, F. (2014) "Rusia: del divorcio con Occidente a la luna de miel con China", Instituto Español de Estudios Estratégicos, www.ieee.es, 2 de junio.
- Ruiz Ramos, R. y Morales Hernández, J. (2014) "Cuatro claves sobre la tragedia del vuelo MH 17 en Ucrania", http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/claves-tragedia-vuelo-MH17-Ucrania_6_283181682.html, 19 de julio.
- Samary, C. (2014) "De Yugoslavia a Ucrania. Un nuevo orden mundial post 1989", *Viento Sur*, 134, pp. 5-13.
- Taibo, C. (2014) *Rusia frente a Ucrania. Imperios, pueblos, energía*. Madrid: Catarata.

¿HAY VIDA MÁS ALLÁ DE CHINA? VECINOS INVISIBLES Y CRISIS GEOPOLÍTICAS EUROPEAS

Introducción: La dimensión económica de China, más allá del mito

El mito de la dimensión económica de China; la segunda economía del mundo que ya superó a Japón y Alemania; la fábrica del mundo; el éxito del modelo de capitalismo de Estado o para algunos de socialismo de mercado; el miembro del inevitable nuevo G-2; el poder militar ascendente de Asia-Pacífico. Todas estas afirmaciones esconden realidades que hacen que el mito del poder China no sea tan relevante y sin negar su importancia, no se trata de un poder económico, político y militar que en particular no tenga sus límites. Son precisamente por estos límites y por las estrategias que desarrolla China para superarlos que hay vida más allá de China. Lo cual no significa que el impresionante desarrollo de China y su magnitud no generen cambios que afecten la perspectiva que tienen las economías occidentales de sí mismas y de su futuro.

Desde la perspectiva económica, hay dos aspectos a considerar: 1) China es la fábrica del mundo; y 2) China es el banquero de las principales economías industriales y de EE.UU.

Sobre el primer punto, China no es la fábrica del mundo, sino que más bien, es el manufacturero del mundo. Ser la fábrica requeriría una capacidad de producción basada en sus recursos naturales y sector primario que China no dispone, o no por lo menos de manera suficiente para sostener su modelo de manufactura. Las principales vulnerabilidades de China provienen de sus necesidades energéticas, agrícolas y de materias primas. Su volumen de población, 20% de la población mundial, actualmente le da ventaja en cuanto a la producción manufacturera, inicialmente de bajo valor añadido, y con considerables dotaciones de capital humano y perspectivas tecnológicas que pueden superar al resto de economías. Sin embargo la misma ventaja en población y capital humano también tiene sus límites en cuanto China empieza a reducir su dividendo demográfico.

China no es la fábrica del mundo, si entendemos como fábrica a las grandes economías autosuficientes en recursos naturales, dotaciones tecnológicas y capital humano. Este sería el caso de las economías industriales tales como Estados Unidos (EE.UU.) que disponen de recursos propios que en su momento los convirtieron en fábrica del mundo, o Alemania que como poder económico mundial ha estado por delante de China a pesar de su déficit en energía. Estas dos grandes economías industriales tienen que recibir flujos de población para mantener su nivel de producción y compensar su falta de dividendo demográfico, mientras que China está todavía en situación de tener que expulsar población.

El hecho que no se deba considerar fábrica del mundo no significa que no sea importante. La condición de "manufacturero global" está cambiando las relaciones económicas y geopolíticas en el mundo. Los antiguos fabricantes ven con preocupación estos rápidos cambios y se ubican en el nuevo contexto de manera lenta y no siempre acertada. El impacto que tiene el modelo chino de manufactura global, es que este modelo está configurado desde el Estado para mantener y dotar de bienestar a una ingente población de más de 1.300 millones de habitantes y, por consiguiente, las estrategias económicas y de política exterior de China (como señala Kaplan) se orientarán hacia este fin.

En segundo lugar, la consideración de China como banquero de las grandes economías occidentales es, en parte, consecuencia de ser el manufacturero global con un modelo proteccionista que produce un ahorro sin precedentes y fluye para absorber los déficits y las deudas de los países industriales. Los 1.3 billones de dólares de deuda de Estados Unidos convierten a China en el mayor tenedor de deuda exterior estadounidense, aunque Japón queda en segundo lugar con 1.1 billones (siendo la deuda total de EE.UU. de 17 billones de dólares). Aunque parezca que China tiene en sus manos a EE.UU. una venta de bonos americanos por parte de China, supondría una caída del precio de los mismos y por lo tanto del valor de los que posee China. En cualquier caso, China está diversificando el riesgo. En junio de 2013, el 35% de los fondos en divisas en poder de la Administración Estatal de Divisas de China se encontraban en deuda pública de Estados Unidos, según un análisis del *Wall Street Journal*, en comparación con 45% en junio de 2010¹.

China tiene motivos suficientes para llevar a cabo una estrategia prudente respecto a las finanzas internacionales, lo que no significa que carezca de una clara hoja de ruta para decidir acorde con su dimensión económica y financiera. En el ámbito de la gobernanza internacional, y vistas las dificultades para que el FMI avance en la reforma que otorgue mayor participación a las economías emergentes en su toma de decisiones, el liderazgo chino en los BRICS ha emprendido una nueva vía, que puede ser alternativa o paralela a las instituciones financieras internacionales, con la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB por sus siglas en inglés) que tendrá su sede en Shanghái, y cuyo objetivo es hacer frente a los propios retos de financiación del desarrollo y, principalmente, de estabilidad financiera mediante un fondo de reserva que actúe ante las presiones de liquidez (Acuerdo de Reservas de Contingencia) en el que China aporta el 41% de 100 mil millones de dólares². A la parálisis institucional del FMI, los BRICS han dado una respuesta pragmática que podría configurar un nuevo camino sin retorno. Al fin y al cabo, la hegemonía del dólar dependerá también de la evaluación de riesgos y la prudencia del banquero principal de Estados Unidos. China, como banquero de las principales economías industriales y cliente de las economías emergentes, busca también la estabilidad en el sistema financiero internacional.

CHINA manufactura global

El mito de la producción China y sus excedentes comerciales con los países industriales ya se puso en evidencia hace algunos años con el ejemplo de la muñeca Barbie³ y la aportación de valor añadido en la producción de China. Varios economistas han profundizado en el sustento teórico. Feenstra (1998) y Ventura-Dias (2003) plantearon calcular los flujos comerciales de los países a partir del valor añadido en lugar de utilizar el valor total de exportación. Feenstra (2011) parte del ejemplo de producción internacional de la muñeca Barbie para ilustrar cómo la producción se desintegra internacionalmente para, después, integrarse por medio del comercio. Señala que un 80% de la producción de la Barbie, lo conforman la marca y la propiedad intelectual, el transporte, comercialización y venta. De tal forma que, gran parte de las actividades de valor añadido son resultado de actividades altamente cualificadas, producidas en Estados Unidos aunque el producto final proceda de China, y parte de los insumos que China utiliza son de otros países.

Así, el valor de las exportaciones de un producto no necesariamente equivale al valor añadido del país que lo exporta. Si el país importa parte de los insumos, entonces el valor añadido es menor al valor de la exportación. De tal forma que, el valor añadido es generado en más de dos países, a lo cual se adiciona el transporte, lo que dificulta determinar la procedencia de los productos dado el considerable volumen de comercio de productos intermedios, provocando una grave distorsión de las estadísticas de flujos comerciales totales.

¹ <http://www.cnnexpansion.com/economia/2013/10/09/china-sin-influencia-en-pelea-por-deuda>

² <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/07/17/what-the-new-bank-of-brics-is-all-about/>

³ La idea original es de Rone Tempest "Barbie and the World Economy" en un artículo publicado en *Los Angeles Times*, el 22 de septiembre de 1996.

La muñeca está valorada en dos dólares cuando sale del puerto chino camino de Estados Unidos, donde se venderá a diez dólares, pero sólo 35 céntimos de dólar corresponden al valor del trabajo chino utilizado en el ensamblaje. En realidad, China importó de los países mencionados el resto de los dos dólares del valor de exportación, pero aún así los dos dólares se contabilizan como exportación de China a los Estados Unidos. Este ejemplo muestra que el déficit o excedente comercial bilateral entre dos países es un concepto poco fiable. No tiene mucho sentido contabilizar los dos dólares de la muñeca entera como exportación china a los Estados Unidos, como hacen las estadísticas oficiales de comercio, cuando el valor añadido allí es de sólo 35 céntimos y el resto se adquirió a otros países.

Este problema de las estadísticas oficiales proporciona un buen motivo para no tomar el déficit o excedente comercial bilateral de EE.UU. con China o de la UE y China, como una conclusión del poder económico de China.

El resultado de estos análisis han hecho que la OCDE, la OMC y la UNCTAD estén considerando el impacto de las cadenas globales de valor (CGV) y la fragmentación de la producción en las estadísticas de comercio internacional a partir de un análisis que mide el comercio en valor añadido (Measuring Trade in Value Added, TiVA)⁴. Según la OCDE esta base de datos es una primera etapa para integrar el comercio medido en valor añadido en el sistema estadístico internacional y proporciona la base empírica para un nuevo análisis. De momento las primeras estadísticas ya proporcionan una nueva evidencia para un diagnóstico distinto que conduce a distintas aplicaciones en política económica.

Una de las consecuencias de una mala medición de los déficits comerciales son las disputas comerciales sobre bases erróneas. Ello conlleva el riesgo de respuestas proteccionistas debido a una inadecuada percepción del origen de los desequilibrios comerciales. Las clásicas estrategias de empobrecer al vecino se pueden convertir en empobrecerse a sí mismo. La OCDE explica un ejemplo⁵ que podría ser de perfecta aplicación al comercio con China:

- El País C exporta 90\$ al País A que utiliza estas importaciones para producir 100\$ de exportaciones al País B.
- El País B utiliza las importaciones para producir exportaciones de 110\$ bienes finales al País C.
- Si C inicia políticas para reducir el déficit con B, estas tendrán un mayor impacto en el sector en C que produce bienes intermedios para A (a los que exporta 90\$).

Uno de los elementos que está cambiando las condiciones del comercio y las relaciones internacionales asociadas al mismo tiene que ver con la emergencia de las cadenas globales de valor (CGV). Estas se detectan observando cómo los países cada vez más necesitan de insumos del extranjero para las exportaciones de sus propias empresas que a su vez pueden ser reprocesados en países socios (OCDE-WTO-UNCTAD, 2013: 8).

Así en la figura 1 siguiente el índice de participación captura esta doble dimensión⁶. Las exportaciones de entre un 30% y 60% de los países del G-20, consisten en insumos intermedios comerciados con CGV. En la comparación entre 1995 y 2009, las CGV han aumentado en casi todas las economías del G-20 y en particular en China, India, Japón y Corea (OCDE-WTO-UNCTAD, 2013: 8). De todas estas economías hay que señalar que Rusia es el país del G-20 que menos ha incorporado insumos para la producción de sus bienes exportados. Este hecho podría ser una hipótesis para explicar por qué los países menos

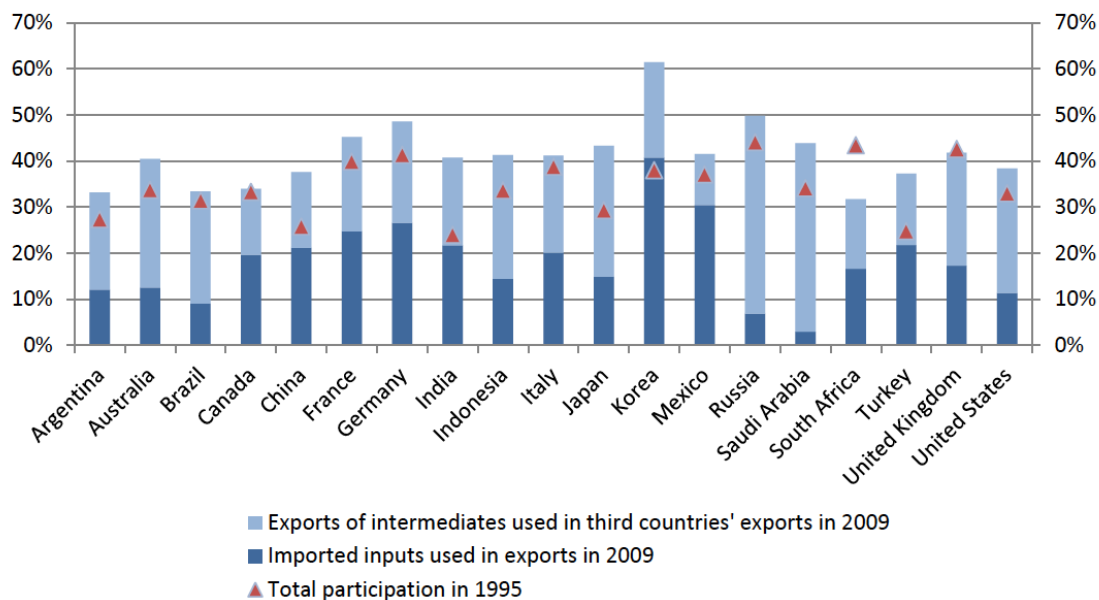
⁴ <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>

⁵ <http://www.oecd.org/sti/ind/whatistradeinvalueadded.htm>

⁶ El índice se calcula como porcentaje de las exportaciones brutas y tiene dos componentes: el contenido de importaciones de las exportaciones y las exportaciones de insumos intermedios (bienes y servicios) utilizadas en las exportaciones de países terceros.

implicados en las CGV son los que tienen políticas exteriores muy distintas de los anteriores, ya que no les interesaría tanto la estabilidad en territorios vecinos o en sus asociados.

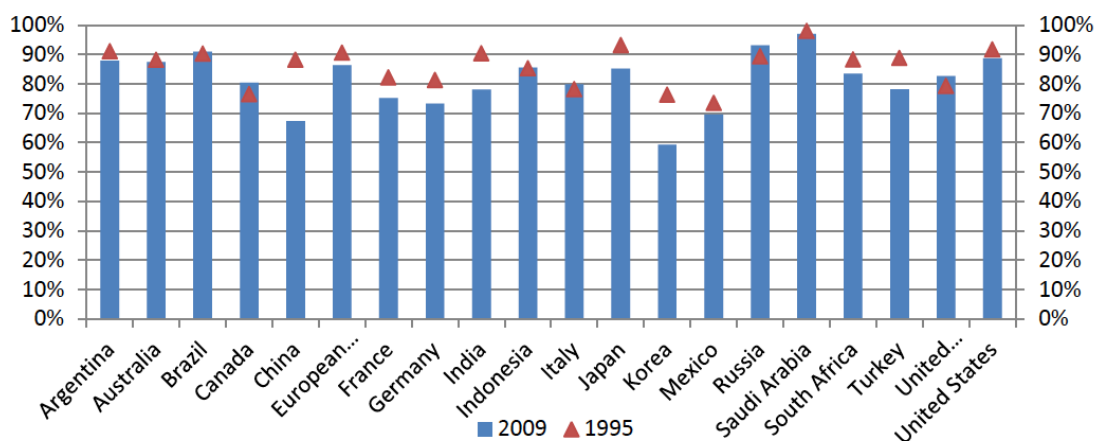
Figura 1: Participación en CGV en 1995 y 2009



Fuente: OCDE-WTO-UNCTAD, 2013.

Es por ello que las bases de datos de comercio en valor añadido (TiVA) evidencian claramente la creciente fragmentación de la producción internacional. En la mayor parte de las economías del G-20, el contenido doméstico de la parte de las exportaciones brutas ha disminuido entre 1995 y 2009 como muestra la figura 2 (OCDE-WTO-UNCTAD, 2013: 11). Entre ellos los países donde los insumos domésticos en términos relativos han disminuido más han sido China y Corea, y los que menos disminución han tenido Rusia y EE.UU.

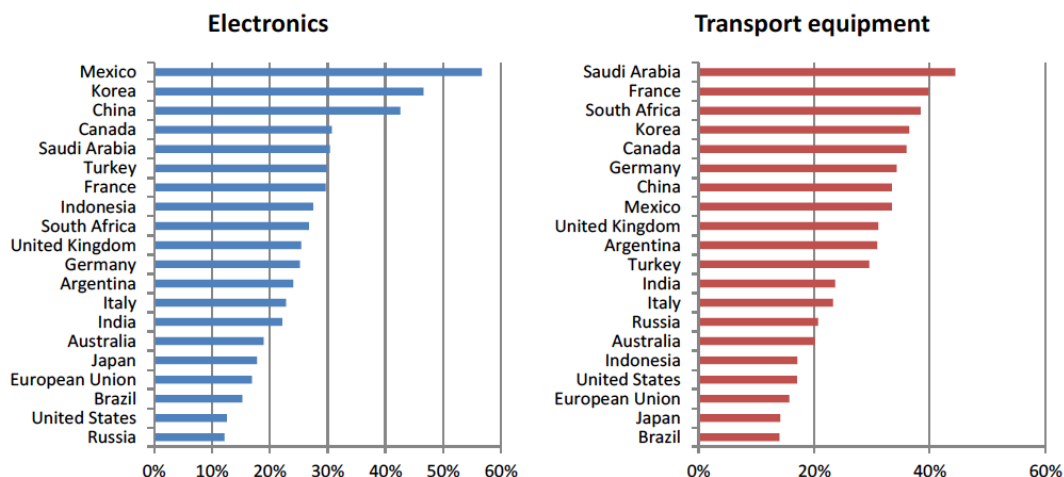
Figura 2: Contenido de insumos domésticos en las exportaciones brutas



Source: OECD/WTO TiVA database. May 2013 release.

En los sectores industriales donde se observa un mayor contenido de importaciones extranjeras son en la electrónica y automoción. Estos sectores son típicos en la implicación de largas y sofisticadas cadenas de valor en los que los componentes esenciales han sido producidos en el extranjero (OCDE-WTO-UNCTAD, 2013:11). Merece la pena observar que entre los G-20 en electrónica China se sitúa en tercer lugar por detrás de México y Corea, quedando Rusia en último lugar. En cambio en automoción China está en séptimo lugar y Rusia en el decimocuarto lugar, mientras EE.UU., la UE y Japón se sitúan respectivamente en el lugar 17, 18 y 19.

Figura 3: Contenido extranjero de las exportaciones en electrónica y automoción en % (2009)



Source: OECD/WTO TiVA database, May 2013 release.

Geopolítica y vecindad de China

Robert Kaplan (2010), en su análisis sobre la capacidad del poder chino en el ámbito terrestre y marítimo, anticipó la necesidad de la estrategia de reequilibrio en Asia-Pacífico que formuló Obama y Hillary Clinton (2011) la planteó como la política del “pivot”, a partir del abandono del teatro de operaciones de Iraq y Afganistán. Según Kaplan (2010:3) la privilegiada geografía de China es un punto tan obvio que se tiende a pasar por alto en las discusiones sobre el dinamismo económico y la determinación nacional de dicho país. Las ambiciones de la política exterior de China son tan “agresivas” según Kaplan porque necesitan asegurar la energía, metales y minerales estratégicos con el fin de sustentar los crecientes estándares de vida de su inmensa población.

Aunque en la búsqueda de suministros el comercio e inversiones de China se extienden a África, Sudamérica y Centro América, la política exterior de China se extiende claramente hacia su vecindad continental de Eurasia, entrando en un cierto conflicto y cooperación con Rusia (por ejemplo con el acuerdo de mayo 2014 entre Rusia y China para el suministro de gas para 30 años). Asia central, Mongolia, el Lejano Este Ruso y el sudeste de Asia son zonas naturales de influencia china. Pero también son zonas cuyas fronteras políticas probablemente no cambiarán. La situación de la península de Corea es diferente, ya que el mapa de China está especialmente truncado en esa región, y las fronteras políticas bien podrían cambiar (Kaplan, 2010:31), teniendo China distintas alternativas para tomar el control del que es el importante frente marítimo de Corea. La reunificación de la península coreana también beneficiaría a Beijing a la larga, ya que una Corea reunificada sería nacionalista y albergaría cierta hostilidad hacia China y Japón, países que han tratado de ocuparla en el pasado. China cuenta con que la animadversión de Corea hacia Japón es mayor que la que siente hacia China y, además, Corea ya es su primer socio comercial (Kaplan, 2010:32).



Donde la potencia de China tiene un interés y se encuentra con el tapón marítimo de EE.UU. es hacia el sudeste. En su estrategia de expansión ha establecido un tratado de libre comercio con los países de ASEAN⁷ hacia donde exporta productos manufacturados de mayor valor añadido e importa productos agrícolas de menor valor añadido. El objetivo de China desde el punto de vista estratégico es no quedar encajonada en la primera cadena de islas y establecer en el ámbito marítimo del este el dominio que ya tiene en el ámbito territorial del oeste.

Taiwán es el punto crítico del dominio marítimo de China frente a EE.UU. Si China integrase o invadiese Taiwán, la primera cadena de islas quedaría vinculada al dominio marítimo de China y según Kaplan, entonces Japón, Corea del Sur, Filipinas, Australia y otros aliados de Estados Unidos en el océano Pacífico, así como la India e incluso algunos Estados africanos, comenzarán a dudar de la solidez del compromiso de defensa de los Estados Unidos. A partir de este momento estos países se acercarían como aliados a China y sería el nacimiento de la gran China de proporciones hemisféricas.

Los contenciosos de China con sus vecinos Corea y Japón están en continua mutación. Tienen que ver con las disputas por el control de determinadas islas (Corea-Japón con Tokdo/Takeshimay, China-Japón con Diaoyu/Senkaku, según son denominadas respectivamente por cada país) y su ámbito de influencia marítima en el caso de Japón y también con las relaciones de China con Corea del Norte en relación a Corea del Sur. Recientemente (3-4 de julio de 2014) el gesto del mandatario chino Xi Jinping de iniciar por primera vez su visita a Corea por Seúl antes de la capital de Corea del Norte, Pyongyang son la expresión de un cambio de relación con Corea del Norte. China quiere liderar la estabilización en la zona y con su acercamiento hacia Corea del Sur y el gobierno conservador de la Sra. Park Geun-Hye, intenta contrarrestar las iniciativas políticas de Japón y desactivar el riesgo que supone su aliado norcoreano. El intento de China para ganar posiciones en el tablero de Asia-Pacífico frente a EE.UU. y su política de reequilibrio en la zona, no es fácil. Corea del Sur y Japón son los aliados de EE.UU. en la zona del Pacífico, y EE.UU. su garantía frente al poder creciente de China. A pesar de ello, la estrategia de China es acentuar los conflictos entre Corea y Japón (alimentados por el recuerdo de la invasión japonesa, conflicto por las islas) y dividirlos para mejorar su posición frente a EE.UU.

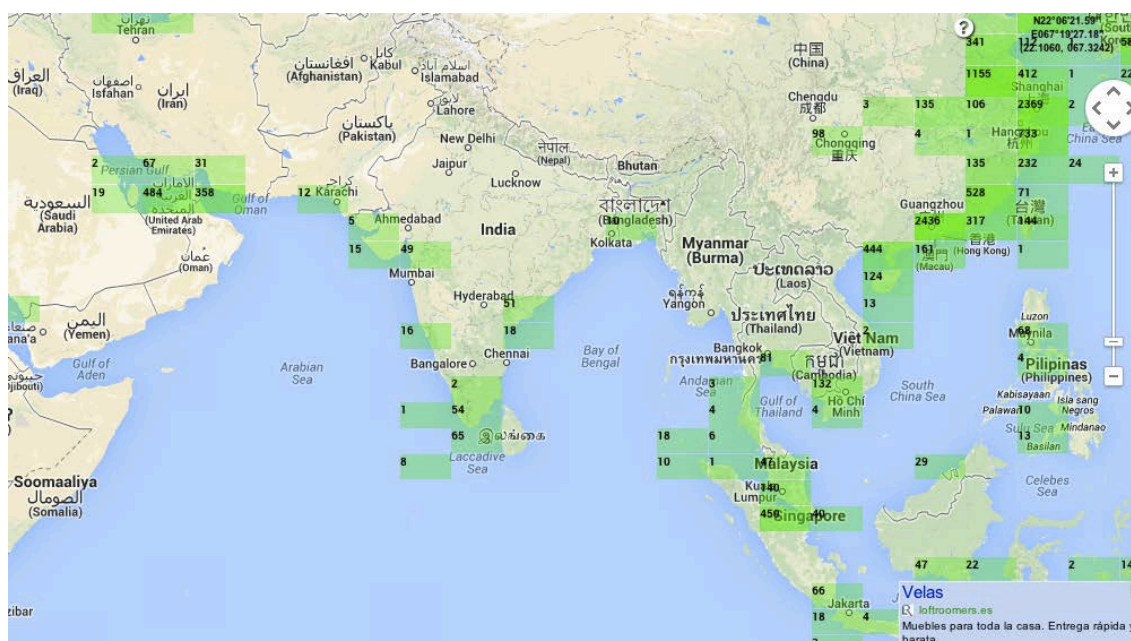
Para EE.UU. un elemento clave es que la seguridad marítima es esencial para la política comercial y esto pasa por asegurar los flujos por el estrecho de Malaca y el océano Índico. La política de reequilibrio exige un aumento del gasto militar para asegurar la posición naval de EE.UU. concentrando sus bases operativas en Australia y no encajonando a China permitiéndole actividades económicas en la primera cadena de islas con su consiguiente línea de defensa. Para China el estrecho de Malaca sigue siendo estratégico para sus importaciones y exportaciones.

Una mirada en el mapa de tráfico marítimo, en tiempo real y con acercamiento sobre las zonas críticas, nos da una idea del volumen de comercio marítimo por la zona de influencia de China y del Índico, que afecta el reequilibrio de Asia-Pacífico. Un buen indicador de los temores reales de China.

⁷ Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Vietnam.



Figura 4: Mapa en vivo del tráfico marítimo en Sudeste Asiático e Índico



Fuente: <http://www.marinetraffic.com/es/ais/home?level0=100>

Vecinos invisibles del oeste

El análisis de Kaplan en 2010 se ajusta perfectamente a lo que está sucediendo en Asia Central. Asia central, Mongolia, el Lejano Este Ruso y el sudeste de Asia son zonas naturales de influencia china. Pero también son zonas cuyas fronteras políticas probablemente no cambiarán. Asia Central es una región de importancia estratégica para China. El nuevo presidente chino ha señalado tres zonas en las que Beijing concentrará una mayor y creciente atención: Asia Central, el sudeste asiático y el corredor India-Bangladesh-Myanmar.

En Asia Central –la frontera Oeste–, a diferencia de lo que le sucede en la fachada del Pacífico, Beijing encuentra unos socios receptivos y amistosos, pese a los temores que albergan (particularmente Kazajistán y Kirguistán) por el potencial económico, demográfico y militar chino. La presencia y papel de China en Asia Central es la gran transformación en la geopolítica regional desde la caída de la Unión Soviética. En los primeros años 90, la agenda china estuvo dominada por los litigios fronterizos y la cuestión uigur. Beijing temía que las nuevas repúblicas mantuvieran el tradicional apoyo soviético a la causa uigur (étnicamente muy próximos a los uzbekos). En los 90 se asiste a una revitalización del activismo/independentismo uigur y con ello Beijing percibe una amenaza grave (probablemente mayor que la tibetana) a su integridad territorial.

En el oeste de China el desarrollo del comercio transfronterizo es de interés y beneficio mutuo: a las repúblicas centroasiáticas les permite acceder masivamente a bienes de consumo baratos y equilibrar su dependencia con la producción rusa; a China le permite articular su estrategia de desarrollo de Xinjiang (una de las regiones más pobres y menos desarrolladas de China). El objetivo final de Beijing es hacer de Urumqi el polo de referencia de la Eurasia interior. La primera preocupación de China es Xinjiang y no Asia Central. Es decir, es el interés de Beijing por fortalecer su control de Xinjiang lo que le mueve a promover las relaciones con Asia Central y no a la inversa. No se promueve el desarrollo de Xinjiang para alcanzar Asia Central. El objetivo es fortalecer la integración de Xinjiang con el resto de China y se entiende que el comercio transfronterizo con Asia Central (haciendo de Urumqi el polo de referencia regional) coadyuva en este objetivo.



La energía es uno de los temas destacados en la agenda china que ha acabado con el semimonopolio de Rusia sobre los hidrocarburos centroasiáticos. Ya hay un oleoducto de 3.000 kilómetros que conecta el norte del Caspio (Atyrau) con Xinjiang. Está operativo desde julio de 2006. China ha hecho grandes compras en el sector petrolífero kazajo: en agosto de 2005, la CNPC (China National Petroleum Corporation) se hizo con la compañía canadiense PetroKazakhstan por aproximadamente 3.500 millones de euros. En diciembre de 2006, la CITIC (China International Trust and Investment Corporation) se hizo con la también canadiense Nations Energy. Durante la gira de Xi Jinping en 2013 la CNPC se aseguró la compra de un 8,33 por cien del proyecto de Kashagan (el más importante del país, aunque aún no operativo), por unos 5.000 millones de dólares en detrimento de una propuesta de compra de una compañía india. Además, la China Investment Corporation (CIC) es dueña del 11 por cien de la compañía de exploración de KazMunaiGaz, el monopolio kazajo de gas y petróleo. Se calcula que China es responsable de más del 25% del petróleo extraído en Kazajstán (alrededor de 1'6 millones de barriles diarios hoy). Está en fase de estudio la construcción de un segundo oleoducto.

China también recibe gas directamente desde Turkmenistán desde diciembre de 2009 cuando se inauguró un gasoducto que atraviesa Uzbekistán y Kazajstán antes de llegar a Xinjiang. China se asegura así estar conectado a los tres grandes productores de gas centroasiáticos. En 2016 comenzará la construcción de un segundo gasoducto que atraviese Uzbekistán y Kirguizstán (un país crecientemente dependiente de China). Estas infraestructuras energéticas contribuyen a la amortización de las enormes inversiones realizadas para extraer las propias reservas de gas y petróleo de Xinjiang.

En septiembre de 2013, Xi Jinping realizó una gira de 10 días por las repúblicas centroasiáticas y lanzó su propuesta de crear un Silk Road Economic Belt que conecte China con sus vecinos del oeste, incluyendo Pakistán su otra ruta de acceso a Oriente Medio (evitando el estrecho de Malaca entre Indonesia y Malasia)⁸. China mantiene históricamente una alianza estratégica con Pakistán y trabaja desde hace décadas por desarrollar un corredor logístico y energético que conecte los puertos pakistaníes de Karachi y Gwadar (un puerto actualmente en desarrollo con capital chino) con Kashgar (la capital del sur de Xinjiang). Es decir, Beijing aspira poder tener acceso a Oriente Medio (petróleo y comercio) evitando el estrecho de Malaca (al tiempo que desarrolla su marina de alta mar –blue-water navy– y otros puertos en el Índico).

China utiliza y promueve sendas plataformas multilaterales para alcanzar sus objetivos en Asia Central y Meridional: la OCS (Organización de Cooperación de Shanghái) y el CAREC (Central Asia Regional Economic Cooperation Program). Esta apuesta por lo multilateral resulta novedosa en la política exterior china y, particularmente, la OCS confirma lo cómoda que se siente China en su relación con sus vecinos centroasiáticos (a diferencia de lo que le sucede con sus vecinos del noreste –Coreas y Japón– y el del mar del sur de China).

La OCS nació con una agenda dominada por la lucha contra “el terrorismo, el separatismo y el extremismo”, pero se centra cada vez más en cuestiones comerciales, económicas, energéticas y académico-culturales. Según su propio acuerdo constitutivo, puede abordar cualquier ámbito. La OCS está claramente liderada por China (la secretaria general tiene la sede en Beijing, aunque las presidencias son rotatorias). Para China, la OCS es su plataforma de proyección hacia Asia Central, mientras que para Moscú es un instrumento útil para monitorizar y controlar, en lo posible, los avances chinos en la región. Responde a un acuerdo tácito entre Moscú y Beijing para evitar fricciones.

El CAREC es, probablemente, más interesante desde la perspectiva de la integración de Europa y Asia. El CAREC agrupa a diez países y está respaldado por seis instituciones multilaterales. Los países socios son: Afganistán, Azerbaidzhán, China, Kazajstán, Kirguizstán, Mongolia, Pakistán, Tadjikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Las instituciones multilaterales

⁸ <http://www.eurasianet.org/node/67498> ;
<http://carnegieendowment.org/2013/09/18/china-s-unmatched-influence-in-central-asia/gnky>



son: el Banco Asiático de Desarrollo (ADB), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBDR), el Fondo Monetario Internacional (IMF), el Banco Islámico de Desarrollo (IsDB), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), el Banco Mundial (WB). China y el ADB ejercen el liderazgo. El CAREC también tiene su programa 2020 (Asian Development Bank, 2012).

Los vecinos del oeste de China no son pues tan invisibles. La estabilidad en el oeste le permite a China concentrarse en la estrategia marítima del este.

Las crisis geopolíticas europeas

Una cuestión clave en la proyección de China hacia Asia Central es la reacción rusa: la unión aduanera y posterior Unión Euroasiática es la respuesta de Moscú al lanzamiento del Eastern Partnership de la UE⁹, pero también responde, al auge imparable de la presencia china en Asia Central (zona que Moscú considera también su área de influencia privilegiada aunque acepta que no puede mantener el monopolio de la época soviética).

La UE se ha mostrado más reactiva y con menos alcance que EE.UU. en Asia. En junio de 2012 el Consejo de la UE presentó su "Guía sobre la Política Exterior y de Seguridad de la UE en Asia Oriental"¹⁰, analizando las oportunidades y retos de los cambios que se producen en la región y como contribución a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Una clara apuesta por el diálogo con los actores de la región y una muestra de la puesta en rodaje de la acción exterior de la UE, ya que uno de los propósitos del diálogo es el de mejorar la experiencia de los Estados miembros, la Secretaría del Consejo y la Comisión, en los asuntos de la política exterior y de seguridad regional. No es nuevo que, en el ámbito de la política exterior y seguridad en la región, la UE vaya a mucha distancia de los EE.UU. pero tampoco es una mala estrategia si lo compensa con influencia económica.

La UE es más activa en la estrategia de acuerdos comerciales y de inversión con países de Asia, incluso adelantó a los EE.UU. con el Acuerdo de Libre Comercio con Corea (ALCUEC), y tiene abiertos procesos de negociación con cinco países y cerrado uno con Singapur. Esta estrategia es necesaria para hacer frente al reto económico que plantean las economías industriales y emergentes y alcanzar un equilibrio comercial que se ha visto en pocos años rápidamente desbordado a favor de los países de Asia y principalmente por China. El creciente desequilibrio de la balanza comercial entre la UE y los países de Asia es un motivo suficiente para la negociación de acuerdos que impliquen una mayor simetría en los intercambios comerciales.

Entre los principales clientes y proveedores de la UE en 2013, China ocupa un destacado primer lugar como proveedor con un 16,6% del total de las importaciones de la UE (279.931 millones de euros). Como cliente ocupa un tercer lugar con un 8,5% de las exportaciones totales de la UE, por detrás de EE.UU. y Suiza. El valor de las exportaciones de la UE a China es de 148.131 millones de euros, lo que significa un segundo lugar de China en el comercio total de la UE con un 12,5% del valor del total de comercio de la UE (428.062 millones de euros) por detrás de EE.UU.

⁹ http://eeas.europa.eu/eastern/docs/eap_vilnius_ppt_201113_en.pdf

¹⁰ Council of the European Union:
http://eeas.europa.eu/asia/docs/guidelines_eu_foreign_sec_pol_east_asia_en.pdf .



Client and Supplier Countries of the EU28 in Merchandise Trade (value %) (2013, excluding intra-EU trade)									
Source: Eurostat (Comext, statistical regime 4)									
Nº	Total EU Trade with...	million euro	share (%)	EU Imports from...	million euro	share (%)	EU Exports to...	million euro	share (%)
	EXTRA EU28	3,416,371	100.0	EXTRA EU28	1,683,443	100.0	EXTRA EU28	1,732,928	100.0
1	USA	483,926	14.2	China	279,931	16.6	USA	287,962	16.6
2	China	428,062	12.5	Russia	206,581	12.3	Switzerland	169,549	9.8
3	Russia	326,344	9.6	USA	195,964	11.6	China	148,131	8.5
4	Switzerland	263,810	7.7	Switzerland	94,261	5.6	Russia	119,763	6.9
5	Norway	140,184	4.1	Norway	90,008	5.3	Turkey	77,733	4.5
6	Turkey	127,969	3.7	Japan	56,437	3.4	Japan	54,015	3.1
7	Japan	110,452	3.2	Turkey	50,236	3.0	Norway	50,176	2.9
8	South Korea	75,807	2.2	India	36,822	2.2	U.A.Emirates	44,649	2.6
9	Brazil	73,112	2.1	South Korea	35,848	2.1	Brazil	40,097	2.3
10	India	72,697	2.1	Brazil	33,015	2.0	South Korea	39,959	2.3

Fuente: Comisión Europea, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.pdf

Las relaciones económicas de China con la UE no se distribuyen de manera muy uniforme. El centro de gravedad es Alemania. China es para Alemania su tercer mercado en el mundo, (después del resto de la UE y de EE.UU.) donde exportó 67.000 millones de euros en 2013 (casi la mitad de las exportaciones de la UE a China) y Alemania es para China el primer mercado europeo con una exportación de 73.000 millones de euros. El resultado es una balanza comercial negativa de la UE con China, con un valor de 131.800 millones de euros. Si bien con EE.UU. es el primer país en cuanto a comercio total y también es el que produce mayor superávit comercial (91.998 millones de euros), China se encuentra en el punto opuesto, siendo el segundo país en comercio de la UE, es el que produce mayor déficit comercial.

La decisión de iniciar las negociaciones sobre un acuerdo bilateral de inversiones, se tomó en Pekín en febrero de 2012 en la decimocuarta Cumbre entre la UE y China. La consecución de este acuerdo lanzado en la decimosexta Cumbre de 2013, supone un gran reto para las relaciones económicas entre la UE y China. Con la propuesta de la Comisión (23 de mayo de 2013) de iniciar la negociación de un acuerdo de protección de inversiones con China, se inicia un cambio, tanto de orden interno en la UE, ya que por primera vez se propone este tipo de acuerdos de inversiones a raíz de la aplicación del Tratado de Lisboa (que da competencias exclusivas a la UE en el ámbito de las inversiones), como por la actual dimensión económica de China y su potencial. Lejos todavía la posibilidad de un acuerdo de libre comercio, un acuerdo de protección de inversiones reforzará los vínculos entre la UE y China y abre el camino para posteriores negociaciones. Negociaciones no exentas de riesgos y tensiones como se ha demostrado con las medidas antidumping que en junio de 2013 ha impuesto la Comisión a la importación de paneles solares procedentes de China (con un impuesto del 11,8% los dos primeros meses y 47,6% los cuatro siguientes) con el fin de compensar el daño causado a la industria europea. La respuesta de China a tales medidas antidumping de la UE, ha sido la amenaza de abrir una investigación antidumping sobre el vino importado de la UE.

A pesar de la importancia del comercio de la UE con China, las inversiones no acompañan este importante flujo comercial ni se corresponden con la importancia de ambas economías. Mientras las inversiones entre EE. UU. y la UE suponen un acumulado de 2,4 billones de euros, las empresas de la UE invirtieron en China 75,1 mil millones de euros y la contrapartida de inversión de China en la UE es de 6,7 mil millones. Las inversiones de la UE y China, tampoco se acercan a las de Japón y Singapur y apenas son superiores a las de Corea. El acuerdo sobre inversiones debería mejorar sensiblemente el capítulo de inversiones directas entre ambos socios.

En las importaciones europeas predominan los bienes industriales y de consumo. Maquinaria y equipo, calzado y confección, muebles, iluminación, y juguetes. Las exportaciones de la UE a China se concentran en la maquinaria y equipo, automóviles, aviones y productos químicos. El comercio bilateral de servicios, alcanza una décima parte del valor del comercio de bienes y las exportaciones europeas de servicios representan menos del 20% de las exportaciones europeas de bienes.

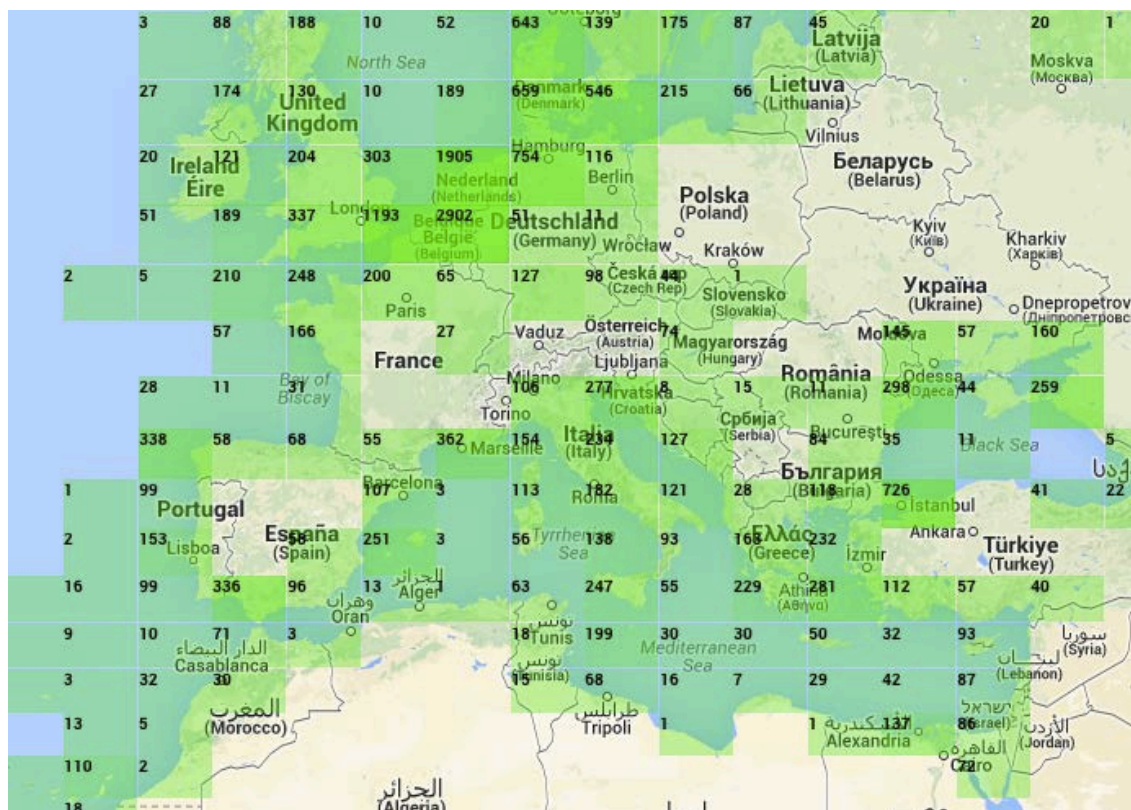
El importante déficit comercial de la UE con China, que en gran parte es debido a las barreras de entrada que persisten el mercado de China y también a las cadenas de valor globales que se generan en Asia esto último no debería ser un problema importante aunque sí lo son los derechos de propiedad intelectual en la parte de cadena de valor de los importadores. Por ello la UE tiene como objetivo que China respete los derechos de propiedad intelectual y cumpla con las obligaciones de la OMC.

Las últimas negociaciones emprendidas con los países de Asia ya adoptan la estructura de comercio e inversiones y siguen los “temas de Singapur”¹¹ con la incorporación de la contratación pública, la facilitación del comercio, competencia e inversiones (Bacaria, 2014: 92).

A pesar de que la UE necesita profundizar en las relaciones comerciales con China, también necesita ver previamente las concesiones que ofrece China. Un futuro acuerdo de libre comercio solo será posible si China elimina los obstáculos al acceso del mercado y a la competencia. El acuerdo de inversiones es un paso importante, aunque no definitivo.

Otro aspecto no menor para la UE y en particular para Alemania como el principal socio comercial de China en Europa, es asegurar la estabilidad que garantice los flujos comerciales a través del Mediterráneo. China ya desarrolla estrategias de seguridad en su propio entorno e inversiones en puertos del Mediterráneo. La UE debería tener como una de sus prioridades la seguridad en el Mediterráneo, aunque la prioridad no viene dada solo por el tráfico marítimo de contenedores con manufacturas, al igual que China en su entorno marítimo, en Europa los barcos tanque de petróleo que llegan desde el Golfo navegan por el Mediterráneo.

Figura 6: Mapa en vivo del tráfico marítimo en el Mediterráneo



Fuente: <http://www.marinetraffic.com/es/ais/home?level0=100>

¹¹ Conferencia Ministerial de Singapur de 1996.



Y a pesar de todo el Atlántico existe

El desplazamiento económico del eje Atlántico hacia eje Asia-Pacífico, obliga a la UE a un doble esfuerzo: el de mejorar las relaciones Transatlánticas y al mismo tiempo avanzar o no rezagarse en los acuerdos con los países asiáticos. En las relaciones Atlánticas se ha avanzado con las negociaciones iniciadas con EE.UU en julio de 2013 para un Acuerdo de Comercio e Inversiones (TTIP¹² por sus siglas en inglés), y con Canadá en octubre de 2013 se ha concluido el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA por sus siglas en inglés¹³) iniciado en 2009.

Los vínculos culturales de la UE con América Latina (AL) han constituido un factor de ventaja competitiva frente a otras áreas económicas. Las economías de la UE mantienen vínculos de carácter histórico y cultural con las economías de AL, lo que ha impactado positivamente en las relaciones comerciales posicionando a la UE como el segundo socio comercial de la región Latinoamericana. El comercio de bienes se ha doblado en la última década alcanzando 202 mil millones de euros, es decir, 6,3% del comercio total de la UE y el 13% del comercio de AL. Además, la UE continua siendo el principal inversor extranjero en la región, lo que representó 385 mil millones de euros de inversión extranjera directa (IED) en 2010, es decir, 43% de la IED total en la región. Con lo cual, la IED de la UE en AL es superior a la destinada a Rusia, China e India en conjunto¹⁴. Aunque el comercio de la UE con Asia es superior al de AL, con las inversiones sucede lo contrario, lo cual comparativamente es indicativo de que además de los acuerdos de libre comercio, debe haber un factor explicativo adicional.

El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) es el acuerdo más importante de libre y comercio e inversiones que se está negociando. En cuanto se alcance el acuerdo estaríamos ante una nueva situación que cambiaría las relaciones comerciales y de inversión en el mundo por integrar el área de comercio e inversión más grande del mundo.

La importancia del área comercial viene dada porque casi la mitad de los bienes y servicios de todo el mundo se generan en Estados Unidos o en Europa. Son 35 billones de dólares, frente a los 70 billones de dólares de PIB mundial. Un tercio del comercio mundial se produce entre ambas zonas económicas con 450.000 millones de dólares anuales. En cuanto a inversiones, EE.UU. y la UE son los primeros socios comerciales mutuamente. La inversión directa bilateral está en torno a los 1,5 billones de dólares.

El discurso del Estado de la Nación de Barack Obama en febrero de 2013 no deja lugar a dudas sobre los objetivos de equilibrio entre el eje de Asia Pacífico y el del Atlántico Norte, y es justo cuando anuncia el inicio de negociaciones del TTIP:

Para elevar las exportaciones estadounidenses, respaldar los empleos norteamericanos, y lograr igualdad de oportunidades en los mercados en crecimiento de Asia, tenemos la intención de completar las negociaciones para una Alianza Transpacífica. Y, esta noche, estoy anunciando que iniciaremos conversaciones para una Alianza Transatlántica de Comercio e Inversión amplia con la Unión Europea, porque el comercio que sea libre y justo a través del Atlántico sustenta millones de empleos americanos bien remunerados¹⁵.

Pero el TTIP tiene en su diseño algo que va a ser más impactante que las simples cifras de comercio y va a cambiar el panorama de los acuerdos bilaterales y multilaterales en el mundo. Es su concentración en la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio (NTB por sus siglas en inglés), los acuerdos sobre la armonización de normas técnicas en sectores industriales destacados, las reglas de origen y los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual. Quedan todavía por conocer si se va a llegar a acuerdos en el ámbito financiero y

¹² Transatlantic Trade and Investment Partnership .

¹³ Comprehensive Economic and Trade Agreement.

¹⁴ http://eeas.europa.eu/la/index_es.htm

¹⁵ ver <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2013/02/20130213142498.html#axzz38syzG6RW>

su alcance. En este caso un acuerdo sobre las normas y estándares internacionales contables sería de gran importancia para futuros acuerdos bilaterales y multilaterales. Acabada la sexta ronda de negociaciones en julio de 2014 todavía quedan muchos temas abiertos¹⁶, sin embargo de conseguirse cerrar el acuerdo TTIP, la fuerza del Atlántico no sería tan solo económica, sino que establecería las bases para una concertación política. El G2 no sería entre China y Estados Unidos, sino entre la UE y Estados Unidos.

Conclusiones

Tal como se ha recogido anteriormente, la acción exterior de China se plantea sobre unos objetivos estratégicos cuya prioridad de Estado es conciliar el crecimiento del país con la mejora del bienestar de sus más de mil trescientos millones de habitantes. Esta estrategia requiere seguir con el modelo manufacturero cuyos insumos más importantes son el trabajo y los bienes intermedios, alimentos, energía y materias primas importados. Para el trabajo, se requiere alimentar a tan ingente población y trazar un camino de aumento y mejora de la clase media. Fracasar en este objetivo significaría fracasar como Estado. Para garantizar la llegada de los flujos de insumos necesarios para su producción manufacturera se requiere diversificar los proveedores y los puntos de acceso de dichos flujos, con objeto de no quedar bloqueados o encajonados en las vías de comunicación terrestre y marítima controladas por otros países. Por esto, la acción exterior de China se concentra en una política de inversiones y alianzas con sus vecinos y proveedores.

La preocupación de EE.UU. sobre la pérdida de influencia en Asia-Pacífico y la dependencia financiera de China, además del gran déficit comercial de la UE con China, podrían verse compensadas por una nueva alianza económica entre EE.UU. y la UE, base para una concertación política. Sin embargo la firma de un acuerdo bilateral TTIP entre EE.UU. y la UE supondría que la segunda economía mundial que es China (tercera, si se considera el bloque UE) quedaría fuera de dicho acuerdo que afectaría en gran manera el comercio internacional.

China puede ser un riesgo, pero también una oportunidad. Sin embargo el crecimiento de China y la mayor proporción de población urbana con renta media y elevada es un riesgo para China y una oportunidad para el resto del mundo. La estrategia de China se orienta a evitar sus propios riesgos. La del resto del mundo, como ya están llevando a cabo las economías emergentes, debería ser la búsqueda de oportunidades.

Los representantes del viejo orden financiero internacional no han encontrado la manera de incorporar a las economías emergentes con un nivel de representación adecuado a su nueva importancia en el Fondo Monetario Internacional. No es extraño que China haya liderado la creación del Nuevo Banco de Desarrollo que tiene una función de estabilización financiera para las economías emergentes. China, que depende en gran parte de los insumos de ellas, busca la estabilidad financiera de las mismas, de la misma manera que busca estabilizar políticamente a sus vecinos del oeste y los países de sudoeste asiático. Su sustentabilidad está en el modelo de cadenas de valor global y su función de manufacturera integrada en estas cadenas. Los países como China, en los que sus exportaciones dependen en gran medida de las importaciones de insumos, buscan la estabilidad política de sus socios.

Referencias

- Asian Development Bank (2012) *From landlocked to linked in: The Central Asia Regional Economic Cooperation Program*, Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, 2012.
- Bacaria, J. (2014) "Hacia una nueva relación de la Unión Europea con Asia", *Información Comercial Española*, núm. 875, noviembre-diciembre, pp. 79-92.

¹⁶ State of Play of TTIP: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/july/tradoc_152699.pdf



- Clinton, H. (2011): "America's Pacific Century", *Foreign Policy*, noviembre, Washington. (http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century, consultado en mayo de 2013)
- CRS Report for Congress, *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing towards Asia*, 28 de marzo de 2012 (<http://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf> consultado en julio de 2014)
- Feenstra, R. C. (1998) "Integration of trade and disintegration of production in the global economy". *Journal of Economic Perspectives*, 12, 31-50.
- Feenstra, R. y Alan M. Taylor (2008), *International Trade*. W. H. Freeman and company, New York and Basingstoke. Versión en español, Editorial Reverté, 2011.
- Gill, I.; Raiser, M. (2012) *Golden growth: restoring the lustre of the European economic model*, World Bank. Washington D.C. (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:23074045~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html> consultado en julio de 2014).
- Johannes F. Linn. "Central Asian Regional Integration and Cooperation: Reality or Mirage?" en *The Economics of Post-Soviet and Euroasian Integration*, Euroasian Development Bank (<http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/10/regional-integration-and-cooperation-linn/10-regional-integration-and-cooperation-linn.pdf> , consultado en julio de 2014).
- Kaplan, Robert (2010): "The Geography of Chinese Power", *Foreign Affairs*, May/June, vol. 89, number 3.
- OCDE-WTO-UNCTAD (2013), *Report to G-20 on Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs. Prepared for the G-20 Leaders Summit Saint Petersburg (Russian Federation)*, (<http://www.oecd.org/trade/G20-Global-Value-Chains-2013.pdf>, consultado en julio de 2014).
- SLAUGHTER AND MAY (2011), *Competition Law in China*, Bruselas, final, (<http://www.slaughterandmay.com/media/879862/competition-law-in-china.pdf> , consultado en junio de 2013).
- Ventura-Dias, V. (2003) "What Can We Say About Trade and Growth When Trade Becomes a Complex System?", *Serie Comercio Internacional* n. 27, ECLAC: Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/comercio>.

CLAUSURA EUROPA 2014: DESDE LO GLOBAL A LO LOCAL

Introducción

Eguerdion. Me ha correspondido la clausura de este curso y es un placer para mí poner el broche final al ciclo de sesiones que ha ocupado vuestro trabajo estos últimos tres días. Espero que el balance sea positivo y el resultado provechoso para organizadores, ponentes y especialmente para todas y todos los asistentes.

El tema elegido en esta ocasión es lo suficientemente ambicioso –abarca múltiples perspectivas y ámbitos de incidencia– como para darle continuidad en futuras sesiones. Pero creo que la intención de los organizadores ha sido la de encender una primera “chispa” que nos invite a la reflexión, a observar el modelo europeo actual con otra mirada y otro enfoque. Precisamente, esta diversidad de puntos de vista es la que nos aportará un conocimiento más profundo, abriendo nuevos interrogantes, nuevas preguntas que exigen de nuevas soluciones.

Por eso, el título del curso habla de la “búsqueda” de un nuevo camino para ese “arca perdida” que es Europa. Los ponentes que me han precedido han realizado recorridos distintos en su misión como “observadores” y “buscadores” en ámbitos como la inmigración, la economía, la sociedad o la globalización... y hoy para finalizar, a modo de conclusión, damos un salto **de lo global a lo local**.

Porque Europa no sólo está en las instituciones de la UE, en los gobiernos de los países miembros o en las regiones. La **construcción europea empieza en la propia ciudadanía**, Europa reside en cada uno de nosotros y de nosotras que nos desarrollamos como individuos, interactuamos y contribuimos a la sociedad desde lo local, desde los municipios.

El auge del euroescepticismo en la opinión pública, unido a la hostilidad hacia la integración europea, ha dotado de una especial relevancia a las recientes **elecciones europeas**. Y más allá de la cobertura mediática, su contribución al debate público es indudable. Las instituciones europeas están ante un reto de gran magnitud: ser capaces de transformarse para responder con responsabilidad y eficacia a la confianza que les ha sido depositada. Tenemos la urgencia –ahora o nunca– de renovar el entusiasmo de la ciudadanía por el proyecto europeo.

La transformación europea: “glocalización”

Pero Europa no debe ser percibida tan sólo como un escalón institucional suplementario y lejano compuesto por instituciones tecnocráticas. Europa debe ser, ante todo, **un espacio de encuentro**, de respeto y libertad para el conjunto de los territorios en toda su diversidad.

Y en este contexto, las **colectividades territoriales** tienen que ser consideradas también en la construcción de la gobernanza europea. Son ellas las que contribuyen, precisamente, a la puesta en marcha de las políticas europeas en sus territorios, especialmente en campos tan importantes como la cohesión, la inclusión, el medio ambiente o el clima, entre otros. El **Tratado de Lisboa** extendió el principio de subsidiariedad a los gobiernos locales y regionales, pero su reconocimiento como actores principales del desarrollo europeo necesita ser mejor asimilado por el conjunto de instituciones de la Unión.



El mercado único europeo continúa evolucionando y los municipios adaptan y modernizan constantemente sus servicios y su organización en función de la reglamentación europea. No obstante, nos preocupa que el legislador europeo no equilibre suficientemente las exigencias de una economía competitiva con la **dimensión social**. A veces, no se tienen en cuenta ciertas especificidades de los servicios públicos locales dirigidas a servir a la ciudadanía, primando en muchos casos el interés económico sobre el interés general.

Desde 2008, la crisis sistémica que padecemos ha engendrado un movimiento de reorganización de los territorios y un esfuerzo de mejora de la eficacia de la acción pública local, especialmente a través de estrategias, a veces controvertidas, de disminución de los recursos. Es el caso en concreto de la reforma local emprendida por el gobierno del Estado. Frente a esta concepción, son los gobiernos locales quienes encuentran presiones cada vez mayores en relación con los retos migratorios, la renovación urbana, el aumento de las desigualdades, o el envejecimiento de la población. Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, **dos tercios de las inversiones públicas son realizadas por las ciudades y regiones de la Unión**.

Los cambios de escala producidos por la reestructuración del espacio global han acentuado especialmente el papel de las ciudades en la nueva gobernanza de nuestras sociedades. Es algo que se destaca especialmente en Europa, ya que **el 70% de la población europea vive en las ciudades y el 85% del PIB europeo se genera en las ciudades**, por poner algunos ejemplos que llaman la atención sobre la nueva dimensión que están adquiriendo.

Comprometidas en la competitividad económica mundial, las ciudades son los principales motores del desarrollo económico y de la innovación; concentran los empleos, las empresas, las universidades, además de los servicios y redes sociales y culturales necesarios para la calidad de vida de sus vecinos y la cohesión social.

Pero la importancia de lo local se pone de manifiesto principalmente en el hecho de que **los problemas globales son problemas locales**, en el sentido de que es en el ámbito local donde se sienten y se sufren, donde debe dárseles una primera respuesta. Los problemas pueden ser globales pero los afectados son siempre locales, porque locales somos las personas.

Esta situación constituye **una oportunidad para repensar** el proyecto europeo a partir de sus territorios, tanto a nivel político, como económico y social: bien a través del papel que ejercen las y los electos en el desarrollo de su entorno y de la manera en que cooperan entre ellos, así como a través de la reestructuración del modelo económico dominante y de los modos de vida y de consumo europeos actuales.

Organismos como el **Comité de las Regiones** (Unión Europea) o el **Congreso de Poderes Locales y Regionales** (Consejo de Europa) defienden los intereses de las autoridades locales a través de sus asociaciones más representativas. Y su labor de impulso y cooperación es cada vez más importante y necesaria en la construcción de una Europa unida, pacífica y democrática construida sobre las bases del autogobierno local, el respeto del principio de subsidiariedad y la participación de los ciudadanos.

Lamentablemente no disponemos de tiempo para entrar en detalle, pero me gustaría al menos apuntar dos tendencias encaminadas al fortalecimiento de los gobiernos locales como base para una Europa más cercana a la ciudadanía.

1. **Gobernanza multinivel**
2. **Ética local y calidad institucional**

Gobernanza multinivel en Euskadi

Coincidiendo con la celebración de los comicios europeos, el Comité de las Regiones retomaba una campaña de adhesiones a la *Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa*¹, aprobada el pasado día 3 de abril de 2014.

Esta Carta es un **manifiesto político** de las ciudades y regiones europeas en el que se invita a todas las autoridades públicas a hacer de la «gobernanza multinivel» una realidad en la elaboración y aplicación diaria de las políticas. Esto supone, en primer lugar, **trabajar en asociación** entre los diferentes niveles de gobierno (local, regional, estatal y europeo) y aplicar una serie de principios que deberían guiar una eficiente elaboración de las políticas públicas, como son **la participación, la cooperación, la apertura, la transparencia, la inclusión y la coherencia de las propias políticas entre sí**; todas ellas condiciones esenciales para garantizar el éxito de dichas políticas en interés de la ciudadanía.

La Europa actual tiene una realidad compleja y diversa que abarca modelos muy distintos de Estado. En nuestro caso, por ejemplo, Euskadi cuenta con una singularidad institucional y económico-financiera derivada del Estatuto de Autonomía y del régimen de Concierto Económico. A lo largo de los últimos 35 años de democracia, hemos logrado desarrollar un marco sólido de autogobierno a través de una arquitectura interdependiente basada en la distribución de competencias entre los tres niveles de Gobierno.

Y este sistema complejo, pero fuerte al mismo tiempo, ha permitido **un modelo propio** de prestación de servicios con estándares de **alta calidad y eficiencia**, con una cobertura que alcanza a todos los núcleos de población, incluso a los municipios más pequeños y diseminados (no hay que olvidar que casi el 60% de los municipios vascos tienen menos de 2.000 habitantes), por medio de fórmulas intermunicipales de gestión como son las Mancomunidades o los Consorcios.

Sin embargo, la definitiva reordenación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en Euskadi es, a día de hoy, una tarea pendiente. Uno de los proyectos normativos más importantes de esta legislatura es la **Ley Municipal de Euskadi**, como culminación de nuestra arquitectura institucional de país.

Como decía con anterioridad, Europa no es ajena a las tendencias recentralizadoras como consecuencia de la crisis económica. En el continente se percibe la reforma territorial como una constante en la agenda de todos los Estados. Ello hace que a veces se ponga en tela de juicio el gobierno local y las garantías de su autonomía. Hoy, en muchos casos, los Estados tratan de concentrar competencias y fusionar municipios en aras a una malentendida racionalización, dando respuesta, más bien, a los problemas de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria.

En este mismo sentido, el Estado ha impulsado la **reforma local** que se aleja bastante del modelo de municipalismo que pretendemos en Euskadi, basado en los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

Los ejes que deberían centrar, a nuestro entender, la imbricación de los municipios en nuestra arquitectura institucional, coinciden en primer lugar con la delimitación de un régimen de competencias bien definido, con su correspondiente **financiación estable incondicionada**, para poder desarrollar políticas locales y gestionar servicios. Esta sería la segunda idea. Y por último necesitamos de unos órganos de **cooperación interinstitucional como garantía de un sistema interconectado e interdependiente** (Consejo de Políticas Públicas Locales y órgano de alerta temprana, para medir el impacto de cualquier texto normativo en la autonomía local).

¹ <http://cor.europa.eu/es/activities/governance/Pages/Charter-for-MultiLevel-Governance.aspx>

La regulación del régimen local vasco debe atender también al modelo de Gobernanza multinivel al que antes me refería, y estar **insertado en las nuevas coordenadas de distribución de los poderes territoriales auspiciado por las instituciones europeas**.

El aumento de las responsabilidades y la reducción de los recursos han ejercido una presión muy fuerte sobre las administraciones locales, conduciéndolas a buscar nuevos ingresos y racionalizar la gestión en aras a ampliar su margen de maniobra. Este ha sido el “caldo de cultivo” propicio para que se progrese en la “**cultura de la calidad**”, que se expresa en la definición de objetivos e indicadores para evaluar los resultados y en la difusión de herramientas de comparación, cuyo objetivo es el de obtener una media o referente, a partir del cual se fomenta la cooperación y el trabajo en red entre municipios, en aras a la mejora conjunta.

La elaboración de planes de mejora, precisamente, hace que el benchmarking sea una herramienta eminentemente práctica para evitar la inacción frente a los problemas. La evaluación y el desarrollo de buenas prácticas son elementos inseparables, se alimentan uno del otro en una relación de mutuo enriquecimiento.

Este **flujo e intercambio permanente de conocimiento** es de vital importancia a la hora de poder aprender cuál es la mejor solución en cada país y en cada región. **Europa está en la encrucijada** de redefinir el alcance de sus instituciones comunes, y aquí podría jugar un importante papel la implantación de una herramienta –de base común– para evaluar la actuación de los gobiernos locales a través de la identificación y puesta en valor de sus buenas prácticas.

La segunda tendencia a la que hacía mención, se refiere a la **Ética pública local y la calidad institucional**.

La desafección ciudadana hacia la política es **la tercera de las crisis** junto a la crisis económica e ideológica o de valores que están desgastando a las instituciones de todos los gobiernos y países. Tras la epidemia de escándalos de corrupción, la ciudadanía europea no tolera ya las prácticas opacas de gestión, achacándolas a un sistema anticuado o fallido. La desconfianza y el descontento de la ciudadanía hacia sus instituciones conllevan el peligro de derivas como el absentismo electoral, la radicalización del mensaje político o la proliferación de movimientos antisistema.

También los propios electos y electas locales están cada día más cuestionados y confrontados a la actitud desconfiada de sus electores y a la censura de los medios de comunicación. Los Alcaldes y Concejales se declaran cansados y desmotivados. A muchos se les hace cada vez más difícil su labor diaria en los ayuntamientos y se lo piensan dos veces antes de concurrir de nuevo a unas elecciones.

Esto es algo que nuestras instituciones no se pueden permitir y menos en un momento en el que han de afrontar múltiples crisis. **La política local necesita de los mejores profesionales**, los más preparados y concienciados para orientar unos gobiernos encaminados a la excelencia, para desarrollar unos municipios modernos, innovadores, transparentes, abiertos y cercanos a la ciudadanía.

Por ello, uno de los objetivos del **Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa** en su estrategia para el trienio 2013-2016, es el de incrementar la **calidad de la democracia local** y regional a través del impulso de códigos éticos en todas las instituciones.

La ética y la calidad institucional son instrumentos fundamentales hacia una mayor democracia local, y por ende, a una mayor legitimidad, autonomía y descentralización de los gobiernos municipales.

En este sentido, la aprobación de nuevas regulaciones sobre transparencia, que implican a todos los niveles de gobierno (europeo, estatal, autonómico, foral y local), significan un primer

paso en la implementación real de **un cambio de paradigma** en los gobiernos locales. Pero además de una obligación legal, la transparencia es también **un imperativo ético**. La transparencia no es en sí misma el *buen gobierno*, pero sí es un punto de partida y una herramienta fundamental del mismo.

Transparencia y buen gobierno son la base de la estabilidad democrática y sostenibilidad económica y social. En su célebre libro “La democracia en América”, Alexis de Tocqueville aseguraba que el éxito de la democracia dependía de que la ciudadanía estuviera comprometida con sus gobiernos locales, a los que calificaba como “escuelas de democracia”, fundamentales para el funcionamiento de la democracia en general. Por eso los gobiernos locales, además de estar sujetos a los controles de legalidad necesarios por arriba, han de estar abiertas –desde la base– a la supervisión de la ciudadanía y al sano ejercicio de la rendición de cuentas.

En nuestro ámbito, los ayuntamientos vascos han impulsado proyectos para reforzar la transparencia en su gestión. ¿Cómo? con mayor volumen y frecuencia de información a la ciudadanía, con la apertura de datos públicos, simplificando los trámites administrativos, o implementando servicios integrales de atención a la ciudadanía.

Conclusión

Volviendo la vista atrás, los Gobiernos Locales han sido actores relevantes en los procesos de cambio en cada nueva etapa de la construcción europea, como artífices de muchas de las transformaciones económicas y sociales.

El papel de los municipios ha sido clave para el progreso colectivo, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades. En los municipios se han articulado nuevos sistemas de participación y derechos de nueva generación. En la vieja y en la nueva Europa, el ámbito local es un espacio estratégico de la acción política para el futuro de la democracia.

Si hemos hecho todo esto, reinventándonos ante los nuevos retos, en las diferentes coyunturas y etapas ¿por qué no hacerlo de nuevo? Y concluyo así con una pregunta que invita a la esperanza en un nuevo tiempo y en la oportunidad de renovar el modelo de Europa desde lo local. Una **mejor gobernanza y una mayor democracia local**. Un buen motivo, sin duda, para reanudar la búsqueda de ese “arca perdida”.

Eskerrik asko a EUROBASK por invitarme a este curso, y sobre todo a vosotras y vosotros por vuestra atención, espero que nos veamos pronto.





EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobask.org



KANPO HARREMANETARAKO
IDAZKARITZA NAGUSIA
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



HEZKUNTZA, HEZKUNTZA POLITIKA
ETA KULTURA SAILA
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
POLÍTICA LINGÜÍSTICA Y CULTURA



Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia