

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La encrucijada política
de Europa



El Estado de la Unión Europea

La encrucijada
política de Europa

El Estado de la Unión Europea

La encrucijada política de Europa

Director:

Diego López Garrido

Codirección:

Michael Ehrke y Nicolás Sartorius

Coordinación:

María Pallares

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Traducción: Antonio Contreras y Elena Martín

Gracias también a Sophie Schröder

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

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

616 722 687

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

ISBN: 978-84-945101-5-1

Depósito legal: M-19168-2016

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

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

Índice

- 9 Presentación**
Nicolás Sartorius, Michael Ehrke

- 13 Introducción. La tormenta perfecta**
Diego López Garrido

- 17 La coyuntura política de los países europeos: entre las amenazas y las oportunidades**
José Manuel Albares, Carlos Carnero y Antonio Villafranca

- 31 El Parlamento Europeo y su capacidad de impulso y control. La agenda política del Consejo Europeo y el Eurogrupo**
Jonás Fernández Álvarez

- 43 Política monetaria y economía productiva en la eurozona**
Adrian Zelaia y Carlos Trias Pintó

- 59 Culminar y reequilibrar la unión económica y monetaria**
Maria João Rodrigues

- 75 La desigualdad en Europa: tendencias dispares**
Michael Dauderstädt

- 93 Refugiados: Europa se cruza de brazos ante la tragedia**
Estrella Galán y Paloma Favieres

- 101 La Unión Europea ante el terrorismo yihadista y el conflicto de Oriente Medio**
Enrique Ayala

- 113 La gobernanza global del clima y la energía: la Cumbre del Clima de París**
Ana Belén Sánchez y Vicente Palacio

- 123** ***Brexit: Europa y Reino Unido se dan una nueva y quizás última oportunidad***
Juan Moscoso del Prado Hernández
- 135** **Recomendaciones**
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 141** **Biografías**
- 147** **Acrónimos**

Presentación

Este IV Informe sobre el Estado de la Unión Europea tiene el título general “La encrucijada política de Europa”. No se trata de un capricho o casualidad. Por el contrario, es el frontispicio de un programa de relanzamiento de la Unión Europea, pues estamos convencidos de que los serios problemas que tiene la Unión Europea solo tendrán solución si abordamos sus retos políticos. En el momento en que publicamos este informe, la Unión Europea pasa por el momento más delicado desde su nacimiento. Los efectos de la gravísima crisis económica no acaban de superarse cuando, de nuevo, aparecen los nubarrones de un nuevo ajuste en forma de recesión o, por lo menos, de débil crecimiento.

La política de austeridad no acaba de superarse a pesar de los efectos benéficos de la política monetaria del Banco Central Europeo y del bajo precio de los carburantes. Tampoco el Plan Juncker, aunque bien intencionado, es suficiente para invertir la tendencia, ni acaba de ponerse en marcha, lo que retrasa sus efectos sobre el empleo. Una de las consecuencias más nocivas de la crisis y su tratamiento ha sido el aumento de la desigualdad, con la pérdida de poder adquisitivo de los salarios y mayor desregulación del mercado laboral. Y si bien es cierto que la política social no es competencia de la Unión Europea, la política de austeridad, inspirada desde esta, ha contribuido a ese deterioro social. Desigualdad que no solo ha aumentado en el interior de cada país sino también entre los estados, sobre todo entre los del norte y los del sur y entre el oeste y el este.

Hay que señalar que las intenciones que proceden de las instituciones europeas, con la excepción que más adelante indicaremos, van en la buena dirección. Nos referimos al documento de los cinco presidentes (Consejo, Comisión, Parlamento, Eurogrupo y Banco Central Europeo) con el compromiso de avanzar hacia la culminación de la unión económica, abordar el tema crucial de la unión fiscal para pasar, por último, a la unión política. Pero de momento son eso, intenciones, compromisos, planes que no se concretan en avances significativos y, además, se prevén en plazos en exceso largos, cuando los problemas que afronta la Unión Europea son acuciantes. Señalemos cuatro de estos retos que son tratados extensamente en este informe: la crisis de los refugiados, el terrorismo del

llamado “Estado Islámico”, el cambio climático y la cumbre de París, el *Brexit* británico.

La crisis de los refugiados como consecuencia de las guerras en Siria, en Yemen, en Irak, en Afganistán; el Estado fallido de Libia y, en general, la situación en Oriente Medio, es el acontecimiento más dramático vivido en esta parte del mundo, desde la 2.ª Guerra Mundial y las últimas guerras balcánicas. El que el Mediterráneo se esté convirtiendo en un cementerio de personas y, sobre todo, de niños; el que vuelvan a aparecer, en unos y otros países, muros y “barbelés”, o que la OTAN tenga que intervenir para hacer frente al éxodo, son pruebas de un fracaso, pues se ha demostrado que no ha existido una política migratoria común y eficaz. El acuerdo con Turquía es una salida vergonzante impropia de los valores europeos e inculca la legalidad internacional.

En la lucha contra el Estado Islámico también se observa una insuficiente coordinación en inteligencia, una falta de estrategia sobre qué hacer ante la variedad de conflictos en activo y, especialmente, se echa de menos una política de seguridad y defensa común, con instrumentos europeos de intervención. La prueba es que cuando Francia ha invocado el artículo 47.2 del Tratado de Lisboa, la mayoría de países no se han dado por enterados. Se han tomado, por el contrario, medidas defensivas, en ocasiones de recortes de libertades o de inaplicación del tratado de Schengen.

Si pasamos al crucial asunto del cambio climático y lo acordado en la cumbre de París, los resultados son esperanzadores, aunque insuficientes si tenemos en cuenta hasta donde hemos llegado en el deterioro ambiental. Es cierto que el resultado de la cumbre de París ha supuesto un paso adelante pero no es menos verdad que los problemas surgirán en su aplicación, en la carencia de sanciones a los infractores o en obstáculos que puedan surgir en los grandes países contaminantes como EE. UU., China o Rusia. La reciente resolución del Tribunal Supremo de EE. UU., frenando las decisiones del presidente Obama, son una prueba de ello.

Por último, tenemos el referéndum inglés que ha convocado el *premier* Cameron. Nadie desea que Gran Bretaña abandone la Unión Europea, aunque siempre ha tenido un pie dentro y otro fuera. Pero tampoco es aceptable, con el fin de que no se vaya, hacer concesiones que desnaturalicen el proyecto europeo, que choquen con sus principios esenciales o que frenen u obstaculicen los necesarios avances hacia la unión política.

En este sentido, la propuesta de Tusk y/o de la Comisión, en los términos conocidos y a expensas de lo que ocurra en la próxima cumbre, es inaceptable, pues supone romper el criterio de la libre circulación de personas y levanta un obstáculo para la unión política futura.

Todo este cúmulo de retos políticos no afrontados e insuficientemente abordados ha conducido, en nuestra opinión, al crecimiento de tendencias nacionalistas, antieuropeas, cuando no claramente xenófobas. La actual política en países como Polonia o Hungría, que se podría calificar de extrema derecha, y el crecimiento del voto a partidos antieuropeos como el Frente Nacional en Francia: el UKIP en Gran Bretaña, AfD en Alemania y similares en Holanda o Finlandia, componen un cuadro inquietante ante el que no podemos mirar para otro lado.

Es pues el momento de hacer frente a los retos políticos, como se propone en este informe; el momento de sensibilizar a las opiniones públicas, a las fuerzas políticas y sociales para hacerles ver que solo profundizando en la unión política podremos resolver las cuestiones que nos atenazan.

En fin, es el momento en que el Parlamento europeo juegue su papel de impulso y control para hacer avanzar las reformas institucionales que nos conduzcan a la unión política.

Para terminar, unas palabras de agradecimiento a los autores, por su generosidad y dedicación, al director del informe, a la coordinadora y a Indra por su apoyo.

Nicolás Sartorius

*Vicepresidente Ejecutivo
Fundación Alternativas*

Michael Ehrke

*Director
Friedrich-Ebert-Stiftung*

Introducción. La tormenta perfecta

Diego López Garrido

El informe sobre el Estado de la Unión Europea 2015-16 está dedicado a estudiar la delicada situación política en la que se encuentra la Unión Europea. Todo un conjunto de acontecimientos ha puesto de relieve, ha desvelado, la debilidad de fondo que atenaza a la UE como organización supranacional con ambiciones supuestamente históricas.

Después de un siglo XX que favorecía soplar en dirección correcta para los fines de una Comunidad Europea que nació para superar las dos guerras mundiales más terribles conocidas hasta hoy, el siglo XXI nos ha traído un aire de frustración y de pesimismo. Precisamente porque los europeístas creían profundamente en la necesidad, la utilidad y el sentido de la Unión, son los europeístas los más golpeados en sus ideales, aunque los más dotados también, para seguir luchando por preservar los valores del continente más democrático del planeta.

Estos valores, con el Estado social y de derecho a la cabeza, han sido y están siendo duramente afectados por la crítica situación en la que la UE está sumergida en este año 2016, por varias razones, que vamos a destacar.

La primera es el impacto social de la crisis económica. Crisis de la que no acabamos de salir. El presente informe dedica tres capítulos a esta discusión fundamental de una UE que surgió con una personalidad económica, y comercial, y luego monetaria, indudable. Son los capítulos dedicados a la política monetaria de la eurozona (Adrian Zelaia y Carlos Trias), al desarrollo de la gobernanza económica (Maria João Rodrigues) y a la desigualdad (Michael Dauderstädt).

La crisis financiera que se desencadenó en 2008 es "más que una crisis". Tiene una naturaleza estructural. Por eso, las políticas fiscales (austeridad) y monetarias aplicadas por Bruselas no han logrado cambiar las tendencias deflacionistas de la dinámica económica y el sobreendeudamiento imparable. A pesar del expansionismo en la política monetaria de Draghi,

no han variado las constantes del marco productivo y no se ha recuperado la situación del empleo. Europa no ha vuelto a las cifras macroeconómicas de 2007 y está muy lejos de la *performance* de Estado Unidos, que aplicó una política más agresiva y valiente.

Quizá lo peor de todo sea la gran cuestión de nuestro tiempo: la desigualdad. Es el símbolo de esta época. El crecimiento nominal de la economía se ha repartido desigualmente entre clases sociales, entre regiones y entre Estados, como analiza Dauderstädt. Los salarios se han deprimido, la pobreza y la exclusión se han extendido, y el desempleo es la lacra particularmente dolorosa del sur de Europa.

Hay que reconocer que la UE no tiene medios para abordar este problema, porque las políticas sociales están en manos de los Estados. La UE no tiene una naturaleza social, y en los momentos tan difíciles como los que vivimos, se echa de menos. Tampoco tiene el instrumento del poder tributario que es clave para la recuperación. Los paraísos fiscales siguen ahí, algunos en el corazón de Europa, y la armonización fiscal sencillamente no existe. Lo que hay es *dumping* fiscal, especialmente en el impuesto de sociedades. Irlanda es ejemplo clamoroso de ello.

Esta impotencia de acción económica en el nivel europeo, salvo para controlar los déficits públicos, se confronta con uno de los objetivos hipotéticos de toda unión política, como es la cohesión social. La degradación de esta es, a la vez, la deslegitimación de las estructuras políticas que deberían hacerla posible.

Cuando no habíamos salido de la crisis, nos ha caído encima un fenómeno que ha mostrado, de nuevo, las carencias de la UE. Es la mal llamada “crisis de los refugiados”, que no es de ellos sino de la incapacidad de darle una salida europea.

Sabemos que el origen es la guerra de Siria, que dura ya más de cinco años. Pero el momento más agudo y vergonzoso para la Europa de los derechos humanos lo estamos viviendo en estos mismos momentos. Hasta ahora, los millones de desplazados por la guerra o bien se quedaban dentro de las fronteras de Siria (ocho millones de personas), o bien se iban a los campos de refugiados de Líbano, Jordania y especialmente Turquía (cuatro millones). Esta situación ha terminado por explotar y centenares de miles de personas se han encaminado a Europa. Con un sufrimiento espeluznante en términos de personas ahogadas en el Mediterráneo y de largas marchas en las que los niños y niñas se han llevado la peor parte.

Nunca antes se ha podido contemplar tan intensamente la dicotomía en la UE: por un lado, los Estados miembros; por otro, las instituciones comunes de Bruselas. De nada han servido las admoniciones de la Comisión,

o los planes de reubicación de quienes están en Grecia e Italia y de reasentamiento de los refugiados que aún no han llegado a Europa.

Todo ha estallado con el incalificable cierre de fronteras de países de la UE, que ha atrapado a decenas de miles de refugiados en una ratonera. Y que ha desembocado en un acuerdo de la UE con Turquía directamente contrario del Convenio de Ginebra. Como explican Estrella Galán y Paloma Favieres en este informe, la crisis de los refugiados es más bien una crisis europea. Estamos hablando de un número de personas que no sobrepasa el 0,2% de la población de la UE y que serían integrables en nuestro tejido social y económico. Incluso con beneficios para nuestras envejecidas poblaciones.

Cuando se rompen valores tan importantes como la solidaridad y el derecho a obtener asilo, otros principios saltan también por los aires. Es el caso de la libre circulación de personas, que estaba asegurada por el tratado Schengen.

La libertad tiene vinculaciones evidentes con la seguridad. Los recientes atentados terroristas de Londres, París y Bruselas han contaminado de inseguridad a Europa, y han puesto de relieve el desamparo que podemos llegar a tener. Una vez más, los ojos miran a Bruselas –por un macabro doble motivo– y se encuentran con un vacío de política de seguridad europea y de coordinación de Gobiernos. Es un problema de amplio espectro, que Enrique Ayala expone con detalle en estas páginas.

La reacción de grandes sectores de población –y el consiguiente seguidismo electoralista de demasiados gobiernos– ha sido exactamente la contraria de la que debiera. El nacionalismo populista se ha convertido en el enemigo del proyecto europeo a una enorme velocidad. El resultado no puede ser más que la fragmentación política de ese proyecto deteriorado. Los ejemplos los tenemos muy presentes, y a ellos se refieren José Manuel Albares, Carlos Carnero y Antonio Villafranca, que hacen un recorrido por los países europeos cuyas políticas nacionales son políticas “europeas” aunque no sean “europeístas”.

Hay, por supuesto, ejemplos a nivel regional. El caso de Cataluña en España, con la huida hacia delante de seguidores del independentismo. Y hay un caso predominante a nivel nacional, el Reino Unido. La iniciativa de Cameron es otro escapismo ante la amenaza interna en su propio partido. El capítulo escrito por Juan Moscoso se refiere a esta cuestión, y, naturalmente, a las respuestas de Bruselas en un humillante Consejo Europeo para olvidar, o mejor, para no olvidar.

El pacto con Cameron no es solo una vía libre a sus exigencias, sino que afecta directamente al proyecto de la UE. Es una enmienda a la totalidad

al principio de *ever closer union*, solo explicable en una coyuntura –decisiones oportunistas, pues– en que la Unión Europea ha comparecido con todas sus debilidades. Tantas, que ha sido víctima de un obvio chantaje, cuyas consecuencias futuras no son fáciles de imaginar en estos instantes.

Hay que admitir que la UE se encuentra sumida en una encrucijada o desafío político de primera magnitud. Es más que una crisis económica, o de refugiados, o de seguridad. Estos son los efectos. Son muy graves, pero lo que los convierte en críticos es la no capacidad de la UE para dar una respuesta creíble a todos ellos.

Se podría dar esa respuesta. Se podría apostar por una política económica inversora –mucho más allá del desfalleciente Plan Juncker–, única forma de sacar del marasmo a una economía ahogada por la austeridad monolítica. Se podría establecer una política tributaria verdaderamente justa, que financiara tal política inversora y productiva. Pero no se hace.

Se podría, también, actuar como una comunidad formada por socios solidarios frente al drama de los refugiados. Se debería cumplir con el derecho internacional, con el Convenio de Ginebra y el Protocolo de Nueva York, con la Carta de Derechos Fundamentales de los Ciudadanos Europeos, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Pero no se cumple.

Se podría desarrollar una auténtica política de seguridad europea frente a amenazas que claramente desbordan la seguridad nacional. Pero tampoco hay una mínima cooperación o dirección unitaria ante el golpeo terrorista y la estrategia mortífera del Estado Islámico.

Todo ello nos aboca al nudo central que habría que romper para dotarnos de medios suficientes para responder a lo que los pueblos europeos demandan de la política: que se decidan medidas y que estas se apliquen.

Es, en última instancia, una crisis de políticas que obliga a hacer política. Es un problema institucional, cuyo trasfondo expone en este Informe Jonás Fernández, que nos conduce a las dificultades de acción del Parlamento Europeo o de la Comisión, cuando la voluntad política debería fortalecerlas.

Puede parecer un mantra cansino ese de “más Europa” en un momento en que las tendencias van en un sentido opuesto. No obstante, no debemos rendirnos a este cansancio. La crisis política de Europa no tiene su fundamento en la inutilidad de la UE, sino en la inexistencia de un liderazgo imprescindible, que sí se ha cuantificado, sin embargo, en otros terrenos como la lucha contra el cambio climático (Ana Belén Sánchez y Vicente Palacio). La crisis, o las crisis, que nos atenazan lo son de las políticas nacionales, descoordinadas y miopes. No de la aún demasiado ausente política europea.

La coyuntura política de los países europeos: entre las amenazas y las oportunidades

José Manuel Albares, Carlos Carnero y Antonio Villafranca

Cuando lo nacional no acaba de morir y lo federal no termina de nacer

Como cuando alguien tiene tan a la vista un objeto que incluso es incapaz de percibirlo, son numerosas las ocasiones en las que los análisis sobre la Unión Europea (UE) como construcción autónoma tienden a olvidar lo obvio: que sus decisiones y su desarrollo institucional y competencial guardan una relación directa con los cambios que experimenta la coyuntura de cada uno de sus Estados miembros.

Ha sido así siempre, como muchos ejemplos demuestran a lo largo de sus sesenta años de historia. Pero, paradójicamente, es ahora, en el momento en que la unión se ha profundizado políticamente como nunca y los perfiles federales empiezan a apreciarse nítidamente en su rostro, cuando los vaivenes de la situación política de sus estados miembros parecen sentirse con más fuerza, y no precisamente para bien.

Pueden buscarse varias explicaciones a ese hecho, entre las que cabría señalar las siguientes:

- La deriva intergubernamental activada durante la crisis favorece que los Estados traten de estar más presentes que antes de la misma en el proceso de toma de decisiones de la Unión.
- Los países miembros (28) son tan numerosos que necesariamente crece la disparidad entre sí en lo referido a historia reciente, funcionamiento del Estado, sistema de partidos, estructura económica, cultura y opinión pública.
- La inexistencia de un liderazgo europeo con una *autoritas* reconocida por todos los Estados miembros provoca que la multiplicación de nuevos cargos comunitarios no conlleve necesariamente una dinámica homogeneizadora de las voces nacionales.
- El surgimiento de fenómenos que provocan respuestas nacionales primarias termina

influyendo sobre los gobiernos a la hora de hacerse sentir en Bruselas: sean económicos y sociales (crisis, desempleo, desigualdad, inseguridad, inmigración) o políticos (nacionalismos, populismos).

- La progresiva desaparición en las prioridades de los Ejecutivos nacionales de conceptos tales como solidaridad y cohesión ve acrecentados sus efectos por la persistencia en la UE de zonas constitucionales en las que lo comunitario está poco enraizado o incluso es reversible.
- La existencia de gobiernos apoyados por partidos populistas y/o euroescépticos, que se deja sentir muy poco cuando las decisiones se adoptan por el método comunitario (más aún cuando se aplica el procedimiento legislativo ordinario) o en las instituciones más federales (Comisión Europea y Parlamento Europeo), se convierte sin embargo en una losa cuando lo intergubernamental continúa teniendo su lugar.

2015 ha traído cambios en la coyuntura política nacional de los países miembros, que ha impactado e impactará en la UE, teniendo en cuenta que esta tiene a su alcance limitados instrumentos a corto plazo para hacer frente a la situación.

Los partidos mayoritarios siguen siendo mayoritarios, pero no tanto como antes

Si evitamos que los árboles no nos dejen ver el bosque, comprobaremos que 2015 ha arrojado un balance claramente favorable respecto al peso de las ideologías tradicionales en los gobiernos de los Estados miembros de la UE.

En 25 de los 28 gobiernos de los estados miembros participan, en mayor o menor medida, formaciones pertenecientes a los populares, los socialistas y los liberales europeos.

Las únicas tres excepciones a esa regla son Grecia, Polonia y Reino Unido.

En ese último país, no obstante, conviene recordar que el Partido Conservador abandonó el Partido Popular Europeo (PPE) por razones tácticas relacionadas con su posicionamiento euroescéptico, pero manteniendo una identidad ideológica y política evidente con los miembros del PPE.

Además, en otros dos países toman parte o apoyan en el Parlamento, junto a partidos del PPE, otros de derecha radical: es el caso de Dinamarca, donde el Partido Popular Danés, de ultraderecha, fue la segunda fuerza con el 21 % de los votos, y de Finlandia, cuyo Ministro de Asuntos Exteriores pertenece a la derecha populista y eurofoba.

Tampoco podemos olvidar que en Hungría gobierna el FIDESZ, partido miembro del PPE, pero con posiciones claramente radicalizadas respecto a la línea media de esa formación.

Sin embargo, es preciso resaltar que tres de las ocho elecciones generales celebradas en 2015 han producido cambios muy significativos (Grecia, Dinamarca y Polonia), y las cinco restantes (Croacia, España, Estonia, Portugal y Reino Unido) han mantenido el cuadro mayoritario de los partidos tradicionales.

Más allá de los gobiernos, los porcentajes de voto de conservadores, socialistas y liberales siguen siendo muy considerables, si exceptuamos casos como Grecia o Polonia, donde la izquierda socialdemócrata ha sido prácticamente barrida del escenario político.

Las conclusiones, por lo tanto, son claras:

- Las familias políticas mayoritarias siguen siendo las clásicas en Europa desde hace décadas.
- No se ha registrado el adelantamiento deseado por los nuevos actores políticos a derecha o izquierda, salvo en contadas ocasiones.

- La mayoría política que gobierna la UE es, por lo tanto, la misma que lo hace en la mayor parte de los Estados miembros (como veremos más adelante).
- Aunque por una diferencia sensiblemente inferior a la de hace un lustro, la derecha sigue siendo la primera fuerza política en los Estados miembros, con los socialistas en segunda posición, a gran distancia del resto de fuerzas políticas.

En consecuencia, los países de la Europa comunitaria no han experimentado ni de lejos un cambio radical en su panorama de gobierno, aunque sí la aparición de nuevas fuerzas políticas al margen de las mayoritarias clásicas.

Ahora bien, los planteamientos radicales de los viejos o nuevos gobiernos y partidos de derecha extrema o izquierda radical están creando serios problemas en la toma de decisiones de la UE, desafiando los valores democráticos de la misma en algunos casos e interfiriendo en la gestión de desafíos tan centrales como la crisis de los refugiados y, a veces, condicionando o influyendo en las posiciones de los partidos democráticos y moderados.

Gobernar solos (cada vez menos) o acompañados (cada vez más)

En los Estados miembros de la UE se sabe bien que el tango es cosa de dos o incluso de más. 2015 arroja en ese sentido un balance contundente.

Actualmente, hay 21 gobiernos de coalición y seis en solitario, aunque en el caso de Dinamarca se trata de un gobierno minoritario que necesita sistemáticamente alianzas en el Parlamento. Queda por ver el caso de España, que, tras los resultados del 20 de diciembre, conduce necesariamente a un gobierno de coalición

o a un acuerdo parlamentario entre al menos dos partidos. España es, a día de hoy, el único país de la Unión Europea que no ha tenido nunca, aún, un gobierno de coalición.

La gran coalición detenta el poder en varios Estados centrales de la UE, tanto por su situación geográfica como por su relevancia política y económica: es el caso de Alemania y Austria. A ellos habría que sumar nuevos Estados miembros como Croacia. En otros, como Luxemburgo, esa fórmula es tan tradicional que casi se ha convertido en perpetua.

Diversos países han adoptado fórmulas de coalición protagonizadas por liberales y socialistas, dejando fuera a los conservadores. Al igual que los socialistas han quedado fuera del gobierno en Estados en los que los radicales de derecha han constituido gobiernos con los populares y otras formaciones o las han apoyado: Dinamarca y Finlandia.

Es evidente, no obstante, que los socialdemócratas, donde han podido, han optado por no quedarse en la oposición a pesar de no haber ganado las elecciones: Eslovenia, Estonia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo y Holanda.

También hay países en los que los socialistas han establecido coaliciones habiendo ganado los comicios: tenemos los ejemplos de la República Checa y de Italia.

Italia podría ser considerada una gran coalición, pero a medias, pues el Partido Democrático gobierna con una parte de lo que fue en su día Forza Italia, con el resto de la misma en la oposición.

Finalmente, Portugal tiene gobierno socialista en solitario tras una situación interesante: el partido conservador fue la fuerza más votada en las elecciones de noviembre de 2015, pero sin mayoría parlamentaria suficiente para formar un Ejecutivo. Los tres partidos de izquierda consiguieron juntos una mayoría absoluta de votos y de escaños. El partido conservador ofreció una

gran coalición a los socialistas, pero estos prefirieron establecer un acuerdo de investidura con los comunistas y la extrema izquierda gracias al que configuraron un Ejecutivo monocolor.

Curiosamente, el otro país ibérico, España, ha transitado por la misma vía: el Partido Popular (PP) fue la fuerza más votada en las elecciones de diciembre y propuso una gran coalición al Partido Socialista Obrero Español (PSOE), que este rechazó, para finalmente ser encargado de formar gobierno, abriendo a tal efecto negociaciones con los liberales, la extrema izquierda y los nacionalistas moderados.

No debemos olvidar que, tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, la UE está explícitamente gobernada por una gran coalición entre populares, socialistas y liberales. Explícitamente porque el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, reclamó su elección ante la Eurocámara presentando un programa negociado con esas fuerzas políticas que está aplicando con un colegio de comisarios constituido al 95 % por miembros de las mismas.

En ese sentido, el funcionamiento de la UE se ve objetivamente beneficiado si los gobiernos de los Estados miembros –luego presentes en el Consejo Europeo y el Consejo– responden a un esquema de gran coalición o, al menos, de coaliciones o gobiernos monocolors encabezados por partidos de las tres tendencias que dirigen políticamente Bruselas. Lo que, sin embargo, no conduce a un mimetismo exento de contradicciones y enfrentamientos, teniendo en cuenta que frecuentemente los intereses nacionales forman parte de una dinámica de toma de decisiones en la UE en la que no solo influyen las tendencias políticas.

El eje izquierda/derecha sigue vivo e importa

2015 ha visto nueve elecciones generales en la UE: Reino Unido, Finlandia, Dinamarca, Polonia, Estonia, Grecia, Portugal y España. En lo que llevamos de 2016 han tenido lugar dos, Irlanda y Eslovaquia.

En el eje izquierda/derecha, clave para decidir *a posteriori* mayorías y equilibrios en el seno del Consejo Europeo, cinco de esas elecciones se han saldado con una victoria de los partidos situados a la derecha. Se trata de la amplia victoria de los conservadores de David Cameron en el Reino Unido; de la mayoría absoluta obtenida en Polonia por el partido ultraconservador Derecho y Justicia; de Finlandia, donde el partido populista Verdaderos Finlandeses ha entrado en el gobierno en coalición con el centro-derecha tras los comicios del 19 de abril pasado; y de Dinamarca, donde en junio pasado el liberal Lars Rasmussen se convirtió en Primer Ministro con el apoyo de los populistas del Partido del Pueblo Danés; y de España, donde el 20 de diciembre el PP fue la primera fuerza política, con una exigua mayoría relativa.

En Estonia, las elecciones del pasado marzo dieron la continuidad al gobierno saliente de gran coalición entre centro-derecha y socialdemócratas.

En el otro lado del espectro político europeo, dos países han girado a la izquierda. Grecia, donde Alexis Tsipras, del partido Syriza, es el Primer Ministro, y Portugal, donde el socialista Antonio Costa está al frente de un gobierno monocolor, pero con el apoyo parlamentario explícito del Bloque de izquierdas y del Partido Comunista.

Si en España hubiera un presidente de izquierdas, el actual equilibrio izquierda/derecha podría modificarse sensiblemente en la UE. Sin

contar España, actualmente hay 12 presidentes de izquierda o centro-izquierda frente a 15 de derechas o centro-derecha. Los gobiernos de izquierda en la UE representan el 42 % de su población, frente al 58 % gobernado por fuerzas de derecha. Este porcentaje bajaría al 53 % si el gobierno de España pasa a la izquierda. Si introducimos la variable gobiernos de gran coalición, con ministros de izquierdas y de derechas, los porcentajes varían. Sin tener en cuenta a España, los países de gran coalición gobiernan al 33 % de la población europea, la izquierda el 36 % y la derecha el 31 %. Si en España se forma un gobierno de izquierdas, la población europea gobernada por esa tendencia pasaría al 42 % frente a solo el 28 % con gobiernos conservadores.

Por tanto, el posible cambio de gobierno en España tendrá necesariamente un impacto relevante en los equilibrios de Bruselas.

Quedan por resolver igualmente la formación de dos gobiernos, el de Irlanda y el de Eslovaquia, que han votado en 2016 y en los que la formación de los mismos se antoja compleja.

En Irlanda, los dos partidos que han gobernado en coalición los últimos cinco años, el centrista Fine Gael y el Partido Laborista, se han quedado conjuntamente a casi 30 diputados de la mayoría absoluta. A pesar de que el PIB de Irlanda aumenta más que ningún otro de la eurozona, ambos partidos han sido duramente castigados por los electores por las medidas de austeridad y recorte del gasto de la pasada legislatura. La caída ha sido especialmente significativa para el laborismo, que ha visto reducida su presencia a solo seis escaños, una sexta parte de los que tenía hasta ahora. Han subido significativamente tanto el otro partido que ha gobernado Irlanda tradicionalmente, el Fianna Fail, que ha doblado su representación, y los republicanos del Sinn Féin, que casi multiplica por dos su presencia parlamentaria con 22 escaños, tras

haber centrado su campaña en la lucha contra la austeridad, en vez de en sus reivindicaciones nacionalistas tradicionales. A la debilidad de los dos partidos tradicionales se ha sumado la llegada al Parlamento de partidos pequeños e independientes que complican mucho la formación de un gobierno. Si no se lograra, Irlanda tendría que repetir elecciones en septiembre.

En el otro país que ha celebrado elecciones hasta el momento, Eslovaquia, el panorama político resultante complica mucho también la formación de un nuevo gobierno. El Partido Socialdemócrata (SMER), hasta ahora en el gobierno, ha vuelto a ganar las elecciones, pero ha bajado de 83 a 49 diputados. En el nuevo escenario, el partido en el gobierno necesitaría el apoyo de al menos otros dos partidos para formar gobierno y, si fuera el partido de centro-derecha quien intentara formarlo, ese número ascendería a cinco.

Vuelven los fantasmas del pasado (I): nacionalismos y euroescepticismo

“Le nationalisme c’est la guerre”. Muchas veces se ha citado la frase del entonces presidente de la República Francesa, François Mitterrand, en su discurso ante el Pleno del Parlamento Europeo reunido en Estrasburgo en 1995.

Seguramente, al pronunciarla, Mitterrand pensaba en los nacionalismos que llevaron a la Guerras Mundiales y no en los pequeños nacionalismos europeos del siglo XXI. Entre otras cosas, porque hace veinte años estos últimos no se manifestaban de forma llamativa.

En 2015 solo un nacionalismo europeo ha hecho acto de presencia con relevancia: el catalán. Algunas fuerzas políticas de esa región española han tratado de iniciar un proceso declaradamente independentista al margen de la

Constitución que restableció la democracia en ese país en 1978.

Contra la opinión de las fuerzas política mayoritarias de España y sin contar ni siquiera con la mayoría del electorado en los comicios de septiembre de 2015, proclamados plebiscitarios por los independentistas, los nacionalistas extremos de Cataluña han tratado de abrir un proceso hacia la independencia que en pocos meses ha vivido un sinfín de vicisitudes y cuyo desarrollo es completamente incierto.

Es preciso señalar que el independentismo catalán tiene poco que ver con el escocés, tal y como los portavoces de este último se han apresurado a señalar y subrayar enfáticamente.

En efecto, el catalán busca la ruptura unilateral con la democracia española, mientras que el escocés lo planteó a través de un referéndum legal pactado con el gobierno británico que, finalmente, perdió. Además, preexisten diferencias jurídicas e históricas, como el hecho de que el Reino Unido no tenga una constitución escrita y, por tanto, no delimite nada respecto a la posibilidad de autodeterminación, o que Escocia fuera independiente durante siglos hasta 1707, lo que no fue nunca el caso de Cataluña.

Por supuesto, en 2015 siguen existiendo tendencias y pulsiones nacionalistas de carácter independentista en otros territorios de los estados miembros de la UE: Bélgica, Francia o Italia son algunos ejemplos. Pero en todos los casos de forma templada y sin objetivos a corto plazo. Nada que ver con la situación en Cataluña.

Lo más relevante de la misma en relación a la UE es que ha obligado a esta a pronunciarse en el único sentido que podía hacerlo: la independencia unilateral en la UE es imposible, entre otras razones porque el Tratado de Lisboa contiene el Artículo 4 (incluido por la Convención en la Constitución Europea y que ha permanecido literalmente en el tratado) que obliga a

Bruselas a respetar la organización constitucional y territorial de los Estados miembros.

En consecuencia, los independentistas catalanes se han topado en el rechazo europeo con el que ha sido probablemente el mayor argumento en contra de su proyecto separatista. Una “jurisprudencia” política que servirá en el futuro de aviso a navegantes para aventuras similares.

No hay duda, volviendo al Reino Unido, de que el nacionalismo escocés retomará su proyecto independentista si el referéndum sobre la permanencia británica en la UE arroja un resultado negativo. En ese caso, el cambio de situación en el país sería de tales consecuencias que Londres tendría que aceptar un nuevo referéndum que, con toda seguridad, daría esta vez un resultado favorable al sí.

En realidad, el caso del Reino Unido podría considerarse como una suerte de nacionalismo trufado de euroescepticismo, si tenemos en cuenta los argumentos populistas defendidos por los partidarios de su salida de la UE, entre los que se encuentran el UKIP y buena parte de los conservadores. El referéndum del 23 de junio de 2016, tras los acuerdos alcanzados por Bruselas con Londres, será un momento clave para comprobar si los sectores favorables a la permanencia en la UE son capaces de imponerse al discurso antieuropeo.

Pero también hay otro tipo que se ha manifestado en la UE a lo largo del 2015: el promovido por el discurso de las fuerzas populistas frente a Bruselas.

De Tsipras en Grecia a Orbán en Hungría, pasando por Kaczynski en Polonia y Marine Le Pen en Francia, los partidos extremistas han tratado de contraponer la soberanía nacional de sus países a las decisiones de la UE como argumento recurrente, presentando a la UE como un sujeto exterior que se inmiscuye en las decisiones de cada país de forma inaceptable, sea para

imponer políticas económicas, sea para distorsionar la estructura política correspondiente.

En todos los casos, la UE se ha mantenido firme en el ejercicio de sus competencias, pudiendo afirmarse que ha ganado el debate. El caso de Grecia es seguramente el más claro, con el acuerdo del 13 de julio entre Atenas y Bruselas y el posterior cumplimiento a rajatabla del mismo por parte del gobierno de Syriza.

El discurso nacionalista no parece haber aumentado el euroescepticismo a lo largo de 2015. De acuerdo con el *2015 Parlameter* elaborado por el Parlamento Europeo, en ese año se ha alcanzado un pico de encuestados que consideran que su país se ha beneficiado de pertenecer a la UE; de nuevo una mayoría cree que es más importante lo que une que lo que divide a los Estados miembros; y, finalmente, la UE es percibida como quien mejor puede responder adecuadamente a las consecuencias de la crisis económica y financiera.

Sin embargo, conviene no olvidar que los partidos populistas de derecha extrema han avanzado posiciones hasta el punto de formar parte de diversos gobiernos en los Estados miembros, u otros que han cosechado relevantes éxitos electorales hacen del antieuropeísmo uno de los ejes principales de su programa. Algo que debería llevar a los partidos mayoritarios a situar el discurso preeuropeo en la primera línea de su discurso y no, como sucede con demasiada frecuencia, a debilitarlo o esconderlo, teniendo en cuenta, por otra parte, que el euroescepticismo tiene una relación directa con factores tan objetivos y duramente presentes en la vida cotidiana como la crisis económica.

Tal como muestra la siguiente figura, a lo largo del periodo 2007-2014, las oscilaciones del PIB en los Estados miembros guardan una estrecha relación con el crecimiento del euroescepticismo a lo largo de los peores años de la crisis. Es

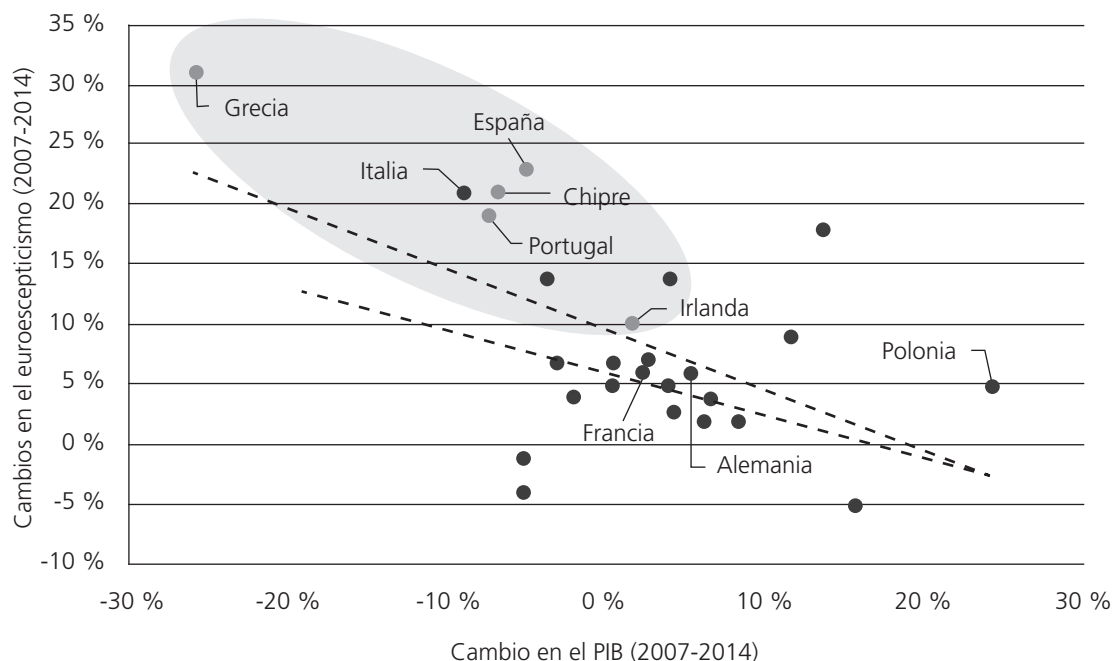
decir, neutralizar la desconfianza en la UE no es solo una cuestión de palabras, sino, ante todo, de políticas eficaces para fomentar el crecimiento y, en consecuencia, el empleo y la igualdad.

Vuelven los fantasmas del pasado (II): el populismo

El discurso populista –muchas veces ligado al nacionalismo y, desde luego, al euroescepticismo o directamente al antieuropeísmo– ha tenido en 2015 un buen año, a pesar de que las fuerzas políticas clásicas, como se ha señalado más arriba, hayan seguido siendo mayoritarias en gobiernos, parlamentos y opinión pública de los estados miembros de la UE. La crisis financiera y del euro unida a la llegada de refugiados ha dado alas a muchos de estos movimientos a lo largo de 2015 y 2016.

El populismo se ha manifestado a lo largo de ese año en tres grandes tendencias: por un lado, la derecha extrema o la extrema derecha; por otro, la extrema izquierda; y, al margen de esos dos campos, la ideológicamente no definida. De su desarrollo los casos más relevantes en los estados miembros de la UE han sido los siguientes:

- Alemania: la crisis de los refugiados ha propiciado el crecimiento del partido populista Alternativa para Alemania (AfD) y ha roto la excepcionalidad alemana respecto a sus vecinos de ser un país que no contaba con una fuerza populista antiinmigración. En marzo de este año, el AfD ha conseguido importantes resultados en las tres elecciones regionales celebradas donde, hasta ahora, no tenían representación: Baden-Wutemberg (15,1 % de los votos), Renania-Palatinado (12,6 % de los votos) y Sajonia-Anhalt (24,4 % de los votos). En las dos primeras regiones se han

El euroescepticismo y la crisis (2007-2014)

Fuente: elaboración propia del ISPI.

convertido en la tercera fuerza, mientras que en Sajonia-Anhalt han logrado ser segundos, sobrepasando al SPD. Esto supone que el AfD está presente ya en ocho de los 16 parlamentos regionales. Como efecto de estas elecciones, se produce una fragmentación y polarización política que conlleva, además, que en dos de esos tres estados se necesiten tres fuerzas políticas para formar gobierno.

- Austria: el Partido de la Libertad (FPÖ) obtiene su mejor resultado histórico en Viena en las elecciones municipales.
- Dinamarca: el Partido Popular Danés se convierte en la segunda fuerza en las elecciones generales, con el 21,1 % de los votos.
- España: Podemos se sitúa como tercera fuerza política tras presentarse por primera vez a unas elecciones generales.
- Francia: el Frente Nacional vence en la primera vuelta de las elecciones regionales.
- Finlandia: el partido Los Auténticos Finlandeses fueron la tercera fuerza más votada en 2015, con el 17,6 % del voto, y entraron en el gobierno de coalición formado tras las elecciones generales.
- Grecia: Syriza vence dos veces en las elecciones generales, ampliando su mayoría en la segunda convocatoria de las mismas en septiembre.
- Hungría: el gobierno de Viktor Orbán, que en materia migratoria cuenta con el apoyo del partido ultraderechista Jobbik, levanta una verja para impedir la entrada de refugiados y emigrantes y bloquea la norma para reconocer el matrimonio homosexual.

- Italia: los populistas se convierten en la segunda fuerza política en las elecciones regionales.
- Polonia: el Partido Derecho y Justicia (PiS) consigue mayoría absoluta, por primera vez para un partido tras la caída del muro de Berlín en ese país, en las elecciones generales, y adopta decisiones que provocan la apertura de un procedimiento de información según el llamado “nuevo marco del Estado de Derecho en la UE”, que podría conducir en última instancia, si se demuestra una amenaza para el mismo en Polonia, a la aplicación del Artículo 7 del Tratado de Lisboa.
- Reino Unido: el UKIP consigue el 12,6 % de los votos en las elecciones generales.
- Eslovaquia: el Partido Popular Nuestra Eslovaquia (LSNS), de extrema derecha, anti-europeo y anti-OTAN, logra el 8 % de los votos y entra en el Parlamento en las pasadas elecciones. Además, las formaciones que representan un voto protesta y antisistema han alcanzado el 30 % del voto total emitido.

En otras palabras, el discurso populista obtiene un considerable respaldo ciudadano en las urnas en un numeroso grupo de estados miembros de la UE. Sin embargo, conviene distinguir unos y otros populismos, tanto por su naturaleza como por sus propuestas y por las consecuencias de estas de llegar a aplicarse.

Parece evidente que, en términos de derechos y democracia, la preocupación se sitúa en el populismo de extrema derecha y derecha extrema, teniendo en cuenta que el núcleo de su discurso está dirigido contra el corazón de los valores europeos, empezando por el de no discriminación.

Si bien es cierto que la presencia de partidos de este tenor es altamente preocupante en países como Dinamarca y Finlandia, las principales decisiones de recorte de libertades han estado

protagonizadas por partidos de derecha extrema que gobiernan en solitario.

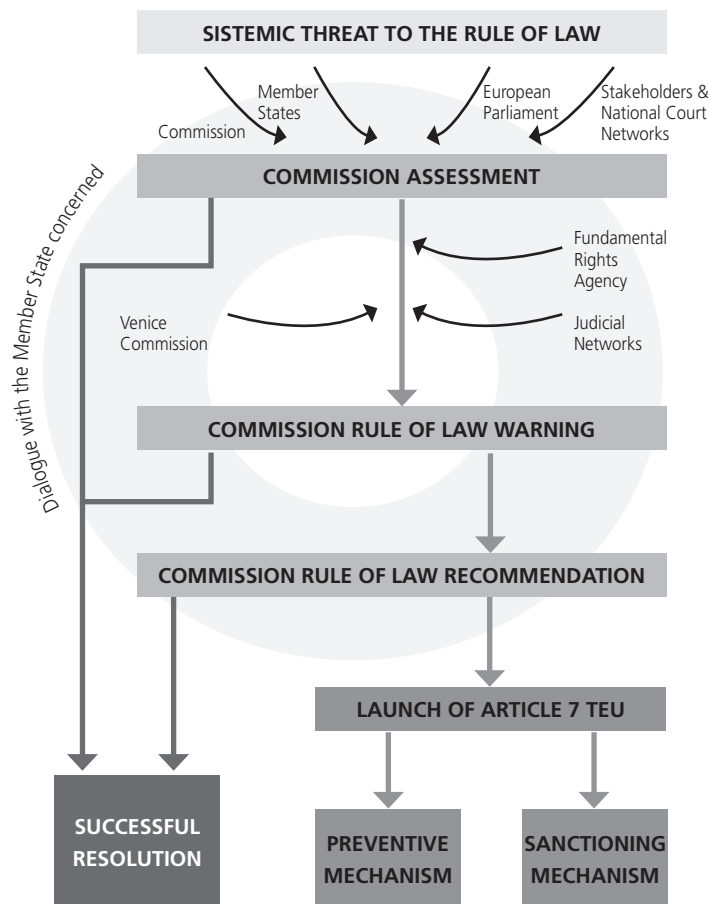
Es el caso de Hungría y de Polonia, con el agravante en el primero de que el FIDESZ pertenece todavía al Partido Popular Europeo, algo que debería llevar a una profunda reflexión de esta formación política sobre la flexibilidad de sus límites a la hora de aceptar o mantener en su seno a determinados partidos con el argumento de poder así influir en ellos más fácilmente para moderarlos.

Siguiendo la estela de Orbán, que llegó a modificar la constitución, el PiS de Jaroslaw Kaczynski y la Primera Ministra Beata Szydlo ha adoptado graves decisiones destinadas a impedir el funcionamiento normal del poder judicial y a controlar los medios de comunicación, chocando con el estado democrático de derecho y claramente contrarias a los valores de la UE.

Frente a tales actuaciones, la Comisión Europea ha puesto en marcha por primera vez un mecanismo de alerta temprana destinado a recabar información y opiniones de diferentes instancias a fin de constatar si en un país miembro se están registrando amenazas sistémicas al Estado de derecho con un doble objetivo: o bien forzar al gobierno de dicho Estado a negociar una solución satisfactoria que las elimine, o bien, en el peor de los casos, a activar el Artículo 7 del Tratado de Lisboa que contempla tanto un mecanismo preventivo como un mecanismo sancionador que, en ningún caso podría conllevar ni la expulsión de un socio ni la suspensión de su pertenencia a la UE, pero sí de sus derechos de voto.

Nuevos actores en la extrema izquierda (cuando nadie creía en ellos)

Como se señalaba anteriormente, se registran otros dos tipos de populismo en la UE: el que no

A rule of law framework for the European Union

Fuente: Comisión Europea.

tiene adscripción ideológica definida y el que se sitúa en la extrema izquierda.

El principal ejemplo del primero sería el Movimiento Cinco Estrellas de Italia, cuya conexión más relevante con los ejemplos del segundo (particularmente con el caso de Podemos en España) estaría en su rechazo de la “casta política”, sin mayor diferenciación entre partidos, acusando a esta de haber ocupado el estado construyendo un sistema generalizado de prebendas y corrupciones.

En cuanto a la extrema izquierda, los dos representantes únicos, más que sobresalientes, han sido Tsyryza y Podemos, el primero en el gobierno y el segundo en la oposición. Cabe señalar, además, que carecen de antecedentes lejanos o cercanos en la UE, teniendo en cuenta que no se reclaman abiertamente de la herencia de los partidos comunistas clásicos ni tampoco de los partidos verdes y no han tenido más ejemplo cercano que el pequeño repunte experimentado por la izquierda radical francesa

en los años noventa y principios de la década del 2000.

El discurso de ambos partidos se basa en una crítica radical de las políticas económicas y sociales “neoliberales” aplicadas por los partidos populares y los socialistas e impuestas por la UE, junto con una denuncia del comportamiento en el poder de esas dos fuerzas políticas, que llegan a considerar en realidad como una sola, calificada como *casta* (tomando la definición originalmente italiana) o como *búnker*. Con ese argumentario y al hilo de la crisis, ambas fuerzas políticas han conseguido en 2015 éxitos realmente significativos, aunque hayan terminado divergiendo en la práctica cotidiana.

Así, una vez en el Gobierno, Syriza pasó de provocar una auténtica crisis en la UE en el primer semestre de 2015 a terminar convirtiéndose en el principal valedor de un nuevo rescate económico de Grecia por parte de Bruselas sin solución de continuidad respecto a los anteriores, suscritos y aplicados sucesivamente por la izquierda socialdemócrata (PASOK) y la derecha clásica (Nueva Democracia), hasta el punto de convertirse finalmente el Ejecutivo de Alexis Tsipras en el destinatario de nuevas huelgas generales contra los recortes del gasto y las prestaciones públicas. En otras palabras, el populismo de izquierdas griego se ha transmutado en un partido de consignas radicales y decisiones tradicionales, dejando de ser un problema para la gestión de la UE.

Por su parte, Podemos propone un programa de reformas radicales en los gastos, ingresos y funcionamiento del Estado, señalando su posición contraria a la política económica de austeridad de la UE, pero nunca posicionándose formalmente como un partido euroescéptico y menos aún antieuropeo, formando grupo en el Parlamento Europeo con Syriza y los partidos comunistas clásicos o renovados. De hecho, su

cooperación con el PSOE en España es una realidad en niveles regionales y municipales e incluso ha estado encima de la mesa, al menos como hipótesis, en lo referido al nuevo gobierno de España tras las elecciones generales de 2015.

Los detonantes (I): la crisis

Ni el nacionalismo ni los populismos que han experimentado un auge en la UE hubieran sido imaginables sin la crisis y, sobre todo, sin la gestión de la misma en los países miembros.

Conviene recordar, en ese sentido, que ha sido la UE quien desde el inicio de la crisis en 2008 ha ido adoptando el mayor protagonismo en la respuesta a la misma, de forma que los Estados que la componen han sido percibidos por buena parte de la ciudadanía casi como malos ejecutores de las políticas dictadas o, mejor, impuestas por Bruselas.

De esa manera, la Unión ha sido identificada con la globalización que agredía vía crisis los derechos sociales y creaba desempleo, frente al reducto de seguridad tradicional que representaban los Estados miembros.

Evidentemente, si el resultado de la política económica europea hubiera sido positivo en términos de crecimiento y empleo, las consecuencias habrían sido diferentes. Pero la realidad es que la austeridad a ultranza ha sido la norma y con ella se ha confundido plenamente la UE.

De ahí que en los países que más han sufrido la crisis, como Grecia o España, el discurso del populismo de izquierda haya contenido siempre altas dosis de crítica hacia la UE —cuando no su descalificación directa— y una reivindicación constante de la “soberanía nacional” arrebatada por Bruselas.

En otro nivel, ello se ha dejado sentir también en el crecimiento electoral de la izquierda

no socialista (aunque no populista) de Portugal, reivindicativa de esa soberanía desde siempre.

En países más centrales de la UE, ese discurso también ha hecho mella, como en los casos de Alemania, Francia o Italia, por el crecimiento del paro o por la precarización del empleo.

En alguno de esos Estados y en otros muy desarrollados –países nórdicos, Finlandia, Holanda, etc.– se ha añadido un sentimiento egoísta de parte de la población, que se niega a compartir el bienestar con quienes no consideran como nacionales, es decir, con la inmigración.

En otras palabras, 2015, aun siendo considerado como un año de salida de la crisis, ha seguido registrando bajas tasas de crecimiento, un fuerte desempleo (en torno al 11 % en la eurozona) y un amplio empleo temporal que han servido de caldo de cultivo para el crecimiento del populismo y favorecido el euroescepticismo.

Los detonantes (II): los refugiados

2015 será recordado en la UE como el año de la crisis de los refugiados. La incapacidad de la UE para gestionarla ha provenido de la imposibilidad internacional para poner fin a la guerra en Siria, de la falta de previsión para calcular las oleadas humanas que esta provocaría, de la carencia de medios para afrontarla y de la insolidaridad de los Estados miembros para asumir los costes de hacerlo en consonancia con los valores europeos.

En esta crisis, además, estamos hablando de qué fue primero, si el huevo o la gallina. Es decir: de si los gobiernos de los Estados miembros adoptaron una posición nítidamente insolidaria frente al flujo de refugiados y con ello provocaron el crecimiento del discurso populista, racista y xenófobo, o de si adoptaron esa postura por

la previa existencia en sus países de tales corrientes de intolerancia, a fin de adelantarse a la crítica de las mismas, consiguiendo precisamente el efecto contrario: reforzarlas y asumir parte de su razonamiento.

Sea como fuere, está claro que en buena parte de los países miembros de la UE el nacionalismo y el populismo de la derecha extrema y de la extrema derecha se ha alimentado directamente de la crisis de los refugiados y de los errores de los gobiernos al encararla. Algo que, de no mediar remedio, seguirán haciendo durante 2016. La crisis de los refugiados ha jugado un papel añadido en los posicionamientos de muchos partidos europeos al espacio que ocupaba ya desde hace años la inmigración y muy especialmente la que proviene por vía marítima del Mediterráneo.

El cierre de fronteras entre muchos estados miembros, la construcción de muros (como el levantado por Hungría a lo largo de 175 kilómetros con Serbia), la puesta en cuestión de Schengen, las discusiones vergonzantes y la cicatería sobre las cuotas de refugiados a aceptar en cada país, el desencanche de casi todos los nuevos socios comunitarios de su responsabilidad frente al problema o, en fin, la apelación a la homogeneidad étnica o religiosa para justificar tal aproximación al problema, han sido en 2015 un magnífico combustible para los partidos que encuentran en el miedo y la frase gruesa su mejor programa electoral.

En ese sentido, cabe señalar las enormes dificultades políticas experimentadas por la canciller alemana, Ángela Merkel, al tratar de responder a la situación con una política de puertas abiertas que, ante todo, ha puesto de manifiesto –como las decisiones de otros muchos primeros ministros– una increíble tendencia al sálvese quien pueda de los Estados miembros tras sesenta años de construcción comunitaria.

En ese sentido, llama poderosamente la atención que muy pocos países de la UE hayan entendido y asumido las dificultades de los fronterizos (Grecia, Italia, entre otros) para gestión la situación y la ausencia total de propuestas nacionales para superar el Reglamento de Dublín con la creación de un auténtico marco de asilo y refugio europeos.

Los detonantes (III): el terrorismo

El terrorismo internacional –prácticamente el único que constituye una amenaza hoy en día para la ciudadanía y la democracia europeas– ha golpeado con brutalidad a los Estados miembros de la Unión en 2015: los terribles atentados de París, tanto en enero contra la revista satírica *Charlie Hebdo* como los indiscriminados de noviembre, fueron en 2015 el ejemplo más palpable de esa barbarie.

Junto a las instituciones de la UE, los Estados miembros respondieron con prontitud y eficacia a esa amenaza, que hizo vivir horas de tensión a diversas capitales, como Londres, Bruselas, entre otras muchas.

Sin embargo, los gobiernos de los Estados miembros –quizás con la excepción del francés– no introdujeron legislaciones restrictivas de los derechos y libertades en situaciones excepcionales de amenaza terrorista.

Ahora bien, los partidos populistas de derecha extrema y extrema derecha establecieron rápidamente un vínculo entre terrorismo, religión y refugiados a fin de provocar una espiral racista y xenófoba. Aunque no alcanzaron su objetivo, es evidente que sumaron este elemento a su estrategia de crecimiento en cuanto a argumentos y seguidores.

Aquí hay para todos: de la ausencia de una opinión pública europea a la ausencia de los actores sociales

El recorte de derechos y libertades, el nacionalismo y el populismo son también posibles por la desvertebración de las sociedades civiles.

En momentos de crisis y amenaza, la identificación grupal más allá de la racional y las soluciones fáciles y demagógicas pueden ganar terreno frente a las basadas en la ciudadanía y la democracia.

Por ello precisamente, a la debilidad de los partidos políticos tradicionales se ha sumado la de los actores sociales clásicos a la hora de abrir las puertas al avance de los planteamientos extremistas.

Y todavía más importante, ello ha sido posible por la inexistencia a estas alturas de una opinión pública europea capaz de pensar en conjunto sobre la base de los valores compartidos más allá de las fronteras nacionales.

Conclusión

Si las amenazas antes referidas se han hecho realidad a lo largo de 2015, no es menos cierto que la progresiva salida de la crisis, el pleno ejercicio de sus competencias por las instituciones comunitarias tras un lustro en vigor del Tratado de Lisboa y la mayoría política y social obtenida por populares, socialistas y liberales, es decir, por las fuerzas nítidamente europeístas, ofrecen la oportunidad de afrontar el nacionalismo y el populismo con el mejor de los instrumentos: la Unión Europea.

De nuevo, más Europa y mejor Europa deberían representar a su vez más democracia, más libertad y mejor calidad de vida para la ciudadanía. En ese sentido, el objetivo de construir una

Europa federal que culmine su unión política, económica y social es, seguramente, el antídoto más eficaz frente a las tendencias negativas que han reaparecido en 2015.

Para ello, el desarrollo de la coyuntura política en los Estados miembros será fundamental, porque, guste o no, la UE sigue siendo todavía jurídicamente una unión de Estados que tam-

bién debería serlo constitucionalmente de ciudadanos.

De no entenderlo así, 2016 y los años sucesivos podrían abrir dinámicas extraordinariamente preocupantes que parecían desterradas de la historia europea. Aunque, por ahora, la UE sigue siendo el conjunto más amplio y consolidado de países democráticos del planeta.

El Parlamento Europeo y su capacidad de impulso y control. La agenda política del Consejo Europeo y el Eurogrupo

Jonás Fernández Álvarez

Introducción

El diseño institucional del marco político de la Unión Europea (UE) sigue exigiendo de una labor de pedagogía ante la multitud de instituciones, oficiales u extraoficiales, y el abuso en los últimos años del método intergubernamental. Aun así, la UE presenta ya un diseño conceptual asimilable a cualquier democracia nacional, aunque con algunas diferencias que merecen ser presentadas.

Por su parte, el Parlamento Europeo, como expresión de la soberanía popular europea, realiza una labor central en el control de las instancias ejecutivas, así como en el proceso legislativo. Aun así, pervive en el imaginario colectivo un parlamento con escasas funciones, con áreas de intervención limitadas y con el lastre de la

ausencia de iniciativa legislativa. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la función del Parlamento se ha equiparado ya a la de cualquier instancia legislativa nacional, aunque con ciertas peculiaridades que se analizarán a continuación. En todo caso, la crisis económica de la eurozona ha conducido una parte sustancial de la integración experimentada en estos años fuera del método comunitario, con una presencia cada vez más acusada del Consejo Europeo y, por ende, del Eurogrupo. Todo ello ha reconfigurado el marco institucional.

En este artículo se presenta en primer lugar un breve resumen del cuadro político institucional de la UE, para situar correctamente la labor del Parlamento Europeo y su relación con la Comisión, pero especialmente con el Consejo y el Consejo Europeo. A continuación, se detalla

el aumento del peso de instituciones no oficiales de la UE, como el Eurogrupo, así como la relegación del Parlamento Europeo en las nuevas medidas de control de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. De algún modo, la relevancia ganada por el Parlamento con el Tratado de Lisboa se ha aminorado por el creciente uso del método intergubernamental en las decisiones de la pasada legislatura, si bien hay otros ejemplos importantes de su participación decisiva, especialmente en el ámbito de la unión bancaria. Más adelante, se plantean las dificultades efectivas del Parlamento para ejercer el control sobre el Eurogrupo o de la nueva política presupuestaria de la UE, para concluir con una breve reflexión sobre el camino a seguir en el inmediato presente.

El marco político e institucional de la Unión Europea

Mucho se ha escrito sobre las deficiencias democráticas del edificio institucional de la UE. La proliferación de nuevas instituciones confederales para la gestión de la crisis económica, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el peso creciente del Eurogrupo, un órgano no oficial, e incluso la confusión entre los nombres del Consejo y del Consejo Europeo complican, todo ello, la visualización del diseño institucional de la UE y el papel del Parlamento.

Para facilitar la aprehensión del marco político de la UE resulta conveniente realizar un simple ejercicio de análisis comparado de la democracia europea con el funcionamiento de la misma en los países de nuestro entorno. Esta comparación no aportará información adicional al avezado lector en cuestiones europeas, pero es una opción para reencontrarnos con Europa de una manera sencilla.

Todos los países tienen en su estructura institucional un jefe de Estado, responsabilidad que en ocasiones coincide con el líder del poder ejecutivo, como en Estados Unidos. Pero en otros países esta magistratura juega un papel político menor. En las monarquías parlamentarias europeas, el jefe de Estado es el rey o la reina de la nación, como en el Reino Unido o España, y su poder se circunscribe a campos de actuación muy acotados. También, en algunas repúblicas, esa jefatura del Estado dispone de unas prerrogativas menores, como en Alemania, Italia o Portugal, pero en otros países, como Francia, su poder es muy amplio. En todo caso, y con independencia de su poder, todos los países disponen de un jefe del Estado.

Por otra parte, todas las constituciones democráticas perfilan un poder ejecutivo encarnado en el gobierno y en su primer ministro o presidente. De nuevo, su poder varía especialmente en relación con la responsabilidad del jefe del Estado. En aquellos países donde el jefe del Estado tiene un papel menor, la labor ejecutiva recae con mayor fuerza en el gobierno, como en las monarquías parlamentarias. En otras ocasiones, el jefe del Estado ejerce una labor de dirección ejecutiva más sólida, como en Francia, donde el primer ministro obviamente tiene un papel menos relevante. Con todo, resulta sencillo visualizar ese juego de poder entre el jefe del Estado y el gobierno, junto a su primer ministro, donde la responsabilidad efectiva recae con mayor o menor fuerza en uno u otro.

Por su parte, la labor legislativa también presenta diferencias no menores entre los distintos países de la UE. La mayoría de las naciones cuentan con dos cámaras que comparten la responsabilidad legislativa y el control al poder ejecutivo. En algunos países federales existe un reparto competencial entre un parlamento elegido directamente por los ciudadanos, como

expresión de la soberanía nacional, y un senado bajo una representación territorial, que vela por los intereses de los Estados o regiones de la federación.

El ejemplo más sencillo posiblemente sea Alemania, que divide la labor legislativa entre el Bundestag, el parlamento elegido directamente, y el Bundesrat, el senado, conformado por los miembros de los ejecutivos de los Landers. En este último caso, los “senadores”, los ministros regionales, se reúnen *ad hoc* por áreas de interés para discutir las iniciativas legislativas ya aprobadas por el parlamento con incidencia directa sobre cuestiones territoriales, con un voto individual ponderado por la población de cada Lander. En otros casos, como España, el senado, aunque definido constitucionalmente como cámara territorial, *de facto* no tienen mayores poderes que la revisión adicional de la actividad legislativa, que puede ser modificada posteriormente en el congreso, y una capacidad de control al ejecutivo menor.

Sin pretender realizar un análisis profundo y con el simple objetivo de analizar de una manera más sencilla el diseño institucional de la UE, este retrato es suficiente para visualizar la labor legislativa y de control ejercida por el Legislativo, que en algunas ocasiones está repartida entre dos cámaras.

Pues bien, a partir de este sencillo modelo, con el que ciudadano está más familiarizado, se procede ahora a estudiar el funcionamiento de la UE con el propósito de exponer nítidamente el papel del Parlamento Europeo y del resto de instituciones comunitarias.

En primer lugar, la UE cuenta con una institución similar a la jefatura del Estado en cualquier democracia nacional, que se denomina Consejo Europeo. El Consejo Europeo, desde el Tratado de Lisboa, tiene una presidencia permanente que, en estos momentos, recae en el po-

laco Donald Tusk. En todo caso, a diferencia de los modelos nacionales, la jefatura del Estado no es un cargo unipersonal, sino que está conformado por todos los jefes de Estado o de gobierno de los 28 países miembros, dependiendo del diseño institucional de cada nación, a la luz del poder ejecutivo que recaiga bien en la más alta magistratura del Estado o en el primer ministro. La UE dispone de esa jefatura de Estado colegiada con un presidente permanente que retiene para sí parte del poder ejecutivo. Estaríamos ante una democracia donde la jefatura del Estado tiene un poder muy elevado, con un amplio espacio de actuación, especialmente en la iniciativa política.

En segundo lugar, toda democracia necesita de un poder ejecutivo con un primer ministro al frente. Esa institución es la Comisión Europea, presidida en estos momentos por Jean Claude Juncker y conformada por un “ministro”, un comisario, de cada Estado miembro. Al igual que en la mayoría de las democracias, el candidato a primer ministro es propuesto por el jefe del Estado, el Consejo Europeo, al Parlamento, institución que debe aprobar tal nombramiento. Obviamente, el mandato de la Comisión coincide con la legislatura parlamentaria y desde las elecciones de 2014, bajo una lectura europeísta del Tratado de Lisboa, la persona propuesta por el Consejo Europeo fue el candidato para esa responsabilidad del partido vencedor en los comicios.

Este proceso de elección fue un éxito político del Parlamento, dado que, hasta entonces, el candidato a presidente no era necesariamente propuesto con relación al resultado de las elecciones europeas. Tras este precedente, el Consejo Europeo ha visto limitada su capacidad de propuesta, atendiendo exclusivamente al resultado electoral, asimilando así ese proceso al de la mayoría de democracias nacionales.

En todo caso, la conformación del resto de la Comisión recae a medias en el presidente de esa institución, que en la mayoría de los países tiene potestad plena para nombrar a su gobierno, y en los Estados miembros, que son quienes proponen nombre al jefe del Ejecutivo. La exigencia de mantener un comisario por país ha perfilado este modelo de elección que, en todo caso, exige la aprobación uno a uno y en su conjunto por parte del Parlamento, después de unas exigentes comparecencias en las comisiones parlamentarias que les correspondan según la cartera a ocupar, donde los candidatos deben mostrar su capacitación profesional y específica. Es importante notificar la labor del Parlamento en ese proceso, en la medida en que en la mayoría de los países de nuestro entorno no ejerce ningún papel en la conformación del gobierno. De este modo, en el proceso de selección de los “ministros”, la responsabilidad de proposición se reparte entre los Estados miembros y el presidente de la Comisión y, además, el parlamento tiene un poder esencial de veto.

En tercer lugar y por último, la UE está dotada de dos cámaras legislativas, el Consejo, nuestro senado, y el Parlamento Europeo. Este modelo bicameral no es muy conocido por la ciudadanía y la confusión entre el Consejo y el Consejo Europeo es muy frecuente. Pues bien, en el procedimiento legislativo ordinario, los textos legislativos que emanan de la Comisión, a respuesta de peticiones expresas del Consejo Europeo pero a también a iniciativa propia, son trasladados simultáneamente al Parlamento y al Consejo, y ambas cámaras deben enmendar y aprobar ese proyecto de ley. Por una parte, el Parlamento discute la propuesta en el comité que corresponda y debe ser validada después por el pleno. Por otra, el Consejo, conformado por los ministros nacionales del asunto de interés que se trate debe generar su propio texto,

donde el voto de cada ministro se pondera por el peso de su población, al estilo del Bundesrat alemán. Los debates del Consejo son dirigidos por una presidencia semestral rotaria, ejercida por los gobiernos de los Estados miembros.

Una vez aprobado un texto en ambas cámaras se inicia el proceso de negociación entre ellas, que, bajo la asistencia técnica de la Comisión, deberá acabar con un acuerdo (o no) entre las partes, a revalidar de nuevo por el Parlamento y el Consejo. Este proceso de negociación se denomina, en terminología comunitaria, “trílogo”.

En todo caso, hay un parte de la legislación sobre la cual el Parlamento no tiene competencias, de modo que el trámite legislativo se concentra exclusivamente en el Consejo. Bajo este modelo, el Parlamento tiene una responsabilidad de consulta que debería ser atendida por parte del Consejo, si bien en estos momentos desconocemos en qué medida los Estados miembros responden ante las sugerencias parlamentarias. Con todo, el Tratado de Lisboa ha minimizado las materias sujetas al proceso de consulta y, por ende, fuera del proceso legislativo ordinario (desde 2014, las materias sujetas a codecisión han sido 274 y a consulta 73). Por otro lado, en algunas de estas materias, como las tributarias, el tratado exige la unanimidad del Consejo, y no su mayoría de reforzada, lo que supone que ni el Parlamento ni el propio Consejo tienen competencias singulares.

Con ese cuadro institucional, presentado de una manera sencilla, resulta más accesible interpretar la labor legislativa y de control del Parlamento, si bien existen otras complejidades que merecen ser analizadas para disponer de un marco global para entender en su conjunto el papel del parlamento.

Los cambios parainstitucionales de la pasada legislatura

Desde el inicio de la crisis económica y especialmente derivado de las decisiones que se fueron tomando, el marco institucional de la UE se ha ido deformando en algunos campos. Por una parte, ha habido un proceso de confederalización, lejos del sueño federalista, con un peso creciente del Consejo Europeo. Pero, también, y, sobre todo, en el ámbito de la regulación y supervisión bancaria, la UE ha caminado hacia una mayor *comunitarización*, dotándose de nuevas instituciones que, al igual que el Banco Central Europeo (BCE), ofrecen una naturaleza netamente federal. Ciertamente, si hemos de medir la fuerza de ambos vectores, el federalista no ha ganado tanta intensidad, pero en la actual legislatura el debate sobre cómo “europeizar” e institucionalizar algunas de las decisiones tomadas recientemente está ahora en la agenda política.

Empecemos, en todo caso, por el papel creciente del Eurogrupo, explicando en primer lugar su naturaleza. El Eurogrupo puede ser presentado como una institución satélite del Consejo, pero conformado por los ministros de Economía o Hacienda de aquellos Estados miembros que comparten la moneda de la UE, el euro. Esta institución no es un órgano oficial de la UE, sino simplemente un foro más o menos informal de los ministros *económicos* de los países del euro. Sus funciones no son legislativas, dado que éstas recaen en el Consejo, donde están presente todos los Estados miembros, pero tampoco son directamente ejecutivas en el marco de la UE, porque el Eurogrupo no es el Consejo Europeo. Es importante resaltar que el Consejo conformado por los ministros de Economía recibe el nombre singularizado de ECOFIN, que no debe confundirse con el

Eurogrupo. Por lo demás, la presidencia del Eurogrupo es ostentada por uno de los ministros de Economía de los miembros de la eurozona de manera no permanente, es decir, de modo *part-time*. Ciertamente, hasta el inicio de la crisis, este foro tenía un peso menor en el diseño institucional de la UE, dada su naturaleza *oficiosa*, pero en los últimos años su poder ha sido creciente.

La razón del aumento del poder político del Eurogrupo se encuentra en los paquetes de rescate que se han ido implementando en Grecia, Irlanda, Portugal, Chipre y España. Una buena parte de la financiación de esos rescates no ha transitado por los canales de las instituciones europeas, sino que fueron aportados directamente o a través de mecanismos creados *ad hoc* por los Estados miembros. De ese modo, en la medida en que no fueron las instituciones de la UE las que aportaron los créditos a esas economías, sino los países del euro a través de distintos fondos ante los riesgos para la moneda común de un potencial dominó de *defaults* soberanos, ha sido el Eurogrupo, como foro de esos ejecutivos, quien ha jugado el papel central.

Bajo ese prisma se crearon en 2010 con carácter temporal la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, con capital dispuesto por los Estados miembros de la zona euro, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, fondeado con emisiones de deuda garantizadas por la Comisión con su presupuesto. Después, en 2012 se creó el MEDE para establecer, en este caso sí, un fondo permanente para abordar procesos de rescate a Estados miembros y también para establecer una vía para la capitalización directa de entidades financieras. Para ello, se revisó el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para permitir potenciales rescates a través del MEDE y se creó el propio MEDE,

con un tratado suplementario firmado exclusivamente por los miembros de la eurozona. Obviamente, el presidente del Consejo del MEDE pasó a ser ocupado por el presidente del Eurogrupo, con un director general que gestiona la entidad.

De este modo, la financiación de los rescates no respondió al método comunitario, sino a la visión intergubernamental que inspiró las políticas contra la crisis económica, al menos, hasta mediados de 2012. La ejecución de esos rescates pasó a ser implementada por la *troika*: la Comisión por delegación de los Estados miembros, el Fondo Monetario Internacional (FMI) que aportó liquidez adicional y experiencia en gestión de crisis, y el BCE. El FMI no responde de sus actuaciones ante el Parlamento Europeo. El BCE lo hace solo parcialmente a través de un acuerdo interinstitucional que obliga a comparencias periódicas ante la cámara, informes anuales y respondiendo a preguntas escritas de modo permanente. Por último, el control que potencialmente se podría ejercer sobre la Comisión fue mucho menor, dado el complejo diseño institucional de los rescates financiados de una manera u otra por el Eurogrupo.

Por otra parte, los parlamentos nacionales desarrollaron parte de la labor de control en la medida que los Estados miembros aportaron financiación a esos fondos y, por ejemplo, el parlamento finlandés exigió a su gobierno que firmara seguros bilaterales con el Reino de España para viabilizar el rescate en el verano de 2012.

En todo caso, la dispersión de los ejecutores de los planes de rescate, junto a las distintas fuentes de financiación, han impedido hasta el presente un control efectivo por parte del Parlamento Europeo. Además, en la medida que el Eurogrupo es aún una institución informal, tampoco existían previamente protocolos de rendición de cuentas. De este modo, la

ausencia del método comunitario en todo este *iter* impidió que el Parlamento jugara un papel central en el diseño y control de las actividades del Eurogrupo, tanto en su funcionamiento ordinario como en su misión en los rescates de algunos Estados de la zona euro.

En otro orden de cosas, Europa ha avanzado también en cuestiones fiscales, pero lejos del modelo de rendición de cuentas ante el Parlamento, en un asunto central en cualquier democracia. Mientras los miembros de la eurozona impulsaron vías de rescate que han llegado a ser permanentes, la UE redobló a su vez el control sobre el margen de maniobra de las políticas presupuestarias de los Estados miembros. Este mayor control ha sido el coste a pagar a cambio de la implementación de rescates que, en principio, estaban prohibidos por los tratados y que hubo que reformar.

La UE ha aprobado dos paquetes legislativos conocidos como Six Pack (2011) y Two Pack (2013) que, sin pretender ahondar profusamente en ambas cuestiones, redoblan de manera notable el control presupuestario de los Estados miembros. Por ejemplo, los Estados deben ya remitir sus proyectos presupuestarios a la Comisión con anterioridad a su aprobación por sus parlamentos nacionales, y esta puede solicitar su revisión si considera que no cumplirán los objetivos de déficit acordados. Además, eleva el coste *ex post* de incumplir los objetivos, introduciendo multas automáticas y otorgando capacidad ejecutiva a la Comisión frente a los gobiernos nacionales para imponer medidas dirigidas a cumplir tales objetivos.

Pues bien, de nuevo el Parlamento que tuvo que tramitar y aprobar todas las iniciativas legislativas introducidas en ambos paquetes ha quedado relegado de la capacidad de un control efectivo de las actividades de la Comisión sobre estos asuntos. De este modo, aun cuando ha

habido avances en la federalización de las políticas fiscales de los Estados miembros, ese proceso se ha realizado sin una rendición de cuentas apropiada ante el Parlamento Europeo, asumido por la propia cámara en la pasada legislatura donde, por cierto, había una mayoría conservadora amplísima, reduciendo así la capacidad de presión del grupo de los socialistas y demócratas, más inclinado siempre a un diseño institucional federal y democrático.

En todo caso, además de estas novedades legislativas, todos los Estados miembros de la UE, con la excepción del Reino Unido y la República Checa, firmaron en 2012 el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria. Este tratado viene a complementar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, introduciendo un mayor control presupuestario y obligando a incorporar a la legislación nacional el principio de estabilidad presupuestaria. España abordó este requerimiento en el verano de 2011 a través de la reforma constitucional del artículo 135, adelantándose así a las exigencias europeas posteriores. La firma y transposición de este tratado a la legislación nacional es, por otra parte, condición necesaria para ser potencial receptor de financiación procedente del MEDE. De nuevo, esta reforma del marco institucional se realizó fuera del método comunitario, con la ausencia de dos Estados, y por consiguiente sin otorgar un poder adicional otorgado al parlamento europeo para su supervisión.

Por todo ello, en el último lustro la UE y, especialmente, la zona euro ha transitado por una vía intergubernamental, con un peso creciente del Eurogrupo, mayor poder de la Comisión sin control efectivo por el Parlamento Europeo y varios tratados firmados fuera del método comunitario. En todo caso, los cambios legislativos que ha impuesto esta revisión institucional no

tienen, probablemente, marcha atrás, pero el diseño político que se ha ido configurando debe revisarse para dotar de mayor legitimidad democrática a la propia Unión. En este sentido, en la presente legislatura se está impulsando una revisión de algunos de estos desequilibrios, que se comentan más adelante.

Sin embargo, no todo lo que se ha hecho en la pasada legislatura ha caminado por esa senda intergubernamental y reduccionista del papel de Parlamento. Probablemente, la unión bancaria lanzada por el Consejo Europeo de junio de 2012 supone un contrapunto y representa el punto de inflexión en la crisis de la eurozona. Ese compromiso con la unión bancaria y, por ende, con el futuro del euro permitió que Mario Draghi anunciara que haría todo lo que estuviera en su mano (y algunas medidas han estado en el límite de su mandato) para garantizar la integridad de la moneda de la UE. Ese paso y su desarrollo posterior, siguiendo el modelo de la única política económica ciertamente federal, la política monetaria, ha permitido recuperar cierta estabilidad a la zona euro, pasando ahora la responsabilidad para acabar de superar la crisis a la ejecución de la política fiscal.

La unión bancaria supuso la creación del Mecanismo Único de Supervisión, bajo la égida del BCE, siguiendo una única y común regulación bancaria, un Mecanismo Único de Resolución y el consiguiente Fondo Único de Resolución. El activismo legislativo que cristalizó este proyecto junto al papel clave del Parlamento, tanto en su tramitación como en la selección y control *ex post* ha supuesto un hecho fundamental en la mejora económica de la eurozona, siguiendo el método comunitario y con plenos poderes de supervisión por parte del Parlamento. Bien es cierto que el Fondo de Resolución está infradotado y aún no se dispone de un seguro de depósitos común, reglamento presentado ya

por la Comisión y ahora en la mesa de las cámaras legislativas con riesgos, por cierto, de bloquearse. Pero todo ello, y pendiente todavía de completar el modelo, suponen el mayor avance en una unión federal entorno a los países del euro que deberá ganar protagonismo en el presente y futuro de Europa.

Competencias parlamentarias en el trámite legislativo y de control

Más allá de estas idas y venidas del proyecto europeo en los últimos años, merece la pena detenerse en el poder del Parlamento Europeo, como institución federalizante de la UE y representante del *demos* europeo. Ciertamente, mucho se ha escrito sobre la naturaleza y las competencias del Parlamento, pero permítame el lector hacer un rápido repaso sobre los principales temas de interés.

Se ha detallado previamente el papel del Parlamento Europeo en el trámite legislativo, similar al de cualquier otra cámara legislativa en una democracia nacional. En todo caso, es cierto que el Parlamento sigue teniendo algunas lagunas en materia de competencias, especialmente en el ámbito tributario y fiscal. Sin embargo, la ausencia de competencia del Parlamento en estas materias es fruto también de la falta de la misma por parte del resto de las instituciones de la UE. De un modo general, se puede afirmar que solo el Consejo Europeo y, por ende, el Consejo es competente en materias tributarias, dejando al Parlamento una misión de consulta. Ahora bien, el Consejo exige la unanimidad de sus miembros en la toma de decisiones sobre esos mismos asuntos. Pues bien, la exigencia de unanimidad equivale *de facto* a la ausencia de competencias sobre medidas tributarias en el conjunto de la Unión. Si cualquier

decisión debe ser acordada por todos y cada uno de los gobiernos nacionales, hay que reconocer que no existe una competencia sita de manera particular en las instituciones de la UE. De este modo, ni el Consejo ni el Parlamento pueden acordar, como institución europea, ninguna política tributaria.

Por lo tanto, la falta de competencias del Parlamento sobre esta cuestión equivale al principio de unanimidad para la toma de decisiones por parte del Consejo. Así, no se puede hablar de un papel menor del Parlamento en los debates tributarios. Ahora bien, esto no es óbice para señalar uno de los más graves problemas de la actual UE, especialmente en el marco de la zona euro, que es carecer de un pilar fiscal. Por ello, más pronto que tarde, sería necesario revisar los tratados para permitir la toma de decisiones del Consejo Europeo y del Consejo por mayoría en esta materia y, por lo tanto, involucrar también al Parlamento en su faceta legislativa y de control.

Otro de los asuntos recurrentes sobre las deficiencias del Parlamento se centra en la ausencia de iniciativa legislativa. Todos los parlamentos nacionales ostentan esta capacidad, ahora bien, habría que preguntarse en qué medida los legislativos de los Estados miembros hacen uso de esta competencia. En España, aun cuando el Parlamento y el Senado tienen poder de iniciativa legislativa, no es menos cierto que esta competencia no suele ser utilizada. En la normalidad del trámite legislativo, es el gobierno quien asume esa competencia, dejando al Legislativo el debate, revisión y aprobación posterior.

En todo caso, es cierto que el Parlamento no ostenta plenamente esta prerrogativa, si bien, con el Tratado de Lisboa, eso ha variado sensiblemente. Por una parte, el Parlamento participa de la planificación anual y plurianual de la actividad legislativa, estando capacitado para

revisar la agenda planteada por la Comisión, al igual que el Consejo. Por otra parte, el Parlamento, por mayoría de sus miembros, puede exigir a la Comisión la presentación de un borrador legislativo sobre los asuntos que considere de interés, a través del artículo 225 del Tratado de Funcionamiento de la Unión. De este modo, aun cuando el Parlamento no es competente para preparar un borrador legislativo, sí se ha dotado de los instrumentos para disponer de una capacidad de iniciativa legislativa, en la que la Comisión juega el papel de redactora del texto a debatir. Esta capacidad se asimila así a la del Consejo Europeo, que siempre ha liderado la actividad legislativa, siendo la Comisión la encargada de preparar la versión inicial de esos proyectos.

En otro orden cosas, la capacidad de control del Parlamento sobre las instancias ejecutivas y otros órganos independientes es amplia y en algunas ocasiones más severa que la ejercida por las democracias nacionales.

En primer lugar, la capacidad de control parlamentario de la actividad de la jefatura del Estado del Consejo Europeo, se encuentra limitada. El Consejo Europeo, como órgano colegiado conformado por los jefes de Estado o de gobierno, no responde formalmente ante el Parlamento, sino de manera individualizada ante los distintos parlamentos nacionales. Ahora bien, desde la elección de una presidencia permanente del Consejo Europeo, el Parlamento puede realizar una labor de control sobre tal figura. De este modo, los miembros del Parlamento Europeo tienen la capacidad de interrogar por escrito al presidente del Consejo Europeo en las áreas de su actividad política personal, aunque no, como decíamos, por las decisiones colegiadas tomadas por el conjunto del Consejo Europeo. Esta diferencia sobre las actividades susceptibles de ser fiscalizadas ha

generado un problema severo de inseguridad jurídica y probablemente, solo el tiempo y el uso de esta prerrogativa irá definiendo mejor esa capacidad de control parlamentario.

En segundo lugar, el control del Parlamento sobre la Comisión es notablemente más robusto que en muchos de los Estados miembros. Por una parte, el proceso de configuración del Colegio de Comisarios ofrece al Parlamento una capacidad de veto sobre los candidatos desconocida en muchos países, en los que la configuración del gobierno es prerrogativa personal del presidente o primer ministro. Por otra parte, la división estricta entre el poder legislativo y ejecutivo en el diseño institucional de la UE, sin la necesaria configuración de una mayoría parlamentaria que sustente la acción de gobierno, permite al Parlamento una autonomía respecto del Ejecutivo, tanto en la tramitación de las iniciativas legislativas como en su capacidad de control.

Asimismo, el control sobre la actuación del Ejecutivo se produce a través de los debates en pleno y en las distintas comisiones parlamentarias, así como a través de la formulación de preguntas escritas y los canales oficiales de presión sobre el conjunto de la Comisión. En todo caso, esa independencia funcional de la Comisión y del Parlamento ha configurado un diseño institucional con una capacidad de rendición de cuentas y control infinitamente más elevada que en España, donde el gobierno cuenta siempre con una mayoría, más o menos estable, que le permite dirigir el trámite legislativo, y sufre un control, al menos por los diputados de esa mayoría, más leve que en el modelo europeo.

En tercer lugar, el Parlamento mantiene una relación estable con el Consejo como cámara legislativa territorial. Esta relación se establece en el marco de trabajo legislativo conjunto a través de los *trilogos*, pero obviamente no hay

ningún mecanismo de rendición de cuentas entra ambas cámaras. Los miembros del Consejo responden ante sus parlamentos nacionales y el trabajo del Parlamento Europeo ante los ciudadanos directamente. En todo caso, en los casos que siguen el procedimiento de consulta, el Consejo no tiene obligación alguna de notificar al Parlamento la toma en consideración o no de las recomendaciones emitidas por el propio Parlamento. Y esta laguna debería ser corregida con un seguimiento más estricto de las posiciones del Parlamento y, en su caso, con una revisión de los tratados que obligue, al menos, a emitir una respuesta por parte del Consejo mientras ampliamos el campo de actuación del trámite legislativo ordinario.

Por otra parte, el conjunto de instituciones independientes de la UE, desde el BCE, pasando por el Mecanismo Único de Supervisión y el de Resolución, los organismos supervisores como la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) responden directamente ante el Parlamento Europeo. Así, el BCE comparece de manera periódica en el Parlamento; además se elaboran informes anuales sobre la actuación del propio banco y está sujeto a un control adicional a través de preguntas escritas. Otros organismos supervisores reducen su rendición de cuentas a comparecencias ante el Parlamento, con mayor o menor grado de control en virtud de la naturaleza de la institución. En todo caso, este control por parte del Parlamento es similar al ejercicio por otras cámaras legislativas en cualquier democracia nacional. Sin embargo, el problema se encuentra de nuevo en el control de las instituciones intergubernamentales que no están integradas plenamente en el acervo comunitario. Así, la supervisión del Banco Europeo de Inversiones (BEI) es sustancialmente menor que la ejercida sobre el BCE y, en el caso, del MEDE, el control es nulo en estos momentos.

Los problemas del control parlamentario son mayores cuando discutimos el papel del Eurogrupo, los rescates financieros, la revisión del marco fiscal de la UE y, en general, todas aquellas cuestiones que han acentuado el perfil intergubernamental en la pasada legislatura. En todo caso, el poder creciente del Eurogrupo en el marco de la política de la zona euro ha perfilado una institución *de facto* que necesita un marco institucional bajo el prisma del método comunitario. Es cierto que el Parlamento acordó con el presidente del Eurogrupo la celebración de comparecencias periódicas, pero también lo es que el actual marco de relaciones no incorpora la posibilidad de realizar preguntas escritas para redoblar ese control u otras medidas. Ese problema de falta de institucionalización ha permitido que la negociación y seguimiento de los rescates haya estado fuera del campo de actuación del propio Parlamento, aun cuando este ha realizado varios informes sobre su implementación.

En la misma línea se encuentra el reforzamiento del papel de la Comisión en el seguimiento de la política presupuestaria de los Estados miembros, acordada vía regulación ordinaria, pero también a través de un tratado intergubernamental fuera del método comunitario. El actual modelo de Semestre Europeo, el marco que fiscaliza el comportamiento de los Estados, presenta una rendición de cuentas ante el Parlamento reducida.

En todo caso, en la presente legislatura se está intentando revertir parcialmente estos problemas de legitimidad democrática. Por una parte, se ha configurado un grupo de trabajo en el seno del Parlamento para elevar esa capacidad de supervisión, pero, sin duda, es todo muy insuficiente hasta que no se logre incardinar institucionalmente al Eurogrupo. Y, por otra, la Comisión ha revisado el papel del Parlamento a través de una reforma del calendario del

Semestre Europeo que permite una mayor interacción, pero de nuevo este cambio no es suficiente, aquejado de la ausencia de una auténtica política fiscal europea sujeta al control parlamentario, que se complementa con su aplicación Estado a Estado bajo la supervisión de los parlamentos nacionales. Es difícil que el Parlamento tenga un papel más relevante cuando de lo que se trata es de vigilar la actuación de los gobiernos nacionales en ausencia de una política fiscal plenamente europea. De algún modo, en estos momentos, la política fiscal europea es lamentablemente la suma de las directrices nacionales supervisadas por la Comisión.

Conclusiones

El Parlamento Europeo presenta algunas deficiencias, pero también importantes activos tanto en el ámbito legislativo como en su capacidad de control. Su campo de actuación en la tramitación legislativa en las materias económicas, aun cuando parezca limitada, engloba las mismas áreas que aquellas que no están sujetas a unanimidad en el Consejo, es decir las mismas sobre las que la UE no tiene competencias reales fuera del acuerdo de todos los miembros.

La iniciativa legislativa se encuentra algo amonada, pero puede solicitar a la Comisión el inicio del trámite legislativo de cualquier propuesta, al igual que el Consejo Europeo. En el campo del control, su actividad de supervisión sobre la Comisión es superior a la registrada, por ejemplo, en nuestro país, y además puede, con algunas indefiniciones, monitorear el trabajo del Presidente del Consejo Europeo, un examen sobre la "Jefatura del Estado" que no existe en otras jurisdicciones. En el mismo sentido, el Parlamento examina el trabajo de las instituciones independientes de la Unión y además juega un

papel esencial en la selección de los comités ejecutivos en muchas de ellas. En todo caso, los problemas más evidentes se centran en el reducido o nulo control de los organismos ajenos al constitucionalismo europeo, como el Eurogrupo, los fondos de rescate intergubernamentales, y el trabajo de la supervisión de la política fiscal de los Estados miembros.

Estas deficiencias son el resultado de las decisiones adoptadas en la legislatura pasada y deben ser revisadas en la actual, después del esfuerzo acometido en el Tratado de Lisboa para otorgar al Parlamento el papel central presente en cualquier democracia.

En este sentido, el Informe de los Cinco Presidentes (que se presenta en el capítulo *El desarrollo complejo de la unión Económica. El documento de los cinco presidentes* de Maria João Rodrigues, en este mismo libro) defiende la institucionalización del Eurogrupo con un presidente permanente que, en mi opinión, debería recaer en el Comisario competente en esta materia. Ese paso debería permitir una revisión global de la rendición de cuentas de esa institución, asemejando su funcionamiento al Consejo de Política Fiscal y Financiera presente en el ordenamiento legal español.

A su vez, el MEDE debería "europeizarse", incluyéndolo dentro del marco institucional comunitario, sujeto por lo tanto al control del Parlamento Europeo. En todo caso, el Parlamento debería profundizar en su capacidad de supervisión de los actuales rescates, otorgando un mayor peso político al grupo de trabajo constituido a tal efecto en el pasado mes de marzo. De hecho, el MEDE podría ser la base del Tesoro de la eurozona, presente en el Informe de los Cinco Presidentes, redoblando así la necesidad de constitucionalizar tal instrumento financiero.

Asimismo, la propuesta de la Comisión para elevar el papel del Parlamento Europeo en el

marco del Semestre Europeo no alcanza los estándares necesarios para otorgar una legitimidad democrática suficiente el proceso de monitoreo de los presupuestos nacionales. Por ello, el propio Parlamento aprobaba recientemente una posición común para revisar de nuevo su función institucional en todo el periplo de análisis y control radicados ahora, casi en exclusiva, en la Comisión Europea.

Sin duda, la necesaria incorporación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza al acervo comunitario, algo que debe acometerse antes de 2018, tal y como establece el propio acuerdo, podría dar pie a esa revisión con un mayor compromiso constitucional. Esa ventana de oportunidad podría ser la vía para conformar de nuevo un marco constitucional donde se ordene buena parte de los excesos cometidos en

la última legislatura, revisión que también plantea de algún modo el Informe de los Cinco Presidentes.

En fin, el último lustro ha supuesto un salto cualitativo enorme en la puesta en común de las políticas económicas, especialmente en el seno de la zona euro. Ese paso se dio con un cierto desorden institucional que ha dificultado los mecanismos de coordinación y supervisión por parte del Parlamento Europeo, dejando estrecho el margen de actuación ampliado sobre el pasado del Tratado de Lisboa. En todo caso, aun se puede explotar el propio tratado para redoblar el papel del Parlamento, pero más pronto que tarde será necesario su revisión para dar coherencia democrática a todo este proceso de integración acelerada, aunque insuficiente y parcial, de la eurozona.

Política monetaria y economía productiva en la eurozona

Adrian Zelaia y Carlos Trias Pintó

Introducción

A partir de 2014 se hacen manifiestamente públicos datos reveladores sobre lo que está sucediendo en el conjunto de la política de inversión de la Unión Europea (UE). Una política cuyo esfuerzo fundamental, desde el punto de vista político y mediático, está claramente centrado alrededor del Plan de Inversión para Europa, comúnmente conocido como Plan Juncker. La práctica simultaneidad en el tiempo de la puesta en marcha de este plan y de los programas de expansión monetaria a largo plazo impulsados por el Banco Central Europeo (BCE), nos lleva a unas cifras que, cuando menos, podemos empezar calificando como “sorprendentes” (**Gráfico 1**).

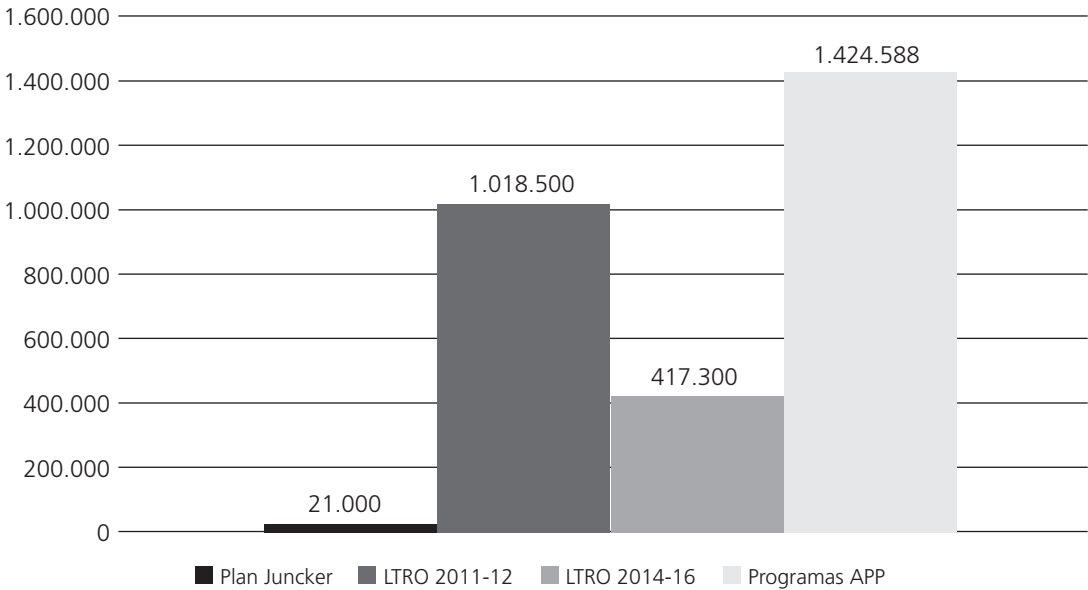
El extraordinario contraste entre las cifras del que consideramos como “gran esfuerzo” de la UE en materia de impulso de la inversión productiva –Plan Juncker– y los recursos a largo plazo entregados durante estos años al sistema bancario es, en principio, llamativo. Si partimos de las cifras del gráfico anterior, nos encontramos con que los recursos destinados a la expansión monetaria a largo plazo han sido

136,2 veces superiores a los destinados al Plan Juncker¹.

Si se prefiere, podemos comparar estas cifras con el producto interior bruto (PIB) de la eurozona en 2014 (19 estados) en la **Tabla 1**.

A partir de este dato, determinados agentes de la economía productiva europea han empezado a hacerse preguntas. La primera de ellas es la de hasta qué punto podemos decir que la política de impulso de la economía real y la política de expansión monetaria no tienen nada que ver entre sí. Aparentemente, en ambos

¹ En su reunión del día 10 de marzo de 2016, el Consejo de Gobierno del BCE adoptó algunos acuerdos de relevancia con respecto a la continuidad (e incluso reforzamiento) de los programas de expansión monetaria. Entre ellos: “Las compras mensuales en el marco del programa de compras de activos se incrementarán hasta 80 mm de euros a partir de abril. [...] Los bonos denominados en euros con calificación de grado de inversión emitidos por sociedades no pertenecientes al sector bancario establecidas en la zona del euro se incluirán en la lista de activos admisibles para las compras periódicas. [...] A partir de junio de 2016 se ejecutará una nueva serie de cuatro operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO II), todas con vencimiento a cuatro años. El tipo de interés en estas operaciones podría ser tan bajo como el aplicable a la facilidad de depósito”.



Fuente: Comisión Europea, BCE, EKAI Center. Datos actualizados el 31/01/2016.

Gráfico 1. Plan Juncker y programas de expansión monetaria a largo plazo (millones de euros)

casos estamos haciendo referencia a recursos públicos canalizados hacia la economía europea. Si esto es así, la cuestión clave a plantearse es la de cuáles son las razones de que expansión monetaria y política de inversiones se examinen de forma tan diferenciada como para situarnos ante cifras tan llamativas como las que recogemos en el gráfico anterior.

Este contexto es ciertamente digno de atención, sobre todo por el hecho de que ni responsables públicos ni expertos ni medios de comunicación se han molestado en explicar por qué ante las impresionantes cifras destinadas hacia

la economía europea a través de la política monetaria, la política de inversión se obsesione con la captación de unos recursos presupuestarios comparativamente mínimos y, más aún, el discurso político de nuestras instituciones se articule alrededor del supuestamente extraordinario esfuerzo que estamos realizando a través del Plan Juncker, mientras nos olvidamos de qué es lo que está sucediendo con más de 2,8 billones de euros canalizados por la política monetaria.

El discurso habitual es, aparentemente, simple. Se parte de dar por hecho que política monetaria y política de inversión carecen de

Tabla 1. PIB de la eurozona en 2014		
	Importe (millones de euros)	% s/PIB eurozona 2014
Plan Juncker	21.000	0,2 %
Programas de expansión monetaria	2.860.388	28,3 %
LTRO 2011-12	1.018.500	
TLTRO 2014-16	417.300	
Programas APP	1.424.588	

Fuente: Comisión Europea, BCE, EUROSTAT, EKAI Center.

interrelación directa y que, por lo tanto, deben ser analizadas de forma claramente diferenciada.

Sin embargo, el análisis de los objetivos y los instrumentos de la política monetaria revela con claridad que esto no es –o no debe ser– así. Como veremos, la focalización de los objetivos de gestión de la oferta y de la demanda de dinero es intrínsecamente inseparable del impulso de la economía real y productiva. Y ello obliga a los expertos a explicar con total claridad y transparencia si la política monetaria puede o no gestionarse de una forma más eficiente desde la perspectiva de la economía productiva europea. Teniendo en cuenta la dimensión de los recursos implicados, ello obliga también a agentes políticos y responsables públicos a un rápido reposicionamiento. Si, como todo parece indicar, la política monetaria puede ser gestionada de una forma sensiblemente más eficiente y que evite la dilapidación de nuestros recursos, entonces la clase política europea debe actuar de inmediato.

La economía real como destino de la política monetaria

Política monetaria y política de inversión

En círculos académicos y también en círculos políticos es habitual analizar y gestionar la política monetaria y la política de inversión como si fueran ámbitos radicalmente independientes.

Sin embargo, parece evidente que, en ambos casos, nos estamos refiriendo a la inyección de dinero público en la economía. De ahí que la dialéctica habitual, en conversaciones informales, comentarios en los medios de comunicación, etc., interprete tanto las políticas de impulso de la inversión como las políticas monetarias expansivas como “políticas de estímulo” o “políticas de reactivación”.

Sin embargo, cuando se interpela a los gestores o responsables del BCE sobre su potencial papel en la política de inversión, la respuesta sistemáticamente recibida es siempre la misma: “nuestra responsabilidad no es la política de inversión sino la política monetaria y no podemos salirnos de este marco que nos impone el Tratado de la Unión Europea (TUE)”. Respuestas similares son habituales también en otros ámbitos institucionales o académicos.

Es evidente que entre política de fomento de la inversión y política monetaria existen diferencias estructurales sustanciales, que bien pueden sintetizarse en dos ámbitos fundamentales:

- En cuanto al origen de los recursos utilizados.
- En cuanto a la finalidad de la inyección de estos recursos en la economía.

Desde la perspectiva del origen de los recursos, mientras en el caso de la política monetaria nos encontramos con “nuevos” recursos financieros creados por el propio Estado, con base en la potestad de creación de dinero atribuida en concreto a la autoridad monetaria, en la política de fomento de la inversión se trata de recursos presupuestarios de distintas entidades públicas, captados habitualmente a través de la recaudación de impuestos o de la emisión de deuda.

En cuanto a la finalidad de la inyección de estos recursos en la economía, en el caso de la “política de fomento de la inversión” se trata precisamente de impulsar la inversión privada o pública en el conjunto de la economía, casi siempre a través de la concesión de créditos o avales. Por el contrario, en la política monetaria, el objetivo básico establecido en el TUE es incidir en la oferta y demanda de dinero con el fin de mantener la estabilidad de precios.

Sin embargo, ya hemos indicado cómo el lenguaje habitual relaciona directamente las decisiones expansivas de la política monetaria con “el impulso de la actividad económica”, “la

reactivación”, la lucha contra el desempleo, etc. El hecho de que no sea así desde una perspectiva normativa no impide que académicos o responsables políticos utilicen con asiduidad este lenguaje que incluso, en ocasiones, es utilizado también por los propios responsables de la política monetaria europea.

Es esencial, en primer lugar, clarificar el significado real del estrecho marco conceptual que para la política monetaria establece el TUE. Qué debemos entender por estabilidad de precios y qué debemos entender por una política monetaria destinada a este fin. Y, a partir de esta clarificación, centrar el análisis en la mayor o menor confluencia entre política monetaria y política de impulso de la inversión, tanto en cuanto a los instrumentos a utilizar como en cuanto a la posible compatibilidad o complementariedad de sus respectivos objetivos.

El Tratado de la Unión Europea

Aunque, en términos generales, es habitual aludir a que la finalidad del BCE y del Eurosistema o del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) es gestionar la política monetaria de la eurozona, el TUE es un tanto más preciso.

En efecto, el TUE distingue entre “el objetivo principal” y “las funciones básicas” del SEBC. El apartado 1 del artículo 127 establece que el “objetivo principal” del SEBC será “mantener la estabilidad de precios”. Se trata de la afirmación de mayor trascendencia que, en este sentido, realiza el conjunto del artículo 127 y que, posiblemente, constituye –aparentemente– el obstáculo fundamental para una mayor relación estructural de la actividad del Eurosistema con la economía productiva de la eurozona.

Sin embargo, el propio apartado 1 del artículo 127 establece a continuación que “Sin

perjuicio de este objetivo, el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea”. Y se añade a continuación que “El SEBC actuará con arreglo al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia, fomentando una eficiente asignación de recursos de conformidad con los principios expuestos en el artículo 119”.

Si tenemos en cuenta todo ello, podemos decir que los objetivos del SEBC según el TUE pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Objetivo principal: **estabilidad de precios.**
- Objetivos de la unión recogidos en el artículo 3 del tratado.
- Principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia.
- Eficiente asignación de recursos.
- Principios del artículo 119 del tratado (coordinación de las políticas económicas de los estados miembros, mercado interior, finanzas públicas y balanza de pagos estable).

En definitiva, parece claro que la finalidad prioritaria de la actividad del Eurosistema, según el TUE, es la política monetaria entendida como “mantenimiento de la estabilidad de precios”.

Este es precisamente el marco delimitador que el tratado establece para las operaciones del BCE y del Eurosistema. Así nos lo explica de forma precisa el Abogado General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en cuya opinión del 14 de enero de 2015 se indicaba lo siguiente:

- “130. [...] si una medida pertenece a la categoría de instrumentos que la ley prevé para la aplicación de la política monetaria, hay una presunción inicial de que tal medida es el resultado de [...] la política monetaria [...] una presunción que puede ser anulada si [...] la medida persiguiera objetivos distintos

de los específicamente listados en los artículos 127.1 TFUE y 282.2 TFUE”.

- “132. [...] para que una medida del BCE forme realmente parte de la política monetaria, debe servir específicamente al objetivo prioritario de mantener la estabilidad de precios y debe además adoptar la forma de alguno de los instrumentos de política monetaria expresamente previstos para ello en los Tratados y no ser contraria al requerimiento de disciplina fiscal y al principio de que no se produzca una responsabilidad financiera compartida”.

Por lo tanto, parece claro que las operaciones del Eurosistema deben cumplir estos requisitos:

- Tener como objetivo la estabilidad de precios (los objetivos del artículo 3 del tratado únicamente en un segundo plano).
- Adoptar la forma de uno de los instrumentos de la política monetaria (creación o destrucción de dinero a través de la compra y venta de instrumentos financieros o de operaciones de crédito).

Con este punto de partida, nos interesa precisar hasta qué punto esta finalidad del tratado es o no un obstáculo para vincular la actividad del Eurosistema con la economía productiva de la eurozona.

La estabilidad de precios como objetivo del Eurosistema

Parece claro que, de acuerdo con el texto del TUE, la estabilidad de precios debe ser el objetivo prioritario de la actividad del Eurosistema.

Conviene, por lo tanto, clarificar qué es la “política de estabilidad de precios” desde la perspectiva del Eurosistema. De acuerdo con el Tribunal de Justicia de la UE, debemos considerar

como “política de estabilidad de precios” la “lucha contra la inflación”. Sin embargo, la interpretación habitual de este objetivo por parte del BCE es, de hecho, sensiblemente distinta. De acuerdo con el BCE, debemos considerar como “política de estabilidad de precios” tanto la “lucha contra la inflación” como la “lucha contra la deflación”, con el objetivo de mantener la inflación “por debajo pero cerca del 2 %”.

Con independencia del análisis del origen y las consecuencias de esta interpretación extensiva del concepto de estabilidad de precios por parte del BCE, lo que nos interesa en este momento es destacar cómo se consigue este objetivo. Es evidente, por un lado, que los instrumentos básicos de la política monetaria son, en último término:

- Los tipos de interés básicos definidos por el BCE.
- La creación o destrucción de dinero por parte del Eurosistema. Una creación o destrucción de dinero que se supone que debe estar finalmente destinada a incrementar o reducir la oferta monetaria.

Como es sabido, tanto la gestión de los tipos de interés básicos como la creación o destrucción de dinero por parte del BCE actúan fundamentalmente de forma indirecta sobre la oferta de dinero y, a través de ella, sobre la estabilidad de precios.

Parece claro que la gestión de los tipos de interés básicos tiene como objetivo incidir en la oferta de dinero a través del crédito bancario. Una reducción de tipos de interés básicos tiende a impulsar el crédito bancario y un aumento de los tipos de interés básicos tiende a contraer el crédito.

El carácter indirecto es también evidente en la creación y destrucción de dinero por parte del Eurosistema. Su efecto directo es aumentar y reducir la “base monetaria”. Pero la “base

monetaria” solo tiene una incidencia menor en la oferta de dinero. El efecto fundamental de la creación y destrucción de dinero solo se consigue en la medida en que esas modificaciones en la base monetaria –en el dinero directamente creado por el BCE– se transforman en modificaciones en la oferta monetaria. Y ello solo se produce a través de su impacto en el impulso o contracción del crédito bancario.

Los recursos aportados al sistema bancario por el BCE son utilizados por las entidades financieras para incrementar el volumen de créditos a la economía europea. Este proceso es considerado por algunos como “creación de dinero” por parte del sistema bancario y por otros como un “aumento de la velocidad de circulación del dinero”. De cualquier forma, es el crédito bancario el instrumento básico para la transformación de la base monetaria en la oferta de dinero en el conjunto de la economía.

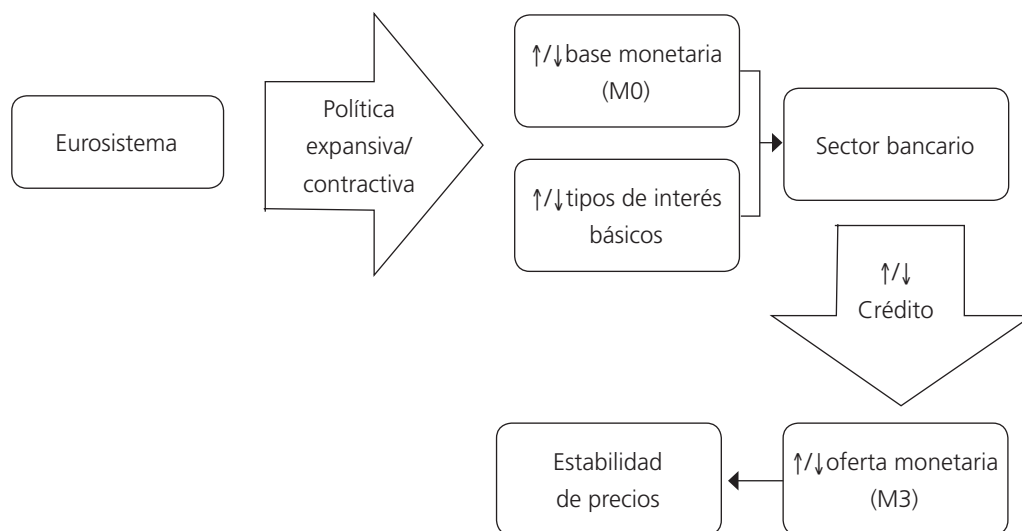
Este mecanismo de transmisión de la política monetaria lo podemos reflejar en el **Gráfico 2**.

De esta forma, parece evidente que la política de “estabilidad de precios” desarrollada por los bancos centrales actúa básicamente a través del crédito bancario y, por lo tanto, es también evidente que el crédito bancario no solo no es ajeno a la política monetaria, sino que es intrínseco a la misma.

Base monetaria, crédito y oferta monetaria

La realidad económica acredita la directa relación entre crédito bancario y oferta monetaria, siendo esta última, como sabemos, el objetivo básico de las actuaciones de los bancos centrales en general y del BCE en particular puesto que, lógicamente, la estabilidad de precios está directamente relacionada con el equilibrio entre oferta y demanda de dinero.

Como vemos en base a los datos históricos (**Gráfico 3**), la oferta de dinero (M3) en la eurozona y el crédito bancario siguen una evolución claramente paralela.



Fuente: EKAI Center.

Gráfico 2. Del Eurosistema a la estabilidad de precios

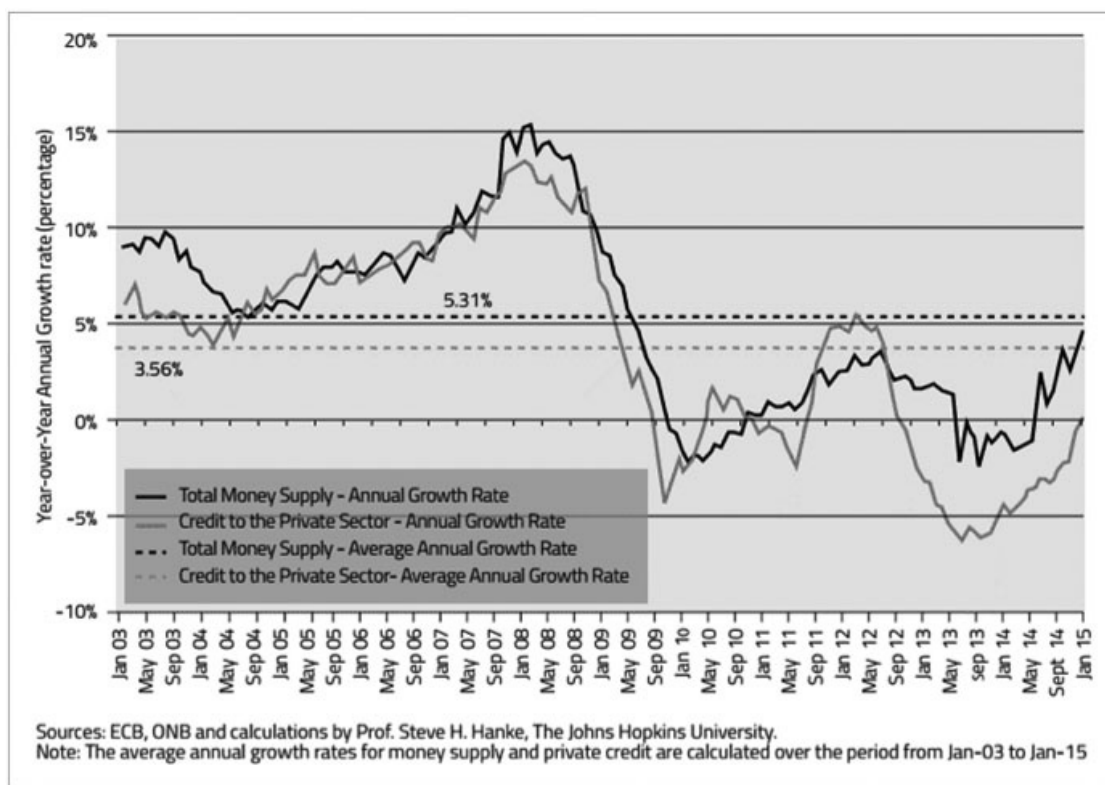


Gráfico 3. Oferta monetaria de la eurozona (M3) y créditos al sector privado

Esta evolución paralela del crédito y de la oferta monetaria no está relacionada con alguna característica específica de la política monetaria de la eurozona. Podemos comprobar que efectos equivalentes se producen también en otro tipo de economías tan dispares como las de Estados Unidos y China (**Gráfico 4**).

Al contrario, por las razones que ya hemos expuesto, la relación entre la base monetaria (M0) y la oferta monetaria (M3) es solo indirecta (**Gráfico 5**).

Y, por las mismas razones, vemos cómo la relación entre la Base monetaria y el crédito al sector privado es también claramente indirecta (**Gráfico 6**).

En efecto, lo sucedido durante esta crisis económica nos revela con claridad que incrementar la base monetaria no supone en absoluto una garantía de incrementar ni el crédito ni la oferta monetaria.

Esta argumentación es también aplicable a la gestión por parte del BCE de los tipos de interés. De nada sirve que el BCE reduzca o incremente los tipos básicos si ello no se transmite a la actividad que los bancos desarrollan como prestamistas y genera como consecuencia un incremento o reducción del crédito bancario. Como sabemos, solo este incremento o reducción del crédito bancario supone a su vez un incremento o reducción equivalentes de la oferta monetaria.

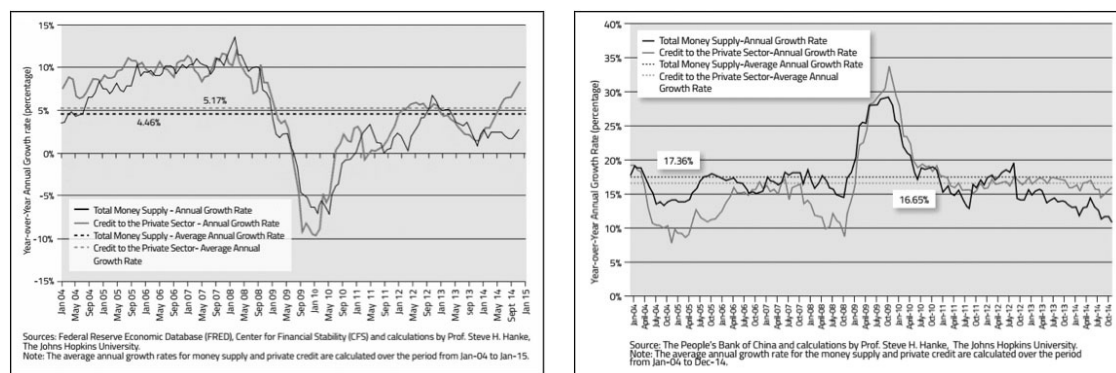
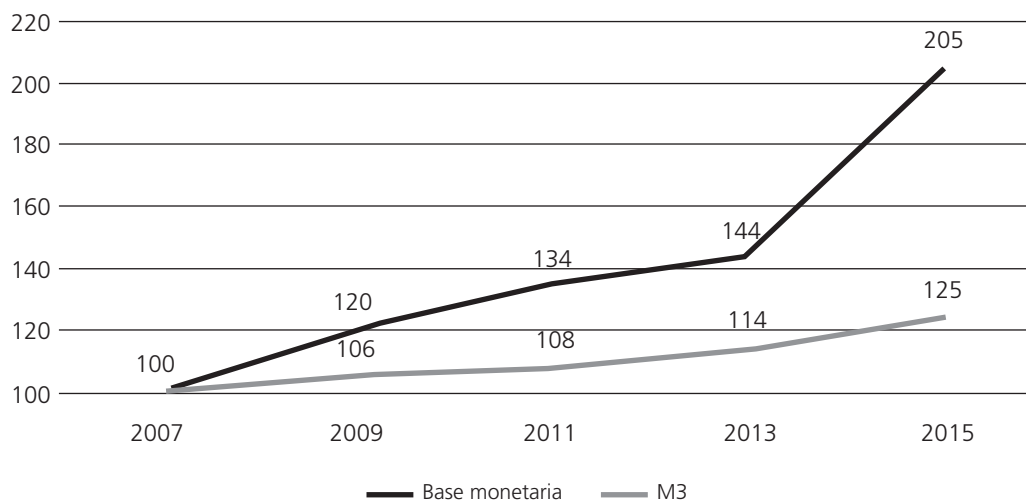


Gráfico 4. Oferta monetaria de Estados Unidos (M4) y China (M2) y créditos al sector privado.

Como vemos, la política monetaria no es solo una cuestión de proveer o retirar recursos financieros del sector bancario o financiar a este sector en condiciones más o menos favorables. Estas actuaciones son solo instrumentos intermedios destinados a una finalidad. La verdadera finalidad de la política monetaria es, como sabemos, conseguir que el sector bancario incremente o reduzca el crédito a la economía real en

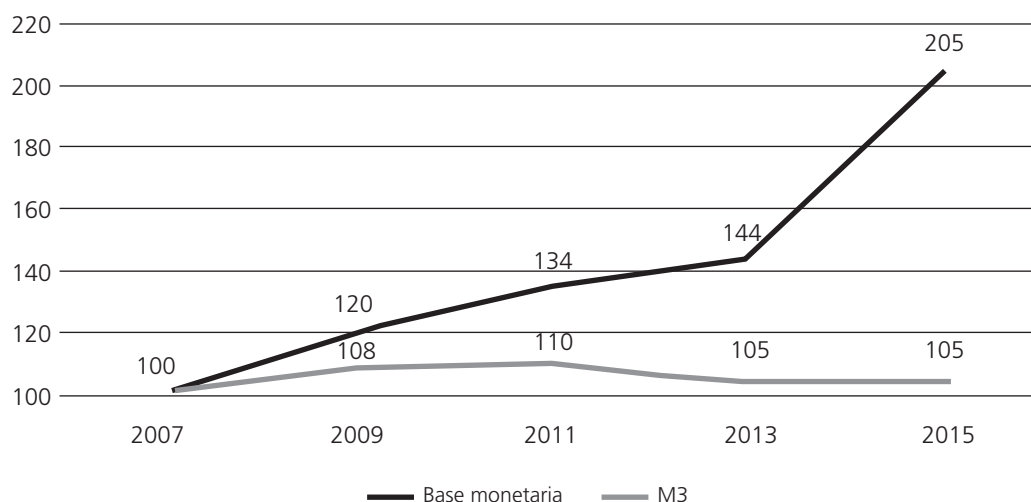
la cuantía necesaria para incidir eficientemente en la oferta de dinero y, por lo tanto, en la estabilidad de precios.

Nos acercamos así a la cuestión clave que discutimos en este informe: en qué medida son realmente eficientes los mecanismos de transmisión de la política monetaria desde las decisiones adoptadas por el Eurosistema hasta su incidencia en el crédito bancario.



Fuente: BCE.

Gráfico 5. Eurozona: base monetaria y M3 2007-2015 (%/2007)



Fuente: BCE.

Gráfico 6. Eurozona: base monetaria y crédito al sector privado 2007-2015 (%/2007)

Necesidad de un nuevo enfoque

Ineficiencia estructural de la política monetaria

Para comprender lo que está sucediendo con la política monetaria europea es importante tener en cuenta que los instrumentos fundamentales de la expansión monetaria no son otra cosa sino subvenciones. Se trata de ayudas entregadas de forma masiva y sistemática al sistema bancario, ya sea en la forma de otorgamiento de préstamos o a través de los tipos especialmente reducidos en la provisión de los mismos. El que estos instrumentos sean ayudas o subvenciones no tiene por qué suponer en sí mismo un hecho negativo. Las ayudas públicas tienen sentido cuando impactan favorablemente de forma proporcionada o significativa en el interés general de los ciudadanos.

De la misma forma, estas ayudas masivas y sistemáticas al sector bancario a través de los instrumentos de la expansión monetaria solo están justificadas en la medida que tengan una

clara finalidad de interés público. Interés público que, en este caso –y de acuerdo con el TUE– aparece definido como la estabilidad de precios a través del impulso o la contracción del crédito bancario.

Lógicamente, las ayudas o subvenciones públicas se entregan siempre de forma condicionada a su destino a la finalidad de interés general o público para el que las ayudas se han establecido. Sin embargo, el gran problema –y la gran incógnita– de nuestra política monetaria actual radica en que las ayudas entregadas al sistema bancario a través de los instrumentos indicados, se entregan –salvo excepciones– sin ningún tipo de condicionante, sin exigir ni siquiera que se destinen realmente a la finalidad para la que el conjunto de la política monetaria se ha configurado.

Como consecuencia, es ciertamente llamativo que el sistema bancario es totalmente libre de destinar las ayudas recibidas a través de préstamos y tipos de interés bonificados a los destinos y finalidades que considere convenientes,

tengan o no relación con los objetivos de la política monetaria. Algo realmente impensable en cualquier programa de subvención o ayudas públicas. Los bancos que reciben recursos del Eurosistema son libres de destinar estos recursos a los fines que estimen oportunos en función de sus propios intereses, incluso de utilizarlos para su propia refinanciación, sin necesidad de dar explicación alguna al respecto.

En la práctica, esta situación ha tenido como consecuencia que una parte sustancial del impacto potencial de estas ayudas o subvenciones canalizadas al sector bancario a través de la expansión monetaria se ha perdido, por haber sido destinada a finalidades distintas de las supuestamente previstas de incidir en la oferta monetaria de la eurozona.

La política de tipos de interés y la expansión cuantitativa se hacen efectivas entregando recursos al sector bancario sin ningún tipo de condicionante y, en la práctica, junto al crédito bancario a la economía real de la eurozona, una parte sustancial de los recursos se destina a otros fines, como son la adquisición de activos materiales o financieros, el crédito a clientes situados fuera de la eurozona e incluso la mera refinanciación de la entidad financiera receptora, bien con el fin de mejorar su liquidez o de sustituir otro tipo de pasivos exigibles.

El hecho de que los bancos puedan hacer este tipo de uso de los recursos públicos es, en sí mismo, llamativo. Pero hay dos hechos que resultan aún más sorprendentes. Por un lado, la notoriedad con la que este desvío masivo de recursos se produce. Por otro lado, la enormidad de los recursos desviados de su finalidad, que –con frecuencia– parece tener incluso un impacto mayoritario en las operaciones de expansión cuantitativa.

La dimensión del problema

Cuantificar con precisión el importe de las ayudas trasladadas al sector bancario por la política monetaria que son desviadas a finalidades distintas es ciertamente complicado. En primer lugar, como consecuencia de la falta de información disponible. Los bancos que reciben los préstamos bonificados del BCE ni siquiera están obligados a informar sobre los destinos dados a dichos recursos.

Hasta ahora, el Targeted TLTRO 2014-16 ha sido el único programa que ha exigido a los bancos receptores algún tipo de requisito sobre el destino a dar a los fondos recibidos. Requisitos tan genéricos que han resultado claramente ineficientes a efectos de asegurar el objetivo de canalizar la expansión monetaria hacia el crédito a la economía real europea.

Con periodicidad trimestral, el BCE publica los resultados de una “encuesta”, el Euro area bank lending survey, en la que se pregunta a los bancos sobre el destino dado a los programas de expansión cuantitativa. Se trata de una mera encuesta “cualitativa”, de la que –como veremos– es prácticamente imposible extraer conclusiones cuantificadas.

Algún tipo de análisis al respecto se ha intentado en el número 7/2015 del Boletín Económico del BCE, en el que se publicó el artículo “La transmisión de las recientes medidas de política monetaria no estándares”.

Las conclusiones de este artículo son, desde la perspectiva de nuestro informe, decepcionantes: “La evidencia empírica sugiere que estas políticas han mejorado exitosamente las condiciones crediticias en la zona euro y apoyado la actual recuperación de la actividad crediticia. Las Targeted TLTROs y el Programa de Adquisición de activos han reducido significativamente los rendimientos en un amplio conjunto de segmentos

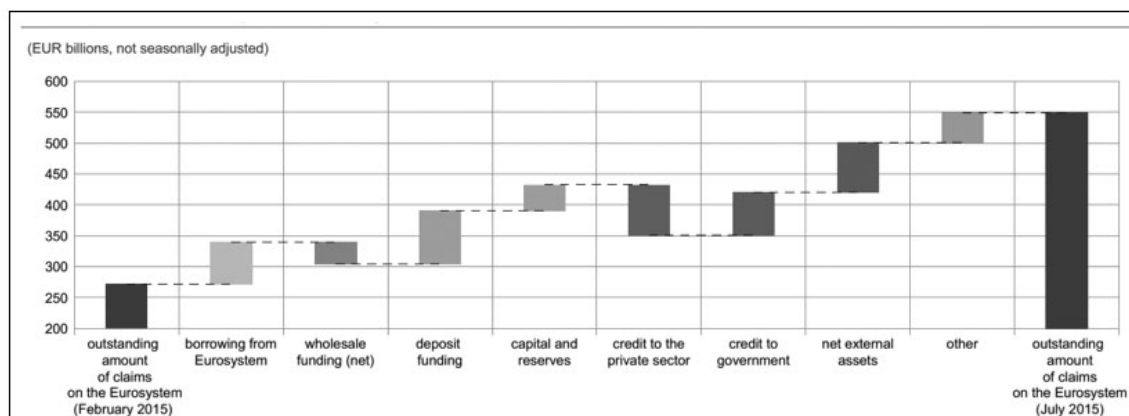
del mercado financiero. Los TLTROs y los APP han reducido significativamente los rendimientos en un amplio conjunto de segmentos del mercado financiero. [...] Las reducciones en los rendimientos de los bonos bancarios, es decir, la financiación de mercado más barata para los bancos, han mejorado sus costes de financiación, lo que permite una actitud más favorable de los bancos hacia el préstamo. [...] En general, las medidas no convencionales han ayudado a impulsar la pretendida acomodación de la política monetaria a través de la cadena de intermediación para alcanzar a los prestatarios finales, es decir los hogares y las empresas. Ello contribuye a la recuperación del crédito y de la actividad económica, lo que se espera que produzca un ajuste sostenido de las tasas de inflación hacia niveles inferiores, aunque próximos, al 2 % a medio plazo”.

Como vemos, ni una palabra sobre lo que nos ocupa en este trabajo. Es decir, sobre en qué medida los recursos aportados al sistema bancario se han destinado a su fin. El que estos programas extraordinarios tengan efectos positivos en el impulso del crédito y en la reducción

de los tipos de interés parece algo casi inevitable. Difícilmente podía ser de otra forma tras destinar al sistema bancario nada menos que un 28 % del PIB de la eurozona. La cuestión clave radica en la incógnita existente sobre la eficiencia de la expansión monetaria. Dicho de otra forma, en qué medida con una gestión más rigurosa podrían haberse conseguido resultados similares con un esfuerzo monetario sensiblemente inferior o bien si –a la inversa– con el mismo esfuerzo de expansión monetaria podrían haberse conseguido resultados sensiblemente superiores.

La práctica ausencia de control y responsabilidad sobre las aportaciones de recursos al sistema bancario hace imposible, como vemos, cuantificar con precisión lo que está sucediendo. Pero sí hay datos suficientes para evidenciar la enormidad de la desviación de recursos que el conjunto de la expansión monetaria supone.

Aportaremos más adelante algunos datos referentes a los programas Targeted TLTRO. Mientras tanto, veamos, por ejemplo, los cálculos del propio BCE sobre el destino de los fondos del Programa de Adquisición de Activos, en



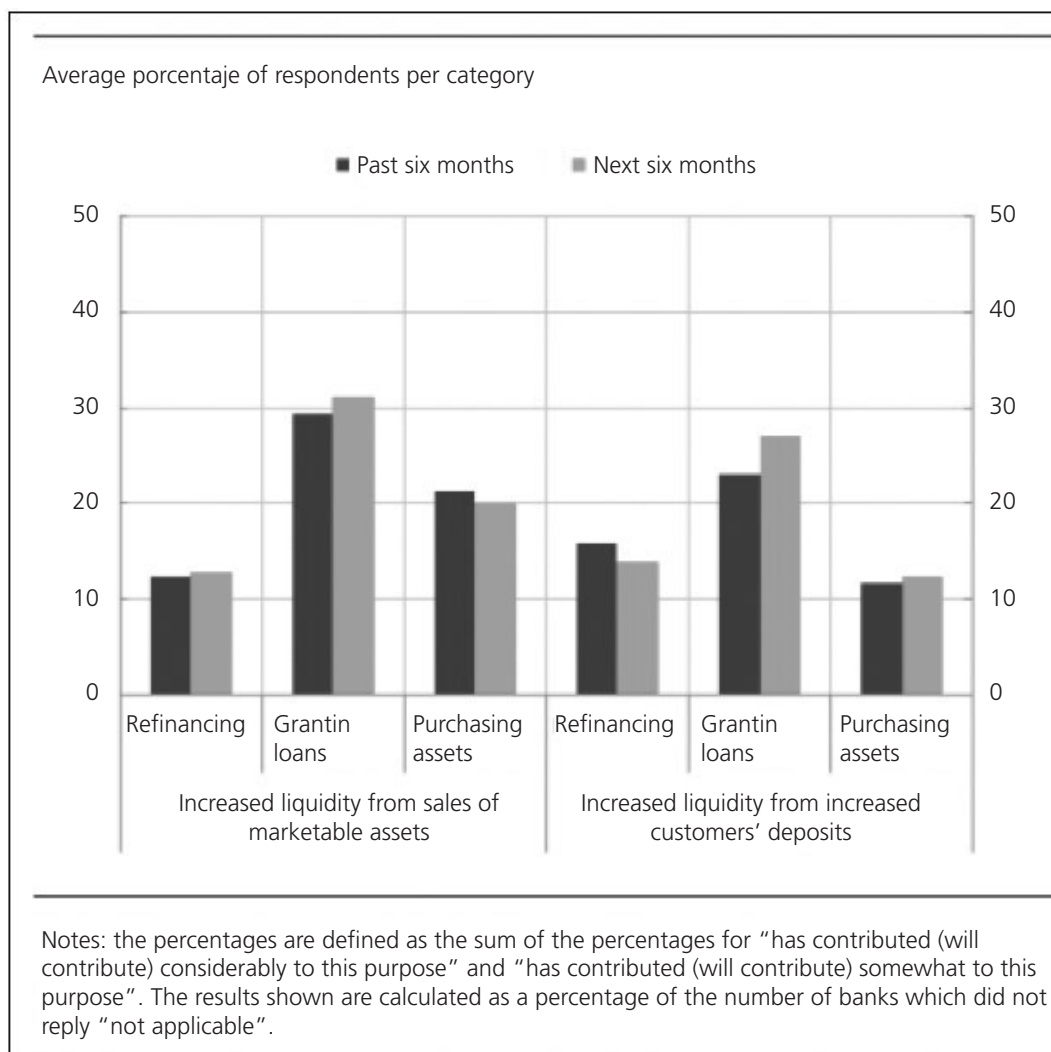
Fuente: BCE.

Gráfico 7. Análisis de los movimientos del balance de los bancos.

base al análisis de los movimientos del balance de los bancos (**Gráfico 7**).

Como vemos, si convertir estos datos en conclusiones cuantificadas es complejo, sí parece evidente que la traslación de estos recursos al crédito es solo parcial y minoritaria.

A la misma conclusión nos lleva la información repetidamente aportada por la indicada encuesta trimestral elaborada por el BCE entre los bancos europeos receptores de sus recursos. Ante la pregunta sobre el destino de los fondos recibidos, solo un 30 % de los bancos reconocieron que



Fuente: BCE.

Gráfico 8. Resultados de la encuesta sobre el uso dado a los fondos recibidos.

los recursos captados “han contribuido considerablemente” o “han contribuido de alguna forma” al impulso del crédito (**Gráfico 8**).

Estos datos dejan en evidencia, por un lado, la notoriedad con la que se transmite que los recursos recibidos del Eurosistema no se destinan a los fines de la política monetaria. Por otro lado, acreditan también la enorme dimensión de este desvío de recursos con respecto al conjunto de la política monetaria de la eurozona y, por supuesto, con respecto al conjunto de la economía europea.

La significación del programa TLTRO

Desde la perspectiva de nuestro informe, el programa Targeted TLTRO, basado en operaciones “focalizadas” de expansión cuantitativa a largo plazo, tiene un especial interés.

El programa TLTRO tiene precisamente como característica fundamental esa indicada “focalización”. Si el conjunto de la expansión moneta-

ria en la eurozona se materializa a través de la entrega de recursos a los bancos sin ningún tipo de requisito que vincule la captación de estos fondos a su destino, el programa TLTRO constituye, en este sentido, una excepción.

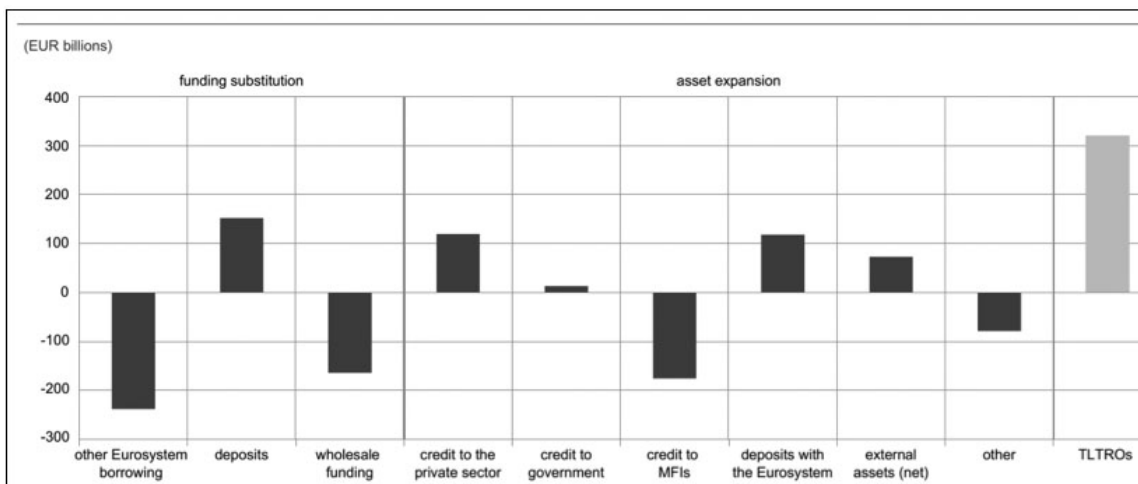
En efecto, este programa se basa en préstamos otorgados a los bancos con la condición de que se produzca un incremento del saldo total de los créditos del banco receptor.

Este programa, que preveía canalizar “un mínimo de 1,14 billones de euros”, ha entregado ya más de 0,4 billones de euros al sistema bancario europeo.

Sin embargo, los resultados de este aparente esfuerzo de focalización son más que limitados.

Veamos, en primer lugar, los resultados del análisis que el propio BCE realizó en julio de 2015, basado en los cambios registrados en el balance de los bancos receptores del programa TLTRO (**Gráfico 9**).

Como vemos, parece evidente que, también en el caso de las TLTRO, el éxito en el destino de estos fondos al crédito bancario es muy limitado.



Fuente: BCE.

Gráfico 9. Cambios en el balance de los bancos receptores del programa TLTRO.

Sorprendentemente, a pesar de los objetivos expresamente definidos por el programa, los bancos receptores del mismo no parecen tener ningún pudor a la hora de manifestar que no han destinado los fondos recibidos a impulsar el crédito sino a otros fines (**Gráfico 10**). Así lo acredita también el ya mencionado Euro area bank lending survey, la encuesta periódica a los principales bancos de la eurozona.

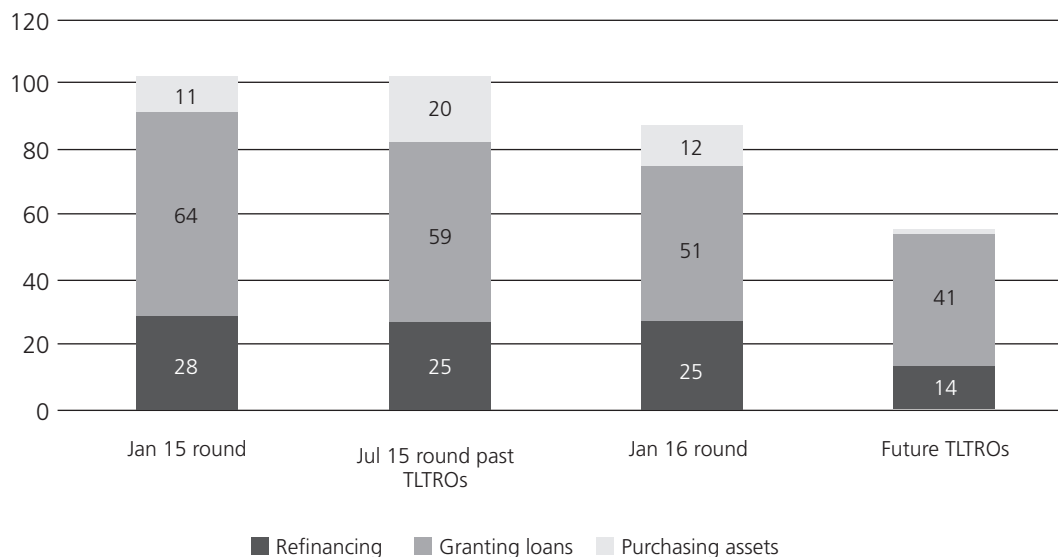
Como se desprende de este cuadro, incluso en este programa “focalizado”, el conjunto de los bancos que han respondido que los recursos captados contribuyen “considerablemente” o bien contribuyen “de alguna forma” suponen solo entre un 41 % y un 64 % del total de bancos receptores.

La cuestión es cómo es posible que cerca de la mitad de los bancos respondan que estos recursos no han contribuido de ninguna forma al incremento del crédito.

La respuesta radica en que la “focalización” de la que parece presumir este programa es solo limitada:

- Los bancos pueden financiarse con cargo al programa durante dos años sin cumplir ningún requisito sobre el destino de los fondos.
- Solo los bancos que quieran mantener los fondos después del 29/09/2016 estarán obligados a respetar los requisitos de “focalización”.
- En aproximadamente la mitad de los recursos aportados hasta ahora –200.000 millones de euros de un total de 400.000–, el único requisito radica en incrementar el saldo de la financiación neta, sin que se exija una específica cuantía de incremento.

Siendo esto así, no es de extrañar que el Programa TLTRO haya sido un nuevo fracaso desde la perspectiva de su focalización hacia el crédito bancario.



Fuente: BCE.

Gráfico 10. Uso dado a los fondos recibidos del programa TLTRO.

Sin embargo, la importancia conceptual de este programa es muy alta. A través del mismo, el BCE está reconociendo que establecer condiciones para asegurar el vínculo con la economía real no es incoherente con la política monetaria de la eurozona. Como tampoco lo es establecer específicas obligaciones de información para los bancos receptores de recursos, tal como se hace en el artículo 8 y en el Anexo II del Acuerdo del BCE de 29 de julio de 2014 que puso en marcha el programa TLTRO.

Parece claro que, a partir de este precedente, la cuestión que surge de inmediato es por qué los restantes programas de expansión monetaria no se regulan como “focalizados”. Y por qué en los mismos no se establecen obligaciones de información similares.

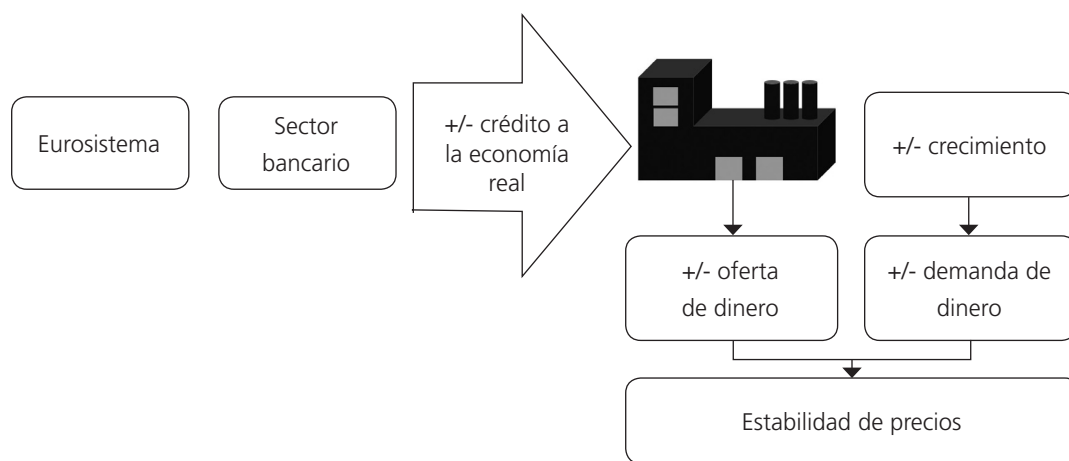
Política monetaria y política de crecimiento

La relación entre política monetaria y crecimiento económico tiende a enfocarse desde la perspectiva de la tradicional disputa entre los que

defienden políticas más expansivas y los que apuestan por políticas restrictivas. Estos últimos tienden a defender que la política monetaria no debe ser un instrumento para impulsar el crecimiento. No es objetivo de este documento entrar en esta dialéctica. Nuestra perspectiva no incide en si la política monetaria debe o no “utilizarse” como un instrumento para la expansión económica en general. Lo que nos interesa destacar en este informe es cómo, desde otra perspectiva, el crecimiento económico es inseparable de la política monetaria.

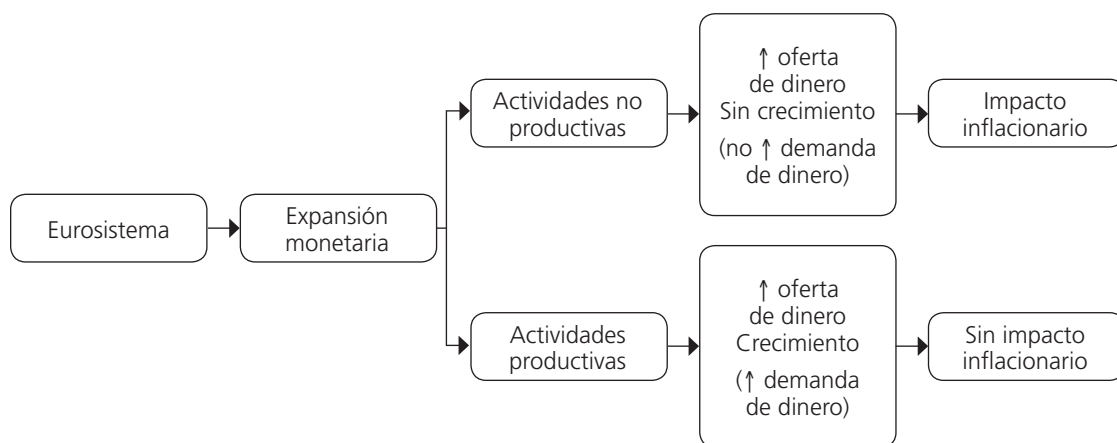
Aunque parezca una obviedad, la estabilidad de precios no es el resultado solo de la evolución de la oferta de dinero sino también de la evolución de la demanda de dinero. Aunque la política monetaria tiende a centrarse en la incidencia sobre la oferta monetaria, es el equilibrio entre oferta y demanda de dinero la referencia fundamental sobre la estabilidad de precios (**Gráfico 11**).

Por lo tanto, siguiendo el criterio normativo del TUE, cualquier política que, haciendo uso de la creación de dinero, incida positiva o ne-



Fuente: EKAÍ Center.

Gráfico 11. El crédito bancario es también el vínculo entre la política monetaria y la demanda de dinero



Fuente: EKAI Center.

Gráfico 12. Política monetaria y política de crecimiento

gativamente en la demanda de dinero, reúne los requisitos para ser calificada como parte integrante de la política monetaria.

Es esencial, en este sentido, recordar que el crecimiento económico es el factor de incidencia más directa en la demanda de dinero, especialmente a medio y largo plazo.

De ahí que, teniendo en cuenta el impacto en el crecimiento de las actuaciones de política monetaria, la interrelación con el crecimiento económico no es una opción para la política monetaria (**Gráfico 12**). Es una necesidad.

Esto significa que si, como hemos expuesto hasta ahora, la política monetaria debería estar claramente focalizada en todo caso hacia el crédito a la economía real en su conjunto, parece claro también que, dentro de la economía real, la expansión monetaria debería en todo caso enfocarse de forma preferente hacia la economía

productiva con capacidad de impulsar el crecimiento económico.

En la práctica, esto debería suponer, en primer lugar, disponer de información suficiente sobre qué recursos de los recibidos por el sistema bancario se canalizan hacia la economía productiva. En segundo lugar, probablemente, priorizar la canalización de la expansión monetaria hacia las actividades productivas, bien a través de la propia concesión de recursos o bien a través de una diferenciación en los tipos de interés. Aparentemente, nada más lógico que establecer en las operaciones de expansión monetaria tipos básicos diferenciados respectivamente para el destino a actividades productivas, para el destino al crédito bancario no productivo y, en caso de considerarse aceptable, para otros destinos.

Culminar y reequilibrar la unión económica y monetaria

Maria João Rodrigues

La zona del euro ha fracasado a la hora de cumplir los principales objetivos de la Unión Europea en términos de crecimiento sostenible, empleo, progreso social, cohesión y estabilidad.

Los defectos de diseño de la moneda única han intensificado y prolongado el im pacto de la crisis económica mundial, generando ingentes costes económicos, un enorme sufrimiento social y graves tensiones políticas tanto entre los Estados miembros como dentro de cada uno de ellos.

Sin una profunda reforma centrada en culminar la unión económica y monetaria (UEM), no se logrará poner punto final a la crisis, ni culminará la UE la imprescindible transición hacia un modelo de crecimiento democrático, sostenible, cohesivo y competitivo; sin ella no podrá salvaguardar ni fortalecer sus valores y principios democráticos y sociales, en un mundo cada vez más competitivo y cambiante. Para garantizar una UEM sostenible a largo plazo, su reforma también debería entrañar el inicio de un proceso dinámico de convergencia estructural

entre sus países y regiones, dentro de un mercado único integrador y competitivo.

Esta reforma de la UEM debe abordar antes que nada sus defectos y sus debilidades, a través de un cambio social, económico y político inteligente y valiente. Estas son algunas de las principales propuestas presentadas por la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas:

- Un radical salto cualitativo en los procesos democráticos de toma de decisiones.
- Una mejor coordinación de las políticas económicas, y el desarrollo de una política económica para la UEM que se base en un verdadero enfoque común de la postura fiscal agregada de la zona euro –en particular, la correcta integración del impacto de la política fiscal sobre la demanda interna y los recursos financieros de la zona del euro–, que se considere condición *sine qua non* de la combinación de políticas macroeconómicas para permitir una adecuada gestión de la demanda agregada y unas medidas claras contra la desigualdad social y de género.

- Un seguimiento equilibrado de las cuentas nacionales para abordar tanto los déficits como los superávits mediante recomendaciones específicas para cada país concebidas para apoyar la convergencia estructural.
- Un plan de crecimiento progresivo que combine una inversión mucho mayor con unas reformas estructurales socialmente equilibradas.
- Unos cimientos sociales comunes y una sola base impositiva consolidada para las empresas, que eviten una carrera hacia el abismo social y fiscal entre países.
- Una capacidad fiscal de la UEM que comprenda recursos propios y un mecanismo de endeudamiento con dos objetivos principales:
 - Proporcionar un instrumento a medida para mejorar la absorción de choques económicos específicos de los países.
 - Potenciar la inversión social, ayudando a restaurar la convergencia estructural entre los miembros de la zona del euro durante la fase de salida de la crisis.

En junio de 2015, el Informe de los cinco presidentes ofreció propuestas para una unión económica, financiera y fiscal más fuerte, con mayor legitimidad y responsabilidad democrática. El Informe prevé un proceso en dos fases hacia la culminación de la UEM, que supone esencialmente 1) la finalización de la unión bancaria y el incremento de la convergencia estructural a partir del marco del tratado actual; y 2) la creación de una función de estabilización fiscal de la zona euro.

En octubre de 2015, la Comisión se hizo eco del Informe creando un primer conjunto de propuestas legislativas referentes a la primera fase de culminación de la UEM (consejos nacionales de competitividad, consejo asesor europeo de fiscalidad, representación exterior de la zona

euro) y una comunicación que explica la reforma del Semestre Europeo para la coordinación de políticas a partir del ciclo 2016.

En noviembre de 2015, la Comisión presentó una propuesta legislativa para un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGDP).

Una tarea inacabada

La UE en su conjunto se enfrenta a una realidad innegable: hasta ahora, la unión económica y monetaria no ha cumplido los principales objetivos establecidos en el Tratado de la Unión Europea: crecimiento sostenible y equilibrado y estabilidad de los precios; pleno empleo y progreso social; y cohesión económica, social y territorial.

Esto se ha acusado de manera especialmente dura en la crisis.

Tras la sustitución del Plan Europeo de Recuperación Económica de 2008-2009 por una combinación de políticas de austeridad y devaluación interna, una segunda recesión golpeó a la mayoría de los países de zona euro a partir de 2011; el desempleo juvenil y de larga duración se han elevado a niveles sin precedentes, los salarios y la concertación social se han visto fuertemente atacados, uno de cada cuatro europeos se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social –especialmente las mujeres–, han aumentado las desigualdades, los grupos con menores rentas se ven expuestos a la inseguridad económica, la inversión ha caído casi un 20 % con respecto a los niveles anteriores a la crisis, los ratios de deuda/PIB han empeorado en muchos países y la zona del euro está al borde de la deflación.

La crisis financiera ha magnificado las disparidades internas de la zona del euro, y se ha invertido el proceso de convergencia económica y

social que caracterizó durante décadas la integración europea.

Todo ello se está traduciendo ya en serias tensiones políticas, con unos partidos antieuropeos y extremistas que ganan terreno a ojos vistas en diversos Estados miembros.

Por desgracia, todo esto aún no ha acabado. La leve recuperación derivada de la reducción de los precios del petróleo y de las políticas monetarias expansionistas sigue siendo frágil, los riesgos de deflación persisten, las empresas y los hogares luchan por saldar antiguas deudas y es probable que los *ratios* de deuda/PIB se reduzcan muy lentamente, mientras que las políticas fiscales nacionales seguirán estando fuertemente limitadas. La zona del euro se enfrenta a un serio riesgo de estancamiento, con un crecimiento nominal por debajo del 2 por ciento durante de cinco a diez años. La zona euro tendría pocas probabilidades de sobrevivir a una década al estilo japonés, ya que en este entorno los procesos de ajuste necesarios en los países en crisis llevarían mucho más tiempo del soportable en términos políticos, sociales y económicos.

Durante la crisis, la UE y la zona del euro han acumulado ingentes costes económicos y sociales, que incluyen nuevos desequilibrios macroeconómicos, sociales y de género, que deben ahora abordarse a fondo. Esto no será posible sin la culminación de la UEM.

La crisis ha dejado al descubierto las deficiencias estructurales de los cimientos políticos e institucionales de la zona del euro, que se remontan a los orígenes de la UEM a principios de los años noventa.

Hace ya muchos años que se vienen detectando fallas importantes, como son su limitada dimensión democrática, la debilidad de su coordinación en política económica (a pesar de unos procesos de adopción cada vez más complejos y vinculantes) o la falta de una capacidad fiscal

anticíclica, que aborde *shocks* asimétricos. La dependencia excesiva de un sistema demasiado basado en normas ha reducido la capacidad de la zona del euro de combatir su crisis económica y dificultado el nacimiento de una verdadera formulación común de políticas. Así, el informe de los cuatro presidentes “Hacia una auténtica unión económica y monetaria”, de diciembre de 2012, expresó la necesidad de una unión bancaria, fiscal, económica y política. No obstante, la falta de una voluntad política y la visión en clave nacional de la crisis de la zona euro han impedido hasta ahora que se ponga en marcha una adecuada reforma de la UEM.

Cuando estalló la crisis financiera mundial, la zona del euro no estaba preparada para resolverla de manera eficaz y la crisis de deuda soberana la llevó al límite de su supervivencia.

Los gobiernos han respondido a la crisis de forma acumulativa, a través de iniciativas específicas para la UEM y otras a nivel comunitario. Esto dio lugar al lanzamiento de mecanismos de estabilización financiera, entre los que se incluyen el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Semestre Europeo, la revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el Tratado intergubernamental de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, los Reglamentos llamados *two-pack* sobre supervisión fiscal, un nuevo procedimiento relativo a los desequilibrios macroeconómicos, la unión bancaria, la reciente –y crucial– elucidación de la flexibilidad intrínseca del PEC, un abanico de políticas monetarias no convencionales utilizado por el BCE o el recién propuesto Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE).

Ahora es necesario completar estos cambios con varias reformas profundas en la forma de trabajar de la UEM, en la forma en que se toman y se ponen en práctica las decisiones, con qué instrumentos y junto con qué normas y

enfoque de políticas. Ahora la zona del euro debe, de una vez por todas, pasar de instrumentos *ad hoc* y fondos de emergencia a un marco estructural e institucional coherente dotado de los recursos adecuados y de suficiente legitimidad democrática.

En junio de 2015, el Parlamento Europeo y el Consejo llegaron a un acuerdo sobre la regulación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas. El FEIE comenzó a funcionar en el mismo 2015 y, para finales de año, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones había aprobado inversiones valoradas en unos 10.000 millones de euros en virtud del FEIE, en torno a un sexto del volumen objetivo para las operaciones del FEIE en tres años.

Propuestas para una unión económica y monetaria democrática, sostenible, unida y competitiva

Para poder cumplir objetivos fundamentales del tratado, la UEM debe reformar su arquitectura y su sistema de gobernanza de la siguiente manera:

Ofensiva democrática

Es indispensable una dimensión democrática europea y nacional más fuerte para conseguir una sólida legitimación política de las políticas de la UEM. El actual enfoque de toma de decisiones no es viable y, si sigue como hasta ahora, acabará poniendo en peligro la propia supervivencia política de la zona del euro. Asimismo, es impensable desarrollar nuevos instrumentos en la UEM y profundizar en procesos de gobernanza sin un avance democrático. Igualmente, indispensable resulta una mayor legitimidad democrática para poder reforzar la efectividad de

la implementación de políticas sobre el terreno, especialmente con respecto a reformas estructurales. No obstante, esto no requiere nuevas instituciones, sobre todo en el plano parlamentario, sino que es necesario que sean miembros de la UEM todos los Estados miembros comprometidos a unirse con una agenda transparente y clara.

En el futuro, la coordinación de las políticas de la UEM debería estar legitimada democráticamente en todo el Semestre Europeo:

- El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) de la Comisión debería presentarse al inicio del Semestre, junto con las Directrices Integradas (DI) referentes a las políticas económica y laboral. Este paquete de políticas comunitarias, que fija la orientación de los programas nacionales de reforma y sienta las bases de las Recomendaciones Específicas por País (CSR), solo puede hacerse democráticamente legítimo a escala europea por el procedimiento de codecisión, en el que participan el Parlamento Europeo y el Consejo en igualdad de condiciones. Sin embargo, esto requiere la modificación del Tratado y por tanto es irrealizable en estos momentos. Así, las tres instituciones europeas deberían alcanzar sin demora un acuerdo interinstitucional para la mejora de la gobernanza socioeconómica, especialmente para garantizar el debido respeto de los puntos de vista políticos del Parlamento en lo que se refiere al paquete EPAC/DI. La búsqueda de un Acuerdo Interinstitucional se ha reiterado en la resolución del Parlamento sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 (Informe Rodrigues)¹.

¹ Cf.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0058+0+DOC+XML+V0//ES>

El Pleno del Parlamento sometió a debate las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2016 el 11 de noviembre de 2015, dos semanas antes de que la Comisión adoptase el EPAC. Otro cambio importante dentro de la estructura “reformada” del Semestre Europeo fue que la Comisión presentó su proyecto de recomendación sobre la política económica de la zona euro en noviembre de 2015, junto con el EPAC. El Parlamento debatió esta recomendación con el Presidente de la Comisión y el Presidente del Eurogrupo en el Pleno del 16 de diciembre de 2015, antes de que el Consejo adoptase el proyecto de recomendación y de que el Consejo Europeo lo refrendase.

- También debe alcanzarse una fuerte legitimación democrática adicional en el plano nacional. Todos los gobiernos deben garantizar que sus planes de reforma nacionales y su Programa de Estabilidad y Convergencia se debaten, enmiendan y adoptan en sus Parlamentos nacionales según los adecuados procedimientos nacionales. Los Informes por Países de la Comisión también deberían debatirse en profundidad con los Parlamentos nacionales y los interlocutores sociales antes de que la Comisión proponga Recomendaciones Específicas por País (CSR).
- Dentro de los actuales tratados, también debería reforzarse el papel de la Comisión Europea y los procesos políticos interinstitucionales deberían hacerse más eficientes en el Eurogrupo, dotando al comisario competente de un papel más central y formal dentro del grupo, por ejemplo como coordinador del Eurogrupo junto con el presidente del mismo. Esto debería conllevar una responsabilidad total de ambos ante el

Parlamento Europeo. Todos estos elementos deberían reflejarse en el acuerdo interinstitucional mencionado.

- Por último, pero no por ello menos importante, el Mecanismo Europeo de Estabilidad debería volver a formar parte del ordenamiento jurídico comunitario y más adelante ser incorporado al tratado. Esto también supone una reestructuración del procedimiento de toma de decisiones en línea con los principios democráticos de la UE, como en el caso del Banco Central Europeo.

Más allá de la dimensión parlamentaria, la democracia dentro de la UEM también debería reforzarse de manera más amplia a través de un mejor diálogo social sobre los asuntos de la zona del euro, como se indica más adelante.

Mayor coordinación de políticas económicas y mejor combinación de políticas macroeconómicas

Hacen falta cambios en la combinación de políticas macroeconómicas de la zona del euro para fortalecer la recuperación a corto plazo y evitar la deflación. En concreto, la demanda interna se mantiene baja, como demuestra la inflación cercana a cero y el alto índice de desempleo. El problema de demanda está ligado al aumento de la desigualdad de rentas y a la reducción de la masa salarial con respecto al producto total en las dos últimas décadas, y al considerable debilitamiento de los estabilizadores nacionales automáticos desde 2010. Así, la demanda se podría estimular con una política fiscal más progresiva (con un tratamiento más favorable de los grupos de rentas más bajas) y aumentos de salario continuos en países con altos superávits, lo que contribuiría a fortalecer la confianza del consumidor.

La demanda agregada y la reducción de las desigualdades sociales y de género deberían convertirse en un cuarto pilar que se suma al “triángulo virtuoso” de la responsabilidad fiscal, reformas estructurales e inversión, expuesto en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2015. Esto debería incluir una dimensión de igualdad de género dentro del EPAC y de los CSR correspondientes.

Asimismo, como se recalcó también en el informe de 2105 del Parlamento sobre la revisión del marco de gobernanza económica, la coordinación de la política económica debe profundizarse más para garantizar que todos los países de la zona del euro contribuyen al ajuste y convergencia macroeconómicos, incluidos aquellos que cuentan con mayor margen fiscal de maniobra y podrían permitirse unas políticas fiscales más expansionistas dados sus ínfimos costes de endeudamiento. Así, en sus recomendaciones anuales a la zona del euro, la Comisión debería proponer un objetivo para la postura fiscal agregada de la zona euro y su desglose por países, que sería debatido por el Eurogrupo y adoptado por el Consejo y el Parlamento europeo siguiendo el procedimiento legislativo ordinario.

Una mayor coordinación de las políticas económicas va más allá de la gestión de la demanda y la política fiscal. La crisis financiera está estrechamente ligada a desequilibrios macroeconómicos insostenibles dentro de la zona del euro, concretamente con el exceso de ahorro y con la inversión especulativa. Así, tanto los déficits como los excedentes nacionales por cuenta corriente deben controlarse rigurosamente y abordarse con idéntica seriedad, y las recomendaciones específicas por país habrán de incluir medidas correctivas en ambos casos.

El Parlamento Europeo adoptó sus tres **informes sobre el Semestre Europeo 2016** el 25 de febrero de 2016, es decir, tres semanas antes del Consejo Europeo de Primavera:

- El Informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (M. J. Rodrigues)² hace hincapié en la necesidad de un esfuerzo coordinado por parte de todos los Estados miembros para fortalecer la demanda interna y reducir los desequilibrios macroeconómicos sin recurrir a una perjudicial devaluación interna. Traza un nuevo plan de reformas e inversiones (incluidas inversiones sociales y la transición energética/ecológica) y enfatiza que el Semestre Europeo debería ser más acorde con la Estrategia Europa 2020. Insta a la plena utilización de la flexibilidad inherente al PEC, y a abordar nuevas amenazas de seguridad y la crisis de los refugiados. Asimismo, presta especial atención a la recomendación de la zona euro, resaltando que la zona del euro es una única entidad económica, y reclama una mayor democratización del Semestre Europeo. Demanda un control regular de la política fiscal agregada en vista del desfase existente en las inversiones y apunta que un exceso de superávit por cuenta corriente debido a la falta de inversión y de demanda interna tendrá consecuencias adversas para el crecimiento y el empleo. Así, el informe destaca la potencial contribución que podrían hacer los países excedentarios para fortalecer la demanda interna y la recuperación en la zona del euro;
- El Informe de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales (S. Ribeiro)³ demanda reformas socialmente responsables basadas

² Cf.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA8-2016-0030%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>

³ Cf.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA8-2016-0031%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>

- en la solidaridad, la integración, la justicia social y una equitativa distribución de la riqueza. Destaca que la inversión en las personas es un objetivo importante por sí solo, y no una mera herramienta para el desarrollo económico. Además, concreta diversas medidas para fortalecer la dimensión social de la zona del euro, especialmente la mejora de los mecanismos de responsabilidad democrática tanto a nivel nacional como comunitario; mínimos salariales adecuados con la participación de los interlocutores sociales, reuniones conjuntas entre el Consejo EPSCO y ECOFIN, y reuniones de los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la zona euro;
- Por último, el Informe de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (C. Stihler)⁴ destaca que el déficit de inversiones de los últimos años ha retrasado considerablemente el desarrollo económico de Europa. Demanda que durante el Semestre Europeo se efectúe un control periódico de las barreras de cada país al mercado único y una evaluación de la integración y competitividad de dicho mercado, centrados en aquellas medidas prioritarias que tengan la mayor repercusión posible sobre el crecimiento y el empleo.

No se podrá lograr una mejor combinación de políticas macroeconómicas sin un nuevo enfoque hacia una gestión de la deuda de la zona del euro orientada hacia la estabilidad y el crecimiento, centrada en la sostenibilidad a largo plazo y que reduzca el peligro de riesgo moral. En primer lugar, esto requerirá un entorno

macroeconómico más favorable, integrado por un mayor crecimiento, una inflación limitada y una estabilidad financiera que genere tipos de interés lo más bajos posible, en lo cual el BCE deberá desempeñar un papel fundamental. En dicho entorno, un nuevo enfoque de gestión de la deuda podría comprender:

- Una facilidad europea de endeudamiento a largo plazo para grandes inversiones que respondan a las prioridades de la UE y la UEM.
- Un enfoque de reducción de la deuda que sea más sensible a los ciclos que el establecido actualmente en el Pacto Fiscal (norma de la deuda), que podría incluir la posibilidad de endeudamiento a corto plazo.
- La amortización de algunas deudas públicas actuales, limitada y sujeta a mecanismos estrictos; para adherirse a dicho régimen de amortización de la forma más ordenada posible, los Estados miembros podrían suscribir un “plan de sostenibilidad de la deuda” presentado junto con su programa nacional de estabilidad y crecimiento.

Un plan progresivo de inversión transformacional y reformas estructurales equilibradas socialmente

Para poder mantener un crecimiento más fuerte y realmente sostenible salvando la brecha de producción y alcanzando una creación de empleo sólida y de calidad en los años venideros, la UE y la UEM deben desarrollar una política de inversión continua y transformacional en el plano tanto nacional como europeo.

Se está progresando en cierta medida en tal dirección a través del inminente Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) y de la reciente comunicación de la Comisión sobre el uso

⁴ Cf.: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bREPORT%2bA8-2016-0017%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fEN&language=EN>

adecuado de la flexibilidad intrínseca del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

No obstante, por sí solas, estas soluciones no cerrarán la brecha de inversión europea. Se calcula que en los próximos años será necesaria una inversión de unos 1,5 billones de euros solo hasta 2020, concretamente en infraestructuras y sistemas de redes en los ámbitos de transportes, energía y banda ancha, para cambiar el rumbo de la economía europea hacia un nuevo modelo de crecimiento sostenible y competitivo. Será necesario además un considerable incremento de la inversión social, sobre todo en el ámbito de la educación, formación profesional y sistemas de educación permanente, incluidas aptitudes digitales y nuevas áreas de crecimiento. Alcanzar estos niveles de inversión requerirá un fuerte y sostenido aumento de la inversión nacional pública y privada tanto en buenos como en malos tiempos económicos, más allá de la capacidad actual del FEIE. Esto debería coordinarse de manera más adecuada a nivel europeo y de la UEM, para dirigir los suficientes flujos de inversión pública nacional hacia objetivos europeos y para fomentar sinergias y aprovechar excedentes positivos. Más allá del medio plazo, una satisfactoria capacidad fiscal de la UEM, que incluya una facilidad de endeudamiento, podría complementar la inversión europea añadiéndose o integrándose en un FEIE más evolucionado.

La próxima revisión intermedia de la estrategia Europa 2020 debería contribuir al proceso de culminación de la UEM, ayudando a reorientar las reformas estructurales desde la reducción de costes laborales hacia la competitividad, a partir de factores tales como la innovación, la eficiencia de los recursos, la reindustrialización sostenible, un mercado único que funcione de manera adecuada y una cohesión social. Debería asimismo hacer hincapié en la relación entre las

reformas estructurales que refuercen el crecimiento y las inversiones. Los planes de reforma nacionales de 2016 deberían delimitar con claridad con qué reformas y recursos presupuestarios se alcanzarán los objetivos nacionales de Europa 2020.

Una agenda de reformas estructurales más progresista y equilibrada socialmente debería englobar medidas tales como un desplazamiento decisivo de la fiscalidad desde el ámbito laboral al de la riqueza y la contaminación; políticas laborales y sociales más fuertes que capaciten a las personas e incluyan a más mujeres, para participar de manera productiva en la economía y la sociedad, luchar contra la evasión fiscal a través de una transparencia claramente mejorada, garantizando que las políticas tributarias nacionales y la cooperación entre las autoridades tributarias están en línea con el principio de cooperación leal; estrategias para una reconversión industrial innovadora y sostenible; y mejoras en los sistemas de educación y formación, especialmente en nuevas áreas de crecimiento como el mercado único digital. Las reformas deberían estar orientadas a apoyar una transformación más amplia hacia un nuevo modelo de crecimiento plenamente sostenible, fomentando una competitividad más fuerte para un crecimiento sostenible y mayores movilidad social, cohesión y justicia. Todas estas reformas deberán ir acompañadas de niveles suficientes de inversión.

Principios sociales comunes y fundamentales y normas para evitar una carrera hacia el abismo social

Una unión económica y monetaria sostenible requiere procesos e instrumentos capaces de mantener la cohesión social. Las estrategias de

política macroeconómica deben complementarse con estrategias macrosociales, que eviten una desigualdad social excesiva tanto entre los países de la UEM como en el plano nacional, y que conecten mejor los objetivos de crecimiento y hacienda pública con los de empleo, rentas y justicia social.

Huelga decir que toda esta evolución debe verse respaldada por estándares y normas sociales comunes lo bastante fuertes, dentro de un mercado único que funcione correctamente, sobre todo para crear límites a los procesos de devaluación interna en los que se requieren recortes, para así eliminar el riesgo de *dumping* social como perjudicial fuente de regresión social dentro de los Estados miembros, que da lugar a una carrera hacia el abismo social dentro de la zona del euro en su conjunto. Debería establecerse en la UEM un conjunto básico de principios laborales comunes y fundamentales, políticas de empleo activas, regímenes de rentas mínimas y umbrales nacionales de salarios mínimos obligatorios o negociados, así como estándares para la protección en caso de desempleo.

Asimismo, el control y supervisión del empleo y de los desequilibrios y desafíos sociales dentro de la gobernanza económica de la UE, recientemente reforzados, deberían someterse a un adecuado seguimiento en las recomendaciones específicas por país. Una reforma mínima consistiría en adoptar umbrales de alarma para los principales indicadores laborales y sociales del Informe conjunto sobre el empleo, lo que permitirá destacar las situaciones y evoluciones sociales más preocupantes; dichos umbrales conllevarán la integración de un pormenorizado análisis en los informes nacionales, para que las correspondientes recomendaciones específicas por país establezcan cómo abordar los problemas laborales y sociales detectados. Este marcador también debería elaborarse por géneros.

Una reforma más avanzada de los procesos vigentes podría consistir en sumar al actual procedimiento de desequilibrios macroeconómicos un auténtico Procedimiento de Desequilibrios Sociales (PDS) que ofrezca una supervisión macrosocial consagrada jurídicamente y que, dentro de lo posible, introduzca políticas correctivas que entren en vigor cuando se alcancen niveles alarmantes de desempleo, pobreza o desigualdad.

Este refuerzo de la gobernanza socioeconómica de la UEM también podría guiar el uso de los fondos generados por la capacidad fiscal de la UEM, y ayudaría a garantizar que se aborden oportuna y eficazmente las crisis sociales que debilitan el funcionamiento y el potencial de crecimiento de la UEM. En este contexto, debería reconocerse y fomentarse el papel de la economía social, sobre todo como factor de resistencia en momentos económicamente difíciles.

En el informe sobre el mecanismo de alerta 2016, emanado del procedimiento de desequilibrios económicos, la Comisión presta una atención creciente a tres indicadores relacionados con el empleo: la tasa de participación, la tasa de desempleo juvenil y la tasa de desempleo de larga duración. Los informes del Parlamento sobre el Semestre Europeo de 2016 también subrayan la importancia de reflejar adecuadamente en las pautas de políticas los indicadores sociales clave, como pueden ser las rentas de las economías domésticas, la pobreza y la desigualdad.

En el segundo semestre de 2015, bajo la Presidencia del Consejo de Luxemburgo, se celebraron dos reuniones de los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la zona euro, centradas en las formas de ampliar la coordinación de las políticas laborales y sociales en la UEM y en la creación de alternativas a políticas perjudiciales de devaluación interna.

A principios de 2016, el Parlamento Europeo estableció un Grupo de Trabajo de Asistencia Financiera en el que participan las comisiones de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON), Empleo y Asuntos Sociales (EMPL), Desarrollo Regional (REGI), Presupuestos (BUDG) y Control Presupuestario (CONT), para fortalecer la responsabilidad democrática en la ejecución del actual programa de asistencia financiera a Grecia.

El 8 de marzo de 2016, la Comisión lanzó una consulta pública sobre el pilar europeo de derechos sociales en toda la UE, pero especialmente en los países comprometidos con el uso del euro. La consulta terminará a finales de 2016 e irá seguida de propuestas legislativas en 2017.

En el plano institucional, este enfoque debería suponer un papel más sólido para los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales dentro de la zona euro, junto con el institucionalizado Eurogrupo de ministros de Finanzas, para garantizar una contribución realmente unida y equilibrada a la agenda de políticas socioeconómicas de la UEM. Las reuniones ministeriales periódicas de este Eurogrupo Social deberían convertirse en la norma en el futuro, con el fin de informar a las Eurocumbres sobre la evolución macrosocial de la UEM.

Por último, aunque no por ello menos importante, este nuevo enfoque se beneficiaría en gran medida de un diálogo social más sólido a nivel de la UEM, incluido el intercambio de puntos de vista sobre la convergencia o divergencia salarial y sobre niveles de productividad que podrían contribuir a la concertación social nacional y regional.

Desarrollo de una capacidad fiscal integral en la UEM

Una unión monetaria solo se puede fortalecer si descansa sobre una capacidad fiscal que le permita desarrollar, financiar y aplicar con efectividad políticas económicas para toda la unión, y luchar contra los choques adversos que le afectan total o parcialmente, sobre todo cuando generan una crisis aguda y prolongada que agota los estabilizadores automáticos nacionales, como es el caso actual. Socializar riesgos privados a través de los mercados financieros puede complementar los factores que amortiguan las perturbaciones fiscales, pero nunca sustituirlos.

Es evidente que ha llegado el momento de que los Estados miembros de la UEM y las instituciones europeas acepten esta realidad y actúen en consecuencia, desarrollando progresivamente una amplia capacidad fiscal.

Las funciones clave de tal capacidad fiscal son:

- Abordar choques económicos asimétricos específicos de un país.
- Abordar choques económicos simétricos que afecten a toda la zona del euro.
- Mantener niveles adecuados de inversión junto con las políticas nacionales de inversión, orientadas a promover un crecimiento equilibrado y sostenible.
- Corregir desequilibrios macroeconómicos e impulsar la convergencia estructural entre sus miembros.

Cada una de estas funciones requiere instrumentos y procesos, medios de financiación y entornos políticos e institucionales específicos.

Para lograr una sólida capacidad de gestión de los choques simétricos y una fuerte capacidad de inversión en toda la zona del euro, es preciso contar con el apoyo de un mecanismo de endeudamiento público respaldado por un

presupuesto para la zona del euro, financiado al menos en parte por recursos propios. Por supuesto, tales medidas dotarían a la zona del euro de plena capacidad de gestionar su destino en momentos buenos y malos, y debe seguir siendo el principal objetivo para la culminación de la UEM. No obstante, se trata de un cambio de profundo calado y requeriría un gran avance en la integración política de la UEM.

En cierta medida, a partir de ahora se abordarán mejor las necesidades de inversión en toda la UE merced al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y a un uso de las normas fiscales más flexible y favorable a la inversión. Sin embargo, más allá del medio plazo, se podría desarrollar un verdadero mecanismo de inversión para la UEM dentro de una capacidad fiscal adecuada para la zona del euro, financiada por recursos y endeudamiento propios.

En tanto no se aborde mediante una capacidad presupuestaria común, la gestión de los choques simétricos puede al menos mejorarse en el futuro a través de una mayor coordinación económica cimentada en una verdadera estrategia común de política económica y, una vez más, en un uso anticíclico y más flexible de las normas fiscales.

Las crecientes divergencias entre los miembros de la zona del euro tienen un efecto desestabilizador en la propia zona, y los miembros de la UEM no pueden utilizar el tipo de cambio como mecanismo de ajuste. El fomento de la convergencia estructural más allá de lo ya integrado en el presupuesto comunitario por medio de los Fondos Estructurales y de Cohesión debería complementarse con un instrumento fiscal que aborde los choques asimétricos, junto con un régimen de inversión social para apoyar la convergencia estructural y la puesta en marcha de reformas progresivas. Ambos instrumentos

deberían quedar sujetos a una fuerte supervisión democrática por parte del Parlamento Europeo.

En diciembre de 2015, el Grupo del Partido Socialista Europeo estableció un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la profundización de la unión económica y monetaria⁵ encargado de explorar, entre otras cosas, varias posibilidades para crear una capacidad fiscal de la UEM.

En el Parlamento Europeo, las comisiones de Asuntos Económicos y Monetarios y de Presupuestos comenzaron a trabajar juntas en un informe sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro (ponentes: P. Berès y R. Böge). Hasta el momento se han elaborado dos documentos de trabajo⁶ y se ha celebrado una sesión con expertos.

Un instrumento fiscal para abordar choques asimétricos

Un instrumento anticíclico, cuya importancia ya se subrayó claramente en el informe final de los Cuatro Presidentes en diciembre de 2012, protegería a los Estados miembros de la UE en los peores casos y proporcionaría estabilidad y confianza inmediatas. Podría adoptar diferentes formas, que permitan blindar parcialmente a los países participantes frente a choques asimétricos, sin generar por ello transferencias fiscales permanentes. La adopción de un posible mecanismo de seguro económico para la UEM podría proporcionar un apoyo presupuestario general

⁵ Cf.: http://www.pes.eu/pes_kick_off_work_for_a_more_sustainable_social_and_democratic_economic_and_monetary_union

⁶ Cf.: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/budg/working-documents.html?ufolderComCode=CJ16&ufolderLegId=8&ufolderId=05365&linkedDocument=true&urefProcYear=&urefProcNum=&urefProcCode=>

o específico en desaceleraciones cíclicas, por ejemplo, para mantener los niveles de inversión pública en áreas clave. Una propuesta relevante propugna un sistema de complementos parciales para los sistemas nacionales de prestaciones por desempleo en momentos de dificultad económica (Régimen de Seguro de Desempleo de la UEM) como forma de evitar una postura fiscal procíclica en los Estados miembros afectados durante un periodo de tiempo determinado.

Desde el otoño de 2015, en altos niveles políticos se ha defendido un seguro de desempleo europeo⁷ como modalidad adecuada de capacidad fiscal de la UEM, especialmente por parte del gobierno italiano⁸.

Los Estados miembros participantes tendrían que respetar ciertos requisitos, puesto que se transfieren recursos comunes a los presupuestos nacionales. Sin embargo, tales condiciones deberían definirse de modo razonable dentro del marco legislativo existente, en lugar de crear aún más obligaciones potencialmente contraproducentes. Para un mecanismo de este tipo pueden considerarse distintas modalidades de financiación –incluidos los ingresos procedentes del impuesto sobre transacciones financieras– que conduzcan a un sistema de recursos propios, lo que redundaría en un mecanismo muy efectivo, en términos financieros y políticos. Los Estados miembros participantes deberían asimismo garantizar el adecuado funcionamiento de su propia capacidad de estabilización automática.

Este instrumento debería centrarse en un apoyo anticíclico a corto plazo y evitar las transferencias fiscales netas entre países durante

todo el ciclo económico, por ejemplo, a través de mecanismos de reembolso. Su uso debería limitarse a circunstancias excepcionales, en las que, a pesar de contar los países afectados con posiciones presupuestarias originariamente sólidas, los estabilizadores automáticos no sean suficientes para atajar una perturbación económica importante.

Una condición indispensable para desarrollar esta capacidad consiste en mejorar la coordinación de las políticas tributarias entre los Estados miembros de la zona euro para eliminar la competencia impositiva, que menoscaba las bases fiscales nacionales y reduce la capacidad de recaudación general de la zona del euro y de la UE. Los Estados miembros deberían acordar una Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICCIIS) y unos tipos impositivos mínimos como base de una serie de reglas y prácticas comunes en materia tributaria. Además, las decisiones fiscales deberían regularse de tal forma que, tras su aplicación, el siguiente tipo impositivo neto no pudiese bajar de un umbral determinado.

Este instrumento complementaría el papel de la unión bancaria (que aún debe perfeccionarse por medio de un mecanismo de garantía de depósitos), del Mecanismo Europeo de Estabilidad y del BCE, al tiempo que restauraría la credibilidad de la “cláusula de no rescate”. Cuanto más efectiva resulte su capacidad en las primeras fases de una perturbación económica, más probable será que no se necesiten estas fuentes adicionales de apoyo financiero, ya que se impedirá desde un primer momento que se deteriore la situación económica.

Las negociaciones con respecto a un impuesto sobre las transacciones financieras continúan y el número de Estados miembros que participan en el proceso de cooperación reforzada se ha reducido a diez.

⁷ Cf.: http://sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/PAdoan_note_unemployment_insurance_2015_5OCT.pdf

⁸ Cf.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_en.htm

En octubre de 2015, el Consejo adoptó un acuerdo sobre el intercambio automático de información sobre las decisiones fiscales. La Comisión realizó una consulta pública para relanzar la Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades, y se comprometió a presentar una propuesta en 2016⁹. En enero de 2016, la Comisión presentó un Paquete contra la Evasión Fiscal¹⁰ que incluye medidas que pueden aplicarse a través de la legislación nacional y la mejora de la cooperación entre países, aun antes de que se establezca la BICCS.

Un nuevo plan para fomentar la convergencia estructural

Dado el grado de divergencia entre los países de la zona euro, debería desarrollarse dentro del marco presupuestario de la UE un nuevo mecanismo encaminado a impulsar la convergencia estructural y el crecimiento potencial a través del apoyo a una combinación de inversiones y reformas con destinatarios específicos. Esto también debería contribuir a abordar la emergencia social en las áreas periféricas de la zona euro. De hecho, ya se ha creado un incipiente plan de este tipo: se trata de una Iniciativa de Empleo Juvenil dotada con 6.000 millones de euros, que ayudará a financiar la aplicación de la Garantía Juvenil en regiones con elevadas tasas de desempleo juvenil. Esta práctica positiva debería reforzarse y ampliarse a otros ámbitos clave, como son los planes de reconversión profesional para los desempleados de larga duración, la modernización de las administraciones públicas o la

mejora de los sistemas nacionales de innovación. La experiencia con la IEJ demuestra que este tipo de instrumentos deben ser más flexibles para resultar efectivos. Por tanto, este plan debería estar en condiciones de financiar incluso aquellos gastos públicos básicos cruciales en cualquier economía avanzada, como son los salarios de los docentes o los suministros médicos básicos.

La línea presupuestaria dedicada a la Iniciativa de Empleo Juvenil solo recibió financiación en el periodo 2014-15, lo que significa que a partir de 2016 los nuevos recursos financieros para la aplicación de la Garantía Juvenil deberán obtenerse a partir de las actuales asignaciones del Fondo Social Europeo (2014-20) y de los presupuestos nacionales. La financiación adicional para la Iniciativa de Empleo Juvenil será una de las principales cuestiones en la revisión intermedia del marco financiero plurianual de la UE.

En noviembre de 2015, la Comisión propuso redirigir unos 120 millones de euros de recursos de asistencia técnica de los fondos estructurales a un nuevo programa de apoyo a las reformas estructurales que la Comisión puede aplicar de forma más flexible, en respuesta a las actuales prioridades políticas. El Parlamento Europeo y el Consejo están evaluando esta propuesta legislativa.

Conclusión

La clave para entender las necesarias reformas pendientes de la zona euro se cifra en comprender el papel combinado de las políticas tanto cíclicas como estructurales para lograr estabilidad y prosperidad duraderas en toda la zona euro, y en hacerlo dentro de una dinámica sostenida de convergencia estructural. Con una escueta agenda de reformas estructurales por

⁹ Cf.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm

¹⁰ CF.: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_en.htm

toda herramienta, sometida además a restricciones presupuestarias, ni saldrá la UEM bien parada de la actual crisis ni podrá gestionar perturbaciones futuras. Se precisan reformas, pero en sentido amplio: deben articular esta convergencia estructural tanto como impulsar la competitividad. También es preciso estimularlas mediante incentivos financieros en apoyo de las reformas en países que están haciendo los esfuerzos necesarios para su materialización.

Tienen que acompañarse y respaldarse con una gestión más efectiva de las políticas cíclicas. La zona euro ha de dotarse de alguna forma de absorción de impactos asimétricos de último recurso, para así asegurar una estabilidad consolidada y concitar la máxima confianza posible en su resistencia. No obstante, esto debe realizarse sin crear mecanismos permanentes de transferencia entre Estados miembros, al tiempo que se garantiza el buen funcionamiento de los estabilizadores automáticos nacionales como la vía estándar para atajar las perturbaciones asimétricas.

Además, la UEM tiene que mejorar su capacidad de maniobrabilidad macroeconómica común a largo plazo. Esto reviste especial importancia en el ámbito de la inversión y en relación con los desequilibrios macroeconómicos, atajando con igual fuerza los efectos desestabilizadores de déficits y superávits entre Estados miembros. Una correcta política macroeconómica también debería incluir una comprensión y un uso adecuados de la política fiscal agregada de la zona, para asegurar la adecuada gestión de la demanda a lo largo de los ciclos económicos.

No es posible alcanzar la competitividad, convergencia y cohesión económicas sin una dimensión social sólida. Perseguir el progreso social tanto dentro de los Estados miembros como entre ellos, a través de un proceso bien organizado de convergencia estructural, debe

pasar a ser un principio clave para orientar las políticas en la futura UEM, incluida una decisiva reducción de las desigualdades. Esto implicará una mayor solidez a nivel tanto político como económico. En este sentido, es fundamental contar con principios sociales comunes y con una base tributaria común consolidada del impuesto de sociedades, para impedir una carrera fiscal y social hacia el abismo entre los países de la zona euro y de la UE. Ello debe traer aparejado un diálogo social más profundo en cuanto a los temas que afectan a la zona del euro.

Esta gobernanza económica más fuerte y reequilibrada deberá construirse de forma gradual sobre una capacidad fiscal integral, financiada mediante recursos propios y con capacidad de endeudamiento, con un control y una legitimidad democráticos sólidos a nivel tanto europeo como nacional. Como parte de esta nueva configuración, debería incluirse un nuevo enfoque respecto a la gestión de la deuda, orientado a la sostenibilidad a largo plazo.

Más allá de esta serie de retos internos, la zona euro también tiene que abordar los retos internacionales generales, para poder gestionar su transición hacia un nuevo modelo de crecimiento y construir una divisa internacional estable y sólida. Como zona de moneda única dentro de la Unión Europea, la UEM debe desempeñar un papel a la hora de influir en los equilibrios mundiales y geoestratégicos, lo que necesita de una representación externa unificada en las instituciones y foros internacionales clave.

Si bien las reformas de la UEM son necesarias en este momento, a corto plazo el contexto político no permite una implantación rápida y completa de todos los cambios necesarios. En algunos ámbitos es vital plantear y mantener un nivel de ambición alto, al tiempo que se acepta ir avanzando de forma gradual. A este respecto,

debe sacarse el máximo partido de las posibilidades que ofrecen los actuales Tratados para actuar dentro de un marco comunitario claro, incluyendo una serie de opciones para atajar las necesidades de integración diferenciada al nivel de la UEM, permaneciendo abiertos a los países con otras monedas. Los procedimientos simplificado y ordinario de modificación de los Tratados deberán situarse al final del ciclo de reforma de la UEM.

El Consejo Europeo debe extraer todas las enseñanzas de una crisis que aún no se ha resuelto y que ha llegado a poner en peligro la propia supervivencia de la zona euro, dejando a su paso una fuerte estela política, económica y social. Ahora, el futuro de la UEM precisa un nuevo sentido de la visión y compromiso políticos, que deberían inspirar el próximo informe conjunto de los Presidentes.

La desigualdad en Europa: tendencias dispares

Michael Dauderstädt

La desigualdad en Europa ofrece múltiples facetas y cuenta con una larga historia. Los individuos, al igual que los países, se diferencian entre sí en muchas cosas (el poder que ostentan, la renta o la riqueza de que disponen, su esperanza de vida, etc.) y a su vez manifiestan diversas formas de desigualdad. Desde la política a menudo se distingue entre igualdad de oportunidades, igualdad de rendimiento e igualdad de resultados. Este artículo se centra en las diferencias entre las rentas. En Europa, esta diferencia se hace patente en tres dimensiones: dentro de los Estados miembros, entre los Estados miembros y en el conjunto de la Unión Europea (UE). Cabe ser prudente incluso cuando nos limitamos a hablar de la desigualdad entre las rentas, ya que la renta y el bienestar, así como su desarrollo y distribución, presentan una multitud de problemas y dificultades. Estas también aparecen cuando se analiza su evolución en Europa desde una perspectiva internacional. Para empezar, cabe distinguir entre los hechos observados (ingresos brutos o renta disponible, en relación con el poder adquisitivo o al tipo de cambio) y las unidades que se van a comparar (países, regiones, hogares, factores de producción).

Indicadores

En el presente análisis, el principal indicador será el producto interior bruto (PIB). Sin embargo, en una comparación a escala internacional, es preciso considerar los efectos del tipo de cambio y la inflación. Del mismo modo, al comparar las rentas reales a menudo tiene más sentido hacerlo en relación con las unidades de poder adquisitivo (UPA) que con los tipos de cambio. En los países más pobres, la renta per cápita suele resultar más alta cuando se mide en relación con las unidades de poder adquisitivo que cuando se toman de referencia los tipos de cambio, dado que en estos países todo es más barato. En particular, en los países más pobres los alquileres y los servicios tienen un menor coste (como resultado de unos salarios más bajos), mientras que los precios de los bienes comerciabilizables no varían tanto. Cuando, a consecuencia de un proceso de recuperación, el estado de desarrollo de un país más pobre se aproxima al de los más ricos, se produce por regla general una revalorización real, que suele combinar una revalorización de la moneda y una mayor tasa de inflación, que tenderá a reducir la diferencia entre el poder adquisitivo y el tipo de cambio.

Sin embargo, el PIB per cápita solo refleja una parte de la realidad. Omite costes y beneficios que quedan al margen del mercado (el ocio, el medio ambiente, el trabajo doméstico, el sector informal, el acceso a los bienes públicos). De este modo, las grandes diferencias entre el PIB per cápita alemán (europeo) y el estadounidense deben atribuirse en gran medida a unos mayores insumos laborales per cápita (en horas). El valor añadido por hora (productividad por hora), sin embargo, solo difiere ligeramente entre Estados Unidos y Alemania o Francia.

La otra pega que presenta el PIB per cápita es que deja a un lado la distribución, que se puede determinar mediante indicadores de la desigualdad como el coeficiente de Gini, la ratio de quintiles (S80/S20) o la cuota salarial respecto de la distribución funcional, para obtener un panorama más completo. El coeficiente de Gini representa un valor entre 0 y 1 (a veces también definido entre 0 y 100), en el que 0 representa la distribución equitativa plena y 1 (o 100) un escenario en el que una sola persona percibe la renta de toda la población, dejando al resto sin nada. La ratio de quintiles representa la proporción entre la renta de la quinta parte más rica de la población y la de la más pobre. Al margen de la desigualdad, puede considerarse la tasa de pobreza que indica el porcentaje de población que gana menos del 60 % de la renta media (mediana). Para tener en cuenta los efectos de la redistribución estatal, no solo debemos considerar la distribución de los ingresos brutos, sino también la renta disponible (después de impuestos y transferencias) y el índice de gasto social.

La evolución de la desigualdad entre países

El espacio que conforman los actuales Estados miembros de la UE ha sido testigo de una larga

historia de desigualdad. En sus comienzos como la Comunidad Económica Europea (CEE), la Unión Europea de los seis era bastante homogénea, a excepción del sur de Italia. La primera ampliación solo trajo consigo un único país pobre, Irlanda, que, no obstante, se había convertido en 1999 en el segundo país más rico de la UE; aun cuando este espectacular proceso de recuperación no comenzaría hasta unos 20 años después de su adhesión. Su renta per cápita superó con creces la media de la UE, y a día de hoy se encuentra en el grupo de cabeza de la UE. El problema de la desigualdad regional no entraría de lleno en la agenda hasta que tuvo lugar la ampliación meridional (con Grecia en 1981, y con España y Portugal en 1986). Mientras que Grecia experimentó en los primeros años un retroceso relativo respecto a la media de la UE, Portugal y España fueron capaces de ganar terreno con la adhesión. La adhesión en 1995 de países de la AELC solo dio entrada a tres estados relativamente ricos.

La desigualdad creció de forma patente con la ampliación hacia el Este, especialmente en la segunda ronda que tuvo lugar en 2007, que abrió las puertas a la adhesión de dos países grandes y pobres, como eran Bulgaria y Rumanía. Croacia (que ingresó en 2013) ya se movía en cuanto a renta per cápita en los mismos niveles que los países que habían protagonizado la primera ronda de la ampliación hacia el Este. En 2013 la media del PIB per cápita en la UE de los 28 se situaba en los 23.200 € (en la zona del euro, en los 25.400 €). Sin embargo, en el Estado miembro más pobre de la UE, Bulgaria, la renta per cápita solo alcanzaba los 3.800 € anuales, mientras que en el más rico, Luxemburgo, llegaba a los 62.400 €, es decir, más de 16 veces superior. La mayoría de los nuevos Estados miembros de Europa Central y del Este registran rentas inferiores a los 10.000 €; la

periferia mediterránea se sitúa entre los 14.000 € y los 20.000 €; los países escandinavos, Reino Unido, Irlanda, Alemania, Austria y los Países Bajos superan los 30.000 €.

La desigualdad parece menos pronunciada cuando la renta no se compara tomando como referencia una moneda común, sino basándonos en unidades de poder adquisitivo (UPA). El poder adquisitivo de un euro es visiblemente superior en todos los países pobres que en los países ricos de la UE, o que en la media de la Unión. Esta comparación en términos de poder adquisitivo resulta de especial interés desde la perspectiva de la equiparación de las condiciones de vida. Al medir la renta per cápita en unidades de poder adquisitivo se reducen las diferencias. Con este cálculo la renta per cápita en Bulgaria se elevaría a los 12.000 €, por ejemplo. Esto implicaría que la ratio de rentas entre Bulgaria y Luxemburgo “mejoraría” más de cinco veces.

No obstante, estas considerables diferencias varían enormemente, ya que unos países crecen más rápido que otros. En el **Gráfico 1** se presentan los países en orden ascendente, de izquierda a derecha, según su renta per cápita en el año 2000. Tal y como se aprecia, las tasas de crecimiento en los últimos años fueron muy diferentes entre sí. El crecimiento presenta una tendencia más marcada en los países más pobres, lo que da signos de una convergencia beta¹ en el marco de la UE. Si bien llama la atención el crecimiento extremadamente débil que evidencia

la franja central, ocupada por Grecia, España, Portugal, Chipre e Italia.

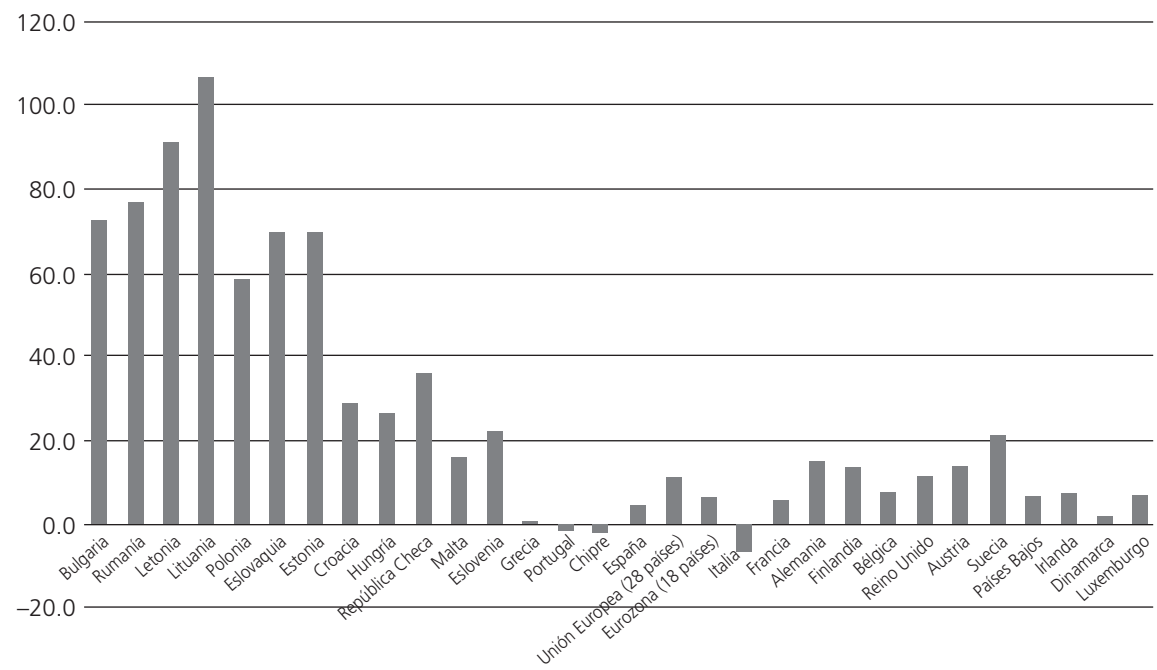
La dispersión entre las rentas per cápita reales aumentó entre los años 2000 y 2007, volviendo a disminuir levemente desde entonces, de modo que solo se aprecia una convergencia sigma relativa. Sin embargo, la relación entre la renta per cápita del Estado miembro más rico (Luxemburgo) y la del más pobre (Bulgaria) ha mejorado, pasando de prácticamente de 9 a 7,5 (véase también con detalle Dauderstädt, 2014)².

En un análisis más detallado, observamos en la **Tabla 1** tres grupos de países y, además de los procesos de crecimiento a lo largo de todo el periodo de referencia, también distinguimos las dos fases comprendidas entre los años 2000-2008 y 2008-2014, ya que tanto la crisis financiera como la gran recesión dieron lugar respectivamente a evoluciones muy diferentes:

- El noroeste rico: formado por los doce países que ya eran ricos en el año 2000 (cuya renta per cápita superaba los 20.000 € en el año 2000), entre los que, además de los miembros fundadores de la UE/CEE, se encuentran los países de las ampliaciones de 1972 y 1995.
- La periferia más pobre del sur: los tres países de la ampliación meridional (cuya renta se situaba por encima de los 13.000 € en el año 2000).
- El este pobre: los trece países de las tres últimas ampliaciones (países con una renta per cápita inferior a los 13.000 € en el año 2000), que, a excepción de Chipre y Malta, pertenecen en su totalidad a Europa Central y del Este. En el caso de Chipre y Eslovenia, su renta per cápita los sitúa en el umbral, por lo que también podrían encuadrarse en el segundo grupo.

¹ Se distingue entre convergencia beta y convergencia sigma. La convergencia beta se registra dentro de un grupo (por ejemplo, la UE) cuando aquellas unidades de dicho grupo que presentan un nivel de partida más bajo crecen a un ritmo más rápido que las que parten del nivel más alto. La convergencia sigma se produce cuando disminuye la dispersión (desviación típica) dentro del grupo (véase Dauderstädt, 2014).

² Dauderstädt Michael: *Konvergenz in der Krise. Europas gefährdete Integration*. Bonn: FES, 2014.



Fuente: Eurostat; cálculos del autor.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento entre 2000 y 2013 de la renta per cápita real en porcentajes

Hasta la crisis de 2008, las tasas de crecimiento, en particular en la Europa del Este, pero también en los países del área mediterránea, reflejan procesos de recuperación (esto es, unas tasas de crecimiento superiores a las zonas más ricas del noroeste de la UE) que contribuyeron a reducir la desigualdad entre países. A partir de 2008 el escenario se divide. Mientras que los países en crisis del sur de Europa colapsan de forma masiva arrastrados por el pánico que

genera la deuda pública y las políticas de austeridad, el proceso de recuperación gana terreno en el Este. Italia e Irlanda representan dos casos especiales:

- En Italia el crecimiento es particularmente débil, por lo que el país se alinea más bien con el grupo de países del ámbito mediterráneo amenazados por la crisis de la deuda, sin que llegue a ser necesaria la activación de un mecanismo de apoyo financiero con sus correspondientes condicionalidades. Sin embargo, presenta un elevado déficit presupuestario, junto con un elevado endeudamiento público y problemas de competitividad tanto en precios como en estructura.
- Irlanda fue la estrella de la recuperación entre los años 1990 y 2007, pasando de ser uno de los países más pobres de la antigua UE a ocupar el segundo puesto entre los más

Tabla 1. Evolución del PIB real en el periodo 2000-2014

Zonas	Evolución		
	2000-2014	2000-2008	2008-2014
El noroeste rico	16,1 %	14,5 %	1,4 %
La periferia más pobre del sur	13,7 %	26,8 %	-10,3 %
El este pobre	52,4 %	43,8 %	6,0 %

Fuente: Eurostat; cálculos propios.

ricos (según su renta per cápita). En este proceso adoptó un modelo de crecimiento basado en las inversiones extranjeras, las ventajas fiscales y los excedentes de exportación. A partir del año 2000, Irlanda fue desviándose poco a poco de este modelo de éxito (que también actuaba en detrimento de otros países, a los que las grandes multinacionales asentadas en Irlanda restaban valor añadido e impuestos), centrándose más en un *boom* inmobiliario que llevaba asociado un fuerte incremento del endeudamiento privado. Cuando este nuevo modelo saltó por los aires, dando lugar a la crisis financiera, y el Estado irlandés tuvo que rescatar sus bancos, multiplicando su deuda, el crecimiento colapsó. No obstante, Irlanda pudo volver a su antiguo modelo de crecimiento. Entre 2008 y 2014 su PIB creció un 3,8 %, pese a una caída de más del 5 % entre 2008 y 2009; es decir, a un mayor ritmo que en la media de los países del noroeste rico.

¿A qué se deben estas tasas de crecimiento desiguales? El comportamiento convergente (es decir, la disminución de la desigualdad entre países) responde esencialmente a la aceptación de la teoría tradicional del crecimiento, que presupone que los países pobres (potencialmente) alcanzan un mayor crecimiento, dado que su nivel de productividad es todavía muy bajo, a causa de su escasa reserva de capital (en relación con el PIB). De esta misma línea de pensamiento se deriva que las economías políticas más avanzadas, dotadas de unas provisiones de capital más modernas y abundantes, evidencian un menor incremento de la productividad.

No obstante, este modelo solo ha demostrado históricamente ser acertado en contadas excepciones. En general, los países más pobres (especialmente de África y América Latina) siempre han crecido mucho más despacio que

sus vecinos ricos del norte. La excepción la marcaron las economías de los denominados tigres asiáticos (primero Japón, seguido de Corea, Taiwán, Singapur y Hong Kong), a los que más tarde se sumarían China y algunos países del sudeste asiático (Malasia, Tailandia). También en el seno de la UE los procesos de crecimiento fueron marcadamente débiles durante un largo periodo de tiempo. Así, Grecia e Irlanda sufrieron inicialmente un retroceso relativo justo después de su adhesión.

Además de los numerosos factores nacionales (diferentes políticas económicas, relaciones industriales y sistemas educativos y de innovación) que podemos analizar como variedades de capitalismo (*varieties of capitalism*; véase Hall, 2015)³, detrás del desigual desarrollo de la periferia meridional y oriental de la UE también encontramos los efectos de la integración del mercado, tanto a nivel europeo como mundial. La industria de la periferia meridional estaba especializada en una producción basada en tecnología baja y media, y unos salarios asociados bajos. Con la apertura de la Europa del Este y la integración de China en la economía mundial, y con la paulatina y creciente apertura de Europa hacia proveedores globales, estos países perdieron su antigua posición de privilegio. En cambio, los países de la Europa Central y del Este todavía eran capaces de sostenerse en estos segmentos de mercado gracias a unos salarios todavía bajos y a la relativa buena cualificación que ofrecía su mano de obra. La cercanía geográfica con el mercado alemán también supuso una ventaja de la que no gozaban los países periféricos del sur. Más aún cuando la industria alemana reestructuró su cadena de suministro y

³ Hall Peter A.: Spielarten des Kapitalismus und Eurokrise. En: *WSI-Mitteilungen* 4/2015, 245-5.

Tabla 2. Evolución de los indicadores de distribución (promedio)

	1999/2000	2005	2007	2009	2012	2014
Cuota salarial (en %)	56,7	55,6	54,9	57,2	56,2	55,9
Gini (en %)		30,6	30,6	30,5	30,6	30,9
S80/S20		5	5	5	5,1	5,2

Fuentes: cuota salarial: AMECO; Gini y S80/S20: Eurostat; cálculos propios.

sus redes de producción llevándolas del sur al este, y al resto del mundo.

El euro fue un elemento clave en todos estos desarrollos, aunque no decisivo. Entre los nuevos Estados miembros que experimentaron un rápido crecimiento también figuran algunos países de la zona del euro. La pertenencia a la zona del euro dificultó, sin embargo, la gestión de la crisis en los países del sur, donde los conflictos entre los objetivos de consolidación presupuestaria, depreciación real y crecimiento no se resolvieron de forma estratégica ni inteligente (véase Dauderstädt, 2016)⁴. El crecimiento de la zona del euro fue débil en su conjunto, algo que debe achacarse principalmente a la restrictiva política fiscal aplicada.

En resumen, se puede decir que la desigualdad entre los países ha disminuido en la Unión Europea desde el año 2000, ya que los Estados miembros más pobres de Europa del Este crecieron más rápidamente que los Estados ricos de la zona noroeste. El problema se plantea con la zona sur, cuya evolución plantea el efecto perverso de disminuir las diferencias de renta entre estos países y los del este más pobres, a la vez que aumentan cuando los comparamos con el norte más rico. No obstante, todas estas reflexiones no están teniendo en cuenta la desigualdad en la distribución de la renta dentro de los propios países, algo de lo que nos ocuparemos en la siguiente sección.

La evolución de la desigualdad dentro de los países

La distribución de la renta en el seno de los países puede describirse desde distintos puntos de vista y mediante distintos indicadores:

- La cuota salarial.
- Las disparidades regionales (dispersión).
- El coeficiente de Gini, indicador clásico de la distribución de la renta, que oscila entre 0 (distribución equitativa) y 100 (desigualdad total).
- La ratio S80/S20 entre el quintil de renta más pobre y el más rico (sin datos disponibles anteriores a 2005 para la EU de los 27/28).

La **Tabla 2** muestra un incremento de la desigualdad interna en la media de los países de la UE. El repunte de la cuota salarial registrado en el año 2009 es una consecuencia de la crisis, que en algunos países (por ejemplo, Alemania) supuso una caída de los beneficios en un escenario salarial relativamente estable. Por término medio, el coeficiente de Gini y la ratio de quintiles de los Estados miembros experimentaron una mínima variación de 2005 a 2012, aumentando de forma visible recientemente (los datos disponibles más actuales son de 2014).

Las diferencias que se aprecian entre las regiones europeas son todavía más acusadas que entre la media de las rentas per cápita de los Estados miembros (según veíamos en el apartado 2). La

⁴ Dauderstädt Michael: *Wachstumsstrategien für Südeuropa*. Bonn: FES, 2016.

Tabla 3. Evolución del coeficiente de Gini en una selección de países de la UE

País	Gini en año base		Gini en el último año con datos disponibles		Evolución en %
Bélgica	1983	0,257	2011	0,264	2,7
Dinamarca	1985	0,221	2012	0,251	13,6
Alemania	1985	0,251	2012	0,291	15,9
Finlandia	1987	0,209	2013	0,262	25,4
Francia	1984	0,3	2012	0,306	2,0
Grecia	1986	0,352	2012	0,338	-4,0
Italia	1984	0,291	2012	0,325	11,7
Luxemburgo	1986	0,247	2012	0,299	21,1
Países Bajos	1985	0,272	2013	0,278	2,2
Suecia	1983	0,198	2012	0,274	38,4
República Checa	1992	0,232	2012	0,251	8,2
Hungría	1991	0,273	2013	0,288	5,5
Reino Unido	1985	0,309	2011	0,344	11,3

Fuente: OCDE; cálculos propios.

región más rica (en el nivel NUTS 2)⁵ es la City londinense, con una renta per cápita (en UPA) que supera los 80.000 €, que contrastan con los 7.200 € que registra la región fronteriza del noreste de Rumanía. Esto se debe a que las diferencias de renta a nivel regional en el seno de los Estados miembros son elevadas y suelen mostrar una tendencia ascendente, dado que la actividad económica se concentra en polos de crecimiento, a menudo localizados en la capital. En Reino Unido, la diferencia entre la región más pobre (Gales) y la más rica se sitúa en un ratio de 1:5, en un nivel parecido al del conjunto de la UE.

En el conjunto de la UE, la diferencia entre regiones siguió en aumento, con una disminución temporal durante la recesión (véanse los

datos del **Gráfico 3**). En el seno de cada Estado miembro las diferencias regionales todavía se acentuaron más. En los 22 países de la UE que aún se subdividen en regiones NUTS 2 (todos excepto los seis pequeños Estados: Luxemburgo, Malta, Chipre, Estonia, Letonia y Lituania) la dispersión (desviación típica) aumentó de media un 106 % entre 2000 y 2011, siendo este incremento muy superior en los nuevos Estados miembros de Europa Central y del Este (con Rumanía a la cabeza, con un aumento por encima del 300 %).

La distribución personal de la renta presenta un escenario distinto, si se toma como referencia un periodo más largo (desde 1985) y otra fuente (OCDE). En muchos países de la UE el coeficiente de Gini ha aumentado ostensiblemente. La **Tabla 3** nos muestra esta situación. Cabe destacar el pronunciado aumento de la desigualdad en los países escandinavos, Finlandia, Suecia y Dinamarca, pero también en Alemania. El único país de los reseñados por la OCDE que evidencia una desigualdad decre-

⁵ La nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) es la clasificación de regiones utilizada en la UE; NUTS 1 engloba regiones de mayor entidad, como los estados federados alemanes; NUTS 2 engloba regiones menores relevantes para la aplicación de medidas políticas de ámbito regional.

ciente es Grecia (algo que, no obstante, podría haber cambiado después de 2012).

Si se usa como parámetro la ratio S80/S20, los valores de 2014 oscilan entre las cotas inferiores al 4 de Suecia, Finlandia, Países Bajos y Bélgica, pero también de Eslovenia, Eslovaquia, o República Checa, e índices superiores al 6 en Letonia, Lituania, Estonia, Portugal, Grecia, España, Bulgaria y Rumanía, que con su tasa del 7,2 registra el mayor nivel de desigualdad de la UE. En 2014 el segundo puesto en cuanto a desigualdad era para España, con una tasa del 6,8. Tomando como referencia la ratio de quintiles S80/S20, la desigualdad creció levemente entre 2005 y 2014 en la media de la UE, si bien este aumento ganaría fuerza a partir de 2008. En los países con un desarrollo positivo en términos generales (parte superior de la **Tabla 4**), la situación mejora hasta 2008, mientras que en los países afectados por una creciente desigualdad esta se acentúa especialmente a partir de 2008 (exceptuando Alemania, donde la desigualdad creció sobre todo hasta 2008, a consecuencia de la política de reformas incluidas en la “agenda 2012”). La fase de crecimiento vivida hasta la crisis se caracterizó por lo tanto por un descenso generalizado de la desigualdad, algo que se invertiría a partir de entonces.

El mayor aumento se registró en España y Alemania (en un 1,3), lo que para Alemania representa un incremento del 34,2 % y para España del 23,6 % respecto a los valores de 2005 (DE: del 3,8 al 5,1; ES: del 5,5 al 6,8). Este incremento registrado desde 2005 sitúa porcentualmente a Alemania a la cabeza de la UE, si bien el nivel de desigualdad es superior en muchos países. Tanto los países escandinavos, como los países acuciados por la crisis, Grecia y Chipre (a partir de 2008), también se caracterizaron por sus fuertes incrementos. La otra cara de la moneda la representa Polonia y su éxito a

la hora de atajar la desigualdad. La **Tabla 4** nos muestra la situación de forma detallada.

Todos los índices de desigualdad observados hasta este punto hacen referencia a la renta disponible, es decir, después de impuestos y transferencias (por lo general como renta doméstica convertida a su vez en renta equivalente)⁶. La desigualdad de los ingresos brutos “puros” es visiblemente superior. El gasto social y el sistema de impuestos y gravámenes que financian dicho gasto alteran la distribución de la renta. La **Tabla 5** muestra la distribución de la renta (medida con el coeficiente de Gini) antes y después de la redistribución propiciada por los impuestos y las transferencias, a partir de datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los países aparecen ordenados de menos a más según su índice de desigualdad tras la redistribución. La distribución de los ingresos brutos (antes de la redistribución) es claramente más desigual que la de la renta disponible (después de la redistribución). La mejora del coeficiente de Gini parece superior en casi todos los Estados miembros de la UE que en la media de la OCDE, lo que refleja un mayor grado de redistribución en el seno de la UE. No obstante, ciertos Estados miembros son menos redistributivos que otros, como da a entender con claridad la última columna, que presenta la diferencia entre ambos coeficientes de Gini. Entre estos figuran los países de la periferia meridional (España, Portugal, Italia; no se dispone de datos sobre Grecia).

La proporción de gasto social respecto al PIB constituye un indicador del esfuerzo que hace el

⁶ Este concepto expresa la ponderación de los individuos que conforman un hogar, para determinar el efecto de bienestar generado por la vivienda compartida y los bienes de consumo más caros, como el coche, la nevera, la lavadora, etc.).

Tabla 4. Evolución de la desigualdad (S80/S20) de 2005 a 2014

País	Puntuación			Diferencia			Evolución en %
	2005	2008	2014	2014-2005	2005-2008	2008-2014	2014-2005
Polonia	6,6	5,1	4,9	-1,7	-1,5	-0,2	-25,8
Reino Unido	5,9	5,6	5,1	-0,8	-0,3	-0,5	-13,6
Lituania	6,9	6,1	6,1	-0,8	-0,8	0	-11,6
Portugal	7	6,1	6,2	-0,8	-0,9	0,1	-11,4
Irlanda	5	4,4	4,7	-0,3	-0,6	0,3	-6,0
República Checa	3,7	3,4	3,5	-0,2	-0,3	0,1	-5,4
Bélgia	4	4,1	3,8	-0,2	0,1	-0,3	-5,0
Países Bajos	4	4	3,8	-0,2	0	-0,2	-5,0
Letonia	6,7	7,3	6,5	-0,2	0,6	-0,8	-3,0
Finlandia	3,6	3,8	3,6	0	0,2	-0,2	0,0
Eslovaquia	3,9	3,4	3,9	0	-0,5	0,5	0,0
Malta	3,9	4,3	4	0,1	0,4	-0,3	2,6
Hungría	4	3,6	4,2	0,2	-0,4	0,6	5,0
Italia	5,6	5,2	5,8	0,2	-0,4	0,6	3,6
Austria	3,8	4,2	4,1	0,3	0,4	-0,1	7,9
Francia	4	4,4	4,3	0,3	0,4	-0,1	7,5
Eslovenia	3,4	3,4	3,7	0,3	0	0,3	8,8
Luxemburgo	3,9	4,1	4,4	0,5	0,2	0,3	12,8
Dinamarca	3,5	3,6	4,1	0,6	0,1	0,5	17,1
Estonia	5,9	5	6,5	0,6	-0,9	1,5	10,2
Suecia	3,3	3,5	3,9	0,6	0,2	0,4	18,2
Grecia	5,8	5,9	6,5	0,7	0,1	0,6	12,1
Chipre	4,3	4,3	5,4	1,1	0	1,1	25,6
Alemania	3,8	4,8	5,1	1,3	1	0,3	34,2
España	5,5	5,6	6,8	1,3	0,1	1,2	23,6
Croacia	:	:	5,1				
Bulgaria	:	6,5	6,8			0,3	
Rumanía	:	7	7,2			0,2	

Fuente: Eurostat; cálculos propios.

Observación: sin datos relativos a 2005 para Bulgaria, Rumanía y Croacia., entonces candidatos a la adhesión.

Estado para corregir los resultados del mercado. En la UE no se observa una convergencia entre las tasas de protección social (véase **Tabla 6**). Rumanía, que presenta la tasa inferior, y el resto de nuevos Estados miembros van ganando algo de terreno, superando la marca del 20 %, pero de forma irregular y escasa (la excepción es Eslovenia). Por otro lado, esta tasa, ya de por sí elevada, continúa creciendo en algunas sociedades del bienestar (por ejemplo, Escandinavia).

Llama la atención el enorme incremento experimentado en los países afectados por políticas de austeridad, como Grecia, España, Portugal e Irlanda, en los que la tasa aumentó en más del doble entre 2000 y 2011.

Existe una estrecha relación entre la evolución de la desigualdad y la pobreza. En la UE la tasa de pobreza se define a partir del porcentaje de la población que cuenta con menos del 60 % de la renta media (mediana). Según se

Tabla 5. Transformación de la distribución de la renta a través de la redistribución

	Gini ingresos disponibles	Gini ingresos de mercado	Diferencia
Eslovenia	0,2296	0,3723	0,14
Dinamarca	0,2433	0,3744	0,13
República Checa	0,2532	0,3804	0,13
Eslovaquia	0,2534	0,3628	0,11
Bélgica	0,2563	0,4081	0,15
Finlandia	0,2584	0,4031	0,14
Suecia	0,2588	0,3680	0,11
Austria	0,2607	0,4062	0,15
Hungría	0,2791		
Irlanda	0,2892		
Luxemburgo	0,2915	0,4363	0,14
Francia	0,2920	0,4310	0,14
Países Bajos	0,2972	0,3908	0,09
Alemania	0,3000	0,4197	0,12
Estonia	0,3056	0,3889	0,08
Grecia	0,3067		
Polonia	0,3097	0,4348	0,13
España	0,3130	0,4052	0,09
Italia	0,3342	0,4647	0,13
Reino Unido	0,3446	0,4559	0,11
Portugal	0,3467	0,4581	0,11
OCDE-29	0,3041	0,4073	0,10

Fuente: OCDE (2011).

aprecia en la **Tabla 7**, en el seno de la UE las tasas de pobreza presentan una elevada dispersión. Mientras que en los países más ricos esta tasa suele quedar por debajo del 20 %, en Bulgaria y Rumanía supera el 40 %. A partir de 2005 se produjo un retroceso de la dispersión, si bien la menor distancia entre la tasa más elevada y la

más baja es atribuible sobre todo a la considerable disminución de la tasa de pobreza en Bulgaria, que de superar el 60 % pasa a estar por debajo del 50 %.

Las tasas de pobreza están estrechamente relacionadas con los gastos en protección social. Bulgaria y Rumanía también figuran entre los

Tabla 6. Evolución de la tasa de protección social 2000-2011

	2000	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dispersión	5,5	5,8	6,1	6,0	5,9	5,6	5,7	5,6	6,0
Mínimo	13,0	12,7	12,8	12,1	11,3	12,7	16,9	17,6	15,1
Máximo	29,9	31,3	31,6	31,2	30,9	31,3	34,7	34,3	34,2
Máx/mín	2,3	2,5	2,5	2,6	2,7	2,5	2,1	1,9	2,3

Fuente: Eurostat y cálculos propios.

Tabla 7. Evolución de la tasa de pobreza 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Máximo	46,3	61,3	60,7	44,8	46,2	49,2	49,1	49,3	48	40,2
Mínimo	9,6	12,3	12,1	8,7	9,0	9,4	9,3	9,3	9,0	7,4
Máx/mín	4,8	5,0	5,0	5,2	5,2	5,2	5,3	5,3	5,3	5,4
Dispersión	8,8	10,3	10,2	7,8	8,1	8,3	8,3	8,4	8,1	7,0

Fuente: Eurostat y cálculos propios.

Estados miembros en los que se registra menor porcentaje de gasto social respecto al PIB (ostensiblemente por debajo del 20 %), mientras que los países más ricos dedican a este concepto aproximadamente un 30 % de su PIB. No obstante, también cabe ser prudente a la hora de observar este indicador. Un porcentaje más pequeño también puede deberse a un menor índice de necesidades sociales (menos paro, o una estructura demográfica más favorable para la población). De ahí que, en 2009, en medio de la gran recesión, se registrara un fuerte incremento de la tasa de protección social, es decir del porcentaje de gasto social respecto de PIB, que luego volvería a caer (véase **Tabla 6**).

En general, la desigualdad ha crecido en el seno de los Estados miembros en los últimos veinte años. Este fenómeno se hizo más patente en los nuevos Estados miembros, que antes del cambio contaban con una distribución más equitativa de sus rentas, que se volvieron más desiguales con el paso a la economía de mercado. Aun así, incluso hoy algunos de los países de la Europa Central y del Este figuran entre los que presentan una menor diferencia en sus sociedades. Algunos países fueron capaces de frenar este proceso y de volver levemente a su senda al cabo de un tiempo. No obstante, la desigualdad es mucho mayor si se consideran los ingresos brutos, ya que en todos los países de la UE el sistema fiscal y el estado del bienestar se encargan de distribuir la renta de tal modo que exista una menor diferencia en lo que res-

pecta a la renta disponible. El principal mecanismo redistributivo es el sistema de pensiones, razón por la cual la escala de la redistribución es menor en aquellos países (por ejemplo, Países Bajos) que cuentan con pensiones capitalizadas (en los que la pensión cuenta como ingresos brutos).

La diferencia en los ingresos brutos aumentó sobre todo de la mano de la globalización y el progreso técnico, y a causa del debilitamiento de los sindicatos. El aumento de la desigualdad se debe tanto a la caída de la tasa salarial como al aumento de la brecha salarial (con el creciente y enormemente desproporcionado aumento de los ingresos obtenidos por los altos directivos y los banqueros). El creciente peso (con relación al PIB) y la concentración cada vez mayor del patrimonio constituyen otras de las razones clave (Piketty, 2013). La creciente desigualdad de las rentas disponibles se debe a las “reformas” implementadas en el sistema social y el Estado de bienestar. En muchos países se redujeron los tipos marginales y los gravámenes sobre el patrimonio y las herencias, a la vez que se recortaban las pensiones y otras transferencias, cuando estas no se ajustaban a la evolución de los precios y las rentas.

La evolución de la desigualdad a escala europea

Los resultados presentados hasta ahora dicen muy poco acerca de la desigualdad en el

conjunto de la UE. Debido a la distribución de la renta dentro del Espacio Económico Europeo, la distribución en el seno de cada Estado es relativamente insignificante. En su evolución priman las diferencias de renta entre los países y su desarrollo marcado por las diferentes tasas de crecimiento de sus respectivas economías (véase apartado 2).

Para obtener una imagen de la desigualdad real existente en la UE, es necesario vincular la evolución de la distribución de la renta entre los

diferentes Estados y dentro de cada uno de ellos. Para esto contamos con la ratio de quintiles (S80/S20), dado que la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), registra la renta per cápita en euros y en UPA para cada uno de los quintiles de población de cada Estado miembro. No obstante, el valor medio, situado en 5,2 para la EU de los 28 según la propia EU (véase **Tabla 2**), se ha calculado con una metodología errónea y subestima en gran medida la verdadera desigualdad existente: Eurostat calcula esta ratio de

Tabla 8. Los quintiles más pobres (gris claro) y más ricos (gris oscuro) de la UE (en euros)

2013	Ingresos per cápita en euros				
Estado miembro	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Bulgaria	1123	2129	2942	3960	7389
Rumanía	727	1450	2071	2828	4759
Letonia	1902	3386	4696	6648	12017
Lituania	1953	3398	4676	6419	11785
Polonia	2380	3923	5184	6782	11602
Estonia	2859	4847	6595	9100	15824
Hungría	2271	3585	4542	5724	9511
Eslovaquia	3415	5506	6765	8409	12231
República Checa	4503	6406	7708	9544	15308
Portugal	3425	6177	8222	11095	20568
Grecia	2873	5716	8212	10846	18846
Malta	5998	9099	12045	15371	24664
España	4986	9765	13590	18472	31358
Eslovenia	6020	9476	11865	14536	21616
Italia	6167	11558	15737	20590	35264
Chipre	8113	12117	15874	21233	39754
Alemania	9324	15176	19607	25355	42890
Francia	10905	16618	21039	26675	48604
Bélgica	10662	16520	21511	27121	40548
Reino Unido	8982	14078	18691	24934	41573
Austria	10642	17519	22128	27803	43723
Finlandia	12704	18590	23376	29248	45581
Países Bajos	11342	16929	20882	25859	40606
Suecia	12832	20860	26425	32387	47861
Irlanda	9633	14916	19893	27511	50416
Dinamarca	12518	21343	26910	33360	53015
Luxemburgo	16239	24987	33147	43275	74516

Fuente: Eurostat y cálculos propios. Observación: los dos quintiles con subrayado solo se incluyen parcialmente en sus respectivos quintiles de la UE.

Tabla 9. Los quintiles más pobres (gris claro) y más ricos (gris oscuro) de la UE (en UPA)

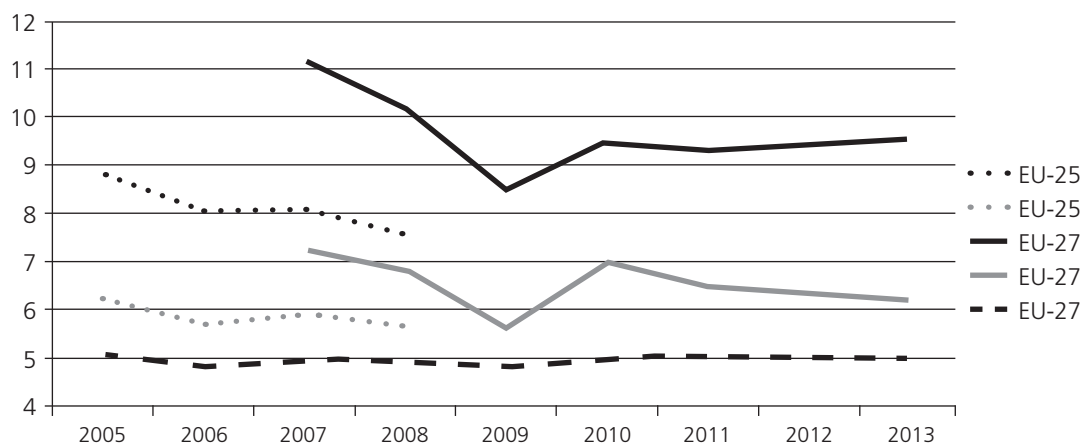
2013	Ingresos per cápita en UPA				
Estado miembro	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5
Bulgaria	2292	4345	6003	8081	15081
Rumanía	1346	2685	3834	5237	8813
Letonia	2671	4756	6596	9337	16877
Lituania	3075	5350	7364	10109	18559
Polonia	4265	7031	9291	12154	20792
Estonia	3661	6206	8445	11652	20262
Hungría	3804	6006	7608	9588	15932
Eslovaquia	4921	7933	9748	12117	17624
República Checa	6555	9325	11220	13893	22282
Portugal	4213	7598	10113	13647	25299
Grecia	3221	6409	9206	12159	21128
Malta	7271	11029	14600	18631	29896
España	5333	10444	14534	19756	33538
Eslovenia	7244	11403	14278	17493	26012
Italia	5976	11200	15249	19951	34170
Chipre	8876	13257	17367	23231	43495
Alemania	9114	14835	19166	24785	41926
Francia	9932	15134	19162	24295	44266
Bélgica	9622	14910	19414	24478	36595
Reino Unido	7838	12285	16310	21757	36276
Austria	9927	16342	20642	25936	40786
Finlandia	10320	15101	18989	23760	37028
Países Bajos	10209	15238	18796	23276	36549
Suecia	9750	15851	20080	24610	36368
Irlanda	9633	14916	19893	27511	50416
Dinamarca	8980	15310	19304	23931	38031
Luxemburgo	13376	20583	27304	35647	61380

Fuente: Eurostat y cálculos propios. Observación: los dos quintiles con subrayado solo se incluyen parcialmente en sus respectivos quintiles de la UE.

quintiles como la media ponderada en relación con la población de todos índices nacionales de la ratio S80/S20. Este planteamiento da por sentado que el quintil más rico (al igual que el más pobre) de la UE (unos 100 millones de individuos) está formado por los quintiles más ricos (o los pobres) de todos los Estados miembros. Sin embargo, la realidad es que los 100 millones más pobres viven en su gran mayoría en la Europa Central y del Este, principalmente en Rumanía y Bulgaria, países en los no solo un

quintil de su población, sino más bien cuatro se integran en el quintil más pobre de la UE (véanse **Tablas 8 y 9**).

Las tablas 8a y 8b ilustran la combinación de la desigualdad dentro de cada país y entre los países. En las filas se aprecian los ratios de quintiles resultantes de dividir la renta del quintil más rico (Q5) entre la del más pobre (Q1). La brecha existente entre el quintil más rico y el más pobre en el conjunto de la UE es dramática. Desde la perspectiva de los tipos de cambio, la relación



Fuente: Dauderstädt/Keltek, 2014.

Gráfico 2. Evolución de la desigualdad en la UE

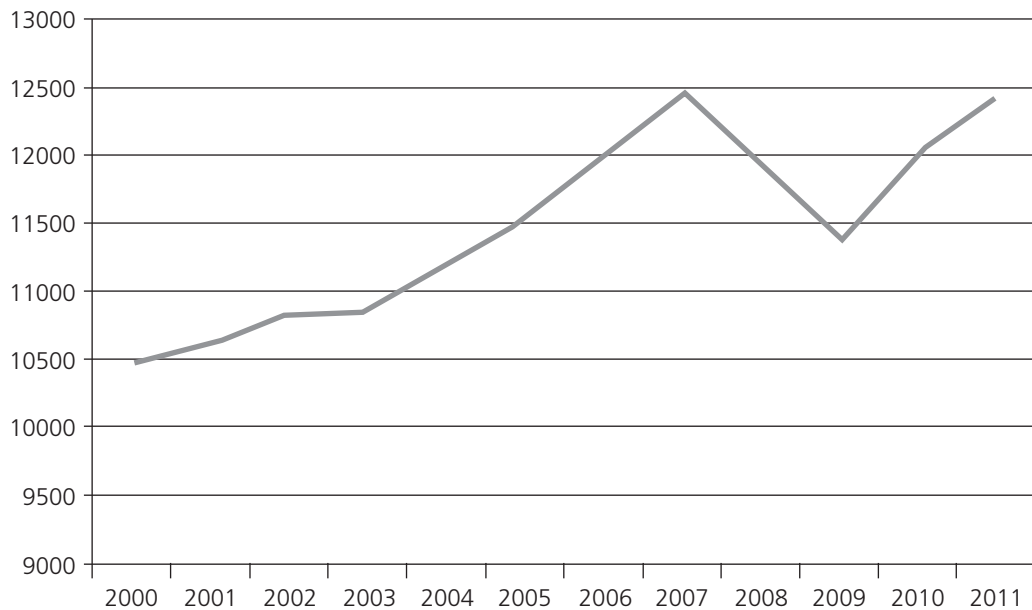
entre el Q1 rumano y el Q5 luxemburgués de 727 € a 74.516 € representa más de un céntuplo; desde el punto de vista de las unidades de poder adquisitivo todavía se multiplica por cuarenta y cinco. Esta estimación todavía pasa por alto la distribución dentro de cada quintil.

Si se corrige este planteamiento ordenando los quintiles nacionales según la renta per cápita, y luego se van añadiendo quintiles nacionales por arriba para el quintil más rico de la UE, y por abajo para el quintil más pobre de la UE (como se muestra en las tablas 8a y 8b), hasta llegar a sumar en cada caso 100 millones de individuos, se obtendrán unos valores más realistas y visiblemente superiores, como se puede apreciar en el **Gráfico 2**. De esta forma, los valores medidos en unidades de poder adquisitivo también serán inferiores a los estimados en euros (a los tipos de cambio). Para la Europa de los 27, en 2013 este valor se cifró en 9,5; comparado con el 6,2 obtenido según las unidades de poder adquisitivo. En otros países de grandes dimensiones los valores ascendieron respectivamente a 4,9 para India, 7,3 para Rusia, 8,4 para

los EE. UU. y 9,6 para China⁷. Al menos con relación a los tipos de cambio el espacio económico de la UE se caracteriza por presentar mayores disparidades de renta que otras economías equiparables. En la perspectiva temporal, se aprecia una marcada disminución de la desigualdad hasta 2009, que tras un breve repunte registrado durante la recesión terminará por estancarse.

En lugar de centrar la comparación en individuos u hogares del ámbito de la UE, o bien grupos de estos como los quintiles, esta también puede basarse en regiones. No obstante, las diferencias de renta dentro de las regiones suelen ser superiores a las que se aprecian dentro de los quintiles de renta, en los que por definición se circunscriben individuos u hogares de similares características incluidos en umbrales de renta específicos. Para mantenernos en el límite de lo abarcable, nos centraremos en las

⁷ Según los datos del Informe sobre Desarrollo Humano de la ONU (http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/14/hdr2013_en_complete.pdf).



Fuente: Eurostat; cálculos propios.

Gráfico 3. Evolución de la dispersión (desviación típica) de las rentas per cápita regionales (en €)

regiones de la UE de nivel NUTS 2. Tal y como ya se mencionó anteriormente, entre los años 2000 y 2012 se produjo un aumento de la dispersión de las rentas per cápita medias a nivel regional. Tan solo se apreció un retroceso de esta dispersión entre 2008 y 2009 a raíz de la crisis.

También es posible recrear los quintiles más pobre y más rico de la UE a base de regiones, clasificando los territorios englobados en el nivel NUTS 2 según su renta per cápita y, de nuevo, añadiendo las regiones más ricas y más pobres hasta sumar un cómputo de aproximadamente 100 millones de habitantes. El resultado será una ratio S80/S20 regional de poco menos de 4 para el año 2000 y de 2,8 para 2011. También en este escenario el crecimiento positivo experimentado en la Europa Central y del Este dio lugar a una disminución de la desigualdad. A pesar de todo, en términos generales, la desigualdad regional ha ido en aumento, ya que, en contraposición al análisis por quintiles,

la desigualdad entre regiones dentro de los países presentaba un ritmo de crecimiento mayor que el descenso de la desigualdad entre las medias nacionales.

Si se mide la desigualdad a escala europea definiendo los quintiles de la UE de diferentes maneras, pero en cada caso siempre considerando una proporción de 100 millones de individuos, y luego se calcula la ratio entre las rentas del quintil más rico y las del más pobre, el índice de la ratio S80/S20 obtenido será diferente según el planteamiento adoptado.

1. Si los quintiles de la UE se forman sumando países enteros (o en parte), quedará omitida la desigualdad dentro de cada uno de los países.
2. Si los quintiles de la UE se forman sumando regiones, quedará omitida la desigualdad dentro de cada región.
3. Si opta por sumar respectivamente los quintiles más pobres y los más ricos de

Tabla 10. Diferentes magnitudes de la desigualdad a escala europea [ratio de quintiles]

Enfoque	Indicador (S80/S20)	Más temprano	Año	Pasado	Año
1.	Omisión de la desigualdad dentro de los países	2,6 (UPA) 5,4 (€)	2005	2,0 (UPA) 3,7 (€)	2014
2.	Omisión de la desigualdad dentro las regiones	4 (UPA)	2000	2,8 (UPA)	2011
3.	Omisión de la desigualdad entre los países (valor oficial del Eurostat)	5 (UPA)	2005	5,2 (UPA)	2014
4.	Teniendo en cuenta ambas dimensiones	7 (UPA) 11 (€)	2007	6,2 (UPA) 9,6 (€)	2013

cada país, siguiendo la pauta del valor oficial de Eurostat, quedará omitida la desigualdad entre los países.

4. Nuestro planteamiento (**Tablas 8 y 9; Gráfico 2**) considera ambas dimensiones (1 y 3).

La **Tabla 10** ofrece una panorámica de los resultados de los diferentes enfoques y su variación. Los valores 1 y 4 se expresan en unidades de poder adquisitivo (UPA) y tipos de cambio.

Todos los planteamientos muestran un retroceso de la desigualdad en Europa, a excepción del valor (calculado erróneamente) que ofrece Eurostat, en el que la creciente desigualdad interna de los Estados domina la tendencia, al omitir los procesos de recuperación.

La política contra la desigualdad

A la vista de estos resultados, una política en aras de la igualdad en Europa debe afrontar varios retos: si bien Europa Central y de Este “solo” debe mantener su ritmo de desarrollo, es preciso reactivar el crecimiento en la Europa meridional. Los mayores peligros acechan en el seno de los Estados con el empeoramiento de la distribución personal y funcional de la renta a nivel regional.

Para erradicar la desigualdad entre Estados, los Estados miembros de la UE deberán en primer lugar dar signos de un crecimiento elevado y estable. Para este fin, desde los años setenta con la adhesión de la desfavorecida Irlanda, la UE ha diseñado una política regional y estructural que representa aproximadamente el 40 % del presupuesto de la UE, pero que a su vez tan solo equivale a menos del 1 % de su PIB. Los efectos de esta política son controvertidos. En términos generales, las regiones pobres apenas han experimentado crecimiento alguno dentro de los países a los que pertenecen. En comparación con la UE, las regiones de los países más pobres sí han sacado provecho de los procesos de recuperación de estos. El Mezzogiorno italiano o la Alemania del Este demuestran la limitada eficacia de los programas europeos y nacionales de amplio espectro. El modelo irlandés (descrito arriba), apenas sirve de ejemplo para toda la periferia europea, ya que el volumen necesario de inversión directa extranjera por habitante y de beneficios transferidos para la evasión fiscal se hallan totalmente fuera de la realidad.

El mayor riesgo para los procesos de recuperación ha demostrado ser la aportación de capital, según se puso de manifiesto durante la crisis financiera, y con anterioridad durante la crisis asiática. En la escala nacional, este riesgo puede prevenirse aplicando políticas inteligentes en los

mercados financieros que limiten las inversiones de carácter especulativo y el endeudamiento en divisas extranjeras. El elevado déficit por cuenta corriente debería ser el acicate para restringir la expansión del crédito, revisar la evolución de los salarios y adoptar medidas para incentivar la competitividad estructural, mejorando la formación y la innovación. Como reflejo, los países con superávit deberían reforzar su demanda interna. La UE debería propiciar que la aportación de capital en la periferia quede en menor grado en manos de los bancos, y controlar políticamente los flujos, por ejemplo, a base de programas de inversión. Europa necesita una visión política orientada a la industria (Aiginger, 2015)⁸. La UE debería continuar en la senda de convertirse en una unión de las transferencias, con un mayor peso en su presupuesto y con un seguro de desempleo europeo.

En la Europa meridional deben cambiar las prioridades en materia de política económica: en lugar de centrarse en el saneamiento presupuestario, deberá fomentarse el empleo, la innovación y una modernización de la estructura de producción (Dauderstädt, 2016). La zona del euro debe encauzar sus ahorros hacia proyectos propios destinados a incrementar el estado de bienestar, empleando al máximo para ello su capacidad de maniobra en materia de política fiscal (Truger, 2014)⁹. No obstante, el pecado capital que supuso la reacción errónea al pánico que generaba la deuda pública en 2010 apenas se puede remediar. Resulta especialmente preocupante que la aplicación de las políticas de austeridad inhibitorias del crecimiento incrementa

también la desigualdad en el seno de la sociedad.

Para combatir la creciente desigualdad instaurada dentro de los Estados europeos debe adoptarse una estrategia diferente, centrada en la distribución de los ingresos brutos y en incrementar la efectividad y la eficacia de la redistribución. Esto demanda la aplicación de políticas en materia de mercado laboral, sociales y fiscales (Atkinson, 2015)¹⁰.

Para mejorar la distribución de los ingresos brutos, debe existir una mejor regulación del mercado laboral que reduzca la proporción de empleos que perciben salarios bajos. A esto puede contribuir la imposición de unos salarios mínimos legales. Sería preciso reforzar de nuevo los derechos de los sindicatos, debilitados a lo largo de los siglos. Una política de pleno empleo más agresiva haría crecer *de facto* el poder de mercado de los asalariados. Las políticas en materia de competencia deben ejercer un control más estrecho sobre los sectores proclives a elevados ingresos de monopolio. La globalización y el progreso técnico, favorecedores de la desigualdad, no son fuerzas de la naturaleza, sino que pueden controlarse y dirigirse desde la esfera política. Para ello el Estado debe conceder mayor importancia a los objetivos de distribución.

La redistribución de los ingresos brutos puede mejorarse de forma visible sin sacrificar necesariamente el crecimiento y el empleo (Ostry et al., 2014)^{11,12}. Para ello la política fiscal debe ejercer de nuevo una presión sobre las rentas

⁸ Aiginger Karl: Industriepolitik als Motor einer Qualitätsstrategie mit gesellschaftlicher Perspektive. En: *WSI-Mitteilungen* 7/2015, 507-15.

⁹ Truger Achim: *Austerity cyclical adjustment and the remaining leeway for expansionary fiscal policies in the Euro area*. IMK Working Paper 140, 2014.

¹⁰ Atkinson Richard: *Inequality. What can be done?* Cambridge/London: Harvard University Press; 2015.

¹¹ La tabla 5 también pone de manifiesto grandes diferencias entre estados en cuanto a la efectividad de la redistribución, lo que revela la existencia de potenciales de mejora.

¹² Ostry Jonathan, et al. *Redistribution, Inequality and Growth*. IMF Discussion Note Washington; 2015.

elevadas y el patrimonio y apoyarse menos en los impuestos regresivos sobre el consumo. Una política de estas características necesitaría el flaqueo de medias adoptadas a escala europea, cuando no mundial, destinadas a luchar contra el fraude y la evasión fiscal. Las políticas sociales pueden prestar una ayuda más eficaz a los individuos y los hogares pobres. Hasta la fecha sus efectos son escasos o incluso contrapro-

ducentes, dado que estas políticas están mal diseñadas. Así, los subsidios sujetos a impuestos (por ejemplo, para los niños y las familias) surten un mayor efecto sobre la distribución que las desgravaciones fiscales, que solo benefician a los perceptores de rentas altas. Las inversiones sociales en educación y sanidad aumentan la productividad y el empleo.

Refugiados: Europa se cruza de brazos ante la tragedia

Estrella Galán y Paloma Favieres

Introducción

Si los sesenta millones de personas refugiadas se unieran podrían conformar todo un país. El vigesimocuarto más poblado del mundo, alcanzando casi la misma cantidad de ciudadanos que tiene actualmente Italia. Estos sesenta millones de personas son “los parias”, los “sin nombre”, los hombres y mujeres, niños y ancianos que se convierten en cifras. Los que han perdido todo lo que tenían. Todo menos la dignidad.

Pero a una cifra de esas dimensiones —¡sesenta millones!— no se llega de la noche a la mañana. El drama humanitario que estamos viendo en las puertas de Europa no es algo nuevo y, lo peor de todo, no ha sido algo imprevisible. Las organizaciones de derechos humanos llevamos años alertando sobre esta grave situación. La intensificación en los últimos años de los conflictos, especialmente en Oriente Medio y África, en países como Siria, Irak, Afganistán, Sudán, Somalia, Eritrea, Nigeria, Malí o República Centroafricana, y la indiferencia de

Europa ante ello, ha sido una de las principales causas que han provocado que la situación se haya vuelto insostenible para miles de personas que necesitan un lugar donde reiniciar su vida.

Este alarmante aumento de personas necesitadas de refugio es fruto de numerosas violaciones de derechos humanos, invasiones, conflictos alentados por el odio durante décadas, potencias que priorizan sus intereses frente a evitar masacres, multinacionales que desplazan pueblos enteros contaminando y manipulando los recursos naturales de regiones enteras y gobiernos que persiguen, o consienten que otros grupos paramilitares lo hagan impunemente, a minorías sociales y religiosas, permitiendo ejercer la violencia contra las mujeres o instigando a todas aquellas personas que denuncian o cuestionan este tipo de prácticas.

Con ello sesenta millones de seres humanos se han visto obligados a huir; es una cifra alarmantemente escandalosa, vergonzante para darse en pleno siglo XXI. No olvidemos que estos sesenta millones de personas no han elegido salir voluntariamente, no están buscando una

oportunidad para vivir mejor, sino una posibilidad para salvar sus vidas y poder vivir en paz, porque ser refugiado no se elige.

¿Un problema europeo?

No podemos negar que Europa está viviendo en los últimos tiempos un incremento en la llegada de personas refugiadas, pero desde luego no se trata de una emergencia inasumible, ni como ya se ha señalado anteriormente, ha sido algo imprevisible.

Mientras existe la creencia o percepción de que Europa está recibiendo más presión que ningún otro lugar, y que no se tiene capacidad suficiente para acogerlos, la realidad es otra, y para analizarlo hay que tener una visión más amplia del fenómeno.

La realidad es que tan solo el 10 % de las personas refugiadas logra llegar a países del llamado primer mundo. El resto permanecen como desplazados internos en sus propios países o huyen hasta países vecinos empobrecidos, con características sociopolíticas similares a las de sus lugares de origen.

El caso de Siria es especialmente impactante en la actualidad. El conflicto en Siria expulsa a diario a más de seis mil personas. Más de 250.000 seres humanos han fallecido, 12.500 de ellos eran menores de edad, desde el inicio del conflicto, que ya supera su quinto año. Dentro del país hay más de 13,5 millones de desplazados internos.

El conflicto afecta gravemente a la infancia. Más de 5,5 millones de niños y niñas sufren en Siria situaciones de extrema pobreza, según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

En este momento existen más de 4,2 millones de refugiados procedentes de este país, los

cuales han sido acogidos principalmente por los países vecinos (2,6 millones se encuentran en Turquía, 1,1 millones en Líbano y 637.000 en Jordania).

Para visualizar la dimensión, tenemos que hacer un paralelismo. Si la Unión Europea (UE) tuviera la misma proporción de personas refugiadas que Líbano tiene en estos momentos, tendría que acoger a alrededor de 135 millones de refugiados. Sin embargo, el reparto que ha propuesto la Comisión Europea de 180.000 personas refugiadas, en los quinientos millones de habitantes que conformamos la UE, va a suponer tan solo el 0,036 % de la población.

Fronteras cerradas, derechos vulnerados

Mientras la vieja Europa se da golpes de pecho con una mano para condenar la dramática situación que sufre actualmente la población siria, con la otra se aferra a políticas orientadas fundamentalmente al blindaje de fronteras que impiden la llegada de las personas refugiadas con un mínimo de garantías.

A la par que los líderes europeos regatean a la baja en las cuotas de acogida y retrasan las medidas a adoptar, se aceleran los acuerdos para levantar y fortalecer las vallas fronterizas. Aproximadamente 260 kilómetros de cemento y alambradas se han puesto en pie en los últimos años, el mayor símbolo visible de insolidaridad institucional que evidencia la crisis de valores a la que se enfrenta Europa. Bulgaria, Grecia, Hungría, Calais, Ceuta y Melilla, hasta siete vallas se han decidido levantar o reforzar en los países de la UE con el propósito de frenar el paso de personas refugiadas y migrantes.

Pero está demostrado que por más que se invierte en vallas y controles no llegan menos refugiados, sino que se incrementa el peligro,

las muertes, el dolor y el sufrimiento. Así, vemos como no hay voluntad alguna de poner en marcha vías legales y seguras para que las personas refugiadas no tengan que emprender rutas cada vez más peligrosas.

Debemos tener en cuenta que cada vez que la UE levanta una valla, supone para las personas refugiadas la búsqueda de una nueva ruta cada vez más larga y peligrosa. Igualmente, cada vez que un estado de la UE deniega un visado a una persona que huye y necesita buscar protección en un país seguro, se está entregando un cliente más a las mafias, porque esa persona, sea como sea, tiene que salir para salvar su vida y las de su familia.

Sin embargo, no se quiere tener conciencia de ello. Desgraciadamente cada día podemos comprobar cómo, en la actualidad, las fronteras se han convertido en espacios donde se violan sistemáticamente y con total impunidad los derechos humanos y donde el precio de la vida ha perdido todo valor, como si las únicas vidas valiosas fueran las que existen de fronteras hacia dentro.

En los últimos quince años más de veinticinco mil personas han perdido la vida en el Mediterráneo. En concreto, en lo que llevamos de año, ya se han producido más de cuatrocientas muertes en lo que se ha denominado la fosa común más grande del planeta.

Pero lo más lamentable es que estas muertes no son, en ningún caso, fruto de la casualidad, de un accidente, de una catástrofe, de un tsunami o maremoto. Tenemos que hacer un ejercicio de reflexión y analizar qué tipo de perversas políticas estamos poniendo en marcha desde la Europa de los derechos que obligan a las personas refugiadas a jugarse la vida en los ya conocidos como barcos de la muerte. Al no haber alternativas seguras de llegada, las personas refugiadas se ven en la necesidad de ponerse en

manos de desalmados que se aprovechan de la desgracia humana para lucrarse. ¿Qué nivel de responsabilidad tienen en todo este drama las inhumanas políticas de control de fronteras que se están imponiendo?

El derecho de asilo debe concebirse, ante todo, como un sistema de protección en el marco de cumplimiento de los derechos humanos. En el contexto de la UE, esta consideración parece relegarse a un segundo plano, siendo prioritaria la gestión de los flujos migratorios y, en el contexto actual, la llamada “crisis de los refugiados”.

Desde 1999, la UE ha adoptado toda una serie de instrumentos legales con el fin de establecer un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), con el objetivo de armonizar la legislación en lo que respecta a los procedimientos de asilo, condiciones de acogida y otros aspectos vinculados con el sistema de protección internacional. Sin embargo, las diferencias existentes entre los sistemas nacionales de asilo en cada país de la UE provocan que las personas refugiadas reciban un tratamiento diferente en función del Estado miembro en el que formulan la solicitud.

En el caso de España, uno de los aspectos con impacto más negativo en nuestro sistema de asilo lo constituye la introducción de la Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, mediante la Disposición Final Primera de la Ley de Protección Ciudadana, el “rechazo en frontera” que impide la identificación de personas necesitadas de protección internacional y el acceso de las mismas al procedimiento de asilo. Esto vulnera el principio de *non-refoulement* por el que ningún Estado podrá expulsar o devolver a una persona a un país donde su vida o su integridad física corra peligro.

La imagen que sacude conciencias

Y mientras los Estados permanecen pasivos e indiferentes ante este drama humanitario, la ciudadanía ve cada día en sus televisores las graves imágenes de este terrible éxodo.

Pero fue la imagen de un niño la que conmovió todas las conciencias. Aquella mañana de primeros de septiembre en la que la foto del pequeño Aylan Kurdi fue portada de todos los informativos se estremeció el corazón de Europa. Aquel pequeño de tres años, ahogado en una playa turca, con sus pantaloncitos cortos, camiseta roja y zapatitos nuevos, vestido como si fuera camino del primer día de colegio, nos hizo pensar que aquel pequeño podía haber sido el hijo de cualquiera de nosotros.

La foto de Aylan retrató el drama de los refugiados que intentan conseguir asilo como única vía de salvación y evidencia cómo las políticas de denegación de visados humanitarios llevan a familias enteras a buscar soluciones desesperadas.

La familia de Aylan residía en la ciudad de Kobane, al norte de Siria, un territorio que estaba dominado por el terror del Estado Islámico. La familia había solicitado asilo en Canadá, donde reside parte de la familia paterna. Su solicitud de asilo fue denegada en el mes de julio por las autoridades de este país, y eso llevó a la familia a buscar una vía de salida desesperada y peligrosa, pagando a los traficantes mil dólares por plaza para cruzar hasta Grecia en los llamados barcos de la muerte. No era la muerte lo que buscaban cruzando el mar, sino la paz, una nueva oportunidad, la oportunidad que la vida no les había dado.

En la tragedia murieron doce personas cuando trataban de llegar a la isla de Cos. Seis de los fallecidos eran niños de entre nueve meses y once años de edad. Aylan y su hermano de cinco años eran parte de ellos, además de su madre, de 35 años de edad. Los tres perdieron la vida.

Aylan es uno más de los 1000 niños que han muerto durante 2015 tratando de alcanzar las costas europeas. Según datos de UNICEF y la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), los niños fallecidos en el Mediterráneo suponen un 30 % del total de estas muertes. De hecho, del millón de personas que ha cruzado este año el Mediterráneo, más de un 20 % eran niños.

La tremenda imagen de Aylan dio la vuelta al mundo y provocó un giro radical en la conciencia colectiva. La ciudadanía respondió con rotundidad exigiendo a los Estados que dieran una respuesta eficaz al drama de los refugiados. Muchos responsables políticos cambiaron su discurso y se alinearon con el mensaje de Alemania, que llevaba meses exigiendo un reparto proporcional de las cuotas de refugiados.

Gracias a la dramática instantánea de Aylan, una oleada de ciudadanos se levantó en toda Europa y se apresuró a llevar comida y mantas a las estaciones de tren donde se agolpaban los refugiados en ciudades como Múnich. Las redes sociales ardían con etiquetas como #LaHumanidadLlegoALaOrilla, #YoSoyRefugiado o el famoso #WelcomeRefugees que se convirtieron en tendencia en nuestro país.

Las respuestas institucionales fueron inmediatas. El ministro de Asuntos Exteriores de España, García Margallo, llegó a decir “Ninguna persona decente, y más si es padre, puede dejar de sentirse conmovida”, y se empezó a percibir un cambio de discurso. En el caso de España, nuestro gobierno había regateado a la baja en la primera propuesta del Consejo Europeo celebrado en julio que proponía el reparto de un total de 60.000 personas (40.000 reubicados desde países de la propia Unión y 20.000 reasentados procedentes de terceros países de fuera de la Unión Europea), de los cuales a nuestro país se le había propuesto asumir un total de 5837 personas refugiadas en dos años y tan solo aceptó

2749 personas: 1300 procedentes de Grecia e Italia (los llamados *reubicados*) y 1449 personas procedentes de Turquía y Líbano (*reasentados*).

Pasado el verano y habiéndose incrementado el drama, así como las peticiones de ayuda de Italia y Grecia, en el mes de septiembre el Consejo de Europa propuso la reubicación de 120.000 personas más. En esta segunda propuesta nuestro país dio un viraje en su discurso, aceptando la propuesta del Consejo y sumándose al discurso de los países que reconocían la importancia de apoyar a las personas refugiadas. Desde las organizaciones sociales aplaudimos aquel cambio de discurso, así como la posterior aprobación en el Consejo de Ministros de una partida importante para asumir el reto de la acogida e integración de las personas refugiadas dentro de los presupuestos del año 2016: doscientos millones de euros destinados a las personas refugiadas, lo que supone una dotación sin precedentes en la historia de nuestro país, que siempre había minimizado su compromiso con las personas refugiadas dentro de las políticas de Estado.

Y después de Aylan, París y Colonia: el penúltimo revés para las personas refugiadas

Tras la ola de solidaridad se han producido sucesos en los que se ha tratado de criminalizar a los refugiados sin ninguna fundamentación.

Los terribles atentados de París y los sucesos de Colonia tuvieron un fuerte impacto sobre los más vulnerables, y ha eclipsado buena parte de las esperanzas de solidaridad que habían surgido. La creciente amenaza de tratar a las personas refugiadas como sospechosas y los intentos de crear vínculos injustificados entre refugiados y terrorismo son una grave preocupación.

Las crueles voces intencionadas que tratan de buscar relación entre los refugiados y el terrorismo están desvirtuando la realidad. No hay que olvidar que son precisamente las personas refugiadas las verdaderas víctimas del terrorismo que se produce en sus países, viéndose obligadas a huir de las garras del horror. Unos grupos terroristas que, parece estar demostrado, han sido alimentados durante mucho tiempo por diferentes países de Occidente y los poderes del petróleo entre otros. Así, no podemos obviar que el 82 % de los atentados yihadistas se producen en países árabes como Afganistán, Nigeria, Líbano, Mali o Yemen, entre otros.

Las medidas anunciadas por algunos países de restringir el acceso de personas refugiadas tras los atentados son inaceptables y contrarias al derecho internacional. Parece que algunos que llevaban meses regateando en sus obligaciones con los refugiados han encontrado una excusa perfecta, más que un motivo real, para cerrar sus fronteras y no cumplir con sus obligaciones internacionales. No es tolerable que se manipule la información y es necesario que los discursos de líderes políticos y sociales y los medios de comunicación sean responsables con este asunto, evitando fomentar actitudes racistas y xenófobas contra la población migrante y refugiada.

Lentos en la acogida...

Tras los acuerdos para acoger a las personas refugiadas propuestos por la Comisión Europea, la respuesta de los países miembros de la UE se está produciendo de una manera totalmente descoordinada, pasiva e irresponsable.

Como si de una hipoteca a pagar en cómodos plazos se tratara, los Estados están asumiendo su deber y compromiso con las personas refugiadas de una forma irresponsablemente

lenta, teniendo una respuesta vergonzosa ante esta dramática realidad, donde lo que está en juego es la vida de miles de seres humanos.

No podemos olvidar, como ya hemos mencionado anteriormente, que el derecho al asilo es un derecho inalienable y una responsabilidad de todos los estados de la UE que firmaron en su momento la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York, las herramientas jurídicas que articulan todo lo relativo al derecho de asilo y al compromiso de los Estados para acoger a las personas refugiadas que lleguen a Europa. Por tanto, no se trata de un gesto de gracia, sino de una obligación.

De las 180.000 personas refugiadas que la Comisión Europea propuso para que los Estados acojan, vía reubicación y reasentamiento, hasta el día de hoy solo se han reubicado a 583 personas, de las cuales España solo ha acogido a 18; y reasentado a 779 personas, de las cuales España no ha traído a ninguna.

Mientras, entre cumbre y cumbre donde los únicos acuerdos que se alcanzan son para levantar más vallas, el invierno cae sobre las personas refugiadas, que van viendo empeorar sus condiciones de vida atrapados en las fronteras.

Con su pasividad, los Estados demuestran su falta de voluntad política para resolver la situación y la falta de compromiso con esta dura realidad. Mientras, la situación de miles de personas se está volviendo insostenible y se ve marcada por los retrasos, regateos y parches improvisados. Lamentablemente vemos como la UE en su conjunto está retrasando las posibles soluciones ante el drama de los refugiados.

El desarrollo de la reubicación está tardando tanto en iniciarse que la mayoría de las personas refugiadas se han visto obligadas a reubicarse por sí mismas y miles de ellas han iniciado un recorrido desde Italia y Grecia hacia otros países

de Europa por sus propios medios en condiciones durísimas.

Así mismo, es alarmante la posición de algunos Estados, como es el caso de Hungría, el cual no está actuando en base a los tratados internacionales y europeos en materia de asilo, sin haber recibido hasta el momento ninguna sanción por parte de la Comisión Europea.

Este tipo de actitudes muestran que lo que realmente se está poniendo en riesgo son los valores fundacionales de la UE y el respeto por los derechos humanos.

... y rápidos para evitar que lleguen

Todas las soluciones siguen teniendo un enfoque orientado a desplazar de nuestras fronteras, lo máximo posible, el fenómeno de la mal llamada crisis de los refugiados.

Propuestas tales como los acuerdos con Turquía para que controlen las fronteras y reduzcan, sea como sea, el flujo de refugiados a Europa, son una muestra de esta intención. A cambio, Turquía recibirá una importante dotación presupuestaria (3000 millones de euros) y un tratamiento privilegiado en exención de visados para ciudadanos turcos, sin tener en cuenta los informes de instituciones internacionales que denuncian la falta de garantías del cumplimiento y respeto de los derechos humanos en dicho país.

La urgente intención de identificar a los denominados "países seguros" por parte de la UE, que forma parte de esta estrategia, es un nuevo riesgo que se pone sobre la mesa, dado que en muchos de estos países no se respetan los derechos humanos.

Asimismo, nos enfrentamos al discurso de que hay que dotar presupuestariamente a los países vecinos/fronterizos que, actualmente sin

ayuda alguna, están soportando el 86 % de las personas refugiadas de la zona, es decir Jordania, Líbano, Libia, etc. Bajo el discurso de apoyar a estos países, se esconde la intención de que sigan soportando la carga de los refugiados para evitar que lleguen a Europa.

Asilo en Europa y España, cifras que duelen

Más de un millón de personas han cruzado desesperados el Mediterráneo en 2015 buscando un territorio seguro donde reiniciar su vida. Según la Oficina Europea de Estadística (Eurostat), más de 800.000 solicitudes de asilo han sido presentadas

en ese mismo año en la UE. De ellas, unas 215.000, es decir, casi un tercio, eran de menores de edad.

El compromiso de España con las personas refugiadas siempre ha sido residual. Desde 1984 hasta actualidad tan solo unas 195.000 personas han accedido al procedimiento de asilo en nuestro país y menos del 50 % recibieron protección. Por hacer una comparativa, Alemania, en 2014, antes de que estallara la mal llamada “crisis de refugiados”, recibió 220.000 solicitudes de asilo en un solo año.

En 2015, estando pendiente de las cifras definitivas se prevé haber recibido unas 16.000 solicitudes de asilo.

La Unión Europea ante el terrorismo yihadista y el conflicto de Oriente Medio

Enrique Ayala

La Unión Europea (UE), que ya había sufrido en el pasado ataques terroristas brutales como los de Madrid (2004) o Londres (2005), se ha visto sacudida también en 2015 por el fanatismo asesino de los radicales yihadistas. El año comenzó con los atentados que tuvieron lugar entre el 7 y el 9 de enero en París, contra la revista satírica *Charlie Hebdo* y contra un supermercado judío, causando 17 víctimas mortales, además de los tres autores, abatidos por la policía. Los dos atacantes de la revista tenían vinculaciones con Al Qaeda (AQ) en la Península Arábiga, y el del supermercado, con el Estado Islámico (EI). Poco más de un mes después, el 14 de febrero, otro simpatizante del EI atacó un centro cultural y una sinagoga en Copenhague, causando dos muertos y cinco heridos, y fue también abatido. En 2015 hubo en Francia otros atentados, más o menos fallidos, llevados a cabo siempre por islamistas radicales en nombre de la Yihad. El 3 de febrero, en Niza, tres policías que vigilaban una sinagoga resultaron heridos por arma blanca. El 26 de junio, un islamista radical degolló al encargado de la fábrica de Air Products en San

Quentin Fallavier, cerca de Lyon. El 21 de agosto, un hombre fuertemente armado fue reducido por viajeros del tren Thalys en Pas de Calais, cuando se disponía a hacer una matanza. A pesar de las fuertes medidas de seguridad implementadas en Francia a raíz de los atentados de enero, el 13 de noviembre se produjeron en París y Saint Denis varios ataques simultáneos, al menos seis tiroteos y tres explosiones, que dejaron 130 muertos y 351 heridos, además de nueve de los autores, afiliados al EI, que se inmolaron o fueron abatidos. Ya en 2016, el 22 de marzo, en Bruselas, se produjo otro atentado vinculado al de París. Varias explosiones en el aeropuerto y el metro causaron al menos 31 víctimas mortales, además de dos de los autores, seguidores también del EI.

Europa no tuvo, en 2015, la desgraciada prerrogativa de ser el único blanco de estos ataques, ni siquiera el más castigado, aunque en algunos casos, como en Túnez, la mayoría de las víctimas hayan sido europeas. Sin pretender ser exhaustivos, he aquí una amplia muestra: Boko Haram atentó varias veces en Nigeria y

países vecinos, en enero y julio, causando más de 300 muertos; el 7 de marzo el grupo Al Mourabitoune causó cinco muertos en Bamako, Mali; el 18 de marzo se produjo un atentado en el Museo del Bardo, en Túnez, con un balance de 25 muertos; el 2 de abril Al Shabab atacó la Universidad de Garissa, en Kenia, causando 147 muertos; el 26 de junio hubo ataques en Susa, Túnez (39 muertos), en Kuwait (25), y en Lego, Somalia (50); el 11 de octubre, en Ankara, Turquía (90); el 31 de octubre fue abatido un avión de la compañía rusa Metrojet con 224 personas a bordo; el 2 de diciembre en San Bernardino, California (14). Además de los incontables atentados en las zonas de guerra como Irak, Siria, Afganistán, Pakistán y Yemen. La serie se ha incrementado en el principio del año 2016: 2 de enero en Pathanikoy, India; 7 de enero en Libia; 12 de enero y 19 de marzo en Estambul, 14 de enero en Yakarta, 15 de enero en Burkina Faso, 21 de enero en Sinaí, Egipto; 15 y 22 de enero en Somalia; 30 de enero en Nigeria; 17 de febrero y 13 de marzo en Ankara; 13 de marzo en Costa de Marfil.

En total, en 2015 hubo, según el Centro sobre Terrorismo e Insurgencia de IHS Jane's, más de 18.000 ataques terroristas con cerca de 30.000 muertos y más de 36.000 heridos, de los cuales el EI fue autor de 3300 (un 50 % más que en 2014), y el Frente Al Nusra, filial de AQ en Siria, de 550. La gran mayoría de estos ataques tuvieron lugar en Siria (5500) e Irak (3800), en muchos casos mediante el suicidio de sus autores. Son tantos que realmente es difícil prestarles atención, salvo cuando golpean cerca, pero se trata en realidad de una guerra subterránea, insidiosa, que solo busca víctimas fáciles, civiles en la mayoría de los casos, extendida por todo el mundo, de Nigeria a Indonesia, y contra la cual es muy difícil defenderse. La guerra de baja intensidad del siglo XXI.

Los atentados en Europa están siendo ejecutados por pequeños grupos, o más raramente por individuos aislados, que actúan con cierta autonomía, aunque siguiendo consignas de las grandes centrales como AQ y –sobre todo, en la actualidad– del EI. Generalmente se trata de musulmanes europeos (todos los autores de atentados en la UE en 2015 habían nacido en Europa) de segunda o tercera generación, que han crecido en muchos casos en barrios marginales y han tenido eventualmente episodios de delincuencia común, radicalizados a través de Internet, o en ciertas mezquitas, o en las cárceles. No siempre son fanáticos religiosos, sino que algunos podrían actuar movidos por el resentimiento o por el odio. Algunos de ellos habían residido o combatido en distintos países de Oriente Medio, donde se completó su radicalización y entrenamiento. Entre ellos, los retornados de los conflictos del EI en Siria o Irak son los más peligrosos.

Las instituciones de la UE y los gobiernos de sus Estados miembros (EM) son conscientes de que esta es la más grave amenaza a la seguridad de sus ciudadanos, y están poniendo en acción, aunque de manera desigual, los medios políticos, económicos, policiales, de servicios de inteligencia y militares para neutralizarla, tanto en el interior de la UE como allí donde el yihadismo crece y se desarrolla, sea en Oriente Medio, en el norte de África o en el Sahel. Se trata de un reto colosal en el que Europa se juega mucho, incluso su libertad, ya que el temor a nuevos atentados está limitando la actividad social, como sucedió en las celebraciones de fin de año en París, Bruselas y Múnich. Solo la unidad de los EM y la determinación de atacar a la vez las causas y las consecuencias, permitirán obtener resultados positivos, preservando siempre los valores que caracterizan a las sociedades en que vivimos.

Las medidas antiterroristas. Seguridad versus libertad

Sociedades abiertas, como las europeas, en las que se protege la privacidad y toda clase de libertades, incluido el desplazamiento sin controles entre países dentro del área Schengen, hacen a Europa aparentemente más vulnerable a la infiltración u organización interna de pequeños grupos, o individuos aislados, capaces de cometer atentados muy sangrientos. No obstante, no se debe magnificar el efecto de esta aparente debilidad, ni vincular mayor libertad con menor seguridad, lo que nos llevaría a tratar de restringir la primera para incrementar la segunda. Esto no solo sería un error que afectaría a los principios políticos democráticos, sino que además es una correlación falsa, como lo demuestran los atentados que han tenido lugar en países con mucho mayor control de la población, como Egipto o Indonesia.

Los atentados de 2015, sumados a otros anteriores que ya hemos mencionado, y especialmente los de París en noviembre, y Bruselas en marzo, cuando estas ciudades se encontraban en estado de alerta y vigilancia reforzada, han llevado a la conclusión de que, aunque se reduzca el riesgo, es extremadamente difícil llevar ese riesgo a cero, y por tanto las probabilidades de que haya nuevos atentados en el futuro es alta, y así lo ha advertido la Oficina Europea de Policía (Europol), la agencia europea encargada de prevenirlo y combatirlo. Se teme incluso que los terroristas pudieran conseguir agresivos químicos o radiactivos. La conciencia de esta amenaza es diferente entre los EM de la UE. En los que están alejados geográficamente del área de inestabilidad del Mediterráneo o tienen poca población musulmana, la percepción del riesgo es menor, aunque ninguno esté exento, como prueban los atentados en Dinamarca, mientras

que los que han sufrido los ataques más sangrientos han traducido su preocupación en medidas concretas, en ocasiones polémicas, para reforzar su seguridad.

El mejor ejemplo de este último caso es la reacción del presidente de la República Francesa y su Gobierno a los atentados de noviembre, que recuerda de algún modo a la que manifestó el presidente de EE. UU., George W. Bush tras los atentados del 11S. El presidente François Hollande manifestó tres días después de los atentados que se trataba de un “acto de guerra” por parte de un “ejército terrorista” y que se pondrían en juego todos los medios de la nación para combatirlo, tanto dentro como fuera del país. Anunció la creación de 5000 empleos en la policía y la gendarmería y 2000 agentes de inteligencia y propuso a la Asamblea Nacional decretar el estado de excepción (*urgence*) durante tres meses, además de anticipar una reforma constitucional que incluiría la posibilidad de retirar la nacionalidad a ciudadanos binacionales. En enero, Hollande presentó un proyecto de ley para otorgar más poderes a la policía, incluyendo la capacidad de poner bajo arresto a los retornados de conflictos, y la posibilidad de hacer registros y controles de identidad sin autorización judicial previa. Anunció asimismo para junio una nueva ley de servicios secretos que permitiría la captación de comunicaciones, y la prolongación del estado de excepción por tres meses más. Finalmente, el 10 de febrero la Asamblea Nacional aprobó la reforma constitucional.

Estas medidas, muy severas, responden al estado de *shock* del pueblo francés tras los últimos atentados, pero afectan directamente a la privacidad y a la seguridad jurídica de los ciudadanos franceses y han suscitado un importante rechazo en amplios sectores políticos, incluido el Partido Socialista (PSF), actualmente en el poder.

El 27 de enero dimitió la ministra de Justicia, Christiane Taubira, en desacuerdo con la posible pérdida de nacionalidad de los sospechosos de actividades ilícitas, que podría afectar incluso a nacidos en Francia, convirtiéndolos en apátridas. En la votación para la reforma constitucional, 83 diputados del PSF votaron en contra, y 36 se abstuvieron (de un total de 384), mostrando la división de la socialdemocracia francesa ante un evidente recorte de las libertades individuales, que es al fin un triunfo indirecto de los terroristas.

El Consejo Europeo, por su parte, trató enseguida el asunto del terrorismo, buscando una imprescindible coordinación entre los EM, aunque –como suele suceder– la puesta en marcha efectiva de sus decisiones no ha sido tan rápida. En una reunión informal en Bruselas el 12 de febrero, los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron una declaración en la que señalaban las líneas de actuación en las que se trabajaría en los meses siguientes, agrupadas en tres apartados. El primero, *Garantizar la seguridad de los ciudadanos*, incluiría la puesta en marcha de un registro de nombres de pasajeros (PNR), la intensificación de la cooperación de los servicios de inteligencia y las policías de los EM, a través de Europol y la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust), con bases de datos comunes y controles dentro de la zona Schengen, medidas para prevenir la financiación del terrorismo y combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, y la elaboración de una directiva sobre ciberseguridad. En el apartado *Prevenir la radicalización y defender los valores* se abordan las acciones más políticas, como la creación de estrategias de comunicación para fomentar la tolerancia y las libertades fundamentales, el desarrollo de iniciativas educativas y de integración social para neutralizar los factores de radicalización, y la eliminación en Internet

de contenidos que fomenten el terrorismo. El apartado *Cooperar con nuestros socios internacionales* contempla abordar las crisis y los conflictos en los países meridionales vecinos, implicándose en cuestiones de seguridad y lucha contra el terrorismo, incluyendo un diálogo entre culturas, así como coordinar esa lucha en el marco de Naciones Unidas y con otras iniciativas regionales.

El 28 de abril, la Comisión presentó una Agenda Europea de Seguridad 2015-2020 que recoge y desarrolla las líneas de acción señaladas por el Consejo Europeo, en la que se incluye la creación de un Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, que reforzará las capacidades de Europol en este ámbito. El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior está abordando, aunque parece que no con la rapidez suficiente, la aplicación de las medidas aprobadas. En su reunión del 21 de noviembre abordó, además del refuerzo de los controles en las fronteras exteriores del espacio Schengen y la necesidad de mejorar la respuesta judicial, la urgencia de llevar a término la Directiva sobre el PNR. Finalmente, el 10 de diciembre, la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo, que se había opuesto reiteradamente a esta medida por considerar que atentaba contra la Directiva de protección de datos, aprobó un principio de acuerdo sobre el PNR, aunque con severas limitaciones, que debe ser todavía ratificado por el pleno de la Eurocámara.

Muchas de las medidas que se están adoptando, tanto a nivel nacional como de la UE, han suscitado una grave preocupación en amplias capas de la población europea, que teme que se estén poniendo en juego, en nombre de la seguridad, parcelas de la libertad individual que es el valor máspreciado de nuestras democracias. Según estos sectores, las medidas que se adopten y que puedan limitar, por poco

que sea, los derechos de los ciudadanos, deben cumplir tres condiciones: ser absolutamente necesarias para garantizar su seguridad, demostrar fehacientemente su eficacia y limitarse en tiempo y alcance a lo imprescindible. Es dudoso que el PNR, por ejemplo, cumpla estos requisitos, especialmente el de la eficacia. Hay que considerar que prácticamente la totalidad de los que han viajado a zonas de conflicto hasta ahora y han retornado de ellas han sido identificados y controlados sin que existiera el PNR, y que ninguno de los atentados que se han producido en Europa puede ser achacado a una falta de control en los desplazamientos aéreos.

Otras decisiones tomadas por algunos EM, como la retirada del pasaporte o incluso del documento de identidad a nacionales del propio país para evitar que viajen a zonas de conflicto, por meras sospechas, sin que exista una condena o una resolución judicial al respecto, son contrarias a la letra y al espíritu de las leyes de los Estados de derecho europeos. Limitar, a causa de la posibilidad de atentados, la libertad de movimientos en el área Schengen supondría conceder una victoria a los terroristas, aunque actualmente se está limitando por la presión migratoria. El intercambio de información mediante un uso extensivo del Sistema de Información de Schengen (SIS) es la mejor manera de contrarrestar la ventaja que puede dar a los terroristas la libertad de movimientos entre EM. Finalmente, la retirada o bloqueo de páginas de web ilícitas que llamen directamente a la violencia, o den instrucciones para fabricar armamento o atacar, está ya incluida en la legislación de la mayoría de los países europeos. En cuanto a otras páginas que difunden el islamismo más o menos radical, es necesario ser cuidadosos para no atacar la libertad de expresión que es precisamente lo que estamos defendiendo. La intervención de las comunicaciones por Internet

(ya prevista también en muchas legislaciones en caso de terrorismo) debe ser limitada a los sospechosos, pues en caso de generalizarse puede correr la misma suerte que la directiva de 2006 para el almacenamiento de datos de conversaciones telefónicas, que fue declarada ilegal por el Tribunal de Justicia Europeo en 2014 por atentar contra los derechos individuales.

Las autoridades europeas son conscientes de que la única forma efectiva de prevenir atentados yihadistas es la existencia de redes de inteligencia suficientemente extensas y eficaces, capaces de obtener y procesar información proveniente de círculos islamistas radicales, páginas web, mezquitas, cárceles, incluso barrios de población mayoritariamente musulmana, de modo que cualquier movimiento preparatorio, creación de células, adquisición de armas o infraestructura, pueda ser detectado a tiempo. Es imprescindible, además, un seguimiento estrecho de los principales sospechosos, especialmente de los retornados de conflictos. Para ello se están incrementando los recursos humanos y materiales de los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad. Así se han conseguido ya prevenir y evitar numerosos atentados en países como Alemania, España, y Reino Unido, y este es sin duda el camino.

Por otra parte, la necesidad reiteradamente esgrimida por las instituciones europeas de que los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad de los EM cooperen estrechamente y compartan toda la información que posean sobre amenazas terroristas, está lejos aún de ser cumplida en su totalidad por las reticencias que mantienen en ocasiones algunos de estos servicios a la transparencia completa. El refuerzo de Europol y la puesta en marcha del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo pueden contribuir sustancialmente a subsanar este déficit, pero tal vez se podría ir más lejos y abordar

la constitución de un servicio de inteligencia de la UE. Es necesario, además, intercambiar inteligencia con países árabes o musulmanes con cuyos gobiernos se tengan relaciones fluidas, aunque sea de forma bilateral, compartiendo después la información recibida con los demás socios comunitarios. Y también con otros países extracomunitarios cuya cooperación puede ser muy valiosa, en especial Estados Unidos.

De las medidas aprobadas por el Consejo Europeo en febrero de 2015 es imprescindible desarrollar las más olvidadas, que son las dirigidas a combatir las causas profundas de la radicalización, es decir, la marginación social, cultural y económica de buena parte de los jóvenes musulmanes que viven en las sociedades europeas, puesto que su éxito será el mejor antídoto a largo plazo contra el terrorismo en nuestros países. Hay que hacer un esfuerzo de integración y mejora de las condiciones de vida de las comunidades musulmanas, así como una campaña educativa para contrarrestar la propaganda radical con la difusión de los valores democráticos, tanto en las escuelas como en las redes, y mediante el apoyo político y financiero a líderes religiosos y políticos musulmanes de carácter moderado.

Finalmente, hay que estar muy atentos para evitar o neutralizar los brotes de islamofobia surgidos a raíz de los atentados (y también de la inmigración masiva), que están siendo aprovechados por partidos políticos y movimientos extremistas como el Pegida alemán, el Frente Nacional en Francia, el Partido por la Libertad holandés, y en general por todos los partidos de extrema derecha o parafascistas europeos, que han surgido o medrado al hilo de la crisis económica y social que vive Europa, en su campaña para avivar el miedo y el odio al diferente, lo que puede producir graves fracturas sociales en la UE, donde viven más de veinte millones de musulmanes.

La lucha contra el yihadismo allende nuestras fronteras

Las medidas de seguridad internas, aunque imprescindibles, no son suficientes para prevenir el terrorismo. Hay que combatir el yihadismo allí donde surge y se desarrolla, pues los atentados en nuestro territorio están como mínimo inspirados y son un reflejo de lo que está sucediendo en países árabes o musulmanes azotados por este fenómeno, cuando no responden directamente a órdenes provenientes de ellos. Si la UE permite pasivamente que la radicalización prospere en su vecindad, la presión en nuestros países seguirá aumentando y la seguridad de los ciudadanos europeos estará en grave riesgo.

El yihadismo se propaga por el mundo islámico en una amplia zona geográfica que va desde África occidental (Nigeria) y el Sahel (Mali, Níger), pasando por el norte de África (Libia), Oriente Medio (Irak, Siria), la Península Arábiga (Yemen) y el cuerno de África (Somalia), hasta Asia Central (Afganistán), e incluso Extremo Oriente (Indonesia, Filipinas). Nació con los muyahidines que combatían a la Unión Soviética en Afganistán en los años ochenta, y se expandió bajo el liderazgo de AQ hasta 2014, cuando el EI consiguió, con sus conquistas territoriales, la preeminencia. Se sustenta en la interpretación rigorista del islam que preconiza la doctrina salafista –y más concretamente la corriente wahabí, oficial en Arabia Saudí–, y crece sin freno amenazando la estabilidad de todos los países de mayoría musulmana, y con ella la de todo el mundo. Europa está obligada a ayudar a los Gobiernos de los países afectados a neutralizarlo, como ya se hace en Mali e Irak, no solo para aminorar el riesgo terrorista, sino también otras consecuencias de la inestabilidad, como el tráfico de personas o drogas, o del corte de suministros energéticos, además de por razones humanitarias.

Desgraciadamente, en este asunto –como en tantos otros referidos a la política exterior y de seguridad– no hay una posición común suficientemente amplia y sólida en la UE. Los EM actúan por su cuenta o en el marco de otras organizaciones o grupos constituidos *ad hoc*, mientras que las acciones comunitarias son fragmentarias, o de un alcance muy limitado. En Afganistán los países europeos han intervenido durante 12 años integrados en la misión de la OTAN, mientras que la UE ha mantenido una misión auxiliar de formación de policía (EUPOL) desde 2007. En el continente africano, las iniciativas europeas contra el yihadismo son también escasas. Ninguna acción en Nigeria en cuya zona norte actúa impunemente el grupo Boko Haram, que ha declarado su obediencia al EI, amenazando con desestabilizar a países vecinos como Camerún o Chad. En Somalia, un estado fallido, donde actúan varios grupos yihadistas, el más importante de los cuales, Al Shabab, ha atentado también en Etiopía, Uganda y Kenia, la UE mantiene, desde abril de 2010, una reducida operación de adiestramiento de las fuerzas armadas somalíes (EUTM Somalia), que hasta 2014 operaba desde Uganda.

En el Sahel, que es probablemente la zona con más riesgo de desestabilización, donde actúan numerosos grupos yihadistas como AQ en el Magreb Islámico, Ansar al Dine, Al Mourabitoune y otros, la UE ha desplegado, desde febrero de 2013, una pequeña operación de adiestramiento para las fuerzas armadas malienses (EUTM), y dos misiones civiles de apoyo a las fuerzas de seguridad (EUCAP Sahel) en Níger, desde julio de 2012, y en Mali, desde abril de 2014, que contribuyen también mínimamente a la prevención del desarrollo de grupos yihadistas en estos países. La responsabilidad real de ayudar a los países de la zona (Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger y Chad) a combatir el

yihadismo la ha asumido Francia en solitario con la operación Barkhane.

La principal preocupación actual de Europa en el continente africano es Libia, que, después de la revolución que derribó al dictador Gadafi con apoyo militar de los países europeos, cayó en un caos al que contribuyó la falta de una política clara de la UE que consolidara el país tras la intervención. El EI controla, a través de su filial en el país, una franja de 200 kilómetros de costa alrededor de Sirte, y ya se habla de que podría ser una alternativa como sede principal de este grupo en el caso de que perdiera sus territorios en Siria e Irak. La UE puso en marcha, en mayo de 2013, una pequeña misión de apoyo al control fronterizo (EUBAM), que actualmente se encuentra reducida a un mínimo de efectivos operando desde Túnez, debido a la situación política en el país. Se están estudiando diferentes opciones, incluida la intervención militar, pero cualquier iniciativa choca con la falta de un interlocutor válido y único en un país con dos gobiernos y dos parlamentos. A pesar del acuerdo propiciado por Naciones Unidas en diciembre en Srijat (Marruecos), para la constitución de un Consejo Presidencial que debía nombrar un Gobierno único, la iniciativa está paralizada por la oposición del parlamento de Tobruk. El Consejo Europeo se ha ocupado reiteradamente de este país, que está a 350 kilómetros de Malta y es origen de graves problemas, como servir de base de migraciones ilegales masivas, mientras su exportación de petróleo a Europa ha caído a una quinta parte, siempre en apoyo de la constitución de un Gobierno de acuerdo nacional, al que se compromete a apoyar en su lucha contra el yihadismo.

El apoyo a las fuerzas armadas o de seguridad de los países en los que actúan grupos yihadistas debe ser parte de una estrategia más amplia que incluya medidas políticas y económicas para

contribuir a su estabilidad, prosperidad y democratización, además de ayudarles a poner en marcha programas educativos y culturales contra el radicalismo, mejorar la eficacia de sus medidas de prevención y de control de los extremismos, e incrementar el intercambio de inteligencia. Debe revisarse la política de apoyo a dictadores, como Abdelfatah Al Sisi en Egipto, porque son la semilla de una mayor radicalización. Iniciativas como la Unión por el Mediterráneo o la Política Europea de Vecindad han demostrado su ineficacia para promover la estabilidad, el progreso y la seguridad de los países del norte de África, y deben ser actualizadas. De igual modo, las estrategias de la UE para el Sahel (septiembre 2011), y para el Cuerno de África (noviembre 2011), deben ser reconsideradas para poner el foco en la lucha contra el yihadismo, que es hoy en día la principal amenaza para estas regiones y para Europa.

El EI en Oriente Medio. La guerra de Siria

El grupo yihadista más importante en la actualidad es el EI, cuyo centro de gravedad se encuentra en una amplia zona de Oriente Medio que abarca un tercio del territorio sirio, con su capital en Al Raqa y una cuarta parte del territorio iraquí, incluidas Mosul y Faluya, donde ejerce una dictadura brutal. El EI podría tener unos 35.000 combatientes, de los que 4000 procederían de Europa. Además del EI, en Siria actúa también el Frente Al-Nusra (FAN), filial de AQ en el país, que tiene entre 5000 y 10.000 efectivos y controla parte de las provincias de Hasaka y de Idlib. Ha tenido enfrentamientos armados con el EI, que condujeron a la ruptura de este con AQ en 2014, pero también han colaborado en ocasiones.

El EI, originado en Irak a raíz de la invasión de EE. UU., entró en Siria en 2013 aprovechando la

guerra civil que enfrenta, desde marzo de 2011 al régimen de Bachar Al Assad con grupos de oposición armada, que iniciaron una revuelta en la estela de las “primaveras árabes”. La guerra ha costado ya entre 300.000 y 400.000 vidas y ha originado 11 millones de desplazados, de los cuales cinco millones han huido a otros países, entre ellos, un millón a Europa. Los principales grupos políticos de oposición forman la Coalición Nacional de Fuerzas de oposición y revolucionarias sirias, cuyo componente principal es el Consejo Nacional Sirio. Su rama militar más importante es el Ejército Libre Sirio, que, aunque relativamente debilitado y desorganizado, controla parte de las provincias de Daraa y Quneitra, en el sur. En el norte, el Ejército de la Conquista controla gran parte de la provincia de Idlib. Hay muchos más grupos y facciones actuando sobre el terreno, hasta casi un centenar, muchos de ellos de ideología salafista aunque no sigan la disciplina de AQ ni EI.

Turquía apoya a la mayoría de estos grupos, y también Arabia Saudí, Catar, los Emiratos, y Kuwait, especialmente a los de carácter islamista, con armas y dinero. Todos ellos son países de mayoría suní ansiosos por retirar del poder a Al Assad, que pertenece a la rama alaui del chiismo. Por su parte, el régimen tiene el apoyo de Irán y de las milicias libanesas de Hezbollah. Es decir, en Siria se está librando una guerra subsidiaria entre suníes y chiíes, y más allá, por la hegemonía en Oriente Medio entre Irán y Arabia Saudí, lo que dificulta enormemente el combate contra el EI, que es –al menos oficialmente– el enemigo común de todos.

Desde el principio de la guerra civil siria, EE. UU. y los países europeos se han mostrado alineados con Arabia Saudí y Turquía, y partidarios de que Bachar al-Assad abandone el poder, aunque han rechazado intervenir directamente y se han limitado a prestar apoyo y equipos a

grupos de la oposición. Sí han sido más beligerantes contra el EI. En octubre de 2014, el Mando Central de EE. UU. lanzó la Operación *Inherent Resolve* para combatir al IS en Siria e Irak, una iniciativa que ha dado lugar a una coalición de más de 60 países, en la que se integran varios Estados europeos con misiones que van desde el adiestramiento del ejército iraquí, pasando por el suministro de armamento a los kurdos, hasta misiones de bombardeo. En estas últimas, cuando se han producido sobre territorio iraquí con el consentimiento de su Gobierno, han participado Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, y Reino Unido. En Siria, cuyo Gobierno no acepta otra intervención que la de Rusia, al principio no intervenía ningún país europeo, pero se han ido incorporando sucesivamente Francia, Reino Unido y Holanda. Estas acciones, unidas a la mayor eficacia de los ejércitos iraquí y sirio, y de los combatientes kurdos, habrían conseguido que los yihadistas hayan perdido el 40 % del territorio que controlaban en Irak (incluida Ramadi) y el 20 % de Siria (incluida Palmira), pero será difícil ir más lejos sin una acción terrestre decidida que pasa por la previa resolución de la guerra civil siria. La OTAN participa en Siria con los aviones AWACS de vigilancia, pero la UE como tal no tiene ningún papel en las operaciones.

En septiembre de 2015, Rusia, que es el principal apoyo externo del régimen de Al Assad, empezó una intervención en Siria, teóricamente dirigida contra el EI, pero que en la práctica suponía un refuerzo al bando gubernamental, que se encontraba en un momento muy delicado. Moscú siempre ha abogado por formar una gran coalición internacional que incluiría a Al Assad y a Irán para derrotar al EI, pero EE. UU. y la UE le han acusado de buscar sostener al régimen y de bombardear grupos de oposición que no son el EI o el FAN, los dos grupos a los

que NNUU y todos los actores implicados en el teatro de operaciones sirio, consideran oficialmente terroristas yihadistas. No obstante, en el mosaico sirio, la calificación de muchos grupos como “de oposición” y su admisión en las conversaciones de paz es cuando menos polémica. Grupos pertenecientes al Frente Islámico, como Yaish al Islam, o al Ejército de la Conquista, como Ahrar al Sham, han colaborado estrechamente, e incluso combatido codo con codo, con el FAN, que fue el grupo líder del Ejército de la Conquista. La división está en el tratamiento a estos grupos, de ideología salafista o wahabí, que son apoyados por Arabia Saudí, Qatar y Turquía, pero considerados terroristas por Rusia, y por supuesto por el Gobierno de Al Assad, que considera terroristas a todos los que combaten contra él, con independencia de su ideología.

Otro punto de fricción lo constituyen los kurdos que controlan Rojava, una región independiente de hecho, que ocupa la mayor parte del norte sirio, incluidas las tres cuartas partes de la frontera con Turquía, representados por el Partido de Unidad Democrática (PYD). Su brazo armado, las Unidades de Protección Popular (YPG), ha combatido con éxito al EI, pero también a otros grupos islamistas de oposición, sin enfrentarse al régimen de Al Assad. Ankara considera al YPG (y por extensión al PYD) un grupo terrorista, por su colaboración con el PKK de los kurdos de Turquía, y ha bombardeado sus posiciones reiteradamente, mientras que Washington lo apoya hasta el punto de haber construido un aeródromo en su territorio para prestarle ayuda logística. Así se da el caso que dos aliados de la OTAN, EE. UU. y Turquía, actúan militarmente a favor y en contra respectivamente de un mismo grupo. Otra contradicción es que EE. UU. apoya simultáneamente a grupos de oposición, como el Frente Islámico, y a los kurdos que combaten contra ellos, es

decir, a ambos contendientes. Esto puede dar una idea de la confusa situación que se vive sobre el terreno.

La UE tampoco ha tenido protagonismo en las iniciativas políticas para resolver el conflicto entre el Gobierno sirio y la oposición, como paso previo para poder combatir eficazmente al EI. En junio de 2012, el Secretario General de NNUU (SGNU), Kofi Annan, convocó la Conferencia del “Grupo de Acción” en Ginebra, también conocida como Ginebra I, a la que asistieron EE. UU., Rusia, China y Reino Unido. Annan emitió el comunicado de Ginebra, en el que se establecía una hoja de ruta para alcanzar la paz en el país, empezando por “el establecimiento de un Gobierno de transición con poderes ejecutivos completos que podría incluir miembros del gobierno y de la oposición, y debería ser formado sobre la base del consentimiento mutuo”, que no tuvo ningún efecto. Un año y medio después, entre enero y febrero de 2014, se celebró la conferencia Ginebra II, en la que participaron el Gobierno sirio y una representación parcial de los grupos de oposición (excluidos los yihadistas), liderados por la Coalición Nacional Siria, pero sin su principal organización, el Consejo Nacional Sirio, opuesto a cualquier negociación con el Assad. La conferencia, a la que asistieron Naciones Unidas, la UE, la Liga Árabe y la Organización de Cooperación Islámica, además de 40 países (entre ellos 11 miembros de la UE), pero no Irán, no logró ningún resultado práctico, al chocar contra el escollo principal de cualquier solución que es la permanencia o no en el poder de Bachar el Assad.

La guerra de todos contra todos continuó en Siria, y con ella las muertes, incluso por inanición, como en Madaya, y los desplazamientos masivos de refugiados. El 14 de noviembre de 2015 se reunió en Viena el Grupo Internacional de Apoyo a Siria (ISSG), codirigido por EE. UU.

y Rusia, en el que participan 17 países (incluidos Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), además de Naciones Unidas, la Liga Árabe y la UE, y acordaron promover una transición política en Siria, de acuerdo con el Comunicado de Ginebra, implementar un cese el fuego entre el Gobierno y la oposición, iniciar negociaciones en enero entre ambas partes, y reiterar que el EI y el Frente Al Nusra (FAN) deben ser derrotados. EE. UU. y Rusia, mostraron no obstante sus diferencias en cuanto al papel que debía jugar Bashar al Assad. Para el secretario de Estado de EE. UU., John Kerry, la paz no es posible mientras se mantenga, mientras que para el ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, el enemigo no es Assad sino el EI.

El rechazo a la permanencia de Al Assad se ha ido matizando en los países europeos y EE. UU. ante la evidencia de que una salida brusca en el momento que vive el país, sin un relevo sólido y consensuado podría conducir a un caos similar al que vive Libia, y –sobre todo– por la prioridad que es necesario dar al combate contra el EI. Será necesario convencer a los Gobiernos suníes de la región, incluida Turquía, de que acepten el mantenimiento provisional del actual Gobierno, con el exclusivo objeto de eliminar la amenaza del EI, siempre que se comprometa a emprender una transición democrática en los plazos que se acuerden, en línea con la declaración de Ginebra de 2012.

El 18 de noviembre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) aprobó la resolución 2254, respaldando los acuerdos de Viena, y encargó al Secretario General que convocara una negociación, que debería ser seguida por la redacción de una nueva Constitución y elecciones libres antes de julio de 2017. El problema era determinar qué grupos de la oposición debían asistir a la conferencia. El enviado especial Staffan de Mistura tuvo que negociar duramente

para que el denominado Alto Comité para las Negociaciones (HNC), que reúne a unos 34 grupos, aceptara viajar a Ginebra, mientras que los kurdos fueron excluidos por el veto de Turquía. Finalmente, el 1 de marzo comenzaron, por un sistema indirecto, las negociaciones de Ginebra III, que fueron suspendidas el día 3 ante el rápido avance militar del Gobierno Sirio, apoyado por la aviación rusa, contra los rebeldes al norte de Alepo, hacia la frontera turca.

El ISSG se reunió de nuevo en Múnich, el 11 y 12 de febrero, y acordó un plan para el fin de las hostilidades que debía entrar en vigor en una semana, para permitir la llegada de ayuda humanitaria a las zonas asediadas, y avanzar en la transición política, reanudando las conversaciones de Ginebra. El 19 de febrero el alto el fuego no entró en vigor ya que los combates se habían encarnizado en la zona de Alepo y, además, Turquía empezó a bombardear con artillería a los kurdos del YPG en la zona de Azaz. Finalmente, después de conversaciones directas entre el Presidente de EE. UU., Barack Obama y el de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, ambos países llegaron el 22 de febrero a un acuerdo definitivo para un alto el fuego, del que quedan excluidos los grupos oficialmente terroristas EI y FAN, aceptado por las partes en conflicto, que entró en vigor en la medianoche del 26 y el 27 y que fue razonablemente respetado los primeros días, salvo incidentes aislados, entre el régimen y los grupos que integran el HNC, lo que ha permitido la llegada de ayuda humanitaria a 384.000 personas en 12 de las 18 zonas asediadas. En consecuencia, el 14 de marzo se inició la segunda ronda de las negociaciones de Ginebra III, que terminó el día 24 sin resultados. Rusia había anunciado el mismo día 14 el inicio de su retirada parcial del teatro sirio, lo que podría impulsar las negociaciones, que deberían reanudarse el 9-10 de abril, aun-

que el gobierno sirio prefiere el 14, después de las elecciones legislativas que ha convocado en las zonas que controla. No será fácil llegar a un acuerdo entre tantos actores con tan diferentes posiciones e intereses, pero este acuerdo sería un paso imprescindible para poder concentrar los esfuerzos de todos en combatir a los grupos yihadistas, especialmente el EI, que son el enemigo común y la amenaza más peligrosa para la seguridad colectiva.

Las limitaciones de la PESD

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESD) de la UE demuestra su debilidad, una vez más, en la guerra de Siria y –en general– en la lucha contra el yihadismo más allá de nuestras fronteras. En el conflicto de Siria, Europa es la principal afectada fuera de la región. Sufre el terrorismo impulsado por el auge del EI y la llegada masiva de inmigrantes procedentes de la zona de guerra. Además, lo más probable es que le toque pagar la reconstrucción, si nos atenemos a los precedentes. No obstante, es un actor secundario en la resolución del conflicto, tanto en el campo político como en el militar. Una vez más, son EE. UU. y Rusia los que negocian y deciden, ya que la UE carece de una voz única que haga valer su fuerza, o la tiene pero no la usa, mientras que los EM actúan individualmente, cada uno por su cuenta, y terminan siempre siendo irrelevantes. En junio, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentará al Consejo Europeo una estrategia global de la UE sobre política exterior y de seguridad, pero ningún progreso será posible sin la decidida voluntad de los EM de actuar colectivamente en la escena internacional.

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tal como está ahora, es ineficaz para

contribuir a la seguridad europea y luchar contra el yihadismo. Los EM intervienen militarmente en Irak y Siria a título individual, coordinándose bilateralmente o a través de EE. UU., sin un plan combinado ni una racionalización o reparto de tareas, por más que este sea un asunto que afecta a todos por igual. El establecimiento de una estructura de mando permanente de la UE, un Cuartel General de Operaciones Europeo (CGEO), permitiría al menos coordinar la actuación de los EM en el mismo teatro de operaciones y maximizar la eficiencia de las aportaciones de cada uno. Sin otros avances imprescindibles, como la asunción de una política de defensa y una estrategia militar común, la puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente, el refuerzo de la Agencia Europea de Defensa y las capacidades compartidas, y la creación de una estructura de fuerzas propia, la PCSD no podrá cumplir el papel de ser el instrumento militar de la Unión. Y sin ese instrumento, es difícil tener un papel decisivo en la resolución de los conflictos que le afectan. La realidad es que, hoy por hoy, la única fuerza de la UE en el escenario internacional, reside en su chequera.

La evidencia de que no podemos esperar eternamente que otros resuelvan nuestros problemas se abre paso poco a poco en Europa. El 21 de enero, el Parlamento Europeo aprobó una resolución sobre la cláusula de defensa mutua contenida en el Artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, en la que considera que la activación de esta cláusula a petición de Francia, brinda una oportunidad única de establecer las bases de una Unión Europea de Defensa sólida y sostenible, y estima que solo con una capacidad de seguridad y defensa autónoma estará la UE equipada y preparada para afrontar las amenazas y los retos abrumadores que pesan sobre su seguridad interior y exterior, citando expresamente entre las medidas a tomar, la activación del CGEO. Esperemos que la resolución de la única institución europea elegida por sufragio universal directo, sirva de catalizador para avanzar hacia el objetivo de una defensa común, que pueda hacer frente eficazmente a las amenazas a la seguridad de los ciudadanos europeos, y en primer lugar a la que representa el yihadismo, que es en la actualidad la más grave de todas ellas.

La gobernanza global del clima y la energía: la Cumbre del Clima de París

Ana Belén Sánchez y Vicente Palacio

De Copenhague a París: el giro de Estados Unidos y China

En el año 2009 se produjeron en Estados Unidos dos hechos concatenados cuyos efectos se manifestarían siete años más tarde, en 2015. El primero es la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama, quien mucho antes de tomar posesión había avanzado su objetivo de dar un giro radical a la política energética y medioambiental del segundo país más contaminante del planeta después de China. La gobernanza global en este terreno se presentaba no solo como oportunidad, sino como una necesidad de la nueva hoja de ruta. En su discurso inaugural de 2010, apenas pasado lo peor de la tormenta financiera, Obama expresó de nuevo su convencimiento de que “la nación que lidere la economía de la energía limpia será la nación que lidere la economía global”. Se trataba de hacer de la agenda climática la piedra de toque de varias políticas al mismo tiempo –económica, energética, de seguridad nacional–, emprendía un giro radical respecto al pasado inmediato –la economía y la

geopolítica del petróleo consagrada por G. W. Bush y los *neoon*– e iniciaba un largo camino de convergencia de la economía estadounidense con el futuro. Se trataba de una decisión cargada de repercusiones económicas, geopolíticas y de gobernanza mundial, consistente con su doctrina de enfocar la seguridad y la prosperidad desde nuevos parámetros.

Sin embargo, el giro hacia una transición energética ligada al cuidado del medioambiente tardaría en hacerse realidad. A su vez, en ausencia de un liderazgo norteamericano, los avances en la dirección de acuerdos de alcance global para limitar la emisión de gases invernadero y reforzar las energías renovables se ralentizaron mucho. Durante su primer mandato, la Cámara de Representantes de mayoría demócrata había aprobado en junio de 2009 la American Clean Energy and Security Act (conocida como la ley Waxman-Markey), que contemplaba la creación de mercados de captura de emisiones de gases de efecto invernadero y una reducción de emisiones de hasta el 80 % en 2050, con unos objetivos muy semejantes a los establecidos por

la Unión Europea (UE). La ley, aunque criticada con razón por insuficiente por los ambientalistas, sirvió al menos para lanzar una señal importante del compromiso estadounidense en la Conferencia de Cambio Climático de Naciones Unidas en Copenhague de diciembre de 2009. Pronto el cambio climático se convirtió en un elemento más para la polarización partidista por parte del bando republicano, tanto por razones de principio como tácticas. Negacionistas, escépticos de la ciencia y oportunistas levantaron un muro de objeciones para bloquear una legislación favorable a las energías limpias o el ahorro energético. Aun así, Obama consiguió nuevas regulaciones para aumentar la eficiencia energética de los vehículos de transporte y un gran acuerdo con la industria del automóvil para promover el coche eléctrico. En la campaña de reelección de 2012, Obama mantendría la lucha contra el cambio climático en primer plano de su discurso, y partir de entonces fue vocalizando cada vez más en esta agenda.

Entre los hitos que marcan el giro de la política energética de EE. UU. figuran tres de importancia capital, culminados todos a lo largo de 2015. El primero es el anuncio del Plan de Energía Limpia (Clean Power Plan) en agosto de 2015, un paso decisivo para reducir la contaminación del carbón de las centrales eléctricas, incorporando a EE. UU. a la lucha contra el cambio climático a nivel global con un objetivo concreto de reducción de emisiones en un 32 % para 2030. A pesar de establecer estándares razonables y objetivos individualizados a los estados para reducir la contaminación a causa del carbón, el establecimiento de estándares federales de emisiones ha obligado al cierre de numerosas centrales eléctricas a base de carbón. La reacción de los sectores del carbón y del gas natural no se hizo esperar, y se acusó al plan de ser demasiado caro o de destruir puestos de

trabajo, algo que los republicanos han repetido como un mantra a pesar de no ofrecer un plan alternativo. En otro ejemplo más del sistema de *check and balance* norteamericano, el Tribunal Supremo suspendió en febrero de 2016 la ley momentáneamente, al considerar que había fundadas razones para revisar los argumentos en contra en tanto esa ley federal invadiría las competencias de estados afectados, como Wyoming o Virginia Occidental. Parece, sin embargo, que la ley es lo suficientemente flexible como para esperar que finalmente el Tribunal Supremo le diera luz verde después de un largo proceso que se alargaría hasta después de las elecciones presidenciales, en 2017. Un segundo hito es la decisión de rechazar la construcción del oleoducto Keystone XL, un polémico proyecto en el punto de mira de los ambientalistas que iba a unir Canadá con la costa del Golfo de México. La decisión tuvo una carga simbólica enorme y suponía el paso audaz del Rubicón de la energía. Finalmente, el tercer hito es la Cumbre del Clima de Naciones Unidas de París (COP21) de diciembre de 2015, a la que volveremos al final de este capítulo, y donde gracias al liderazgo estadounidense, europeo y chino se materializa un acuerdo entre 185 países para limitar la contaminación del carbón y mejorar la resistencia a los efectos del cambio climático, avanzando sobre lo conseguido en Copenhague. EE. UU. se comprometió, de acuerdo al Plan de Acción sobre el Clima, a reducir en 2025 las emisiones entre un 26 % y un 28 % respecto a niveles de 2005. ¿Cómo fue posible un acuerdo esta vez? Paradójicamente, los defectos del acuerdo –su flexibilidad, la ausencia de sanciones, las incertidumbres en cuanto a su implementación– son también las virtudes que le permitieron salir adelante. Pero, sobre todo, el éxito final fue posible gracias a un cambio fundamental: el giro en política energética de China.

En contraste con el fracasado Protocolo de Kyoto de 1997, que imponía reducción de emisiones únicamente a los países desarrollados, la corresponsabilización de las economías emergentes ha venido a cambiar por completo el sentido del proceso. Para grandes y pequeños, resulta crucial el enfoque nuevo *down-top*: ahora son los Estados los que establecen sus objetivos y su calendario de cara a un acuerdo global. Así pues, el relativo éxito de París no se explica sin el liderazgo de los dos grandes contaminantes: EE. UU., que representa aproximadamente el 15 % del total de emisiones mundiales, y China, el 25 % (si bien medido *per cápita*, las emisiones de EE. UU. superan los 16,4 Tm, el doble que China y más del doble que la UE). El mundo tuvo la fortuna de cara: si el acuerdo se desbloqueó fue gracias a la actitud cooperativa de China. Ese entendimiento se había fraguado en Copenhague en 2009; solo seis años después, durante la visita del presidente chino Xi Jinping a Washington en septiembre de 2015, China anunció que aportaría 3100 millones de dólares para ayudar a los países en desarrollo a combatir el cambio climático, superando exponencialmente sus aportaciones previstas para el Fondo Climático Sur-Sur. A partir de aquí, China podría resituarse en este ámbito de la gobernanza y financiar proyectos con bajas emisiones de carbono desde el G20 o sus nuevas instituciones financieras internacionales –como el Banco Asiático de Inversión para Infraestructura (BAII) (que parte con un capital de 50.000 millones de dólares) o el Nuevo Banco de Desarrollo (el Banco de los emergentes [BRICS]), y utilizar su músculo financiero para promover las metas del Acuerdo de París por múltiples vías, como la emisión de bonos verdes.

A modo de balance de lo anterior, podría concluirse que, desde una postura maximalista, los intentos de Obama en clima y energías

limpias pueden haberse quedado cortos. Sin embargo, es justo reconocer que, contra todo pronóstico, logró imponer las regulaciones más ambiciosas en esta materia de la historia de EE. UU., con efectos dentro y fuera del país. Por fortuna, el Congreso no tuvo un rol formal en la revisión del acuerdo de París, si exceptuamos algunas comparecencias en el Senado previas a la conferencia, donde algunos republicanos expresaron su oposición a absolutamente todo. Dado que los objetivos de reducción de emisiones no tienen una fuerza jurídica obligatoria sino política, el acuerdo queda relativamente a salvo de graves interferencias si se mantiene la voluntad de profundizar en esa dirección. En la campaña electoral de 2016 la agenda verde se había convertido en un asunto central entre los demócratas, y, lo que es más importante, para una mayoría de la sociedad, con los republicanos desprovistos de un discurso, en su tónica de bajo perfil habitual en las últimas dos legislaturas. Los avances hasta la fecha hacen difícilmente reversible el cambio de orientación del modelo. De un lado, un paso atrás tendría un alto coste para la economía norteamericana. De otro lado, la agenda de las energías limpias y la lucha contra el calentamiento global ofrece a EE. UU. oportunidades de liderazgo en otras áreas de manera transversal: como hemos visto, en los estándares medioambientales en el comercio, o en la financiación de tecnologías verdes en países en desarrollo, de manera concertada con China o con la UE, por la vía del Banco Mundial (BM), el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o el BAII asiático. La pelota está en el tejado del próximo ejecutivo y del Congreso número 115 de la Unión.

Los impactos ambientales en la Unión Europea

Una vez que hemos explicado las razones de los cambios de posición de EE. UU. y China –los otros dos grandes actores para una gobernanza global del clima y la energía– es momento de focalizar en las acciones llevadas a cabo por la UE durante 2015, y que desembocarían en la Conferencia de París.

Si prestamos atención al último Informe de la Agencia Europea de Medioambiente, *El medioambiente en Europa: estado y perspectivas 2015*, tendremos un buen punto de partida para entender cuál es el estado ambiental de la UE. Según las conclusiones de este informe, aunque nuestros países han tenido algunas mejoras en lo relativo a la calidad de agua y aire o la reducción en los residuos generados, aún estamos lejos del objetivo acordado por todos los estados miembros para el 2050: vivir bien dentro de los límites ecológicos del planeta.

Los patrones de producción y consumo de la UE son aún muy insostenibles, intensivos en el uso de energía, que proviene de combustibles en más de un 50 %, intensivos también en el uso de recursos naturales y de materias primas. La huella ecológica de la UE ha aumentado progresivamente desde 1995 en el uso de suelo, de agua, en emisiones de ozono troposférico, uso de materiales y gases de efecto invernadero, aumentando la presión sobre estos recursos fuera de las fronteras de nuestros Estados miembros. De hecho, se necesitarían dos Uniones Europeas para poder satisfacer nuestras necesidades.

Algunos problemas son especialmente urgentes. El cambio climático supone una amenaza para la vida y la economía de la mayor parte de los europeos y, sobre todo, de ciudadanos fuera de nuestras fronteras, habitantes de países más pobres, que debido a la naturaleza

profundamente injusta del cambio climático, son los que más sufren sus consecuencias aun siendo los menos responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del problema. La UE ha reducido en un 19 % el número de emisiones *per cápita* desde 1990 y produce el 15 % del total de las emisiones globales. Según este informe, las políticas ambientales vigentes probablemente no serán suficientes para abordar estos desafíos. Por ejemplo, la UE no será capaz de alcanzar el objetivo aprobado de reducción de emisiones para 2050 del 80-95 %.

De entre los desafíos ambientales a los que la UE debe enfrentarse, destaca la pérdida de biodiversidad, que sitúa en niveles alarmantes. El 60 % de especies protegidas y el 77 % de hábitats registraron un estado de conservación desfavorable. Europa está aún muy lejos del objetivo de detener la pérdida de biodiversidad en el año 2020. Nuestros mares y océanos están especialmente perjudicados: el deterioro del lecho marino, la acidificación de las aguas y la contaminación son solo algunos de los problemas a los que se enfrentan nuestra biodiversidad marina. Además, el 91 % de las especies pesqueras se encuentran sobreexplotadas en el Mediterráneo. Además, la degradación del capital natural europeo debido a nuestros patrones de consumo –altamente dependientes del consumo de energía y recursos naturales– se ven reflejados en la insostenibilidad de la mayor parte de nuestros sectores económicos como la agricultura, la pesca, el transporte, la industria, el turismo y la expansión urbanística. La contaminación atmosférica y acústica provoca graves problemas de salud, especialmente en los núcleos urbanos. En 2011 las partículas finas contribuyeron a unas 430.000 muertes prematuras en la UE mientras que la exposición al ruido ambiental provoca al menos 10.000 muertes prematuras por motivo de enfermedades coronarias

y accidentes cerebrovasculares. Si hablamos de contaminación de origen industrial, su coste es de 329.000 millones de euros solo en el periodo 2008-2012. La mitad de esta contaminación industrial es producida por el 1 % de las plantas industriales y el 90 % del daño es ocasionado por un 14 % de estas plantas; la mayor parte de ellas son plantas eléctricas de carbón y lignito. Finalmente, el uso de sustancias químicas cada vez más presente en productos de consumo, se asocia a la mayor incidencia de enfermedades y trastornos endocrinos en humanos.

La política ambiental de la Unión Europea en 2015

En este marco de urgencias ambientales comenzó su andadura la nueva Comisión Juncker. Unas semanas antes de comenzar el año 2015, la Comisión anunció una medida inédita hasta ese momento en la UE: la retirada de dos de los paquetes de medidas en los que venía trabajando el equipo de la Comisión anterior, y que habían sido el buque insignia, en materia ambiental, de ese gobierno: el paquete de economía circular y política de calidad de aire. El nuevo equipo argumentaba que la UE debía enfocarse “en lo realmente importante: inversión para crear crecimiento y empleo” trayendo de este modo de vuelta la idea de la falsa dicotomía entre crecimiento y protección ambiental, la idea de que la protección ambiental es un lujo que no podemos permitirnos en tiempos de crisis, que las políticas ambientales son un coste excesivo al sistema, se traducen en una sobrecarga al sector privado y un freno al crecimiento y deben por tanto evitarse. Este argumento destruyó de un plumazo el trabajo realizado durante las décadas anteriores, en las que la UE entendía que las medidas de protección

ambiental, la lucha contra el cambio climático y el uso responsable y eficiente de los recursos naturales como elemento de competitividad, crecimiento y creación de empleo.

La nueva Comisión decide enfocar su política ambiental en la nueva estrategia marco de unión energética para acabar con la dependencia de Rusia. Las críticas por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales y por una parte de los eurodiputados a este giro no se hicieron esperar. Se retiraron más de 80 medidas que habían sido propuestas por el equipo anterior. Por ejemplo, el objetivo de aumentar hasta el 80 % el reciclaje del envasado, la prohibición de envío a vertedero de ningún material en 2025 o la reducción del 30 % de residuos en 2025. En materia de calidad de aire se había propuesto que los países miembros limitarían sus emisiones de varios de los elementos responsables de la contaminación del aire: el azufre, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de carbono, las partículas en suspensión y los precursores del ozono troposférico, contaminante de especial preocupación en España, según la Agencia Europea del Medioambiente. La Comisión había calculado que solo las medidas de mejora de calidad de aire salvarían hasta 58.000 vidas en Europa hasta 2030 y la UE ahorraría entre 40.000 y 140.000 millones de euros en gastos derivados de la contaminación del aire. El coste de estas medidas era de 4000 millones de euros (Comisión Europea, 2013).

Esta retirada había sido solicitada por BusinessEurope, representante de las organizaciones empresariales en Europa, que argumentaban que las medidas propuestas eran demasiado ambiciosas y que su cumplimiento afectaría gravemente a la competitividad de las empresas europeas. Finalmente, y tras la presión de una parte de los estados miembros de la UE, algunos sectores empresariales y organizaciones

ambientales, el paquete europeo de Economía Circular fue finalmente adoptado a finales de 2015, aunque con objetivos mucho menos ambiciosos (Comisión Europea, 2015):

- Reciclado del 65 % de los residuos municipales entre 2015 y 2030.
- Reciclado del 75 % de los residuos de envases entre 2015 y 2030.
- Objetivo vinculante de reducción de la eliminación en vertedero a un máximo del 10 % de todos los residuos entre 2015 y 2030.
- Otras medidas que favorecen el ecodiseño, la reducción de vertidos plásticos, sobre todo en los mares, el uso de subproductos industriales y una armonización de datos sobre producción de residuos y reciclaje en la UE.

Por lo demás, no se ha adoptado ningún nuevo paquete legislativo en lo referente a calidad del aire.

La nueva estrategia de Unión Energética Europea

La Comisión Juncker decidió concentrar su trabajo en política ambiental en el marco para energía y clima 2030 aprobado por el Consejo Europeo en noviembre de 2014.

En febrero de 2015 la nueva Comisión anunciaba la nueva estrategia marco de unión energética para la UE, que tenía como objetivo “asegurar una energía segura, asequible y respetuosa con el clima para el conjunto de la Unión”. La estrategia pretende eliminar los obstáculos al transporte de energía entre los diferentes países de la UE para que la energía circule libremente a lo largo de la UE entre otras medidas a través de la centralización de la gestión energética.

La estrategia se desarrolla en cinco áreas relacionadas y que se refuerzan mutuamente:

- Seguridad de abastecimiento.
- Mercado energético interno integrado.
- Eficiencia energética.
- Acción climática y reducción de emisiones.
- Investigación y desarrollo.

Unos meses más tarde, en junio de 2015, el Consejo Europeo de Transporte, Telecomunicaciones y Energía, anunciaba algunas de las medidas que se adoptaban para transformar el sistema energético europeo. El elemento estrella de esta estrategia es la extensión de las infraestructuras energéticas de interconexión que permita un 10 % de intercambio de energía entre países (el nivel de España, uno de los países con niveles de interconexión más bajos, el nivel es del 3 %). Otras medidas incluían el uso de las nuevas tecnologías, de las medidas de eficiencia energética, de la renovación de infraestructuras de gas y electricidad y de la promoción de las energías renovables.

La Estrategia de Unión Energética pretende dar respuesta a la nueva geoestrategia energética europea, es decir, la necesidad de evitar el uso del gas de Rusia, hasta hace muy poco principal suministrador europeo, algo especialmente importante después de que los cortes de gas llevados a cabo por este país en 2006 dejaran sin energía a parte de la población europea. Por esto, la Estrategia de Unión Energética trata de diversificar el suministro energético de la UE gracias a inversión públicas millonarias. Se calcula que se invertirán 100.000 millones de euros solo en el objetivo de eficiencia energética. A través de esta estrategia, se planteas inversiones millonarias –5350 millones de euros entre 2014-2020, financiados a través de las facturas pagadas por los usuarios– en los llamados Proyectos de Interés Común (Comisión Europea, 2015) (108 de electricidad, 77 de gas, siete de petróleo y tres en redes inteligentes), que designan megainfraestructuras de conexión de gas

en otros países: gaseoductos desde Argelia (que atravesarán Cataluña a través del gaseoducto MidCat) y Azerbaiyán, y nuevas líneas de alta tensión, por ejemplo desde Israel a Grecia, entre Noruega y Reino Unido y entre España y Francia a través de los Pirineos.

No faltan las voces críticas con esta estrategia, que afirman que se repite de esta forma una estrategia del pasado: el uso de recursos públicos para reforzar, facilitar y asegurar la rentabilidad de las grandes empresas energéticas, haciendo depender de nuevo a la población europea de fuentes fósiles de energía, con precios extremadamente volátiles, producidos en países con gobiernos poco o nada transparentes, fuentes que además son finitas y profundamente contaminantes. Estas grandes inversiones públicas no se producen sin embargo en el sector de las energías renovables. Energías de las que dispone en abundancia la UE, que son infinitas y, de momento, gratuitas. Hay que recordar que la UE importa el 53 % de la energía que consume. El 90 % en forma de petróleo, 66 % del gas natural y 42 % de carbón. En 2013 estas importaciones supusieron un gasto de 400.000 millones de euros.

La política europea de cambio climático, el Acuerdo de París y la COP21

El año 2015 fue el año de la lucha contra el cambio climático para Europa. Como adelantábamos más arriba, en diciembre se celebró la 21.^a Conferencia de las Partes (COP21) de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático (UNFCCC). El resultado más importante de esta conferencia fue la aprobación del Acuerdo de París, adoptado por los 195 países miembros de la Convención.

Según el Acuerdo los países se comprometían de manera colectiva a reducir drásticamente las

emisiones de gases de efecto invernadero para no elevar a más de 2 °C –y hacer todo lo posible para no superar 1,5 °C– la temperatura media global del planeta, frente a niveles preindustriales. El acuerdo no especifica sin embargo qué niveles exactos de reducción deben darse ni especifica su calendario de reducción. Se acordó que cada uno de los países presentará un plan nacional de cambio climático, que reflejará las prioridades de acción climática por parte del país especificando la dimensión temporal de las medidas. Además, todos los países deben comunicar en 2020 sus estrategias de descarbonización a largo plazo. Para preparar este documento, la Comisión trabaja en un análisis de las transformaciones económicas y sociales que esta estrategia significará para la UE alimentar con datos el debate político que tendrá lugar en el Parlamento Europeo y Consejo. La Conferencia de la Convención revisará, periódicamente, estos planes, estableciendo mecanismos que identifiquen medidas de mejora y que provean recomendaciones para aumentar la ambición de cada país y asegurar así el cumplimiento del objetivo global establecido por el acuerdo. Se contabilizará el grado de cumplimiento del acuerdo, es decir el aumento de la temperatura media global, resultado del esfuerzo colectivo de los países en reducción de emisiones y se decidirán medidas complementarias, si fuera necesario, en caso de alejamiento del objetivo.

La UE había presentado su compromiso unos meses antes, en marzo de 2015. Este compromiso recoge los resultados del paquete clima y energía 2030 ya aprobado por la UE en octubre 2014 (Conclusiones del Consejo Europeo 23 y 24 de octubre de 2014). En concreto se incluía un 40 % reducción de emisiones en 2030 en base a datos de 1990 en el conjunto de la Unión Europea. No se establece el reparto de esta reducción entre

estados miembros. Este documento reconoce que este compromiso, así como las pasadas políticas climáticas de la UE, se han guiado por la necesidad de evitar un aumento de temperatura media global de 2 °C, tal y como recomienda el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) en varios de sus informes. De esta forma, la UE se coloca en línea con lo esperado de países en desarrollo: reducir entre el 80 y 95 % las emisiones globales en 2050 frente a niveles de 1990, lo que supone en términos prácticos descarbonizar la economía europea.

Por tanto, el Acuerdo de París en diciembre del pasado año 2015 no supone, al menos de momento, ninguna presión ni se prevé tenga impacto en la ambición de la política climática de la UE. En primer lugar, porque la UE ya enmarca su política climática en un crecimiento máximo de la temperatura media global de 2 °C con respecto a niveles preindustriales, que es el objetivo del Acuerdo de París. En segundo lugar, porque los objetivos acordados por cada país, o conjunto de países, son decididos internamente y de manera voluntaria, no existe una obligación impuesta de reducción de emisiones como sí fue en el caso del Protocolo de Kioto. Y en último lugar, porque no se han seleccionado indicadores que definan el nivel de acción de cada país en función de responsabilidad y/o de la capacidad.

Sin este marco de referencia, es difícil evaluar, de manera transparente, si el esfuerzo europeo es suficiente o no. Los pocos intentos que ha habido de comparar esfuerzos climáticos sitúan a Europa en la franja de los menos ambiciosos, midiendo la responsabilidad frente al problema en función de las emisiones generadas desde la revolución industrial y midiendo la capacidad frente al PIB *per cápita*. Una segunda propuesta de medir el nivel de ambición de los planes climáticos por país ha sido llevada a cabo

por Climate Action Tracker, una coalición de organizaciones científicas independientes, sitúan a Europa en la franja media de la responsabilidad, por debajo de países como Costa Rica, Etiopía, Marruecos, Brasil o China.

Diferentes ONG, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, apuntan a que la UE podría hacer más, por responsabilidad y por capacidad. Según diferentes investigaciones, solo con las políticas existentes, la UE reducirá sus emisiones en un 32 % en 2030. Es decir, es esfuerzo adicional que supone llegar a un 40 % no parece un gran reto para Europa. La Comisión ha presentado el borrador de decisión del Consejo Europeo de aprobación del Acuerdo de París en marzo de este año 2016. El acuerdo se ha abierto para ratificación el 22 de abril de este mismo año. Es importante recordar que el Acuerdo de París establece la obligación de presentar compromisos periódicos que mejoren en ambición para todos los países. Por tanto, la puerta a una Europa responsable y decidida a enfrentarse al problema del cambio climático no está cerrada. En este sentido, la presión de la opinión pública será clave, tal y como ya ha sucedido en el pasado.

La UE se ha caracterizado en el pasado por su liderazgo en el ámbito internacional en materia ambiental, en especial en el ámbito de la lucha contra el cambio climático. En los meses previos a la COP21 hizo lo posible para que otros países, desarrollados y emergentes, se comprometieran a hacer mucho más en cambio climático. Sin embargo, este liderazgo se ha ido gradualmente erosionando, llegando a niveles mínimos con la entrada de la nueva Comisión. Como resultado, la UE líder ya no es líder en inversiones en tecnologías ambientales. Hace tiempo que países como China están a la cabeza en la producción de tecnologías relacionadas con las energías renovables, por ejemplo. Las

medidas de austeridad han sido especialmente severas con los sectores verdes, incluyendo la producción con fuentes de energías renovables. Solo en nuestro país se perdieron alrededor de la mitad de los puestos de trabajo en el sector de las renovables.

En este marco se sitúan los otros dos compromisos que forman parte del paquete marco de clima y energía 2030. El primero se refiere a la producción de un 27 % de energía final con fuentes renovables. Se especifica que las medidas de apoyo a las energías renovables que sean

adoptadas por los países miembros “no deben distorsionar los precios de la energía y por tanto deben ser medidas limitadas en el tiempo y bien diseñadas”. El segundo, la mejora en la eficiencia energética del 27 %. Ya en 2014 la Comisión informó que la UE conseguiría una mejora del 18-19 % solo con las medidas que ya estaban en marcha (el objetivo al 2020 era de mejora del 20 %); por ello, recomendaba alcanzar una mejora del 30 % para el 2030. Sin embargo, también este objetivo fue rebajado quedando el objetivo final fijado en una mejora del 27 %.

Brexit. Europa y Reino Unido se dan una nueva y quizás última oportunidad

Juan Moscoso del Prado Hernández

"Europa no es un continente físico, Europa es una idea".

Salvador de Madariaga

"Brexit: an exit (= act of leaving) by Britain from the European Union (short for "British exit")."

Cambridge Advanced Learners Dictionary & Thesaurus

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 no deja satisfecho a nadie. Desde una perspectiva europeísta, el acuerdo simboliza la fragilidad de los principios básicos de la Unión Europea (UE) y la disposición de los líderes actuales a relativizarlos en función de intereses nacionales, en este caso lo que se ha venido calificando como "chantaje británico", obligando a elegir entre una mala opción para todos, el acuerdo, u otra peor, *Brexit*. El problema del acuerdo alcanzado es que convierte en norma lo que hasta ahora era una excepción porque un Estado miembro, si bien más que habituado a exigir un trato excepcional –*opt-out*– en determinadas políticas, se descuelga del artículo 1 del tratado que contiene la filosofía de fondo del proyecto

de Unión Europea desde su fundación: *an ever closer union* (y lo hace formalmente no solo en las conclusiones del Consejo sino, también, garantizándolo en la próxima reforma de los tratados).

Ello no solo representa un peligroso precedente, sino que pone en cuestión el funcionamiento futuro de la unión y asegura su fragmentación operativa e, incluso, la conversión en norma del hasta ahora excepcional "mercado común a la carta". La idea de Europa ha quedado muy dañada una vez que todos los líderes han aceptado la constitucionalización de la Europa de "las dos velocidades", o cuando menos de "diferentes velocidades".

El acuerdo también pone en cuestión una de las libertades fundamentales de la UE, la

libertad de circulación de personas. Es frustrante contemplar un acuerdo cuyo objetivo es dificultar el ejercicio de una libertad fundamental europea, un acuerdo que sin duda tendrá secuelas y que con alta probabilidad será replicado en otros Estados miembros.

El acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo no contribuye a preservar la naturaleza de la UE ni a reforzar sus libertades y principios en una materia tan sensible como los derechos de los trabajadores que se desplazan, probablemente uno de los colectivos de ciudadanos más vulnerables de la UE.

Con todo, el acuerdo, a pesar de su simbolismo claramente contrario a los fundamentos europeos, es excesivamente técnico, y tal y como se ha redactado y presentado probablemente tenga poco efecto práctico sobre el resultado del referéndum.

Desde una perspectiva británica, poco cambia la cuestión porque la percepción de lo que implica y significa la pertenencia al UE es muy superior a lo que el acuerdo contempla. El *Brexit* no depende de la percepción acerca del éxito o fracaso de una negociación en Bruselas. El único debate posible, el de dar respuesta a los partidarios del *Brexit* con argumentos claros defendiendo las ventajas de la permanencia no se ha producido y quizás ya sea demasiado tarde para ello.

Cronología y hechos

El referéndum sobre la continuidad dReino Unido en la UE no formaba parte de la agenda inicial del primer ministro David Cameron, menos aún durante su primera legislatura de gobierno en coalición con los europeístas liberal-demócratas de Nick Clegg, aunque lo propusiera formalmente en el ecuador de la misma

en su discurso del 23 de enero de 2013. Sin embargo, la debilidad de David Cameron frente al ala más euroescéptica de su partido, el Partido Conservador –*Tory*–, hizo que decidiera que la única manera de gestionar su relación con esa parte de su partido era convocando el referéndum. Su indefinición al respecto, “es la hora de que los británicos digan su opinión”, ha sido patente. “Es la hora de dejar clara esta cuestión en la política británica”, afirmó en el citado discurso, “y cuando llegue el momento de elegir, tendréis una elección importante sobre el destino de nuestro país”, añadió, calculada ambigüedad que fue interpretada como la asunción pública de la debilidad de su liderazgo. Con ello, David Cameron también pretendía cerrar esa disputa para siempre, o al menos por un considerable periodo de tiempo –como hizo con la cuestión escocesa y el otro referéndum–, para evitar futuras divisiones en el seno de los conservadores y blindar su partido frente a la amenaza que constituye el UKIP. Una decisión no solo arriesgada sino también irresponsable, porque ninguna alternativa resuelve realmente la cuestión, si triunfase el “sí” –*Bremain*– a la permanencia es difícil imaginar el más mínimo apaciguamiento de las filas euroescépticas, y si ganara el “no” a la permanencia, las consecuencias serían trágicas para Reino Unido económica y políticamente –se reabrirla la cuestión escocesa– y para una UE que ya tiene bastantes problemas como para permitirse además un abandono británico.

Pero David Cameron prometió el referéndum pese al rechazo de sus entonces socios liberaldemócratas en el Gobierno, y siendo consciente de que con ello asumía públicamente la debilidad de su liderazgo. Nunca sabremos si el anuncio del referéndum tan pronto como en 2013 se hizo desde la confianza o al menos la inconfesable esperanza de que la necesidad de

volver a formar un gobierno de coalición impediría su convocatoria. Sin embargo, la inesperada victoria de los conservadores en 2015 por mayoría absoluta ha impuesto el escenario del referéndum y la verosímil probabilidad del *Brexit*.

La promesa inicial de David Cameron databa el referéndum para 2017. No obstante, no tuvo en cuenta que en ese año Reino Unido ejercería la presidencia rotatoria de la UE ni que era año electoral en Alemania y Francia, por lo que se le conminó a adelantarlos a 2016, junto al grueso de la negociación.

La carta de David Cameron de noviembre de 2015

El primer ministro británico envió una carta el 10 de noviembre de 2015 a los presidentes del Consejo y de la Comisión y a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros en la que detallaba los cuatro ejes de las exigencias británicas.

En respuesta, el presidente del Consejo, Donald Tusk, remitió una carta el pasado 2 de febrero a los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros. La carta lleva como anexo una propuesta de decisión del Consejo en la que se da respuesta a las preocupaciones suscitadas por el primer ministro británico y que ha constituido la base del acuerdo del Consejo Europeo celebrado los días 18 y 19 de febrero de 2016 en Bruselas¹.

En España, la víspera, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación compareció en la Comisión de Exteriores del Congreso de los

Diputados (la Comisión Mixta para la Unión Europea todavía no estaba constituida en la recién inaugurada legislatura) para informar con carácter previo sobre el contenido de los asuntos que se tratarían en el citado Consejo Europeo.

La relación entre Reino Unido y Europa

Para la mayoría de los ciudadanos dReino Unido, su relación con Europa o con la Europa continental tiene un componente más cultural e histórico que político o comercial. La UE no aparece en las encuestas como una de las principales preocupaciones de sus ciudadanos, pero sin embargo la política con el resto de Europa siempre ha sido muy complicada.

El conflicto radica en la propia naturaleza de la UE y dReino Unido, y se remonta a la geopolítica y a determinadas actitudes tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial (vocación de aislamiento respecto al continente, estrecho vínculo con la Commonwealth, falsa sensación de superioridad económica y de viabilidad en solitario por menor destrucción, etc.), así como por los detalles del nacimiento del proceso de integración europea y al papel desempeñado entonces por los gobiernos del momento y por sus históricos líderes (Winston Churchill, general De Gaulle).

No ha habido gobierno británico que no haya expresado de una manera u otra su escaso entusiasmo europeísta. Y así fue desde un principio, no estuvo entre los miembros fundadores del proyecto de integración europea, y desde su tardía incorporación en 1973 ha ejercido un evidente rol de freno a todos los avances del proceso de integración que se han producido o debatido. El cheque británico que exigió y logró Margaret Thatcher en la pelea presupuestaria

¹ Cf.: http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/02/EUCO-Conclusions_pdf/

los ochenta, la exclusión de Schengen o la no participación en el euro así lo corroboran. Reino Unido también se ha opuesto al desarrollo de la escasa dimensión social de la UE (en 1992 se excluyó de la Carta Social Europea contenida en el Tratado de Maastricht, pero Tony Blair revocó el *opt-out* en 1997, en el año 2007 se restringieron los efectos para Reino Unido de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea mediante la inclusión del protocolo 30 en el Tratado de Lisboa), así como a la participación en el área de libertad, seguridad y justicia.

Con todo, Reino Unido no es el único miembro de la UE en el que el euroescepticismo juega un papel importante en la política nacional, y cualquiera que sea el resultado del referéndum del 23 de junio de 2016 el daño ejercido sobre el proyecto europeo puede ser irreversible.

Las consecuencias del Brexit

Durante los meses previos al Consejo Europeo de febrero de 2015 se han publicado numerosos estudios e informes sobre las consecuencias que el *Brexit* tendría tanto para Reino Unido como para el resto de la UE.

El planteamiento básico de los euroescépticos británicos se basa en tres ideas (Dixon, 2015)²:

- La pertenencia de Reino Unido a la UE es contraproducente.
- La probabilidad de reformar la UE es nula.
- Las perspectivas fuera de la UE son magníficas.

Por el contrario, los defensores de la permanencia argumentan en contra de esos tres principios.

Sintetizando planteamientos, Reino Unido representa menos del 1 % de la población mundial y su economía menos del 3 % del PIB mundial. La UE es una manera práctica de asegurar la prosperidad y seguridad futura de sus ciudadanos en un mundo en el que existen poderosísimos grupos de naciones y también naciones individuales que exigen a las naciones europeas trabajar juntas en ámbitos como el comercio, la defensa o las relaciones exteriores.

Asimismo, es innegable el profundo grado de integración social y cultural de la sociedad británica con la del resto de Europa, integración que es más intensa para los más jóvenes.

Los partidarios de la permanencia defienden la reforma de determinadas políticas de la UE, como la Política Agraria Comunitaria (PAC), las políticas estructurales y de cohesión o la regulación de determinadas actividades económicas y sobre todo su dimensión social. Sin embargo, esa perspectiva crítica es compatible con la defensa de la permanencia por los beneficios netos que la permanencia reporta.

El mercado único (500 millones de consumidores) es responsable de 3,1 millones de empleos directos y 1,1 millones indirectos en Reino Unido, un total de 4,2 millones. Al mismo tiempo, la aportación de Reino Unido al presupuesto comunitario equivale al 0,5 % del PIB, un porcentaje sin duda perfectamente sostenible. Según la última encuesta de la Confederación de la Industria Británica, el 78 % de las pymes del país defiende la permanencia.

Las consecuencias para el comercio de bienes y servicios británicos de un Reino Unido no comunitario son imprevisibles. Reino Unido forma parte del bloque comercial más grande del mundo, equivalente al 20 % del PIB mundial, dimensión que se traduce en el contenido de las negociaciones con gigantes como los Estados Unidos, China o Japón. Reino Unido se posicio-

² Dixon, Hugo: *The in/out question*. Amazon: Kindle Singles, 2015.

naría en clara debilidad ante todos ellos, y también ante la UE, que seguiría siendo el principal bloque comercial del planeta. En materia de política exterior y de seguridad, Estados Unidos, su gran aliado histórico, desea ver un Reino Unido fuerte miembro de una UE no menos fuerte.

La posibilidad del *Brexit* genera mucha incertidumbre, porque en ningún momento ha quedado definido qué implicaría exactamente. Noruega forma parte del Mercado Único sin ser miembro de la UE, lo cual implica asumir pasivamente sus reglas sin participar en su definición. ¿Serviría ese esquema para Reino Unido? Probablemente no, aunque existen otras alternativas.

Europeístas británicos frente a euroescépticos

El bloque europeísta británico comparte la necesidad de reformar la UE en su sentido distinto del que el europeísmo continental propone. Las propuestas británicas podrían, en el mejor escenario, constituir parte del proyecto total de reforma que la UE pueda abordar en el futuro, descartando sin embargo, incluso desde la perspectiva europeísta británica, la participación plena dReino Unido en el conjunto de políticas de la UE. Así, por ejemplo, hoy resulta impensable que Reino Unido reabra el debate sobre la participación en el euro.

Las prioridades para los europeístas británicos son: completar el mercado único para reforzar la productividad de los diferentes sectores económicos y la competitividad europea; crear la Unión de Mercados de Capitales; culminar las negociaciones comerciales con los Estados Unidos (TTIP), China y Japón; reducir el exceso de regulación –*cut red tape*– y reforzar la política exterior y de seguridad común. También, la

reforma y renacionalización parcial de la política regional –fondos estructurales–, la reforma de la PAC –aligerándola y enverdeciéndola–, la desconfianza respecto al pilar social europeo, la aligeración de las instituciones y de la administración europea

Los europeístas y euroescépticos británicos comparten determinados objetivos, algunos muy distintos de los que un europeísta continental aspira alcanzar o incluso algunos objetivos ya logrados. Así, todo lo que tiene que ver con la unión política y el progresivo refuerzo de la legitimidad democrática de las instituciones europeas es un objetivo a batir. También todo aquello que contribuya a debilitar o a diluir el carácter intergubernamental del proceso de toma de decisiones comunitario es criticado y perseguido incluso por el bloque europeísta dReino Unido, como fue por ejemplo el traslado al Parlamento Europeo de la elección del presidente de la Comisión Europea. Ambas sensibilidades comparten el mantenimiento del espacio competencial del Consejo europeo y el refuerzo del papel de los Parlamentos Nacionales (y no precisamente en la línea de lo contemplado por el Tratado de Lisboa).

En definitiva, el europeísmo británico no es homologable al continental y sus debates y reflexiones se sitúan en un espacio muy diferente, sin duda muy pragmático y prácticamente enfocado exclusivamente en la dimensión económica de la UE y en su papel en el mundo. Nada de unión política.

El europeísmo británico conduce a claras contradicciones: por un lado, repudia los *opt-out*, pero con su negativa a respaldar el avance en la integración política, clave en este debate en relación al *ever closer union*, hace imposible evitar tener que recurrir en el futuro a nuevos *opt-out* a pesar del rechazo que generan entre los propios británicos europeístas.

Inmigración

Los inmigrantes europeos en Reino Unido son una fuente de riqueza para la economía y para la cultura británica, como también lo han sido y lo siguen siendo los inmigrantes de otros muchos países no comunitarios. Este debate suele olvidarse, además la otra cara de la libre circulación de personas en la UE, el millón de ciudadanos dReino Unido que vive en España, los 330.000 que lo hacen en Francia, 330.000 en Irlanda o 65.000 en Chipre, por dar algunas cifras de 2015. La tasa de actividad, ocupación, emprendimiento, nivel formativo del colectivo es superior a la media británica, y el gasto social que generan o sus ingresos por pensiones menor (aunque existen claras diferencias entre los inmigrantes originarios de Francia, Italia y España y el grupo de los que provienen del este de Europa).

Reforma de la Unión, zona euro y libra esterlina

La idea de que la crisis del euro hace menos atractiva la permanencia de un Reino Unido afechado a la libra esterlina constituye uno de los principales argumentos de los euroescépticos británicos.

Al mismo tiempo, la posibilidad de que los países que conforman el euro avancen en la unión política, elijan un único ministro de Economía, armonicen sus sistemas fiscales y acudan unificados a las reuniones de las principales organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial representa sin duda una pesadilla para los euroescépticos, que temen la posición de debilidad que Reino Unido asumiría bajo esas circunstancias. Por ello, es comprensible que un Reino Unido que ha abandonado cualquier pretensión de conformar parte del euro exija

garantías de que esa realidad no debilitaría su posición en lo que se refiere al funcionamiento del mercado único. El mismo sentido tiene que los países que constituyen el euro exijan poder avanzar sin que Reino Unido u otros no miembros del euro (Dinamarca, Suecia, etc.) obstaculicen el proceso, una demanda que no ha sonado con la fuerza que merece en el debate previo al Consejo Europeo de febrero de 2016.

Reino Unido puede ser un gran aliado de la zona euro para lograr resolver los principales problemas económicos que afectan al conjunto de la economía europea, y que tienen que ver con el estancamiento de la productividad y la pérdida de competitividad. La modernización de la economía europea en todas sus dimensiones –industrial, en el sector servicios, financiera, comercial– debe llevarse a cabo con la participación dReino Unido que tiene mucho que aportar.

El Consejo Europeo de febrero de 2016

Gobernanza económica del euro

Reino Unido demandaba protección respecto a las consecuencias del avance de la integración económica, pero también política, en la eurozona. En particular exigía garantías de que las futuras normas y regulaciones no supusieran desventajas para los países que no forman parte del euro. En concreto, la petición británica consistía en permitir la posibilidad de que cualquier país pudiera detener la regulación impulsada para la eurozona, alegando que también afectaba a su propia realidad, reabriendo la discusión sobre la cuestión en el Consejo si así lo estimaba necesario. El objetivo de esta medida no es otro que proteger a la *city* londinense de regulaciones que puedan poner en entredicho su liderazgo como principal plaza financiera de la UE.

Esta cuestión, jaleada desde Reino Unido como irrenunciable y considerada en algún momento como imposible de lograr ha sido, sin embargo, uno de los principales éxitos amarrados por David Cameron en su negociación. Bastará con que solo un “no miembro” del euro plantee sus reservas acerca de nueva legislación para la eurozona para forzar un debate entre los líderes comunitarios sobre el problema en cuestión. Una mayoría de líderes accedió a esta pretensión porque, en la práctica, ni Reino Unido ni ningún otro Estado miembro disfrutarán de un poder de veto absoluto. Esta cuestión será incluida en los tratados en la próxima reforma de los mismos, garantizando que a partir de ese momento la reserva de un solo país sobre una decisión pueda llevarse también al Tribunal de Justicia, como reclamaba David Cameron.

Aunque parece razonable que el proceso de progresiva integración económica y fiscal, política en definitiva, ofrezca garantías que eviten efectos legislativos sobre los Estados que tienen una excepción legal al euro (Mangas, 2016)³, sin embargo el acuerdo va más allá porque a partir del momento en el que se produzca la reforma de los tratados se modificará el derecho derivado al permitir el recurso al Tribunal de Justicia para dirimir estas disputas. Hay que destacar también que, a cambio del principio de no interferencia en el régimen de los no participantes, los Estados de la eurozona obtienen el compromiso de que los que no participan facilitarán y no obstaculizarán la unión económica y monetaria. También se estipula claramente que, salvo Reino Unido y Dinamarca, todos los Estados que aún no conforman el euro están obligados a avanzar para adoptarlo.

Respecto a la unión bancaria, se pone en marcha el mismo procedimiento de suspensión de la toma de decisión o legislación y diálogo para permitir a partir de ahora que los Estados no participantes en la misma se opongan motivadamente a que el Consejo adopte un acto si consideran que se ven afectadas por el mismo.

Competitividad y regulación (red tape)

Esta ha sido quizás la parte más sencilla del acuerdo, si bien simbólicamente era muy importante para Reino Unido, donde el mito de las trabas burocráticas de Bruselas y las anécdotas sobre el detalle que en ocasiones alcanza la regulación comunitaria –prohibición de los calabacines curvados, polémica sobre los envases de aceite de oliva, temperatura que deben soportar los guantes de cocina, etc.– hacen las delicias de los tabloides.

El compromiso para fortalecer el mercado interior y adaptarlo al entorno cambiante es claro, sin duda positivo para todos y para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Este esfuerzo se complementará con la voluntad de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros de mejorar la regulación, aligerar los costes administrativos para las empresas e incluso la derogación de legislación innecesaria. Anualmente se realizará una evaluación de los progresos alcanzados. En principio, el acuerdo permite reducir la carga administrativa poniendo en marcha un procedimiento de simplificación normativa sin necesidad de modificar los tratados.

Todo lo que contribuya a reforzar la competitividad de la economía europea para alejarla de la amenaza del estancamiento secular es razonable. La cuestión es hasta dónde deben llegar la inhibición legislativa, la no exhaustividad y la

³ Mangas, Araceli: “Brexit: Europa al rescate de Reino Unido”. *El País* 22.02.2016.

acción derogatoria. Tal y como Araceli Mangas argumenta, el Parlamento Europeo no se ha pronunciado sobre el acuerdo, y no va ser sencillo convencer al legislador de que debe bajar el ritmo de su actividad normativa en ámbitos como el de la protección de los consumidores, de los trabajadores, la salud y el medio ambiente, áreas en las que los ciudadanos europeos exigen una mayor y más contundente implicación de las instituciones europeas (también más cercana y controlable democráticamente, por supuesto, pero sin duda mayor).

Soberanía

David Cameron quería lograr que Reino Unido quedara excluido de la afirmación contenida en el Tratado de que la pertenencia a la Unión implica asumir el compromiso de todos los Estados miembros con una *ever closer union among the peoples of Europe*.

¿Lo consiguió? Sí.

Las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 no dejan margen para dudas o interpretaciones. Así, en la sección C, "Soberanía", del Anexo I, se recoge con claridad absoluta "[...] las referencias a una unión cada vez más estrecha no se aplican al Reino Unido". David Cameron logró además algo más que va más allá de la importancia declarativa de las conclusiones de un Consejo, los líderes de la UE acordaron que dicho nuevo "estatus" se incorporará en lo sustancial a los Tratados en el momento de su próxima revisión, aceptando todos y para siempre la constitucionalización de la Europa de "las dos o de las diferentes velocidades".

Para una mayoría de analistas y juristas esta parte del acuerdo (junto a la referente a la libre circulación de ciudadanos) es sin duda la más

crítica. El rechazo británico al compromiso por "una unión cada vez más estrecha" que figuraba en los tratados desde 1958, entonces en el preámbulo, y desde 2010 como artículo 1 del Tratado de la UE, transforma la naturaleza de la Unión. Esa transformación podría haberse evitado porque, obviamente la eliminación de esa frase de los tratados, exigiría la revisión del derecho originario, algo imposible, pero declarar en unas conclusiones de un Consejo Europeo que no compromete constituye desde cualquier punto de vista una debilidad. Tal y como Araceli Mangas argumenta, esa frase ha sido objeto de crítica constante por la opinión pública británica, pero de por sí no constituye un elemento expansivo capaz de conducir a la unión política europea saltándose la voluntad a los parlamentos nacionales.

El apartado "Soberanía" del acuerdo también afecta a la aplicación del control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Las conclusiones del Consejo recalcan que el principio de subsidiariedad se debe aplicar "lo más cerca posible del ciudadano" comunitario, y tendrá en cuenta si la actuación a nivel de la UE produce o no "claros beneficios" para los mismos en comparación con lo que podría hacerse a nivel nacional.

El acuerdo, también, otorga a los parlamentos nacionales más poderes a la hora de la aplicación de ese principio y del de la proporcionalidad, y refuerza su capacidad de influencia sobre las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias. A partir de ahora, los parlamentos podrán emitir sus dictámenes motivados cuando estimen que un proyecto de acto legislativo no cumple el principio de subsidiariedad en un plazo de 12 semanas desde su transmisión. Si el rechazo representa más del 55 % de los votos asignados a los parlamentos nacionales (se ha estimado que 16 parlamentos) la Presidencia del

Consejo incluirá en el orden de día del Consejo un debate sobre la cuestión. Tras ese debate los representantes de los países miembros en el Consejo abandonarían entonces la propuesta salvo que sea enmendada para “acomodar” los dictámenes motivados.

Esta modificación del mecanismo de control del principio de subsidiaridad bordea la legalidad comunitaria porque altera el método comunitario al habilitar al Consejo para paralizar un proceso legislativo en el seno de la Comisión hasta que se modifique. Tal y como se ha argumentado, modifica un procedimiento de advertencia, la llamada tarjeta amarilla, en uno de bloqueo absoluto, de tarjeta roja. Es evidente que ello introduce distorsiones jurídicas porque altera el delicado y muy consolidado equilibrio institucional europeo en un aspecto clave como es el del derecho de iniciativa legislativa de la Comisión (Mangas, *op. cit.*) que deberá discurrir nuevas vías para sortear el veto (como retirar el proyecto).

Libre circulación, inmigración y beneficios sociales (benefits)

En el planteamiento inicial David Cameron exigía que Reino Unido pudiera negar prestaciones sociales –en inglés *tax benefits* o *tax credits*– a cualquier inmigrante comunitario. También reclamó la posibilidad de negar el pago de prestaciones por hijo –*child benefits*– a los hijos de inmigrantes en Reino Unido que vivieran en sus países de origen.

Estas demandas constituían, tal y como lo planteaba David Cameron, un desafío directo al principio de igualdad de trato de trabajadores en la UE. Sin embargo David Cameron ha logrado obtener un compromiso complicado e ingenioso, el llamado “freno de emergencia”, cuya

aplicación cualquier Estado miembro puede reclamar a la Comisión si estima que los pagos sociales a inmigrantes comunitarios suponen una carga excesiva para los servicios sociales del Estado reclamante. La Comisión Europea admitió este mecanismo antes incluso de que las negociaciones comenzaran, de modo que el debate que se mantuvo antes y durante el Consejo no fue sobre el “freno de emergencia” sino acerca del tiempo que podría estar vigente si se solicitaba.

David Cameron pidió inicialmente que el freno estuviera activado durante un periodo de 13 años, pero el grupo de Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa) presentó en el Consejo la propuesta de cinco años, finalmente el regateo habitual lo dejó en siete años, un periodo que dejó más que satisfechos a los británicos.

A pesar de la especificidad de las prestaciones monetarias británicas, prácticamente exclusivas del Reino Unido, otros países como Alemania, Austria o los Países Bajos han venido reclamando medidas para controlar tanto el gasto que generan como la propia afluencia de trabajadores.

La fórmula acordada pretende respetar íntegramente el derecho de circulación, una libertad fundamental de la UE cuya reforma en los tratados es simplemente impensable (artículo 45 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Para ello ha sido necesario realizar interpretar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (asuntos Dano y Alimanovic). Resulta procedente recordar que el Tratado de la UE (artículo 21.1) supedita el derecho de los ciudadanos de la UE a residir libremente en cualquier otro Estado a “las limitaciones y condiciones” establecidas en la Directiva 2004/38, la cual exige o tener un trabajo o tener recursos suficientes y un seguro médico total. Así, la restricción

de las prestaciones que un Estado concede a sus nacionales a inmigrantes de la UE cuando estos estén en búsqueda de empleo y durante los primeros cinco años de estancia, y si no tiene vínculos reales con el país, es conforme al derecho comunitario (Mangas, *op. cit.*). Reino Unido también ha tenido que abandonar su pretensión de deportar a los inmigrantes si estos no constituyen una carga y no afectan al orden público, a la seguridad o a la salud pública. Tampoco podrá fijar unilateralmente un plazo de búsqueda de empleo, como pretendía David Cameron, porque ello exigía reformar el tratado.

En términos generales, el acuerdo, a pesar de sus claroscuros, deja claro que no se puedan aplicar tales medidas restrictivas de forma unilateral, como exigían los euroescépticos británicos.

David Cameron tuvo menos éxito con su reclamación relativa a los beneficios para hijos. Antes de comenzar, el Consejo ya tuvo que asumir que las prestaciones deberían, como mucho, ser indiciadas respecto al valor de las prestaciones en el país de residencia. La indización respecto al valor real o poder adquisitivo o nivel de vida en el país de origen para los emigrantes actuales comenzará en 2020, fecha que se ha interpretado como un gesto de generosidad por el propio Reino Unido. Con este acuerdo, la hacienda británica –*Exchequer*– apenas va a reducir el gasto en esta partida y dado lo complicado que va a resultar su puesta en práctica y su gestión burocrática puede que, incluso, termine aumentando la factura respecto a la situación actual.

El acuerdo establece también que el procedimiento no se aplicará a las pensiones de jubilación. Así mismo, para otro tipo de desplazamientos laborales, como los propios de las actividades profesionales, ante situaciones de flujos de entrada de una magnitud excepcional durante un periodo prolongado se prevé un

mecanismo de alerta y garantía con restricciones en las prestaciones durante los primeros cuatro años de estancia, limitación que deberá ser autorizada por el Consejo de forma gradual.

En definitiva, un acuerdo cuyo objetivo, impedir que los inmigrantes europeos en Reino Unido puedan acceder en condiciones de igualdad con los británicos a algunas ayudas sociales de forma inmediata, impacta con los valores fundamentales de la construcción europea, por mucho encaje jurídico y legal que se haya buscado. La pretensión y el debate mantenido durante todo el tiempo previo al acuerdo atenta directamente contra los principios de libre movilidad de las personas y no discriminación, debate que va seguir abierto por lo menos hasta el referéndum del 23 de junio de 2016.

El Consejo, y antes la Comisión, fueron incapaces de argumentar que se trata de unas reclamaciones basadas en prejuicios injustificados, porque no existe una crisis migratoria británica excepcional que las justifique. El desempleo en Reino Unido es del 5 % y el saldo neto de lo que las aportaciones e ingresos de ese colectivo generan con el *Exchequer* es positiva. Es más, incluso alguna de las medidas “de ahorro” pactadas puede acabar elevando el montante final como se ha visto.

La posición de España

Después del Consejo Europeo, fue noticia que el presidente del Gobierno español no participó en ninguna de las reuniones bilaterales que se produjeron, 28 según los medios de comunicación. Tampoco se manifestó en ningún momento una voluntad clara de defender los derechos de los españoles residentes en Reino Unido –hasta 800.000 según algunas fuentes–, ni en exigir al Reino Unido compromiso alguno en retorno por

las cesiones del acuerdo. Ha llamado mucho la atención en ámbitos comunitarios que un gobierno como el del Partido Popular (PP), que no ha dudado en utilizar populistamente la cuestión de Gibraltar siempre que ha podido para desviar la atención sobre cuestiones domésticas, no haya ni siquiera mencionado a Reino Unido la necesidad de cumplir compromisos firmados y de respetar la legislación comunitaria sobre Gibraltar u otras materias, renuncia que habría sorprendido incluso a los diplomáticos británicos.

Si bien el Gobierno español, como la mayoría de la sociedad española, no desea que Reino Unido abandone la UE no solo por los perniciosos efectos que la salida generaría para ambos sino también por el grado de afecto y cercanía que une a ambas sociedades, la estrategia del Gobierno ha resultado decepcionante. Un Gobierno empeñado en insistir que el conjunto del acuerdo suponía un acto interpretativo del derecho primario y secundario de la UE que en absoluto equivalía a una revisión de los tratados, que ha manifestado una actitud apática caracterizada por el más absoluto inmovilismo como si España asistiera como invitado u observador a las reuniones del Consejo.

El referéndum del 23 de junio

Tras el Consejo Europeo de febrero y el regreso triunfal de David Cameron a las islas, se ha

producido una cascada de publicaciones de sondeos de todo tipo mientras los líderes *tories* y el resto de protagonistas de la vida política Reino Unido se alineaba por el *Brexit* o el *Bremain*. La opinión de los principales líderes de opinión y dirigentes empresariales de Reino Unido –por no hablar de la *city*– va a ser determinante, y no solo por lo que puedan plantear respecto al referéndum sino también sobre lo que ocurra y se decida hasta el 23 de junio sobre otras cuestiones fundamentales de dimensión europea como la crisis de los refugiados o la crisis de la zona euro.

Atendiendo a los argumentos de los euroescépticos, no da la sensación de que se considere al acuerdo como lo que es: una oferta generosa que ha exigido mucho esfuerzo y que se hará realidad tras celebrar el referéndum, un acuerdo que ha gustado muy poco en gran parte de la vieja Europa continental.

Al mismo tiempo, no es fácil saber si el hecho de que David Cameron lidere a partir de ahora la causa del *Bremain* es bueno o malo para el objetivo de la permanencia tras el daño causado en el fondo, aunque quizás no tanto en la forma, del proyecto comunitario. Europa y Reino Unido se han dado una nueva oportunidad que puede ser la última. Aunque no se lo merezca, confiemos que David Cameron gane el referéndum.

Recomendaciones

Recomendaciones

Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas*

1. Las reformas institucionales y competencias

- La mejor manera de limitar el efecto de los vaivenes nacionales en la UE es avanzar en su profundización política en un sentido federal, empezando por recuperar como fuente de legitimidad de la UE a la ciudadanía europea, tal y como figuraba en la constitución elaborada por la Convención, a diferencia del Tratado de Lisboa, que identifica a los Estados como únicos portadores de la misma.
- Con igual fin, sería preciso completar la unión política a través de medidas como el aumento de las competencias exclusivas y compartidas de la UE en detrimento de las de apoyo, la extensión del voto por mayoría cualificada y del procedimiento legislativo ordinario, y una mayor “comunitarización” de la Comisión (aplicando a partir de las elecciones de 2019 el artículo del Tratado que prevé un Colegio de Comisarios formado por un número de integrantes igual a los dos tercios de Estados miembros) y el Parlamento Europeo (modificando la legislación para crear una “circunscripción” europea en la que fueran elegidos al menos el 10 % de los diputados).
- Para que todo ello sea posible, es preciso que el papel de los partidos políticos europeos aumente y mejore, de forma que puedan convertirse en grandes sujetos que, sin olvidar los cambios políticos nacionales, tengan la capacidad de actuar por encima de ellos, atendiendo principalmente al interés comunitario.
- Hay que institucionalizar el Eurogrupo, dotándole de un presidente permanente y bajo control político del Parlamento Europeo, es decir, un verdadero gobierno de la eurozona.

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

- El Mecanismo Europeo de Estabilidad debe convertirse en la base del Tesoro de la eurozona. Hay que atribuir a la eurozona capacidad de emisión de deuda centralizada, y de armonización tributaria, en particular en el impuesto de sociedades y sobre el capital. Hay que poner en práctica el Impuesto de Transacciones Financieras, como fuente de ingresos autónoma de la UE. Debe prohibirse toda transacción financiera con paraísos fiscales.

2. Política económica inversora y contra la desigualdad

- La política monetaria ha de ir enfocada a dar crédito a la economía real, y, en concreto, a la economía productiva, teniendo en cuenta que los efectos de las inversiones productivas sobre el crecimiento económico y, por tanto, sobre la demanda monetaria, tienden a compensar o superar los efectos inflacionarios de la expansión inicial de la oferta de dinero. Este criterio básico de vinculación de la política monetaria con la economía real y de priorización de su relación con la economía productiva, puede gestionarse tanto a través de la selección de los destinatarios de las operaciones de crédito del Banco Central Europeo como mediante la diferenciación de los tipos de interés básicos aplicables en función de la vinculación o no a inversiones productivas de los destinos de las operaciones monetarias.
- En ningún caso la consolidación fiscal debe convertirse en un obstáculo para la recuperación económica. La política fiscal ha de abandonar la austeridad inflexible y monolítica como núcleo de la política económica y pasar a centrarse en el fomento de la inversión para el crecimiento y el empleo. Hay que superar el insuficiente y, por ahora, inédito Plan Junker, para ir a un plan de inversiones no menor del 2 % del PIB europeo. Ha de fortalecerse la inversión tecnológica y social (asistencia social, educación y formación profesional), enfocando la acción hacia la convergencia entre miembros de la eurozona. Es necesario crear una dimensión social en la Unión Europea, estableciendo un salario mínimo y una renta básica de ciudadanía, tendiendo a una armonización de las pensiones en la UE, en proporción al nivel de rentas medio de cada país.

3. Refugiados. Medidas prioritarias

- Establecer una nueva competencia de la UE en relación con el derecho de asilo, con financiación y medios suficientes. Apoyamos la propuesta del Parlamento Europeo de crear un sistema centralizado de solicitud de asilo en Europa, con cuotas por país.

- Anular el acuerdo de la UE con Turquía, contrario a las leyes internacionales sobre asilo, asumiendo la UE la gestión de los flujos de refugiados. Turquía no es un país seguro para estos, según han documentado organizaciones tales como Amnistía Internacional o ACNUR.
- Cambiar el enfoque de las políticas migratorias de la UE, actualmente centradas en el control de fronteras y la seguridad, desarrollando una nueva política en la que se priorice a las personas y los derechos humanos, en coherencia con los valores fundacionales de la UE.
- Poner en marcha en el Mediterráneo una operación de rescate y salvamento eficaz, con un mandato humanitario claro, que cuente con los medios y el alcance necesario, de acuerdo con el deber de socorro.
- Habilitar vías legales y seguras (concesión de visados humanitarios, programas de reasentamiento permanentes, facilitar las solicitudes de asilo en embajadas y consulados, eliminación de obstáculos como el visado de tránsito impuesto en España para personas que proceden de países en conflicto, etc.) con el fin de que las personas refugiadas no se vean obligadas a utilizar rutas cada vez más peligrosas, poniendo en riesgo sus vidas.
- Abordar las causas que provocan los desplazamientos forzados desde una mirada integral actuando en los países de origen y tránsito.

4. La UE ante el terrorismo yihadista

- Hay que poner en marcha, en su totalidad y cuanto antes, las medidas antiterroristas acordadas por el Consejo Europeo el 12 de febrero de 2015 y contenidas en la Agenda Europea de Seguridad 2015-2020 presentada por la Comisión, incluidas las relativas a prevenir la radicalización y defender los valores.
- Es imprescindible que los servicios de inteligencia y las fuerzas de seguridad de los Estados miembros cooperen estrechamente y compartan sin reticencias toda la información que posean sobre amenazas terroristas, para lo que debe potenciarse el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo, transformándolo en un órgano de seguridad europeo de lucha contra el terrorismo. Asimismo, debe estudiarse la creación de un servicio de inteligencia europeo, que pueda cooperar con los servicios nacionales y complementarlos en todo el territorio de la UE.
- El terrorismo debe ser combatido allí donde surge y se desarrolla. La UE debe promover la estabilidad y la seguridad de su vecindario próximo y lejano, en especial las regiones del Sahel, cuerno de África y norte de África, con acciones políticas y económicas, y prestando ayuda a los Gobiernos legítimos para combatir al yihadismo, mediante el empleo de fuerzas de seguridad y –cuando sea imprescindible– de medios militares.
- En Oriente Medio, la UE debe ayudar a los países árabes y musulmanes,

si es necesario con medios militares que no incluyan la presencia de tropas europeas sobre el terreno, a neutralizar a los grupos yihadistas, y en particular a expulsar al Estado Islámico de las zonas de Siria e Irak que controla. Para el éxito de esta acción, es imprescindible acabar antes con la guerra civil siria y la UE debe implicarse resueltamente en el encuentro de una solución negociada y duradera.

- La amenaza yihadista y la guerra de Siria hacen más necesario y urgente que nunca la construcción de una política exterior y de seguridad común robusta y permanente, que permita a la UE tener el peso que necesita en la escena internacional para abordar estos problemas, así como el desarrollo de una defensa común europea que pueda garantizar en el futuro la seguridad de los ciudadanos europeos, en cooperación con otros aliados y organizaciones.

5. La gobernanza global del clima

Hay que reforzar la legislación de la UE y proveer la financiación necesaria para asegurar el cumplimiento del último programa marco de medio ambiente: lograr que en 2050 todos los ciudadanos de la UE vivan bien dentro de los límites ecológicos del planeta. Las líneas de actuación en el corto y medio plazo serían:

- Calidad del aire: la UE debería recuperar los objetivos de mejora de calidad del aire propuestos por la anterior Comisión Europea.
- Debe asegurarse el cumplimiento de la Estrategia 2020 de Biodiversidad.
- En el marco del Acuerdo de París, la UE deberá acordar una hoja de ruta de reducción de emisiones, vinculante para todos los países miembros, que defina cómo se cumplirá con el objetivo a largo plazo de reducción de emisiones de entre el 80 y 95 % en 2050. En esta línea, la EU debe asegurar el cumplimiento de los objetivos 2020 en energías renovables y acordar objetivos nacionales para 2030 suficientemente ambiciosos para conseguir un desarrollo de un sistema energético cercano al 100 % renovable en 2030.
- Ha de asegurarse el cumplimiento de los objetivos 2020 y 2030 en eficiencia energética.
- Debe repensarse la estrategia de la unión energética, reduciendo el apoyo al uso de gas y petróleo y reforzando la utilización de fuentes de energía renovables propias.
- Hay que abrir líneas específicas de financiación favorables a las inversiones verdes, tanto en fondos públicos nacionales como a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Biografías

José Manuel Albares es diplomático. Ha sido cónsul de España en Colombia y ha estado destinado en la Representación Permanente de España ante la OCDE en París. En su destino en la OCDE fue elegido Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También ha desempeñado los puestos de director general para África en funciones y subdirector general de África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, así como jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana en la AECID. Ha sido el coordinador del programa electoral en materia de política exterior del PSOE en las pasadas elecciones generales. Ha publicado varios estudios sobre política exterior y acción exterior, así como numerosos artículos en prensa sobre los mismos temas. Ha sido profesor invitado en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po) y ha dirigido y participado en cursos de verano de las Universidades Complutense y Menéndez Pelayo. Es licenciado en Derecho y diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto. Asimismo, es diplomado del curso de Defensa Nacional (CESEDEN).

José Enrique de Ayala. General de Brigada del Ejército, retirado. Diplomado en Estado Mayor y Estados Mayores Conjuntos. Diplomado en Altos Estudios Internacionales por la Sociedad de Estudios Internacionales. Fue agregado militar

en la Embajada de España en Alemania, y Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea (UE), colabora con numerosos medios de comunicación tanto escritos como audiovisuales. Es miembro del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

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

Mérito Civil de España y la medalla del Parlamento Europeo.

Michael Dauderstädt es actualmente el director ejecutivo de la editorial J. H. W. Dietz en Bonn y trabaja igualmente como consultor independiente. Su trabajo se concentra en el proceso de la integración europea, la política económica internacional y la política económica alemana. Ha publicado cerca de 300 trabajos y libros (www.dauderstaedt.de). Entre 2006 y 2013, ha sido director del Departamento de Política Económica y Social de la Fundación Ebert (FES) en Bonn. Anteriormente fue jefe de la Unidad de Análisis de Política Internacional (IPA en sus siglas inglesas), un departamento dedicado a la investigación y la reflexión de la FES. En el seno de la Fundación también trabajó en el departamento de Europa Central y Oriental durante más de diez años. Michael Dauderstädt desarrolló su experiencia internacional en los años ochenta como director del Centro de Estudios para o Desarrollo Internacional (CEDI) y secretario general del Instituto de Estudios para o Desarrollo (IED), ambos centros portugueses basados en Lisboa. También ha sido jefe de la Unidad de Planificación del Desarrollo de la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional, en Berlín. Michael Dauderstädt estudió Matemáticas y Economía en la Universidad RWTH Aachen, así como matemática aplicada a la economía en l'Ecole Nationale de la Statistique et Administration Economique de París y políticas de desarrollo en el Instituto Alemán de Desarrollo. Tiene un grado avanzado en Matemáticas y es doctor en Economía por la Universidad RWTH Aachen.

Michael Ehrke se forma en ciencias políticas y sociales en Hannover y en México D.F. Trabaja como investigador en el Centro de Investigación

y Docencia Económicas (CIDE) en México, el Centro de Estudios Educativos (CEE), también en México, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo y el Centro de Investigación de la Fundación Friedrich Ebert en Bonn. Dirigió las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Tokyo, Budapest, Belgrado y Madrid.

Jonás Fernández Álvarez es diputado en el Parlamento Europeo en el Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas. Pertenece al Comité de Asuntos Económicos y Monetarios y al Subcomité de Seguridad y Defensa. Además, es miembro de las delegaciones del Parlamento con Rusia, la OTAN y América Latina. Jonás Fernández Álvarez es Executive MBA por el IESE Business School (2010-12), máster en Economía y Finanzas por el CEMFI-Banco de España (2002-2004) y licenciado en Economía por la Universidad de Oviedo (1997-2001). Ha complementado su formación con un programa de Econometría Avanzada en la London School of Economics and Political Science (2006). En el terreno profesional, el autor ingresó como analista de economía y política internacional en Solchaga Recio & asociados en 2005, consultora presidida por Carlos Solchaga. Tres años después pasó a la dirección del Servicio de Estudios y en 2014 fue nombrado economista jefe de la compañía. Ha compaginado esta actividad laboral con la docencia en la Universidad Carlos III (2007-2010) y con varias actividades emprendedoras. Además, colabora habitualmente en medios de comunicación (*El País*, *Cinco Días*, *La Nueva España*, etc.). En el plano político, previamente, Jonás Fernández fue secretario general de las Juventudes Socialistas en Oviedo (1998-2000) y formó parte de la ejecutiva de las Juventudes Socialistas en Asturias (2000-2001). Durante los años universitarios fue también miembro del claustro de

la Universidad de Oviedo. Más recientemente, ha participado en el diseño de los programas electorales en varias elecciones legislativas, fue asesor de política económica de la CEF-PSOE (2004-05) y es colaborador en distintas fundaciones nacional e internacionales. Además, fue seleccionado para cursar el programa de Liderazgo Político del Instituto Aspen, presidido por Javier Solana.

Maria João Rodrigues es actualmente eurodiputada y vicepresidenta del grupo S&D responsable de las políticas sociales y económicas. Anteriormente fue ministra de Empleo en Portugal y desde el año 2000 lleva ocupando varios puestos de alta responsabilidad en las instituciones europeas, sobre todo dentro de los equipos de la presidencia europea. Ha trabajado sobre diversos proyectos cuyos resultados fueron: la Estrategia europea para el crecimiento y el empleo, la Estrategia de Lisboa seguida de la Estrategia EU2020, la Agenda de la UE para la globalización y las alianzas estratégicas con los EE.UU., China, Rusia, India y Brasil para un nuevo modelo de crecimiento, el desarrollo de varias áreas como el empleo, la educación, la innovación, la investigación, políticas regionales e industriales, algunas iniciativas especiales de la UE como el nuevo programa Erasmus para la movilidad o “Nuevas cualificaciones para nuevos empleos”, la respuesta a la crisis de la zona del euro o la negociación final del Tratado de Lisboa. En el mundo académico, ha sido profesora de política económica europea en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas y en el Instituto Universitario de Lisboa. También presidió el Consejo Asesor Europeo de Investigación de la Comisión Europea en materia de ciencia socioeconómica. Es autora de un centenar de publicaciones, entre las cuales podemos destacar *The new*

knowledge economy in Europe –A strategy for international competitiveness and social cohesion (Edward Elgar, 2002), *European policies for a knowledge economy* (Edward Elgar, 2003), *Europe, globalization and the Lisbon Agenda* (Edward Elgar, MA, 2009); *Europe is still possible* (Xlibris-Penguin Group, 2013) y *Eurozone crisis and the transformation of the EU bovernance* (editado con Eleni Xiarchogiannopoulou, 2014).

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

Juan Moscoso del Prado Hernández. Doctor (Ph.D) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster en Economía por el Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). Diplomado en Economía por la Universidad de Kent (Reino Unido). Economista en el Consejo Económico y Social (CES) español (1994-2004 y actualmente), profesor asociado de Economía en la Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Economía (1997-2004). Economista en Analistas Financieros

Internacionales (AFI) (1993-1994). Consultor para la Comisión Europea y para la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Diputado a Cortes Generales en las VIII, IX y X legislaturas (GPS-PSOE, Navarra). Ha sido miembro de la Comisión Ejecutiva Federal (CEF) del PSOE como secretario de la Unión Europea, portavoz de la Comisión de Economía, portavoz de la Comisión Mixta para la Unión Europea, vicepresidente de la Delegación Española en la Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) y presidente de la Delegación de las Cortes Españolas en la Asamblea Parlamentaria ante el Consejo de Europa. En 2011 fue candidato a la Alcaldía de Pamplona. Autor de *Emprendedores y función empresarial en España* (Instituto de Estudios Económicos, 2008), *Ser hoy de izquierdas* (Deusto, 2014), y más de 350 artículos sobre economía, relaciones internacionales, asuntos europeos y política en revistas especializadas y en medios de comunicación. Conferenciante, ponente, profesor, en foros de todo tipo (universidades, posgrados, *think-tanks*, fundaciones) en más de 60 países.

Paloma Favieres es coordinadora del servicio jurídico estatal de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) desde el año 2012. Letrada ejerciente del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid desde el año 1990 y abogada experta en derechos humanos, migraciones y asilo. Especializada en el asesoramiento legal a solicitantes de protección internacional y refugiados en territorio y puestos fronterizos, así como en el litigio antes los tribunales españoles y en su caso europeos.

- Representante de la organización en la Red European Council on Refugees Exiles (ECRE).
- Miembro de la Comisión jurídica del Foro para la integración de los inmigrantes en España.

- Representante de la organización en el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad).
- Redactora del Informe Anual CEAR sobre la situación de las personas refugiadas en España.

Estrella Galán es profesional del tercer sector, antropóloga y trabajadora social, experta en dirección de organizaciones sociales, derechos humanos, asilo, migraciones e intervención social con colectivos desfavorecidos. Colaboradora del programa *La Ventana*, de la Cadena SER y otros medios de comunicación. Autora y colaboradora en numerosos artículos, estudios, informes y publicaciones en materia de asilo y migraciones. Es secretaria general de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR), donde trabaja desde el año 1999.

Vicente Palacio es director del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, y profesor colaborador en la School of International Relations del Instituto de Empresa. Ha dirigido y coordinado informes para el Grupo Socialista en el Congreso y el Ministerio de Exteriores y de Cooperación de España. Ha sido profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad de Siracusa (EE. UU.), y *visiting fellow* y *visiting researcher* en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EE. UU.). Es autor de decenas de análisis y artículos en medios especializados sobre política exterior española, política europea, relaciones transatlánticas, y relaciones UE-América Latina. Su libro más reciente es *Después de Obama. Estados Unidos en tierra de nadie* (editorial Catarata, 2016). Colabora frecuentemente con el diario *El País*.

María Pallares es coordinadora de programas de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Madrid. Anteriormente, ha trabajado como investigadora en Notre Europe (París), la Fundación Rafael Campalans (Barcelona) y como consultora independiente. Es Máster de Asuntos Europeos por Sciences Po. (París).

Ana Belén Sánchez es coordinadora del área de sostenibilidad de la Fundación Alternativas. En esta área ha trabajado en el campo de las energías renovables, la movilidad sostenible y la educación para la sostenibilidad, así como en políticas sobre cambio climático a nivel local, nacional e internacional. En los últimos años, ha trabajado como asesora en la creación de empleo verde, cambio climático y sostenibilidad para la Comisión Europea, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la Fundación Sustainlabour, entre otras organizaciones. Anteriormente, como experta en cambio climático de la OIT, asesoró a organizaciones sindicales, gobiernos y empresarios de América Latina y Asia en la creación de empleos verdes en la lucha contra el cambio climático. También trabajó en el departamento de energía y cambio climático en el Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud (ISTAS), vinculado a CC. OO. Ha participado en las negociaciones bajo la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC, siglas en inglés) desde el año 2005 además de en el proceso de negociación que dio lugar a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Nicolás Sartorius. Abogado y periodista de profesión, es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas. Pasó varios años en la cárcel durante la dictadura franquista por su actividad política y sindical. Fue cofundador de Comisiones Obreras y diputado por el Partido Comunista Español e Izquierda Unida durante

varias legislaturas, hasta 1993. Participó en las negociaciones sociales y políticas durante la Transición. Desde entonces se dedica a escribir. Colabora en periódicos como El País y es autor de varios ensayos como *El resurgir del movimiento obrero*, *El sindicalismo de nuevo tipo*, *Un nuevo proyecto político*, *Carta a un escéptico sobre los partidos políticos*, *La memoria insuflada: sobre la dictadura de Franco*, *El final de la Dictadura: la conquista de la libertad en España* y el trabajo colectivo *Una nueva globalización: propuestas para el debate*.

Carlos Trias es, desde enero de 2009, consejero del Comité Económico y Social Europeo (CESE), en representación de los consumidores españoles, miembro de las secciones especializadas de Mercado interior, Unión Económica y Monetaria y Cohesión Social. Ha sido presidente y ponente de numerosos dictámenes en el ámbito de la protección de los consumidores, de la inclusión financiera y de la responsabilidad social empresarial. Desde abril de 2013 a octubre de 2015 ha sido presidente de la Comisión Consultiva de Transformaciones Industriales del CESE, compuesta por un centenar de expertos de los 28 Estados miembros de la Unión Europea, encargada de analizar las tendencias y transformaciones sectoriales en materia de política industrial. Desde diciembre de 2007 desempeña el puesto de director en la Asociación General de Consumidores (ASGECO) y director de la Unión de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España (UNCCUE), siendo el representante de esta entidad en Consumers International, COFACE, Cooperatives Europe y ACI Consumo Europa.

Antonio Villafranca es coordinador de investigación y director del programa europeo del Instituto Italiano de Estudios Políticos

Internacionales (ISPI-Milán). Es profesor de políticas europeas en la Universidad Bocconi y en la Universidad IULM University de Milán. En el seno del ISPI, ha sido coordinador de proyectos de investigación financiados por la Comisión Europea, y, en colaboración con la London School of Economics (LSE), coordina actualmente un proyecto que proporciona análisis y asesoramiento sobre el comercio internacional y las cuestiones relacionadas con el comercio del Parlamento Europeo. También es investigador senior no residente en el Instituto de Estudios Financieros Chongyang (RDCY, Universidad del Pueblo, Pekín). Es economista de formación y se graduó en la Universidad de Palermo. Obtuvo una maestría y se especializó en Economía y Relaciones Internacionales (nivel de doctorado) en la Universidad Católica de Milán, donde fue galardonado con el prestigioso Premio Gemelli. En 2011, participó en el Programa de Visitantes Internacionales del Departamento de Estado de Estados Unidos. Ha publicado numerosos trabajos (artículos y volúmenes) sobre las políticas de la UE y la gobernanza económica europea con los editores italianos e internacionales (por ejemplo, *El gobierno global y el papel de la UE*, editado con Carlo Secchi y publicado por Edward Elgar, Londres 2011).

Adrian Zelaia Ulibarri es actualmente delegado en la Comisión Consultativa sobre Cambio Industrial del Comité Económico y Social Europeo (de 2010 a 2015 y de 2016 a 2020) y presidente ejecutivo del EKAI Center desde 2009. Desempeñó la mayoría de su carrera profesional en Mondragón Corporación Cooperativa (MCC), de la cual fue secretario general entre 1999 y 2010, jefe del departamento de Asuntos Legales entre 1989 y 2000 y secretario del presidente entre 1988 y 1989. También fue director de marketing del banco Caja Laboral Popular entre 1985 y 1987 y presidente de Mondragón Unibertsitatea-Universidad de Mondragón entre 1996 y 2000. Antes de entrar en el sector empresarial ha sido profesor de la Universidad de Deusto y de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (1985-1989). Es doctor en “Capital en cooperativas” por la Universidad de Deusto (Bilbao) y tiene un título en Derecho y Empresa, también de la Universidad de Deusto (Bilbao). Ha publicado varios libros, los más recientes *Economía vasca. Desafíos estructurales* y *Economía vasca en el camino hacia la democracia*, ambos publicados en 2016.

Acrónimos

- ACI:** Alianza Cooperativa Internacional.
- ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- AECID:** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
- AfD:** *Alternative für Deutschland* (Alternativa para Alemania)
- AFI:** Analistas Financieros Internacionales
- APP:** *Asset purchase programme* (programa de compra de activos)
- AQ:** Al Qaeda
- ASGECO:** Asociación General de Consumidores
- AWACS:** *Airborne Warning and Control System* (Avión de Control y Vigilancia Aérea)
- BAAI:** Banco Asiático de Inversión para Infraestructura
- BCE:** Banco Central Europeo
- BEI:** Banco de Inversión Europeo
- BICCIS:** Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades
- BID:** Banco Interamericano de Desarrollo
- BM:** Banco Mundial
- BRICS:** Brasil, Rusia, India China y Sudáfrica
- BUDG:** Comisión de Presupuestos del Parlamento Europeo
- CAD:** Comité de Ayuda al Desarrollo
- CC. OO.:** Comisiones Obreras
- CEAR:** Comisión Española de Ayuda al Refugiado
- CEDI:** Centro de Estudios para el Desarrollo Internacional
- CEE:** Centro de Estudios Educativos
- CEE:** Comunidad Económica Europea
- CEF:** Comisión Ejecutiva Federal
- CEMFI:** Centro de Estudios Monetarios y Financieros
- CES:** Consejo Económico y Social
- CESE:** Comité Económico y Social Europeo
- CESEDEN:** Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
- CGEO:** Cuartel General de Operaciones Europeo
- CIDE:** Centro de Investigación y Docencia Económicas
- CJAI:** Consejo de Justicia y Asuntos de Interior
- COFACE:** Confederación de Organizaciones Familiares de la Unión Europea
- CONT:** Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo
- COP 21:** Conferencia sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas de 2015
- CSNU:** Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
- CSR:** *Country-specific recommendation* (recomendaciones específicas por país)
- DI:** Directrices integradas
- ECOFIN:** Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea
- ECON:** Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo
- ECRE:** *European Council on Refugees Exiles* (Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados)
- EE. UU.:** Estados Unidos de América
- EI:** Estado Islámico
- EM:** Estados Miembros
- EMPL:** Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo
- EPAC:** Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento
- EPSCO:** Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Asuntos del Consumidor de la Unión Europea
- ESMA:** *European Securities and Markets Authority* (Autoridad Europea de Valores y Mercados)
- EUBAM:** *European Union Border Assistance Mission* (Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea)
- EUCAP:** *European Union Capacity Building Mission* (Misión Civil de la Unión Europea)
- EUR:** Euro
- EUROJUST:** Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea
- EUROPOL:** Oficina Europea de Policía
- EUTM:** *European Union Training Mission* (Misión de Formación de la Unión Europea)
- FAN:** Frente Al-Nusra
- FEIE:** Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas
- FEPS:** *Foundation for European Progressive Studies* (Fundación Europea de Estudios Progresistas)
- FES:** *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Fundación Friedrich-Ebert)
- FIDESZ:** *Fiatal Demokraták Szövetsége* (Alianza de Jóvenes Demócratas)

- FMI:** Fondo Monetario Internacional
- FPÖ:** *Freiheitliche Partei Österreichs* (Partido de la Libertad de Austria)
- G20:** Grupo de los Veinte (Argentina, Australia, Brasil, Canadá China Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Corea del Sur, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos, junto con la Unión Europea)
- GPS-PSOE:** Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados
- HNC:** *High Negotiations Committee* (Comité Alto de Negociación)
- IED:** Instituto de Estudios para el Desarrollo
- IEJ:** Iniciativa de Empleo Juvenil
- IESE:** Instituto de Estudios Superiores de la Empresa
- IPA:** *International Policy Analysis* (Unidad de Análisis de Política Internacional)
- IPCC:** *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático)
- ISPI:** *Institute for International Political Studies* (Instituto de Estudios Políticos Internacionales)
- ISSG:** *International Syria Support Group* (Grupo Internacional de Apoyo a Siria)
- ISTAS:** Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud
- IULM:** *Libera Università di Lingue e Comunicazione* (Instituto Universitario para Lenguas Modernas)
- LSE:** *London School of Economics* (Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres)
- LSNS:** *L'udová strana - Naše Slovensko* (Partido Popular Nuestra Slovakia)
- LTRO:** *Long Term Refinancing Operations* (Operaciones de Refinanciación a Largo Plazo)
- MBA:** *Master in Business Administration* (Maestría en Administración de Negocios)
- MCC:** Mondragón Corporación Cooperativa
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad
- NUTS:** Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
- OCDE:** Organización para la Cooperación Económica
- OIM:** Organización Internacional de las Migraciones
- OIT:** Organización Internacional del Trabajo
- ONG:** Organización no gubernamental
- ONU o NN. UU.:** Organización de Naciones Unidas
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PAC:** Política Agrícola Común
- PASOK:** *Panellinio Sosialistikó Kinima* (Movimiento Socialista Panhelénico)
- PCSD:** Política Común de Seguridad y Defensa
- PDS:** Procedimiento de Desequilibrios Sociales
- PEC:** Pacto de Estabilidad y de Crecimiento
- PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común
- PhD o Ph.D.:** *Philosophiæ doctor* (Doctor de Filosofía)
- PIB:** Producto Interior Bruto
- PiS:** *Prawo i Sprawiedliwość* (Partido Ley y Justicia)
- PKK:** *Kurdistan Workers' Party* (Partido de los Trabajadores Kurdos)
- PNR:** *Passenger Name Record* (Registro de Nombres de Pasajeros)
- PP:** Partido Popular
- PPE:** Partido Popular Europeo
- PS:** Partido Socialista
- PSOE:** Partido Socialista Obrero Español
- PYD:** *Partiya Yekîtiya Demokrat* (Partido de Unión Democrática)
- RDCY:** Instituto para Estudios Financieros Chongyang
- REGI:** Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo
- RWTH:** *Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule* (Escuela Universitaria Técnica de Rhein-Westfalen)
- S&D:** Alianza Progresiva de Socialistas y Demócratas
- SEBC:** Sistema Europeo de Bancos Centrales
- SECA:** Sistema Europeo Común de Asilo
- SEGD:** Sistema Europeo de Garantía de Depósitos
- SGNU:** Secretario General de Naciones Unidas
- SIS:** Sistema de Información de Shengen
- SMER:** *Smerová demokracia, Smer-SD* (Dirección-Socialdemocracia)
- SPD:** *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Socialdemocrático de Alemania)
- TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TLTRO:** *Targeted longer-term refinancing operations* (préstamos condicionados a largo plazo)
- TTIP:** *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones)
- TUE:** Tratado de la Unión Europea
- UE:** Unión Europea
- UEM:** Unión Económica y Monetaria
- UIP:** Asamblea de la Unión Interparlamentaria
- UKIP:** *United Kingdom Independence Party* (Partido de la Independencia del Reino Unido)
- UNCCUE:** Unión de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España
- UNFCCC:** *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático)
- UNICEF:** *United Nations Children's Fund* (Fondo de las Naciones Unidas para los Niños)
- UPA:** Unidades de poder adquisitivo
- YPG:** *Yekîneyên Parastina Gel* (Unidades de Protección Popular)



El informe sobre el Estado de la Unión Europea 2015-16 está dedicado a estudiar la delicada situación política en la que se encuentra la Unión Europea. Todo un conjunto de acontecimientos ha puesto de relieve, ha desvelado, la debilidad de fondo que atenaza a la Unión Europea como organización supranacional con ambiciones supuestamente históricas.

Después de un siglo XX que favorecía soñar en dirección correcta para los fines de una Comunidad Europea que nació para superar las dos guerras mundiales más terribles conocidas hasta hoy, el siglo XXI nos ha traído un aire de frustración y de pesimismo. Precisamente porque los europeos creían profundamente en la necesidad, la utilidad y el sentido de la Unión Europea, son los europeos los más golpeados en sus ideales, aunque los más dotados también para seguir luchando por preservar los valores del continente más democrático del planeta.

Estos valores, con el Estado social y de derecho a la cabeza, han sido y están siendo duramente afectados por la crítica situación en la que la Unión Europea está sumergida en este año 2016.

Hay que admitir que la Unión Europea se encuentra sumida en una encrucijada o desafío político de primera magnitud. Es más que una crisis económica, o de refugiados o de seguridad. Estas son las efectos. Son muy graves, pero lo que los convierte en críticos es la incapacidad de la Unión Europea para dar una respuesta creíble a todos ellos.