

# Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa

- Grupo EuroMemo -

## ***La integración europea en la encrucijada:***

Profundizar la democracia para lograr la estabilidad, la solidaridad y la justicia social

– EuroMemorandum 2012 –

### **Introducción**

#### **1 La profundización de la crisis en la Unión Europea**

- 1.1 La eurozona se enfrenta a una 'nueva y peligrosa fase'
- 1.2 "Austeridad" como orientación de la política económica
- 1.3 Las contradicciones en la ampliación de la UE y las políticas de vecindad
- 1.4 Se radicaliza el neo-mercantilismo en las políticas de comercio y desarrollo
- 1.5 La profundización de una crisis compleja – los ejemplos de la energía y la agricultura

#### **2 Las políticas erróneas conducen a resultados equivocados - Una crítica de las políticas de la UE**

- 2.1 Políticas macroeconómicas: hacia el régimen de vigilancia
- 2.2 La reforma del sector financiero bloqueada por la intensa acción de los lobbies
- 2.3 Austeridad: La política equivocada para los males de la UE
- 2.4 La ampliación y las políticas de vecindad carecen de visión política  
*Recuadro 1: La política migratoria de la UE y la crisis económica*
- 2.5 Comercio y políticas de desarrollo: el palo en lugar de la zanahoria

#### **3 Fortalecimiento de la democracia y la justicia social en Europa**

- 3.1 Alternativas financieras y fiscales
- 3.2 Se necesitan urgentemente políticas alternativas a la austeridad
- 3.3 Reforzar el desarrollo interno autónomo de los países socios
- 3.4 La responsabilidad respecto a las políticas de comercio y desarrollo  
*Recuadro 2: la fiscalidad importa. ¿la UE como modelo para los países menos desarrollados?*
- 3.5 El desarrollo sostenible y de la Política Agrícola Común

### **Declaración de apoyo**

Este EuroMemorandum se basa en discusiones e informes presentados en el 17º Taller de Política Económica Alternativa en Europa, organizado por el Grupo EuroMemo, del 16 al 18 de septiembre de 2011 en Viena, Austria. El texto está basado en las contribuciones hechas por Joachim Becker, Hermann Bömer, Tanja Cesen, Rolf Czeskleba-Dupont, Judith Dellheim, Trevor Evans, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Roland Kulke, Jeremy Leaman, Mahmood Messkoub, Dominique Plihon, Werner Raza, Diana Wehlau y Frieder Otto Wolf. Para más información sobre el Grupo Euro-Memo, contacte con el Comité (más detalles al final de este EuroMemorandum) o visite nuestra web:

[www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)

## **RESUMEN**

La crisis de la zona euro amenaza el futuro de la integración europea, pero en lugar de desafiar el poder de las instituciones financieras que están impulsando la crisis, las autoridades europeas han impuesto programas de austeridad en Grecia y otros países periféricos de la eurozona, desarrollando políticas centralizadas para imponer una disciplina fiscal muy restrictiva en todos los Estados miembros, con el riesgo de socavar la legitimidad democrática de la Unión Europea (UE).

Las medidas de restricción fiscal han deprimido la demanda en Europa, y las previsiones económicas para 2012 indican un virtual estancamiento, con lo que se agravarán las dificultades a las que deben hacer frente los países con déficit para el servicio de la deuda. Una cumbre de la eurozona a finales de octubre de 2011 decidió una quita del 50% de la deuda de Grecia, pero se intensificó el pánico de los tenedores de bonos para venderlos y llegó a afectar a otros países mayores, como Italia y España.

Los programas de austeridad de algunos países del Este de Europa como Letonia, Rumania y Hungría, y los de la periferia de la zona euro (Grecia, Portugal e Irlanda), han conducido a una recesión especialmente grave. Se establecen importantes recortes fiscales que, además, van acompañados por exigencias de privatización y desregulación de los mercados laborales.

Los países vecinos del Sur y el Este de la UE y Turquía, muchos de los cuales dependen de las entradas de capital, han sido duramente afectados por la crisis. Todo ellos, así como los países del norte de África, han sido fuertemente alentados por la UE a que abrieran sus economías.

El crecimiento en varios países de la UE, especialmente en Alemania, se ha beneficiado de la fuerte recuperación del comercio mundial desde 2010, pero junto con los excedentes generados por China y Japón, ha contribuido a un peligroso incremento de los desequilibrios mundiales. Las bajas tasas de interés en Europa, y especialmente en EE.UU., han provocado entradas de capital desestabilizadoras en varios países de renta media, forzando al alza sus tipos de cambio.

La catástrofe de Fukushima ha inducido a Alemania a restablecer su programa para eliminar la energía nuclear, pero no ha supuesto la extensión a Europa de las políticas antinucleares. Tras el fracaso de la conferencia de Copenhague, la UE tampoco ha desarrollado una respuesta adecuada por lo que al cambio climático se refiere. La producción agrícola europea, que se basa en un modelo fracasado de industrialización, tiene efectos negativos sociales y ambientales en la UE y socava la capacidad de los países en desarrollo para conseguir una producción autosuficiente de alimentos.

### **Una crítica de la política de la Unión europea**

La UE no ha logrado plantear una respuesta adecuada a la crisis de la zona euro. Las reformas propuestas para el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se basan en la idea equivocada de que, si se limitan los déficits públicos las fuerzas del mercado asegurarán un desarrollo equilibrado. Antes de la crisis Alemania había acumulado un enorme superávit por cuenta corriente, mientras que los grandes déficits de los países del sur de Europa se financiaban con entradas de capital. La crisis financiera de 2008 condujo a una fuerte caída del gasto privado y requirió una importante expansión del

gasto público. La nueva legislación de la UE se refiere a la coordinación de políticas, pero el enfoque principal reside en la vigilancia y amenaza con someter a los estados económicamente más débiles a una tutela integral en todos los aspectos de las políticas públicas.

Los bancos europeos, que se enfrentan a grandes pérdidas en los bonos del gobierno, están directamente amenazados por la crisis de la zona euro. Sin embargo, han emprendido campañas masivas para presionar en contra de las reformas financieras y contra las tímidas propuestas que afectaban a los productos derivados y a los requisitos de reserva de capital, y han conseguido diluirlas con éxito. La Comisión ha propuesto la introducción de un impuesto a las transacciones financieras pero excluyendo las transacciones en divisas; a pesar de ello los estados clave se oponen al mismo.

La crisis ha dejado al descubierto las estructuras productivas extremadamente divergentes en la UE. Las políticas regionales se han centrado en las infraestructuras físicas y en la formación, pero no han prestado ninguna atención a la política industrial, ya que el núcleo neo-mercantilista que existe en torno a Alemania no tiene ningún interés en su promoción. Las políticas de la UE han tendido a consolidar la actual división europea del trabajo, que la imposición de las políticas de austeridad en los países periféricos va a exacerbar aún más.

Los levantamientos populares de Túnez y Egipto han puesto en tela de juicio la política mediterránea de la UE; a pesar de que la democratización ha sido bien recibida, el modelo económico que provocó una pobreza generalizada y el desempleo no ha sido cuestionado, y la UE sigue promoviendo las políticas de libre comercio. Las políticas de vecindad y ampliación de la UE se encuentran en un callejón sin salida, y las negociaciones con Turquía y los países de la antigua Yugoslavia están haciendo pocos progresos mientras crecen las dudas sobre la ampliación en muchos estados miembros de la UE.

La política comercial de la UE, mientras dice respaldar la conclusión de la Ronda de Doha, ha optado decididamente por negociar acuerdos bilaterales de libre comercio. La Unión Europea presiona al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico para que firmen Acuerdos de Asociación Económica que implican amplios compromisos a abrir sus países al comercio y a la inversión de la UE.

La UE se ha apropiado, erróneamente, del concepto militar de "seguridad", para designar una salida ilusoria de la dependencia del mercado mundial de la energía y las materias primas. El nuevo informe de la Comisión sobre política agrícola da un paso importante hacia políticas sostenibles, pero a pesar de reconocer la importancia social del trabajo agrícola, no limitará las subvenciones a los agricultores en activo.

### **Políticas alternativas**

El BCE debe actuar de inmediato como prestamista de último recurso en el mercado de bonos de la eurozona para romper el ciclo de caída de precios [de los bonos] y el pánico de los vendedores. A continuación es preciso que revierta, y de forma drástica, la enorme expansión en el tamaño y poder del sector financiero de los tres últimos decenios. Debe separarse de forma clara la banca comercial y la de inversión, al tiempo que se promocionan los bancos cooperativos, públicos y demás

establecimientos bancarios sin fines de lucro para financiar proyectos social y ecológicamente deseables. Deben reducirse los bancos de inversión, los fondos especulativos [hedge funds] y los fondos de capital privado<sup>1</sup>. Deben prohibirse la mayoría de los derivados y todos los valores deben negociarse en plataformas públicas. Debe crearse y aplicarse un impuesto sobre todas las transacciones financieras, y hay que crear una agencia europea pública de evaluación.

El nivel actual de la deuda pública, especialmente en Grecia, es insostenible. La deuda debe ser sometida a auditorías, como se hizo por primera vez en Ecuador, para determinar qué deudas son legítimas y cuáles son las instituciones que deben asumir su liquidación. En los países con una deuda pública muy elevada se debería lograr una reducción de la misma por medio de un impuesto a la riqueza sobre los muy ricos. Para evitar la especulación contra los estados más débiles, los países de la eurozona deben cambiar los bonos de los gobiernos por eurobonos garantizados de forma conjunta.

La política monetaria común debería ir acompañada de una política fiscal común, con el objetivo de promover el pleno empleo con buenos trabajos. Los programas de austeridad sólo conseguirán que sea más difícil pagar la deuda, y a los gobiernos con déficits primarios se les debiera proporcionar financiación para facilitar su expansión. Es necesario un importante programa de inversiones públicas, sobre todo en los países periféricos de la eurozona, y para su financiación debería poder contarse con el Banco Europeo de Inversiones, que ya está facultado para emitir bonos. En lugar de insistir de manera unilateral en los recortes del gasto público, debe eliminarse la tendencia a la reducción a largo plazo de los impuestos de las rentas más elevadas. No deberían introducirse prohibiciones constitucionales sobre el déficit público, ya que se trata de medidas peligrosamente restrictivas.

Una política salarial coordinada en Europa debería asegurarse de que se invierte el descenso generalizado de la participación de los salarios en la Renta Nacional, y que los salarios en los estados con menores rentas empiecen a converger con los de los países con un nivel salarial más elevado. Igualmente, debe introducirse la reducción de la jornada laboral a 30 horas semanales tanto para combatir el paro como para contribuir a la construcción de una sociedad en la que la vida no esté dominada por el trabajo asalariado.

En lugar de los programas de austeridad, lo que se necesitan son programas que aborden los problemas fundamentales y estructurales del capitalismo de nuestros días. La privatización ha sido contraproducente, ampliando la dualidad en los sistemas de salud y reduciendo el sector público, cuando de hecho debe restablecerse el papel de todos los servicios públicos. Las estrategias de reducción de salarios, supuestamente encaminadas a mejorar la competitividad de las regiones en desarrollo han fracasado. Dicho desarrollo debe basarse en la introducción de las modernas tecnologías, utilizando precisamente los fondos estructurales europeos para desarrollar sectores productivos avanzados. A fin de reducir los desequilibrios comerciales, los Estados miembros deberían tratar de reducir las importaciones mediante la ampliación, por ejemplo, de fuentes de energía renovables. Las cooperativas pueden jugar un papel importante en la integración de los objetivos

---

<sup>1</sup> 'equity funds': se denominan así a las transacciones de valores mobiliarios no cotizados en bolsa.

económicos y sociales, favoreciendo la producción y el consumo local. La flexibilidad ha incrementado la inseguridad en el empleo, y para contrarrestarla es preciso restablecer y lograr que se cumplan los derechos sindicales en su totalidad. Deberán adoptarse medidas para asegurar que las empresas no puedan utilizar el argumento de la "presión competitiva" de otros países de la UE para justificar salarios más bajos y un deterioro de las condiciones de trabajo.

La UE debe enfrentar las asimetrías existentes en sus relaciones con los países vecinos mediante la adopción de acuerdos asimétricos a favor de los mismos. Lo que se debería reflejar en un nuevo enfoque de los Acuerdos de Asociación que gobiernan sus relaciones. Debe abandonarse el libre comercio en favor de acuerdos por sectores diferenciados con períodos de transición muy largos. Los países vecinos deben conservar el espacio político necesario para fortalecer sus estructuras productivas, y la ayuda de la UE debe orientarse a promover su desarrollo industrial.

En lugar de la estrategia mercantilista basada en las exportaciones, la UE debería aumentar su demanda interna para absorber más productos y servicios importados. El modelo predominante de la OMC, así como los acuerdos bilaterales de libre comercio, deben abandonarse con el fin de poder abordar las asimetrías entre países. Deben eliminarse las distorsionadoras subvenciones agrícolas y suprimir las exigencias de liberalización de los servicios públicos. Las políticas de desarrollo deben reorientarse de manera que apoyen la diversificación de las economías locales, al tiempo que se apoya la capacidad de actuación del estado en los países menos desarrollados.

La UE podría hacer una importante contribución al desarrollo sostenible si estuviera dispuesta a coordinar las iniciativas de los Estados miembros en Rio II, en el 2012. Estas podrían incluir programas transnacionales de empleo verde y la vinculación de los problemas ecológicos y sociales con el ahorro de energía. También la política agrícola común podría transformarse para lograr un compromiso entre las políticas que atendieran a las necesidades de alimentación de los europeos con alimentos de alta calidad a bajos precios, mantenimiento de los agricultores en activo que sostienen el equilibrio ecológico en las zonas rurales, y el apoyo al comercio justo de los productos agrícolas con el resto del mundo.

## **Introducción**

La profundización de la crisis en la eurozona amenaza el futuro de la integración europea. En cada etapa de la crisis, las autoridades sólo han respondido con el mínimo necesario para hacer frente a la situación inmediata, y no han hecho nada en absoluto para abordar los problemas fundamentales. En lugar de desafiar con fuerza el poder de las instituciones financieras que están conduciendo la crisis, las autoridades europeas han impuesto políticas de austeridad que suponen durísimas dificultades para la inmensa mayoría de ciudadanos en toda la Unión. Estas políticas no sólo no hacen frente a las causas de la crisis, sino que la forma autoritaria y antidemocrática con la que se están promoviendo amenaza también con socavar la legitimidad de todo el proyecto de integración europea.

La crisis no fue causada por los déficits públicos. Se originó en el sistema financiero de los EE.UU. como resultado de las políticas con las que se trataba de contrarrestar décadas de estancamiento de los salarios, permitiendo que los hogares de la clase obrera y de la clase media financiaran su mayor consumo endeudándose en base al aumento de los precios de la vivienda. Las políticas adoptadas por la Comisión Europea poco después de la introducción del euro en 1999, intentaban impulsar en Europa un sistema integrado pero poco regulado, muy inspirado en el sistema de los EE.UU., mientras los grandes bancos europeos deseaban con ansia la mayor rentabilidad que parecía ser una realidad en los EE.UU. El colapso de la burbuja en el precio de la vivienda en los EE.UU. desató la crisis financiera en 2007, y cuando la crisis se agudizó en septiembre de 2008 los principales bancos de EE.UU. y Europa se vieron amenazados de quiebra. Sólo pudieron ser rescatados con una intervención gubernamental a gran escala. La crisis bancaria, a su vez, condujo a un colapso del crédito y una caída importante de la producción en el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. La producción en Europa se redujo en casi un 5% y sólo pudo prevenirse una recesión aún más profunda con medidas gubernamentales que aumentaron el gasto y redujeron los impuestos.

El gran aumento de la deuda pública no es, por tanto, la causa de la crisis, sino más bien el resultado de las medidas adoptadas para rescatar a los bancos, las políticas expansivas para contrarrestar la crisis, y una fuerte disminución de los ingresos fiscales. Pero a medida que la deuda pública ha aumentado, las mismas instituciones financieras que se beneficiaron del rescate se han aprovechado de los desequilibrios en la zona del euro, especulando contra los eslabones más débiles. Desde finales de 2009, se ha creado un círculo vicioso en el que los inversores financieros y la opinión de las agencias privadas de calificación, han interactuado para hacer subir las tasas de interés de la deuda de los países periféricos de la eurozona, hasta lograr que sea prohibitivamente costoso para estos países conseguir nueva financiación. Esto comenzó en Grecia, cuyo déficit público era del 5% antes de la crisis (principalmente debido a la disminución de los ingresos fiscales), pero que subió al 15% en el 2009. Si

bien la escala de apoyo que Grecia y otros pequeños países periféricos necesitan es relativamente modesta, la especulación se ha vuelto contra los países más grandes, entre ellos España (que en realidad tuvo un superávit en el presupuesto público antes de la crisis), Italia e incluso Francia. De hecho, el déficit público en la zona del euro es inferior al de los EE.UU. o Gran Bretaña, pero estos dos países son capaces de financiar el déficit a través de sus bancos centrales, una política que por la insistencia de Alemania es rechazada por las autoridades europeas. En la medida que los bancos europeos, una vez más, pagan grandes primas [a sus dirigentes] y utilizan el dinero de los contribuyentes como seguro, los ciudadanos europeos se ven exprimidos para pagar por la crisis de la financiación estatal que, como resultado, se ha transformado en una profunda crisis social y política.

La crisis social es más profunda en los países de Europa del Este, que se vieron obligados a adoptar programas de estricta austeridad como condición para lograr ayudas para su balanza de pagos en 2008 y 2009, y en los países de la periferia, que se han visto obligados a recortar salarios y gasto público como condición para conseguir la ayuda de la eurozona en los años 2010 y 2011. Las políticas de austeridad han llevado a una división social cada vez mayor, tanto en los propios países como entre países. Como los gobiernos se esfuerzan por asegurar su solidez ante los mercados financieros recortando el gasto, enfrentan a los ciudadanos de unos países con los de los otros que en algunos casos son más rico. Este es un terreno fértil para el populismo anti-UE, que muestra signos preocupantes de fortalecerse en varios Estados miembros, entre ellos algunos países que fueron incondicionales partidarios de la UE, como Finlandia y los Países Bajos.

La crisis política está provocada por las propuestas altamente antidemocráticas que las autoridades europeas están dando en respuesta a la crisis, con una peligrosa tendencia hacia soluciones autoritarias. Las nuevas propuestas fiscales adoptadas por el Consejo Europeo de marzo de 2011, en tanto que aparentemente versaban sobre la coordinación de políticas, se ocupaban en gran medida de que la Comisión Europea pudiera imponer sus políticas a los Estados miembros recalcitrantes. Jean-Claude Trichet, cuando era presidente del Banco Central Europeo, y Wolfgang Schäuble, el ministro alemán de Finanzas, han hecho llamamientos para una política fiscal europea común, pero en ambos casos se han reconducido a garantizar una mayor disciplina financiera, y a una mayor subordinación de las políticas nacionales a la profundamente conservadora política europea común, en lugar de avanzar hacia un enfoque europeo controlado democráticamente. En Grecia, Portugal e Irlanda, sujetos a los paquetes de rescate de la UE, se ha suspendido de modo efectivo el control democrático sobre la política económica por un futuro previsible. Y en la medida que la crisis en la zona del euro se intensificó en octubre de 2011, el control en la formulación de políticas quedó en manos de sólo dos Estados miembros -Alemania y Francia- con Alemania supervisando la ejecución en los puntos clave. Por el contrario, la propuesta griega de

buscar legitimidad democrática para las políticas de gobierno mediante un referéndum, fue tratada con desprecio.

Es necesario un enfoque fundamentalmente diferente en lugar de las políticas antisociales y antidemocráticas que amenazan con minar la base misma de la solidaridad europea. La perspectiva de una prolongada austeridad y un enfoque simplista en la disciplina fiscal socavan las bases para la recuperación económica, no sólo para los países duramente afectados por la deuda, sino también para todos los otros estados cuya prosperidad se basa en el mercado europeo - entre ellos Alemania. Los países más directamente afectados por la crisis de la deuda sólo serán capaces de resolver sus problemas a través de políticas que promuevan el crecimiento, y no con políticas de austeridad. Pero esto plantea un desafío aún mayor: Mientras la salida de la crisis de la deuda requiere políticas que promuevan el crecimiento, la sostenibilidad exige la adopción urgente de políticas que aseguren una reducción masiva del consumo de recursos no renovables y de la emisión de gases de efecto invernadero y otros contaminantes.

Los líderes políticos de la Unión Europea y sus Estados miembro han fracasado rotundamente en dar respuesta a estos retos, pero hay voces que piden una alternativa. Mientras que los sindicatos han tratado de luchar contra el impacto de las políticas oficiales, las nuevas formas de protesta popular, como los *Indignados*, que surgieron por primera vez en España, han encontrado un eco en muchas partes de Europa. Al igual que el movimiento *Occupy Wall Street* en los EE.UU., han planteado cuestiones fundamentales sobre la distribución de la riqueza y el poder en nuestras sociedades.

Como en años anteriores, este EuroMemorandum pretende establecer un análisis crítico de los últimos acontecimientos económicos en Europa y presentar las bases para posibles políticas alternativas. Pretende contribuir a la discusión crítica de los movimientos intelectuales y sociales en Europa, y en solidaridad con todos aquellos que luchan contra el impacto de las políticas profundamente regresivas y anti-sociales de las autoridades europeas.

## **1 La profundización de la crisis en la Unión Europea**

### **1.1 La eurozona se enfrenta a una 'nueva y peligrosa fase'**

La Unión Europea (UE) experimentará en el 2011 un segundo año consecutivo de modesto crecimiento económico, pero la producción de la UE en su conjunto se mantiene por debajo de su nivel anterior a la crisis, y la divergencia entre los países se agudiza cada vez con más fuerza, como se muestra en la tabla 1. En Alemania, así como en la mayoría de países del núcleo de la eurozona, euro, se espera que en el 2011 la producción aumente ligeramente por encima de los niveles de pre-crisis. En los países de la zona periférica del euro, por el contrario, la producción sigue por debajo

de los niveles de antes de la crisis y, lo más preocupante, la recesión es más profunda en Grecia y en Portugal. En la Europa del Este, aunque se prevé que unos pocos países crezcan en el 2011 con un crecimiento especialmente fuerte en Polonia, en la mayoría la producción seguirá por debajo de los niveles anteriores a la crisis, sobre todo en Rumania y la región del Báltico, que sigue siendo la zona más afectada de todo el conjunto de la UE.

Estos divergentes patrones de crecimiento se han visto reflejados en el 2011 en las cifras de desempleo y en las rentas. El desempleo sigue siendo alto en toda la UE, y aunque la tasa de paro disminuyó ligeramente durante el año en casi la mitad de los estados miembros, en la otra mitad aumentó, registrándose los mayores incrementos en España, Grecia y Chipre. Los salarios reales se redujeron ligeramente en muchos países en el año 2011 y quedaron en un 10% por debajo de los niveles de pre-crisis en Grecia, Hungría, Rumania, Lituania y Letonia.

En el segundo semestre de 2011 la recuperación económica comenzó a disminuir, y al parecer se mantendrá la tendencia en el 2012.<sup>2</sup> En Europa, la demanda se ve presionada por la adopción generalizada de programas de austeridad. Estos son más severos en Irlanda, Portugal y, sobre todo, Grecia, donde se han visto obligados a recortar el gasto público y los salarios como condición para el apoyo financiero. Pero los salarios y el gasto también se han reducido en España, y los gobiernos de toda la zona del euro han ido adoptando programas diseñados para cumplir con el objetivo de reducción del déficit público por debajo del 3% del PIB en el 2013. También el panorama internacional se ha deteriorado. El crecimiento en Estados Unidos se debilitó notablemente en el 2011 a medida que se iba diluyendo el impacto de las políticas monetarias y fiscales expansivas, y el impasse político entre demócratas y republicanos en el Congreso hace poco probable que se adopten nuevas medidas expansivas - tales como el plan de empleo anunciado por el presidente Obama en en mes de setiembre-<sup>3</sup>. Además, el rápido crecimiento de los grandes países en desarrollo que supuso un beneficio para las exportaciones, sobre todo de Alemania, parece que empieza a desacelerarse, y aumenta la preocupación tanto en China como en Brasil, por un aumento de la inflación y por la alerta del Fondo Monetario Internacional (FMI) acerca de la posibilidad de una rápida reversión de flujos de capital hacia Asia y América Latina.<sup>4</sup>

El problema más grave, sin embargo, se refiere a la crisis de la deuda en la eurozona, que se había estabilizado temporalmente en el 2010, pero que reapareció en la

---

<sup>2</sup> En octubre del 2011, la OECD redujo su previsión de crecimiento para la eurozona 2% a sólo un 0.3%.

<sup>3</sup> A la vista de la desaceleración del crecimiento, se supone que la Reserva Federal considerará una tercera ronda de inyección de dinero en la economía a través de compras de bonos a gran escala (la llamada "relajación cuantitativa").

<sup>4</sup> FMI, Global Financial Stability Report, setiembre del 2011, pp. 36-37.

primavera del 2011. La eurozona entró en lo que el FMI describió como “una nueva y peligrosa fase” durante el pasado verano. En la reunión del Consejo Europeo de marzo de 2011, los Jefes de Gobierno acordaron establecer el llamado Pacto por el Euro o Pacto de Competitividad ( Euro-Plus Pact), una serie de medidas altamente antidemocráticas diseñadas para dar a la Comisión Europea un mayor control sobre las políticas económicas de los Estados miembros, incluyendo las nuevas reglas para hacer cumplir una estricta disciplina fiscal. También acordaron que el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF<sup>5</sup>), que fue creada en mayo de 2010 con 440 mil millones de euros y que expira en el 2013, sea sustituido en el mismo año 2013 por el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSM<sup>6</sup>) de 700 mil millones de euros. El nuevo fondo podrá conceder préstamos bajo estrictas condiciones y, a pesar de cierta oposición inicial, se le permitirá "excepcionalmente" la compra de bonos de los gobiernos. Sin embargo, ante la insistencia de un grupo de países encabezados por Alemania, los inversores privados tendrán que asumir parte del costo en el caso de que el exceso de deuda de los países haga imposible que puedan de cumplir con el servicio de su deuda.<sup>7</sup> Esta medida, a la que se opuso el Banco Central Europeo (BCE), fue uno de los factores que contribuyeron a reavivar la crisis de la zona euro. Tan pronto como se puso de manifiesto que los inversores privados tendrían que asumir parte del costo de las pérdidas futuras, el tipo de interés de los bonos de los países de la periferia de la eurozona comenzó a subir de manera significativa. Para los países que se consideraban en riesgo, la obtención de nueva financiación de los inversores privados se hizo prohibitivamente cara, y en el mes de mayo, Portugal se vio obligado a recurrir al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera por 78 mil millones de euros.

Otro factor importante que contribuyó a la profundización de la crisis fue que poco a poco los inversores privados iban reconociendo que las políticas de austeridad impuestas a Grecia y a otros países conducían a la profundización de la recesión, lo cual hacía aún más difícil que los países pudieran cumplir el servicio de su deuda. El gobierno griego ha introducido importantes recortes del gasto que reducen significativamente su déficit pero, en la medida que se ha reducido la producción y el empleo, no sólo se ha provocado a una situación de dificultad social generalizada, sino

---

<sup>5</sup> El Fondo Europeo de Estabilidad financiera debería tener como siglas EFSF pero observamos que en la mayoría de publicaciones en castellano respetan sus siglas en inglés EFSF, por lo que, en aras de la homogeneización, nosotras optamos por mantener esta convención aunque no la consideramos acertada.

<sup>6</sup> Lo mismo sucede con el Mecanismo Europeo de Estabilidad financiera, que debiera ser MEEF, pero que mantendremos con sus siglas en inglés EFSM.

<sup>7</sup> A partir del 2013, todos los bonos y obligaciones de los gobiernos de la eurozona tendrán que incluir obligatoriamente las “cláusulas de acciones colectivas” que permitan a una supermayoría de tenedores de bonos acceder a una quita parcial de su valor cuando sea evidente que el gobierno en cuestión no puede devolver el monto total de la deuda.

que también han caído los ingresos fiscales, lo que hace imposible alcanzar los objetivos acordados.

Los gobiernos de la eurozona respondieron al deterioro de la situación en la reunión del Consejo Europeo en julio de 2011. Se acordó un nuevo préstamo para Grecia de € 109 mil millones, aunque sólo alrededor de unos 34 mil millones de euros iban realmente destinados a Grecia, y el resto era a modo de aval de un complicado sistema diseñado para reducir la deuda de Grecia. Grecia tuvo que someterse a mayores recortes públicos, junto con un programa de privatización supervisado por las autoridades de la UE. Reconociendo que los tipos de interés penal de los préstamos anteriores habían agravado los problemas de los países, se redujo el tipo de interés del 3% al 1% por encima de los costes de financiación, y esto se aplica también a los préstamos ya concedidos a Irlanda y Portugal. Las autoridades de la zona del euro también propusieron una serie de revisiones de los términos de la EFSF, incluyendo su aumento para que pudiera prestar hasta € 440 mil millones, y permitiendo que pueda utilizarse para comprar bonos del gobierno y recapitalizar bancos privados –aunque ambas medidas tenían que ser aprobadas por los parlamentos de los Estados miembros.<sup>8</sup>

La nueva iniciativa no logró detener la presión de los inversores privados, y en agosto los tipos de interés subieron para los bonos emitidos por Bélgica, Italia, España y, por primera vez, aunque en menor medida, Francia. En respuesta, el BCE, que había dejado de comprar bonos en enero, volvió a intervenir en un intento de estabilizar el mercado comprando bonos emitidos por España e Italia (los Estados miembro aún no había aprobado los cambios en la normativa que ha permitido a la EFSF comprar bonos del gobierno). Al mismo tiempo, con grandes sumas de dinero liberadas, se creó una importante demanda de bonos emitidos por Alemania y su tipo de interés a 10 años cayó por debajo del 2%, el más bajo jamás registrado en la República Federal (lo mismo ocurrió en el caso de los bonos de EE.UU., hasta los tipos de interés más bajos de los últimos 60 años).

Según estimaciones del FMI, en agosto del 2011, casi la mitad de los 6.500 miles de millones de euros de saldo de la deuda pública de la zona euro mostró signos de mayor riesgo.<sup>9</sup> Esto tiene importantes implicaciones para los bancos europeos, que tienen amplias participaciones cruzadas de bonos de los gobiernos. En la medida que los bancos se enfrentaban a mayores tensiones, las valoraciones del mercado bursátil de los bancos europeos comenzaron a disminuir, cayendo en un 55% entre enero y

---

<sup>8</sup> La aprobación se completó en octubre, después de que el parlamento eslovaco, que inicialmente había votado contra las revisiones, diera su apoyo.

<sup>9</sup> FMI, Global Financial Stability Report, setiembre 2011, p. 16, en base a las tasas de permuta de incumplimiento crediticio (es decir, seguro) de más de 200 puntos básicos para la deuda pública emitida por Grecia (5% del total), Irlanda (1%), Portugal (2%), España (9%), Italia (25%) y Bélgica (5%).

setiembre.<sup>10</sup> Las estimaciones sobre la cantidad de capital que los bancos europeos necesitan recaudar para compensar las pérdidas varían según las fuentes. En julio, la nueva Autoridad Europea Bancaria (EBA) publicó los resultados de las pruebas de los test de stress de los 91 bancos más importantes de Europa, y sólo 9 no consiguieron superarlos. Lo extraordinario, sin embargo, es que los test ni siquiera tuvieron en cuenta la posibilidad de impago de los bonos del gobierno griego o de cualquier otro gobierno! Los informes preliminares de la revisión de los test de estrés de la EBA publicados en octubre indica que los bancos europeos necesitarían recaudar unos 90 mil millones de euros. Christine Lagarde, poco después de convertirse en la nueva directora general del FMI, hizo público que el FMI estima que la cantidad necesaria se eleva a unos 200 mil millones de euros.

La mayor preocupación de las autoridades es que el impago de la deuda griega podría desatar una cadena de quiebras financieras comparable a la que siguió a la de Lehman Brothers en setiembre del 2008. Comparten esta preocupación los EE.UU., el G20, el FMI y el Banco Mundial, que han hecho llamamientos urgentes para que la zona del euro emprenda una acción decisiva. Sin embargo, dicha acción se ha visto obstaculizada por la fragmentación política de la UE, así como por diferencias significativas entre estados, sobre todo entre Alemania y Francia que, para disgusto de los países más pequeños, dominan el proceso político.

En la esperada reunión del Consejo Europeo de finales de octubre del 2011, los gobiernos de la zona euro acordaron que, en vista del fuerte deterioro de las finanzas griegas, el préstamo negociado por el país en julio debía elevarse a 130 mil millones de euros, y apoyaron la iniciativa de Alemania para una quita del 50% de la deuda principal de Grecia.<sup>11</sup> Con el fin de hacer frente al riesgo de propagación de la crisis de la deuda, la reunión acordó también que la capacidad del EFSF debería ampliarse a unos 1.000 millones de euros.<sup>12</sup> Debido a una falta de voluntad generalizada para aumentar las contribuciones a la EFSF, esta ampliación podrá conseguirse "apalancando" los actuales 440 mil millones, mediante avales para el primer tramo de

---

<sup>10</sup> Financial Times, 13 setiembre del 2011. El banco Dexia, de propiedad franco-belga, que tenía en cartera grandes cantidades de deuda pública, quebró en setiembre del 2011, dejando 100.000 millones de bonos en euros para un recientemente creado "banco malo".

<sup>11</sup> Los bancos alemanes habían ido reduciendo sustancialmente sus tenencias de deuda del Gobierno griego desde 2010. Francia se opuso inicialmente a la quita ya que sus bancos tienen en cartera una cantidad substancial de la deuda griega, y también se opuso el BCE, preocupado por si la medida podía iniciar mayores impagos. Con el fin de evitar que la quita provocara que las agencias de calificación declararan a Grecia en quiebra formal, los bancos deben intercambiar "voluntariamente" los bonos existentes por bonos nuevos.

<sup>12</sup> La cantidad exacta no está clara debido a que no se sabe qué cuantía de los recursos de los fondos estarán disponibles, y su grado de apalancamiento. Italia, que se considera la mayor fuente de riesgo potencial, tiene una deuda pública pendiente de 1.900 miles de millones de euros.

pérdidas de los bonos (se considera entre un 20% y un 30% ) en lugar de la concesión de préstamos. En las negociaciones previas, Francia había propuesto que el EFSF pudiera pedir prestado al BCE, pero Alemania bloqueó la iniciativa. Los jefes de Gobierno también acordaron respaldar la propuesta de la Autoridad Bancaria Europea para aumentar los requisitos mínimos de capital de los bancos europeos hasta el 9% de sus activos. Aquí también hubo desacuerdo antes de la reunión, ya que Francia deseaba recurrir a la EFSF para recapitalizar los bancos y Alemania, argumentó que la EFSF debe ser el último recurso, después de acudir a los mercados privados y a los gobiernos nacionales. Sin embargo, no se han resuelto todavía muchas de las complicadas cuestiones técnicas sobre cómo implementar estas propuestas y, a raíz de la cumbre, se intensificó la venta en los mercados de bonos de la zona euro.

**Tabla 1. Indicadores de producción, empleo y crecimiento salarial en la UE**

	Países centrales de la euroarea									Países de la periferia de la eurozona				
	EU 27	EA 17	Belgium	Germany	France	Luxemb.	Netherl.	Austria	Finland	Ireland	Greece	Spain	Italy	Portugal
Crecimiento PIB 2010-11, %*	1.7	1.4	2.3	2.5	1.7	3.3	1.9	2.3	3.6	0.7	-3.2	0.7	1.9	-2.2
Crecimiento PIB pico-2011, %*	-0.8	-1.0	1.7	0.8	0.5	0.5	0.0	0.7	-1.4	-9.6	-10.0	-3.1	-3.4	-3.4
Tasa de desempleo, 2011, %*	9.5	10.0	7.0	6.1	9.8	4.6	4.1	3.9	7.8	14.4	16.7	21.0	8.0	12.5
Crecimiento salarios reales 2010-11, %**	-0.3	-0.3	-0.2	0.5	-0.1	-1.0	0.9	-0.3	-0.5	-1.3	-3.5	-1.7	-1.0	-3.6
Crecimiento salarios reales pico-2011, %**	-0.4	-0.4	-1.5	0.2	-0.1	-1.2	0.3	-0.3	-0.5	-1.3	-11.1	-3.7	-1.0	-3.7

	Otros países euro			Países del Norte UE			Países del Este de la UE							
	Cyprus	Slovenia	Slovakia	Denmark	Sweden	United Kingd.	Bulgaria	Czech Rep.	Estonia	Latvia	Lithuania	Hungary	Poland	Romania
Crecimiento PIB 2010-11, %*	1.5	1.8	3.5	1.6	4.2	1.6	2.7	2.0	4.2	2.7	4.4	2.6	4.3	1.3
Crecimiento PIB pico-2011, %*	0.7	-4.9	2.5	-3.0	4.4	-2.2	-2.7	-0.2	-11.4	-18.1	-9.3	-3.1	9.8	-7.0
Tasa de desempleo, 2011, %*	7.0	7.9	13.3	7.3	7.4	8.0	11.5	6.8	12.8	16.2	15.6	10.9	9.5	7.3
Crecimiento salarios reales 2010-11, %**	0.5	-0.2	0.3	-0.8	1.6	-0.1	3.2	0.3	0.8	-1.7	0.2	-1.3	2.0	-4.2
Crecimiento salarios reales pico 2010-11, %**	0.5	-0.2	7.1	-0.8	0.8	-1.6	9.5	1.9	-3.8	-22.9	-17.0	-11.8	4.6	-16.9

Fuente: \* Eurostat (Octubre 2011), \*\* Ameco (May 2011). El pico representa el punto más alto en relación al año anterior desde 2007.

## 1.2 "Austeridad" como orientación de la política económica

El Consejo Europeo estableció su política de austeridad en su reunión de marzo 2011 de la siguiente manera: "En el nuevo marco del semestre europeo, el Consejo Europeo ha aprobado las prioridades para la consolidación fiscal y la reforma estructural. Ha puesto de relieve la necesidad de dar prioridad a presupuestos sólidos y a la sostenibilidad fiscal, con la reducción del desempleo a través de reformas del mercado de trabajo, con renovados esfuerzos para mejorar el crecimiento<sup>13</sup>. La Comisión Europea elaborará más adelante cada uno de esos puntos en su informe sobre "el avance de la respuesta global de la UE a la crisis» (COM [2011] 11 final), según el cual:

. La restauración de presupuestos sólidos y la sostenibilidad fiscal requieren ajustes anuales de los presupuestos estructurales que superen el 0,5% del PIB, punto de referencia convencional del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esto se logra manteniendo el crecimiento del gasto público "con firmeza" por debajo de la tasa de crecimiento del PIB en el medio plazo e incrementando los impuestos, especialmente los indirectos, que se consideran más "favorables al crecimiento" que los impuestos directos. Además, la consolidación fiscal debe apoyarse con la reforma del sistema de pensiones, incrementando la edad de jubilación e incentivando los planes de pensiones complementarios con ahorro privado.

. Con el fin de reducir el desempleo, se aconseja los gobiernos " el ofrecer incentivos al trabajo, evitar la dependencia de las prestaciones, y apoyar la capacidad de adaptación al ciclo económico" (ibid, p. 6). Además, con el fin de equilibrar la seguridad y la flexibilidad, se recomienda que los gobiernos "disminuyan el exceso de protección de los trabajadores con empleos fijo "(p. 7).

. En relación con el crecimiento, se recomiendan medidas directas que lo favorezcan. Tales reformas incluyen la eliminación de las restantes "barreras al comercio y los obstáculos al espíritu empresarial", la plena aplicación de la Directiva de Servicios, y la armonización fiscal, aunque este último se considera un tema "sensible" (p. 8).

En conjunto, las principales líneas de política económica y social constituyen un tríptico basado en "la consolidación fiscal - la reforma del mercado laboral - la liberalización del mercado", donde la liberalización incluye la privatización de activos estatales, así como de los sistemas de seguridad social. Este tríptico se resume en "austeridad", como elemento definidor de la agenda actual neoliberal y como directriz central de la política empleada no sólo por la UE, sino también por el FMI, como se puede ver en los programas individuales de la UE / FMI programas, que vienen en dos categorías, el apoyo (facility<sup>14</sup>) a la Balanza de Pagos (FBP) y los recién instituidos Fondo Europeo de

---

<sup>13</sup> Consejo Europeo, 24/25 marzo del 2011, Conclusiones, para. 2, p. 2.

<sup>14</sup> Se refiere a un programa especial de la UE de apoyo a la Balanza de Pagos denominado 'Facility . Lo describiremos como FBP. (Nota de las traductoras)

Estabilidad Financiera (EFSF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSM), a pesar de que sean de duración temporal como se señala en el apartado 1.1. Tanto el EFSF como el EFSM se basan en la línea de crédito establecida para Grecia.

### **Los programas de la UE /FMI I: Apoyos a la Balanza de Pagos (FBP)**

A raíz de la crisis financiera, una serie de programas conjuntos UE/FMI para la balanza de pagos (BP) se pusieron en vigor en Hungría, Letonia y Rumania. De acuerdo con el art. 143 del Tratado de la Unión y el Reglamento de la CE. 332/2002, estos programas van dirigidos a los Estados miembro con balanzas de pagos en dificultades, y su objetivo es garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y/o la aplicación de la política comercial común. Que implican la provisión de financiamiento a medio plazo sobre la base de la condicionalidad. Tienen acceso a este programa los Estados miembro que no pertenecen a la zona euro. Tiene un techo de 50 mil millones de euros.

En concreto, la UE actúa como prestatario, emitiendo instrumentos de deuda en los mercados de capital y prestando los fondos recaudados a los países del programa. Sobre la base de la Iniciativa de Viena creada en el 2009, otras instituciones financieras internacionales, como el BERD, el BEI y el Banco Mundial participan también en estos programas.

Letonia - En diciembre del 2008, se concedió a Letonia un programa FBP, con vencimiento en enero del 2012 y que asciende a 20 mil millones de euros, de los cuales 6.5 mil millones proceden de la UE. Las condiciones del programa fueron las siguientes: consolidación fiscal, reforma de la política fiscal, regulación del sector financiero y reforma de la supervisión, reformas estructurales, y absorción de los fondos estructurales para proyectos cofinanciados por la UE.<sup>15</sup> En el 2007 Letonia tuvo un déficit por cuenta corriente que representaba el 22,3% del PIB, el cual se redujo al 0,3% en el 2011. Sin embargo, el PIB real de Letonia disminuyó en más de un 20% entre el 2007 y el 2010, mientras que el desempleo aumentó del 6% de la población activa en el 2007 al 17,2% en el 2011. Las bajas tasas de crecimiento previstas para los años 2011 y 2012 significan una producción de más de un 10% por debajo del nivel del 2007 y un desempleo de más del 13%. Por último, pero no menos importante, en el año 2007 su déficit público fue de sólo 0.3% del PIB y su deuda pública del 9%, llegando al 4,5% en 2011, mientras su deuda pública llegaba al 48,2% en el mismo año. Estas cifras ponen de manifiesto el hecho de que a pesar de Letonia tenía un problema en el inicio de la crisis y una recesión severa, su origen no estaba en la deuda pública. Esto plantea dudas evidentes sobre el énfasis de la UE en la austeridad. Estas cifras apuntan al hecho de que, a pesar de que Letonia tuvo un problema en el contexto de la crisis, no se trataba de un problema de deuda pública que justificara el énfasis en la austeridad.

---

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/balance\\_of\\_payments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm)

**Rumania** – A Rumania le concedieron dos ayudas FBP: en mayo del 2009, 20 mil millones de euros, de los cuales 5 mil millones fueron de la UE por 24 meses y también por 24 meses, en marzo del 2011, 5.000 millones, de los cuales 1,4 mil millones procedían de la UE. Las condiciones de los programas BP eran idénticas a las de Letonia, más la privatización de empresas estatales y reforma del sistema salarial del sector público y del sistema de pensiones.<sup>16</sup> Al igual que Letonia, Rumania tuvo un déficit por cuenta corriente en el 2007 (13,6% del PIB), que se redujo al 4,4% en el 2011. Sin embargo, sus finanzas públicas estaban dentro de los límites del Pacto de Estabilidad, mientras tenía una alta tasa de crecimiento (6,3% en el 2007). Este mismo año, 2007, su déficit público fue del 2,6% del PIB y la deuda pública del 12,6% del PIB). Para el año 2011, los porcentajes aumentaron, respectivamente, al 4,7% del PIB, debido principalmente a la severa recesión del país (con una caída del 8,3% del PIB entre los años 2008-2010), y al 33,7% del PIB, aunque seguían dentro de los límites del PEC. Sin embargo, bajo el impacto de la recesión, el desempleo aumentó hasta el 8,2% en el 2011.

Hungría - El programa BPF de Hungría fue el primero en ser otorgado, en octubre del 2008, y expiró en noviembre del 2010. Se situó en los 20 mil millones de euros, de los cuales 6,5 mil millones fueron aportados por la UE. Las condiciones asociadas al programa son las mismas que las de Letonia y Rumania. Al igual que estos dos países, el déficit por cuenta corriente de Hungría pasó del 7% del PIB en el 2007 a un superávit del 1,6% en el 2011. Durante el mismo período, el balance del sector público pasó de un déficit del 5% del PIB a un superávit del 1,6%, mientras que la deuda pública pasó del 66% del PIB al 75%. Después de una severa recesión en la que el PIB real cayó un 6,8% en el 2009, se prevé que la producción aumente en un 2,7% en el 2011, aunque no sea suficiente para restaurar el PIB a los niveles del 2007. Además, el desempleo se deterioró desde el 7,4% de la población activa en el 2007 al 11% en el 2011. La gran afluencia de capital antes de la crisis se ha convertido en una fuente de fragilidad económica, dado que las empresas multinacionales repatrian sus beneficios a sus ricos países de origen.

En los tres países, la brutal corrección de la balanza por cuenta corriente condujo a una recesión brutal. La austeridad exigida por el FMI y la Comisión Europea entró en una contradicción total con las necesidades de estos países de bajos ingresos que sufren un desempleo masivo y, en contraste con su situación presupuestaria relativamente favorable (los tres países tienen coeficientes de deuda pública y déficit público por debajo de promedio de la media de la UE).

Los Programas II de la UE/FMI: el préstamo griego, el EFSF y el EFSM

Los Programas de la UE / FMI de este epígrafe se crearon especialmente como respuesta a la crisis de la deuda pública y, en el caso de Irlanda y Portugal, como

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/balance\\_of\\_payments/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/balance_of_payments/index_en.htm)

respuesta a la crisis bancaria europea. Los términos de los programas son similares a los de los países de Europa del Este, a pesar de la diferente financiación.

El préstamo a Grecia es un programa de 3 años (2010-2013) por un total de 80 mil millones de euros en préstamos bilaterales de países de la zona euro y 30 mil millones de un acuerdo stand-by con el FMI. La Comisión Europea no actúa como prestatario, sino como administrador de los préstamos bilaterales combinados. El programa está condicionado a las medidas que se adopten para mejorar la consolidación fiscal y la reforma de las pensiones, promover reformas del mercado laboral, liberalizar sectores regulados y privatizar grandes sectores de la economía que todavía son de propiedad pública. Se fijaron para el 2014 los siguientes objetivos: reducción del déficit público del 15,4% de 2009 al 2,6%, y de la deuda pública, que estaba en el 127% en el año 2009, se estabilizaría en un 157%. De acuerdo con la última revisión llevada a cabo por la llamada troika (la Comisión Europea, el BCE y el FMI), estos objetivos no son realistas, ya que subestiman las implicaciones de la profundización de la recesión. Se estima que el déficit público se sitúe por debajo del 3% del PIB hasta el año 2020, mientras que la deuda pública alcanzará el 186% del PIB en el 2013, y el 152% en el 2020. Como razones ofrecidas para estas diferencias alegan que se trata de una "recesión más larga y más severa" de lo esperado (el PIB ha disminuido en más de un 10% desde el inicio del programa y seguirá cayendo en el 2012) y las "deficiencias en la aplicación de las políticas".<sup>17</sup> Las recomendaciones no cambian, mientras Alemania y Francia resuelven sus diferencias sobre la cuestión de cómo reestructurar la deuda griega. Mientras tanto, el desempleo ha aumentado desde el 8,3% de la fuerza laboral en 2007 a casi 17% en el 2011.

Irlanda adoptó su primer programa de austeridad en el 2009, y el programa de austeridad UE/FMI por un período de tres años fue introducido en el 2010. Consistía en contribuciones bilaterales del Reino Unido, Suecia y Dinamarca, de la EFSF y EFSM, así como del FMI, e Irlanda contribuía con las reservas de caja del Tesoro y el Fondo de Reserva de Pensiones nacional. Ascende a 85 mil millones de euros en total, de los cuales 35 mil millones (el 41%) se destinan al proceso de desapalancamiento y reorganización del sector bancario. Los otros objetivos del programa incluyen el ajuste fiscal para reducir el déficit del 14,3% del PIB en el 2009 a menos del 3% en el año 2015, así como reformas estructurales del mercado de trabajo. De acuerdo con la última revisión de la Troika, se espera que Irlanda vuelva a crecer en el 2011 en un 0,4%, después de una caída de más del 10% entre 2007 y 2010.<sup>18</sup> La tasa de desempleo ha aumentado del 4,6% en el 2007 al 14,6% en el 2011. Los grandes flujos netos de beneficios fuera de Irlanda de las corporaciones multinacionales extranjeras no han

---

<sup>17</sup> Declaración de la Comisión Europea, el BCE y el FMI en la Quinta Misión de Revisión en Grecia, Memo/11/684, 11 Oct 2011.

<sup>18</sup> Declaración de la Comisión Europea, el BCE y el FMI en la Misión de Revisión a Irlanda, Memo/11/720/20 Oct 2011.

disminuido durante la crisis (aunque algunos de los flujos registrados pueden reflejar los precios de transferencia por las multinacionales) y, como resultado, mientras que el PIB se redujo en un 10,2% entre 2007 y 2010, el producto nacional neto (PNB) registró una caída del 12,1%.

También Portugal está sometido a un programa de tres años (2011-2014). La ayuda de 78 mil millones de euros se ha financiado mediante contribuciones de los EFSM, EFSF y el FMI. Los objetivos del programa incluyen la consolidación fiscal para reducir el déficit público por debajo del 3% del PIB en el 2013, reformas estructurales para mejorar la competitividad, y el desapalancamiento y recapitalización de los bancos. El PIB real de Portugal disminuyó en los años 2008, 2009 y 2011 y se prevé que también sea negativo en el año 2012, con un descenso acumulado del 6%. El desempleo ha aumentado de un 8% en el 2009 al 12,3% en el 2011. A pesar de estos hechos, la Troika mantiene su optimismo de que la recuperación económica comenzará en el 2013, aunque "la mayoría de los cambios difíciles aún estén por hacer"<sup>19</sup>.

En general, los programas de la UE/FMI reiteran el tríptico de "consolidación fiscal - reforma del mercado laboral - liberalización del mercado", lo cual es evidente en la dirección general de la política económica y social de la UE. También se insiste en los mismos por parte del FMI. Uno de los elementos más llamativos de los programas de la UE / FMI es que todos ellos han dado lugar a fuertes caídas en la producción. De acuerdo con los datos anuales de AMECO sobre PIB, la caída de la producción entre el pico pre-crisis y la depresión posterior fue del 20,6% en Letonia, del 8,3% en Rumania, de un 5,6% en Hungría, del 14,4% en Grecia, de un 10,1% en Irlanda, y del 6,0% en Portugal.

### **1.3 Las contradicciones en la ampliación de la UE y las políticas de vecindad**

Los modelos de crecimiento en los países candidatos oficiales y potenciales a la UE del sudeste de Europa y Turquía se han visto gravemente afectados por la crisis. En los últimos años, el crecimiento en estos países se basó principalmente en las entradas de capital extranjero atraídas por tipos de cambio rígidos y tipos de interés relativamente elevados. Una parte importante de la creciente deuda privada está denominada en divisas y, en consecuencia, las capas medias endeudadas estaban encadenadas a un tipo de cambio sobrevaluado. El elevado tipo de cambio ha acarreado serios inconvenientes: ha atrofiado el desarrollo industrial, especialmente en los estados surgidos de la ex Yugoslavia. En Serbia, la producción industrial en el 2008 fue de sólo el 51% del nivel de 2001<sup>20</sup>. El desempleo es estructuralmente muy alto - alrededor del

---

<sup>19</sup> Memo/11/555/12, Agosto 2011.

<sup>20</sup> M. Uvalic, *Serbia's Transition - The Thorny Road to a Better Future*, Palgrave, Macmillan, 2008, p. 210

30% en Macedonia y Bosnia y Herzegovina, y alrededor del 20% en Serbia y Montenegro.

En Turquía, el comportamiento del sector manufacturero ha sido más positivo que en las antiguas repúblicas yugoslavas, pero descolló de manera especial en las plantas de montaje. Las políticas de tipo de cambio favorecieron las importaciones en lugar de la producción nacional y las exportaciones. El déficit comercial y por cuenta corriente eran extremadamente altos en los países candidatos de Europa Sudoriental, en muchos casos superiores al 10% del PIB. El déficit por cuenta corriente de Turquía era menor, pero creció significativamente entre el 2002 y el 2007. A pesar de las altas tasas de crecimiento, el empleo en Turquía no ha crecido y los salarios reales se han quedado muy por detrás del crecimiento de la productividad con los gobiernos del partido Justicia y Desarrollo (AKP).

Las economías del sudeste de Europa no pertenecientes a la UE y Turquía se vieron gravemente afectada por la crisis. Croacia y Montenegro han sufrido una recesión particularmente fuerte y duradera. En ambos países, el PIB disminuyó en los años 2009 y 2010. La contracción del PIB fue particularmente fuerte en el 2009 con una caída del 6,0% y 5,7%, respectivamente. Las opciones de política económica de los dos países son muy limitadas. En Croacia, el nivel de endeudamiento en moneda extranjera es especialmente alto. Dados los intereses del sector bancario y de los deudores en divisas, el gobierno croata ha optado por políticas deflacionarias y está tratando de evitar a cualquier precio la devaluación de la kuna. En contraste con esta estrategia, los economistas críticos de Croacia piden un enfoque más centrado en el desarrollo y la conversión de la deuda en divisas en moneda nacional a fin de ganar espacio para otras políticas. Montenegro tiene una economía totalmente basada en el euro y registra el mayor déficit por cuenta corriente de la región (26,6% del PIB en el 2010). Serbia, Bosnia y Herzegovina, así como Macedonia, sufrieron recesión en el 2009, pero estabilizaron su PIB en el 2010. También en estos países se han hecho políticas procíclicas, a menudo con programas del FMI. La economía turca sufrió una severa recesión en el 2009 (una caída del PIB del 4,8%), pero experimentó un fuerte repunte en el 2010 (del 8,9%). Sin embargo, el crecimiento de Turquía depende excesivamente de los flujos de capital exterior, con un déficit por cuenta corriente que equivale al 9% del PIB en el 2010, y por tanto su recuperación es extremadamente vulnerable a una reversión de dichos flujos de capital.

Los países vecinos del Este también han demostrado ser muy vulnerables, a pesar de que poseen una base industrial más sólida que las economías de la antigua Yugoslavia. El crecimiento de Ucrania antes de la crisis era muy dependiente de los flujos de capital exterior e incrementó rápidamente su endeudamiento cuando el PIB de Ucrania disminuyó en un 14,8% en el 2009, con una recuperación parcial en el 2010. La crisis fue más suave en un país más estatalizado como Bielorrusia, pero su economía se ve limitada por una grave escasez de divisas.

Los años de crisis han puesto de manifiesto que las estrategias de transformación capitalista promovidas por intereses económicos transnacionales y locales, por los gobiernos nacionales, la UE y las instituciones financieras internacionales, han dado lugar a estructuras de producción inviables en el exterior de la periferia de la Europa del Este de la UE. En los países del norte de África, la crisis ha puesto de manifiesto las debilidades estructurales de la estrategia mediterránea de la UE, que se ha orientado básicamente hacia políticas económicas de liberalización. Contrariamente a la periferia de Europa del Este, la crisis económica se ha traducido en procesos políticos revolucionarios en el norte de África.

Las políticas neoliberales también han producido economías muy vulnerables y sociedades polarizadas en los países vecinos del norte de África. En la prensa financiera, Túnez y Egipto se habían presentado como escaparate de las políticas neoliberales. Estos dos países fueron el pilar de la política mediterránea de la UE en el norte de África. La política mediterránea de la UE tiene dos objetivos fundamentales: el acceso a los recursos energéticos de la región y la estabilidad política y, para la UE, la estabilidad política tenía prioridad sobre la democratización.

#### **1.4 Se radicaliza el neo-mercantilismo en las políticas de comercio y desarrollo**

La profundización de la crisis financiera en los años 2008 y 2009 provocó una fuerte disminución del comercio mundial, con un impacto particularmente marcado en los Estados miembros de la UE orientados hacia la exportación como Alemania o Austria, pero la recuperación del comercio en el 2010 y el 2011 ha impulsado un fuerte crecimiento en Alemania y otros países centrales de la UE. La recuperación de la economía mundial está muy influida por las altas tasas de crecimiento de las economías emergentes, especialmente China. Al mismo tiempo, y a pesar de que los desequilibrios globales quedaron en parte mitigados por el impacto de la crisis financiera, se mantienen en niveles preocupantes. Aunque la mayoría de los países con déficit, en particular los EE.UU., han reducido sus importaciones a consecuencia de la débil demanda interna, los principales países exportadores como Alemania y Japón han seguido aplicando sus modelos de crecimiento orientados a la exportación. Esto también es válido para China, cuyas exportaciones siguen siendo el motor de su crecimiento. Aunque el gobierno chino parece haber dado los primeros pasos hacia una estrategia de crecimiento basada en una mayor demanda interna, sólo llegará a tener un impacto importante, si es el caso, a largo plazo.

Una segunda tendencia, con efectos potencialmente desestabilizadores, fue la apreciación de las monedas de algunas economías emergentes. Esto se produjo por la afluencia de capitales de los países centrales, en particular los EE.UU. y la eurozona. Economías emergentes como Brasil, cuya moneda, el real, se apreció en más del 30% entre principios del 2009 y mediados del 2011, implementó medidas destinadas a

frenar dichos flujos, aunque con un éxito limitado. Sus gobiernos interpretaron las entradas de capitales como una consecuencia de la política de "empobrecer al vecino" resultante de la expansión monetaria a gran escala de los EE.UU. (la llamada flexibilización cuantitativa) y a una gestión poco eficaz de la crisis en la eurozona, y advirtieron acerca de los peligros de una guerra global de divisas. A pesar de que los países del Sur Global lograron evitar en gran medida los peores efectos de la crisis mundial en los años 2008 y 2009, consideran ahora que las turbulencias de la eurozona junto a los profundos problemas políticos y económicos de los EE.UU. pueden ser una causa central de desaceleración de la economía mundial en el 2011, y un riesgo de recesión en el 2012.

### **1.5 La profundización de una crisis compleja – los ejemplos de la energía y la agricultura**

La crisis del complejo de relaciones económicas, ecológicas e internacionales que se ha hecho evidente en los últimos años, no se está abordando seriamente con las políticas establecidas. La catástrofe de Fukushima, que confirmó todos los peligros de la energía nuclear, ha llevado al gobierno alemán a reinstaurar un antiguo plan para eliminar gradualmente la energía nuclear a largo plazo. Quizás Bélgica seguirá el mismo camino, pero no se ha desencadenado la paulatina eliminación de la energía nuclear en toda Europa. En un área tras otra, se están tomando medidas *ad hoc* destinadas básicamente a ganar tiempo, con la esperanza de que aparezcan soluciones "espontáneas", pero sin un enfoque sistemático para el desarrollo de propuestas serias a largo plazo. En el caso de la pérdida de biodiversidad, por ejemplo, la UE ha incumplido su promesa de desarrollar una política adecuada, a pesar de la desenfundada destrucción que continúa igual que en décadas anteriores

Desde que en la pasada cumbre de Copenhague sobre cambio climático no se logró alcanzar un acuerdo sobre un proceso post-Kyoto, la UE ha demostrado ser incapaz de aprovechar la oportunidad para formar una "coalición de países voluntarios", que podrían tomar medidas ambiciosas para controlar y reducir la emisión de gases de efecto invernadero. En cambio, ha seguido manteniendo su creencia ilusoria de que esto se puede lograr a través de soluciones tecnológicas e instrumentos de mercado, y parece poco probable que pueda conseguirse ningún avance serio a menos que los movimientos sociales y políticos sean capaces de generar la presión suficiente.

Se ha ampliado el problema de los recursos limitados, incluso en la percepción más general del público, desde 'el pico del petróleo' al 'pico de todos los recursos'.<sup>21</sup> Sin embargo, la UE ni siquiera ha comenzado a desarrollar una estrategia sostenible para hacer frente a los problemas de escasez de recursos, una política que tendría que estimular la adaptación de la demanda a la oferta de una manera socialmente justa. En

---

<sup>21</sup> L. Brangsch et al., *Den Krisen entkommen. Sozialökologische Transformation*, Berlin, 2011, p. 30ff.

cambio, la UE sigue aplicando una estrategia basada en asegurar un acceso privilegiado a los recursos para los consumidores europeos. Este es un enfoque que sólo sirve a corto plazo o, en el mejor de los casos, a medio plazo, y lo más preocupante es que probablemente suponga un peso creciente de la dimensión militar en la política.

El problema es especialmente notable en materia de política energética: la UE se aferra a las fuentes de energía problemáticas (nuclear, petróleo, gas y carbón), que son muy limitadas, y no se impulsa un esfuerzo europeo concertado para desarrollar una estrategia que aproveche el potencial disponible y casi ilimitado del ahorro energético y el desarrollo de fuentes sostenibles de energía renovable. De hecho, la política energética de la UE agravará los problemas en la agricultura. Su objetivo es producir hasta un 20% del combustible utilizado para el transporte a partir de materias primas agrícolas, y esto tendrá un impacto negativo en la agricultura a escala mundial. Si una parte creciente de las tierras de cultivo se destinan a bio-combustibles, los precios del suelo se elevarán. Se incrementará la tendencia de las empresas transnacionales a acumular grandes extensiones de tierra en todo el mundo, sobre todo en el África subsahariana y América Latina y los pequeños agricultores se verán privados de la base de su existencia.

Hay áreas en las que el conocimiento científico es muy controvertido, o no es del todo claro. Pero debe criticarse a los gobiernos cuando descuidan el conocimiento que está disponible, sobre todo cuando hay instituciones que lo hacen muy accesible, como es el caso con el Grupo Internacional para el Cambio Climático (*International Panel for Climate Change*<sup>22</sup>) La política se ha apoyado en una confianza acrítica en ciertos paradigmas de la economía y otras ciencias sociales que han ido ganando ascendencia en los años de hegemonía neoliberal. Los gobiernos elegidos democráticamente no deben descuidar las preocupaciones de los afectados por dichas políticas, y deberían tener muy en cuenta la experiencia histórica de los organismos públicos y organizaciones populares en los campos en debate, y tampoco deberían pasar por alto debates científicos anteriores.

La Política Agrícola Común (PAC) ofrece un ejemplo instructivo. Expertos de la UE parecen pasar por alto las experiencias históricas relacionadas con la crisis alimentaria, la crisis de la leche y la crisis agraria de la movilidad, y también ignoran los problemas de salud vinculados a los alimentos genéticamente modificados, el uso generalizado de medicamentos en la producción masiva de animales, y las resistencias inducidas por el uso masivo de antibióticos. En cambio, con apoyo de poderosos grupos de presión del complejo agrario-industrial, estos expertos van en defensa de modelos de acción y regulación institucional que han demostrado ser totalmente inadecuados. En su

---

<sup>22</sup> Para los resultados negativos de la inacción del gobierno en torno al cambio climático ver el informe más reciente de la Agencia Internacional de Energía, *World Energy Outlook 2011*, capítulo 6, "el cambio climático y el escenario 450, pp 205-241.

documento de política más reciente, la Comisión Europea da por sentado que el aumento de la producción por sí solo puede superar la situación actual del hambre en todo el mundo.<sup>23</sup> Pero la producción, por sí sola, es muy insuficiente: Lo que está en juego en el hambre no es sólo el nivel general de producción, sino también la cuestión de quién produce, para quién, y a qué precios, y, por supuesto, cómo se distribuyen en definitiva los beneficios a lo largo de la cadena de suministro, desde los productores primarios hasta los consumidores finales.

Un primer paso necesario para superar este estado de cosas sería reconocer el pésimo estado de la agricultura europea. Un modelo fracasado de industrialización de la agricultura - a menudo acompañada de tecnologías de ingeniería genética sin una perspectiva sostenible de aplicación más allá de una primera ronda de éxitos a corto plazo - ha conducido al agotamiento del suelo, la destrucción de la biodiversidad, la degradación de las zonas rurales, la inseguridad e insuficiencia alimentaria a nivel mundial, y la reducción del empleo rural. Ya no se obtienen beneficios en el sector agrícola sin subsidios estatales, mientras se ha convertido en un caso paradigmático de nexos agresivos entre el "consumo de masas", la distribución masiva y la "conformidad de masas". Esto ha socavado seriamente la posibilidad de crear la nueva figura del consumidor activo y consciente (cf. la noción francesa de "consommacteur" o del "consumidor empoderado"). Los aspectos de clase del consumo y la producción agrícolas parecen haber desaparecido por completo de la vista: no es sólo una cuestión de ricos contra pobres, porque las preocupaciones ecológicas están desigualmente distribuidas, y los pobres son más vulnerables a las presiones económicas. A nivel mundial, la ausencia de normas vinculantes y la preferencia por las "soluciones de mercado" en base a la propiedad privada, han impulsado procesos de apropiación de tierras fuera de la UE, como hemos mencionado anteriormente.

La política agrícola de la UE ha creado una situación muy crítica, externa e internamente. Desde la década de 1980 hasta mediados de la primera década de los 2000, la UE fue el promotor del proceso de inundar los mercados mundiales de alimentos con los productos agrícolas fuertemente subsidiados de los países industrializados, generando una caída dramática en los precios del mercado mundial de esta categoría de los bienes. Los países en desarrollo se han visto incapaces de competir, y siguen dependiendo de los alimentos baratos importados para alimentar su creciente población. Muchos países importan más alimentos de los que producen. Sin embargo, con el fin de lograr un desarrollo sostenible, los países necesitan ampliar su propia producción agrícola y reducir su dependencia de los volátiles mercados mundiales. Por lo tanto, deben hacer inversiones adicionales en agricultura, y deben organizarse de manera que se cree empleo en las poblaciones rurales y se fortalezcan las capacidades económicas de los pequeños y medianos agricultores. Incluso si los

---

<sup>23</sup> Cf. Propuestas legales para la PAC después del 2013, [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_en.htm), publicado el 12 de octubre del 2011.

países tienen voluntad política para promover inversiones de este tipo, se ven socavados por el tipo de liberalización del comercio de productos agrícolas que la UE apoya a escala mundial. Esta tendencia a promover la competitividad a costa del desarrollo sostenible se refuerza por la dependencia acerca de las nuevas estructuras tecnológicas, como en el caso de la introducción de semillas genéticamente modificadas que ya no pueden ser reproducidas por los agricultores pero que se ven obligados a usarlas en sus propios procesos de producción.

El problema estructural que subyace a esta situación se ejemplifica con la postura de la UE en el sector forestal mundial y europeo, que tiene efectos destructivos sobre los recursos forestales, y en consecuencia sobre los medios de subsistencia humanos fuera de la UE. La recompensa monetaria del Emissions Trading Scheme (ETS) de la UE estimula a las grandes empresas de energía, como la RWE, la Vattenfall o la DONG, a importar grandes volúmenes de pellets de madera para generar electricidad para las capitales europeas, como Berlín, Londres o Copenhague. Y ello se debe a que, dentro de la UE, la incineración de madera se ve recompensada con créditos de CO<sub>2</sub> que se consiguen por difundir la ilusión de que se evitan emisiones de CO<sub>2</sub> de fuentes de energía fósiles, aunque en realidad aumentan las emisiones de CO<sub>2</sub> a escala global como resultado de su operación.<sup>24</sup>

Internamente, la subordinación de la producción agrícola y el desarrollo rural a las exigencias del complejo agro-industrial han conducido a la destrucción del potencial de los pequeños agricultores para mantener los modelos sostenibles de agricultura y desarrollo regional. La subordinación de la producción agrícola a los intereses de la empresa agraria empresarial tiende a destruir la implícita multifuncionalidad del sector agrícola. La conservación de la biodiversidad y su contribución a la protección del clima, no sólo se pasa por alto a menudo en los debates públicos, sino que ni siquiera se aborda en el contexto de la PAC renovada que ahora la Comisión Europea parece estar defendiendo.<sup>25</sup> Esto puede, de nuevo, ejemplificarse de manera específica con respecto a la política forestal: cualquier estrategia de reducción de emisión de gases de efecto invernadero de la agricultura y la ganadería es más eficaz y más importante que seguir apoyando la ilusión de que es beneficioso para el clima la estrategia de sustitución de combustibles fósiles por productos forestales. La opción energética de la madera, sólo puede dar lugar a una transformación de bosques por plantaciones, lo cual significa un cambio claramente insostenible.

---

<sup>24</sup> European Environment Agency Scientific Committee, 15 de setiembre del 2011: Opinión del Comité Científico de la EEA sobre Gases Invernadero en relación a la bioenergía.

<sup>25</sup> La actual falta de integración y consistencia de las propuestas de las políticas de la UE hace que sea muy difícil poder valorar el peso específico de las propuestas que proceden solamente del comisario agrícola. Sin embargo, debe considerarse un paso importante para allanar el camino hacia el desarrollo de una estrategia coherente de desarrollo sostenible de la UE –que todavía no existe.

Se ha producido una problemática similar en el campo de los biocombustibles: La directiva de la UE obliga a los Estados miembros a aumentar el porcentaje de biocombustibles en el consumo total de energía hasta el 10% para el año 2020, y ello sólo se pueden implementar mediante la importación de un 50% de bio-etanol y un 41% de petróleo bio-diesel a la UE, principalmente a expensas de la capacidad de producción de alimentos en los países en desarrollo, incrementando la tendencia a la apropiación de tierras y la destrucción de bosques primarios y hábitats de las comunidades indígenas.<sup>26</sup>

## **2 Las políticas erróneas conducen a resultados equivocados - Una crítica de las políticas de la UE**

### **2.1 Políticas macroeconómicas: hacia el régimen de vigilancia**

En otoño de 2011, el completo fracaso de los líderes de la UE para definir una respuesta coherente a la crisis en Grecia no sólo había conducido a la eurozona al borde del caos, **sino que incluso** amenazaba a la economía mundial con un colapso catastrófico. Al mismo tiempo, **las** "reformas" a largo plazo en la eurozona **tal** como han sido formuladas por la Comisión, no sólo son irrelevantes para la actual situación de emergencia, sino que amenazan con convertir a la UE en una estructura hegemónica en la que los estados económicamente más débiles pierden toda su autonomía política y son sometidos a la tutela permanente de los estados más fuertes y de las instituciones de la UE que dichos estados controlan. Uno de los aspectos de los cambios propuestos ha sido el asalto directo a los modelos sociales y a las condiciones de trabajo en los países de la llamada "periferia".

En otros capítulos de este Memorándum se analiza la naturaleza cada vez más autodestructiva de las intervenciones de la UE y el FMI en Grecia, y las subsiguientes amenazas a otros países y al sistema financiero. En términos de política macroeconómica vale la pena recordar que poco o nada se está haciendo para corregir una de las principales fuentes de desequilibrio de la crisis - la presión exportadora de las economías más fuertes y de Alemania en particular. La propia Comisión prevé que el enorme superávit alemán por cuenta corriente alcanzado en el 2011 (4,7% del PIB o lo que es lo mismo, 123 mil millones de euros) no experimentará cambios en el 2012 (4,6% del PIB, 124 mil millones de euros), mientras que los salarios reales en Alemania, a pesar de la previsión de crecimiento de un 1% en el año 2012, se mantendrán por debajo de su nivel del año 2000. En estas circunstancias, la recuperación equilibrada de las economías más débiles es imposible.

---

<sup>26</sup> Cf. Bettina Kretschmer, Sophie Bennett, 'Analysing Bioenergy Implementation in EU member states: Results from the Biomass Futures Expert Survey', Institute for European Environmental Policy, Londres, 27 julio 2011, [www.ieep.eu/assets/827/IEEP\\_Biomass\\_Futures\\_Expert\\_Survey.pdf](http://www.ieep.eu/assets/827/IEEP_Biomass_Futures_Expert_Survey.pdf)

### **Las revisiones del Pacto de Estabilidad**

Las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que se supone iban a regir las políticas presupuestarias de todos los países miembros de la UE y ser obligatorias para los miembros de la eurozona, se basan en la idea equivocada de que, a condición de que déficit del sector público sea limitado, las fuerzas del mercado aseguran un desarrollo equilibrado de la economía. En realidad, el escaso crecimiento logrado durante la última década (los años de la Estrategia de Lisboa) tuvo su origen en la ampliación de los desequilibrios: en el 2007, justo antes del estallido de la crisis financiera, Alemania registró un superávit por cuenta corriente equivalente al 7,6% del PIB; la contrapartida de este excedente, generado por las irresponsables políticas macroeconómicas alemanas unidas a un auténtico asalto a los trabajadores alemanes de bajos salarios, fueron los enormes déficits de más del 10%, en países como Chipre, Grecia, Portugal y España. Lejos de lograr un desarrollo equilibrado, las fuerzas del mercado permitieron una pérdida insostenible de la competitividad en todos los países de la periferia (también es insostenible el déficit por cuenta corriente de Irlanda, aunque sólo represente el 5,6%, ya que las cifras irlandesas están distorsionadas por las salidas masivas de beneficios, reflejadas en parte como tales, y en parte como consecuencia de los precios de transferencia de las multinacionales).

Hasta el año 2008, estos desequilibrios crecientes se financiaron en los países afectados con grandes entradas de capital. En España e Irlanda se trató de flujos hacia el sector privado, en especial a los bancos comerciales; en Portugal y sobre todo en Grecia, donde existen serios problemas para recaudar los impuestos, fue el sector público el que absorbió dichos flujos. El clima financiero, alentado por la posición desreguladora de la Comisión Europea, del BCE y de la mayoría de gobiernos nacionales, pecó de exceso de confianza y provocó la especulación, incrementando la fragilidad del sistema bancario. Vale la pena recordar, sin embargo, que sin estos flujos de capital, el comportamiento del empleo en la eurozona euro habría sido aún peor.

La crisis financiera del 2008 provocó una rápida disminución del gasto del sector privado, y requirió importantes ayudas del sector público en todo el mundo. La Comisión tuvo que reconocer que, temporalmente, eran precisos unos déficits aún más importantes del sector público, pero a finales de 2009 ya estaba exigiendo una pronta "salida" de las políticas presupuestarias de apoyo. Al mismo tiempo proponía unas reglas del Pacto de Estabilidad sobre la capacidad de endeudamiento y la deuda del sector público mucho más restrictivas, e introducía nuevas normas en materia de "desequilibrios" macroeconómicos.

La justificación oficial para estos cambios se expresa en términos de "coordinación" y "vigilancia", pero no hacen nada para promover la coordinación. La verdadera coordinación requeriría en primer lugar, la especificación de una política macroeconómica general para toda la eurozona, y una especificación posterior de cada

una de las políticas nacionales compatibles con la posición macroeconómica global. No hay nada de esto en las enmiendas propuestas. En realidad, el foco principal de estas medidas se centra en vigilar a los distintos Estados miembros y, aunque esto no se dice, sólo preocupan los estados miembros más débiles ya que la crisis se atribuye a su "indisciplina". Así, todo el paquete deja de lado el problema central de coordinación -los enormes desequilibrios por cuenta corriente.

El paquete legislativo debe considerarse en el contexto de un intento global para fortalecer la "gobernanza económica" en la UE. Este término, sin embargo, ya no tiene el mismo significado que cuando lo usó por primera vez el movimiento obrero europeo, o incluso Jacques Delors, argumentando en favor del control social sobre la economía europea. En la actualidad significa un mayor esfuerzo para debilitar los controles sociales sobre los mercados de trabajo, reducir el gasto en servicios públicos y prestaciones sociales y reconducir los Estados miembros que actúan de manera diferente a hacerlo en base a estos objetivos. Otros aspectos del nuevo giro de la "gobernanza económica" incluyen:

- la Estrategia Europa 2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa, y que se centra en profundizar las 'reformas estructurales' y se expresa en las 'directrices políticas integradas';
- el 'Pacto del Euro', o 'Pacto de Competitividad' acordado en marzo del 2011, en el que los países de la euozona más otros seis se comprometen a mejorar su competitividad, empleo, sostenibilidad de las finanzas públicas y estabilidad financiera;
- El Pacto se traducirá en Programas Nacionales de Estabilidad y Reforma cuya implementación será supervisada por la Comisión.

"La gobernanza económica", en todas sus formas, hace hincapié en la reforma del mercado laboral, e incluye la revisión de los mecanismos de determinación de los salarios; la descentralización de la negociación salarial, la revisión de los mecanismos de indexación, el sometimiento de los salarios del sector público a las necesidades de la competitividad, la reforma de los contratos de trabajo con el fin de promover la «flexiguridad». Otros temas clave son: elevar la edad de jubilación, adaptar el marco regulador a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, y la promoción de un entorno empresarial favorable (business-friendly).

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento consiste en seis acuerdos legislativos, que han sido aprobados por el Parlamento Europeo con muy pocos cambios. Los primeros cuatro endurecen los requisitos del pacto de estabilidad existente y su aplicación a través del llamado "procedimiento del déficit excesivo". Los dos restantes introducen el "procedimiento del desequilibrio excesivo" con restricciones legales similares en otros aspectos de la política macroeconómica, que se inspiran, obviamente, en el hecho de que ni la crisis de Irlanda ni la de España tenían

nada que ver con los déficits del sector público, sino con los flujos de capital hacia el sector privado. Las principales características de esta legislación son las siguientes:

Endurecimiento del Pacto de Estabilidad:

1. **Las nuevas definiciones** de las reglas del Pacto de Estabilidad hacen hincapié en el "excesivo" nivel de deuda pública así como en el déficit anual; deben adoptarse medidas "discrecionales" para corregirlos, y se especifica la velocidad de corrección. Las únicas excepciones permitidas tienen un fuerte carácter desregulador - un Estado miembro puede incurrir en déficit para introducir un sistema de capitalización de pensiones, pero no, por ejemplo, para financiar un programa de vivienda social.<sup>27</sup>
2. Va a someterse a una **supervisión más estrecha** la presentación anual de los programas de estabilidad (incluyendo las "reformas estructurales") que deben encarnar un objetivo presupuestario a medio plazo para que el Consejo pueda comprobar la "prudencia" de la política fiscal. Incluso los países que se mantengan dentro de los valores de referencia establecidos, no deben aumentar el gasto público por encima del crecimiento del PIB (con lo que cualquier acción de otros países hacia los modelos sociales escandinavos pasa a ser ilegal).<sup>28</sup>
3. El endurecimiento de las sanciones supone en primer lugar depósitos obligatorios y posteriormente multas para los miembros de la eurozona. Las sanciones son cada vez más automáticas, ya que en muchas etapas del "procedimiento de déficit excesivo" será necesaria una mayoría cualificada del Consejo necesaria para bloquear las sanciones, pero no para imponerlas.<sup>29</sup>
4. Los Estados miembros deben establecer un **marco presupuestario** satisfactorio. Esto incluye sistemas de contabilidad, estadísticas, relaciones fiscales con los gobiernos regionales y locales, prácticas de previsión (aunque los pronósticos de la Comisión son todo menos impresionantes), procedimientos presupuestarios y "reglas fiscales". Se recomienda que las últimas contengan límites numéricos, a pesar de las repetidas dificultades que estas normas provocan, como ha sucedido recientemente con las finanzas públicas en los EE.UU. (y sin duda en Alemania en un futuro próximo).<sup>30</sup>

El Procedimiento de Desequilibrio Excesivo:

---

<sup>27</sup> Modificación del Reglamento (CE) n.º 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

<sup>28</sup> Modificación del Reglamento (CE) n.º 1467/97 relativo a la aceleración y clarificación de la aplicación del procedimiento de déficit excesivo.

<sup>29</sup> Reglamento relativo a la aplicación efectiva de la vigilancia presupuestaria en la eurozona.

<sup>30</sup> Directiva sobre requisitos de los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

1. Se establecerá un indicador con "un número limitado de indicadores económicos y financieros". Se establecerán umbrales 'indicativos' que si se traspasan pondrán en marcha procedimientos de investigación sobre los mismos; sin embargo, no se establece una alerta automática; "la evaluación económica debe garantizar que todas las piezas de información, pertenezcan o no al indicador, se ponen en perspectiva y forman parte del análisis integral"; con ello se identificarà a los estados miembros que deben someterse a una revisión "en profundidad", lo cual supondrá "una mayor vigilancia de las misiones" e información adicional por parte del estado miembro afectado.<sup>31</sup>
2. Las **sanciones** no siguen de inmediato. Cuando han sido definitivamente identificados los desequilibrios excesivos, se harán "recomendaciones" al Estado miembro. Su respuesta debe ser oportuna, debe utilizar "todos los instrumentos de política económica disponibles", incluidas las políticas fiscales y salariales, los mercados laborales, los mercados de productos y servicios y la regulación del sector financiero. Eventualmente, sin embargo, si la respuesta no es la adecuada, se impondrán sanciones, que consisten en depósitos obligatorios y multas. Se asegura la equidad de las sanciones al expresarlas como porcentaje del PIB del Estado recalcitrante.<sup>32</sup>

Hay, por supuesto, algo absurdo en este intento de construir un marco jurídico para la macroeconomía, como reconoce cualquier persona mínimamente familiarizada con esta disciplina. Pero el proyecto también es siniestro: amenaza con someter a los miembros económicamente más débiles - y sólo a ellos- a una tutela integral que abarca todos los aspectos de las políticas públicas. Es evidente que los principales indicadores utilizados reflejan una visión de "competitividad" que lo convierte en un problema sólo para las economías menos competitivas, y no precisamente para las más competitivas. Las críticas del Parlamento Europeo y de algunos gobiernos de la UE han llevado a que se suprimiera la referencia a los salarios en la legislación. Sin embargo, el nivel de los salarios y los modelos sociales de los estados más débiles siguen siendo los objetivos de este proyecto.

Existen muchos tipos de "desequilibrio" fuera del alcance de los nuevos procedimientos. Entre ellos: la coexistencia de enormes fortunas privadas con sectores públicos abrumados por la deuda; el desajuste entre el crecimiento salarial de la UE y el crecimiento de la productividad en las tres últimas décadas; la remuneración de los altos cargos financieros y empresariales que no guardan ninguna proporción con los ingresos normales.

El paquete está integrado en un conjunto reforzado de procedimientos administrativos que se conoce como el "semestre europeo", que tendrá lugar en el primer semestre de cada año y llevará a la definición de dos tipos de políticas: una

---

<sup>31</sup> Reglamento relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

<sup>32</sup> Reglamento sobre medidas de ejecución para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.

relacionada con las políticas macroeconómicas (los programas de estabilidad "") y el otro (los "programas nacionales de reforma") encargados de las "reformas estructurales" en el sentido habitual de la Comisión y que significa reducción de la protección de los empleados, privatización y desregulación empresarial. El primero de dichos ejercicios, que tuvo lugar en el 2011, indica lo que se puede esperar de estos procedimientos: ni las recomendaciones de la Comisión para Alemania ni los programas de la propia Alemania reconocieron ningún problema en el enorme superávit comercial del país. Todo el proceso se centró en la consolidación fiscal, en las "reformas" del mercado laboral y en medidas por el lado de la oferta que supuestamente deben promover el crecimiento mediante "grandes ajustes de precios y costes" de las economías más débiles - en otras palabras, deflación.

Las consecuencias de esta postura son la que podía haber anunciado cualquier persona escéptica con la idea de que la deflación promueve el crecimiento. En el mes de setiembre la Comisión se vio obligada a revisar a la baja sus predicciones que ya habían sido de un crecimiento muy escaso para 2011 y 2012. Declaró que "la revisión a la afecta a todos los Estados miembros objeto de examen y sugiere tanto un factor común y un re-acoplamiento de la dinámica de crecimiento".

Un "factor común" es, por supuesto, la presión constante a favor de políticas restrictivas, tanto por parte de la Comisión como de los líderes políticos de muchos Estados miembros. Otro es la amenaza de la crisis financiera derivada de los repetidos fracasos en resolver la crisis de Grecia. El redescubrimiento de la "dinámica de re-acoplamiento" apunta a que los mismos líderes que han preferido emprender la virtual subordinación colonial de los países miembros más débiles, han descuidado los auténticos problemas de coordinación.

## **2.2 La reforma del sector financiero bloqueada por la intensa acción de los lobbies**

La profundización de la crisis de la eurozona ha llevado a la crisis de los bancos europeos, y supone un reto para toda la arquitectura financiera europea. Dado que las instituciones financieras privadas han tratado de sacar provecho de la especulación masiva, los políticos se han esforzado por controlar los efectos inmediatos de la deuda y la crisis bancaria, pero han fracasado completamente a la hora de aplicar las grandes reformas estructurales que son necesarias para controlar el sistema financiero. Después de la presión masiva que han ejercido los lobbies del sector financiero se han bloqueado o suavizado las reformas, o se han pospuesto, como en el caso de los cambios en el Mercado de Instrumentos Financieros (MiFID). Aun cuando ha sido necesaria la adopción de medidas urgentes a corto plazo, los Estados de la UE han sido incapaces de ponerse de acuerdo, como en agosto del 2011, cuando algunos gobiernos se negaron a participar en la prohibición de ventas a corto.

En el transcurso del 2010, se pusieron en marcha intentos de reforma del sistema financiero de la UE para el mercado de derivados y los grandes bancos. En ambos casos, las propuestas de la UE eran aún más débiles que las que se han introducido en EE.UU.

### **Mercado de derivados**

En julio del 2011 el Parlamento Europeo aprobó un proyecto de texto legal para la Regulación Básica del Mercado Europeo (EMIR<sup>33</sup>), que trata de algunos de los problemas del mercado de derivados, en particular los de 'encima del mostrador' o venta libre (*over the counter*, OTC), pero fracasa fundamentalmente en detener este "casino financiero". La EMIR intentaba hacer frente a un problema fundamental surgido antes y durante la crisis financiera del periodo 2007-2008, a saber, que nadie sabía quién estaba vendiendo a quién qué tipo de productos financieros de riesgo. Esta falta de transparencia se daba de manera especial en el caso de los derivados OTC que se comercializaban en acuerdos privados ("*over the counter*") y no en los mercados. Los principales elementos de la EMIR son que debe informarse a las autoridades sobre la mayoría de los derivados OTC para mejorar la transparencia, y que la especulación financiera debe estar asegurada en caso de incumplimiento. El lobby financiero emprendió una campaña que consiguió suavizar la legislación, porque el negocio de derivados OTC es una fuente importante de ingresos para los grandes bancos (de inversión) e inversores institucionales, y está muy relacionado con elevados bonos.

El texto de la EMIR tiene grandes lagunas. Por ejemplo, los fondos de pensiones pueden quedar exentos de cubrir sus derivados OTC durante 3 años o más; de manera similar, "las entidades (también llamadas contrapartes) no financieras" no tienen obligación de declarar las actividades de cobertura relativas a su actividad comercial. Además, no se imponen límites a la cantidad total de derivados OTC que pueden ser objeto de comercio. Hay una necesidad urgente de reducir drásticamente el tamaño de las transacciones OTC, ya que la mayoría son puramente especulativas. Esto es muy llamativo en el caso de los créditos default swaps, que tienen un papel clave en la crisis del euro, ya que el comprador a menudo no tiene en su poder el bono que se está asegurando. Sin embargo, tras las presiones del lobby financiero, las nuevas normas no establecen dichos límites.

### **Reformas bancarias**

La falta de reformas de los principales bancos de la UE ha dejado a los bancos vulnerables a los shocks de la crisis de deuda soberana, la crisis del euro y la volatilidad del mercado de valores. En julio del 2011, la Comisión presentó sus propuestas para una importante reforma bancaria. Esta reforma bancaria, conocida como la revisión

---

<sup>33</sup> European Market Infrastructure Regulation (EMIR). De nuevo respetamos las siglas en inglés. Nota de las traductoras.

cuarta de la Directiva sobre requisitos de capital (CRD IV), debía mejorar las reservas de capital de los bancos, su administración y su supervisión. El Parlamento Europeo inició la discusión de la CRD IV en septiembre del 2011 y se supone que debe ser votada en el Pleno en junio o julio del 2012. El CRD IV consiste en un conjunto de dos diferentes leyes de la UE. La primera ley trata de la regulación más estricta de las reservas de capital, incorporando las nuevas normas de Basilea III en la legislación de la UE. La segunda es una directiva que trata de mejorar la supervisión y gobernanza de los bancos y empresas de inversión, en especial en lo referente a la evaluación de riesgos.

El sector bancario ha vuelto a presionar con fuerza para reducir el alcance de la legislación, argumentando que las reservas adicionales de capital reducirán su competitividad, y provocarán la reducción de la oferta de crédito de los bancos, en especial a las pequeñas y medianas empresas (PYME). Supervisores, académicos y reguladores, incluida la Comisión, han demostrado mediante diferentes valoraciones de impacto que esas afirmaciones son infundadas, y que dichos problemas se pueden evitar cambiando los modelos del negocio bancario. Además, siguen quedando dudas sobre si esta nueva legislación de la UE - ¡que no está previsto que se aplique plenamente hasta el 2019! - contiene las medidas apropiadas para hacer frente a la conducta problemática y la inestabilidad de los bancos europeos. Las propuestas de la Comisión de reforma bancaria están lejos de ser suficientes, no sólo porque el uso de las reservas de capital como instrumento importante para la regulación bancaria es problemático, o porque retrasa la introducción de una ratio de apalancamiento y liquidez, sino también porque las propuestas de la Comisión tienen debilidades importantes. Las propuestas:

- No separan la banca minorista/comercial de la banca de inversión, ni limitan sus vínculos con los mercados financieros ya que los bancos aún pueden participar en el comercio de derivados;
- No limitan el tamaño del total del balance y “fuera de balance” de los bancos, por lo que los bancos y conglomerados financieros todavía puede ser demasiado grandes para quebrar;
- No se prohíbe a los bancos especular con su propio capital (“operaciones por cuenta propia”, prohibidas por la “regla Volker” en la US Dodd-Frank Act de julio del 2010);
- No se reforma el uso que los bancos hacen de sus propios modelos de evaluación de riesgos, que con frecuencia se basan en supuestos erróneos (¡los bonos griegos tienen un riesgo del 0%!).

La Directiva sobre fiscalidad de las transacciones financieras: un avance pero no una victoria completa.

La Comisión Europea presentó una propuesta de directiva para la implementación de un Impuesto a las Transacciones Financieras (FTT<sup>34</sup>) en septiembre del 2011. Se trata de un avance significativo para una propuesta que ha defendido durante muchos años la sociedad civil, en particular, Attac, y que más recientemente ha ganado también el apoyo de los gobiernos francés y alemán. El borrador de la directiva de la Comisión contiene muchos elementos defendidos por los activistas, incluyendo la imposición de las operaciones de derivados OTC, el principio de residencia para evitar la evasión fiscal y, sobre todo, la intención no sólo de generar ingresos, sino de tener también un impacto normativo sobre la especulación, en especial en las transacciones más frecuentes. Sin embargo, la propuesta también establece límites importantes. Destacan dos críticas importantes. En primer lugar, la Directiva propuesta FTT no tiene como principal objetivo la lucha contra la especulación y la reducción del volumen de transacciones financieras. Esto se puede ver en la base imponible, ya que la Comisión propone excluir las operaciones de divisas. Las tasas impositivas para los derivados son también demasiado bajas. El segundo límite es que la directiva es preocupantemente inconcreta sobre cómo utilizar los ingresos fiscales. Una característica clave de la campaña de la sociedad civil es que una parte significativa de los ingresos debe destinarse al desarrollo y al medio ambiente, pero nada de eso se menciona en la propuesta de la Comisión. Por último, la marcada renuencia de Gran Bretaña, Suecia y los Países Bajos para introducir la FTT podría ser un serio obstáculo para su implementación.

### **2.3 Austeridad: La política equivocada para los males de la UE**

Los gobiernos de la UE persiguen la austeridad como una panacea general para todos los males. Miles de personas se manifiestan en las calles de un número creciente de ciudades europeas en protesta contra la austeridad porque reduce de forma drástica su nivel de vida y no ofrece esperanza para el futuro. El “Trade and Development Report 2011” de la UNCTAD se muestra también muy crítico con el ajuste fiscal y las recomendaciones de políticas del FMI, señalando que el espacio fiscal no es una variable estática. Además, la prisa de una serie de países europeos para pagar los altos niveles de deuda privada en la crisis deprime aún más la demanda si no se compensa con un aumento de la deuda del sector público.

En palabras del informe de la UNCTAD , ‘desde una perspectiva macroeconómica dinámica, la política fiscal expansiva puede estimular la demanda cuando la demanda privada ha quedado paralizada por la incertidumbre de las futuras perspectivas de renta unida a la incapacidad o falta de voluntad de una parte de los inversores y consumidores privados a endeudarse. En una situación de este tipo es muy probable que la política fiscal restrictiva que busca la consolidación presupuestaria o la reducción de la deuda pública, no consiga sus objetivos, ya que la economía nacional

---

<sup>34</sup> Financial Transactions Tax (FTT) cuyas siglas en inglés respetamos una vez más.

no funciona del mismo modo que una empresa o un hogar.<sup>35</sup> Esto es lo que se llama 'falacia de composición', y que consiste en creer que lo que es bueno para los miembros individuales de un grupo es también bueno, por definición, para todo el grupo en su conjunto.

Quizás lo más importante es que la crisis actual ha puesto de manifiesto la divergencia de las estructuras productivas en la Unión Europea y la eurozona. La UE se caracteriza por una división entre un núcleo neo-mercantilista, orientado a la exportación, y que se agrupa en torno a Alemania ( incluye el Benelux, Austria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, el norte de Italia, y, en cierta medida, Polonia y Hungría) y una periferia dependiente de las importaciones europeas, para quienes la integración en la UE ha supuesto una desindustrialización parcial (Grecia, España, Portugal). Además, en algunos países de Europa Oriental (sobre todo los países bálticos, Bulgaria e incluso la Alemania del Este), la desindustrialización severa como resultado de las políticas de transformación que siguieron adelante después de la adhesión a la UE.

Las políticas regionales de la UE se han centrado en el desarrollo de infraestructuras físicas y en la formación general. Sin embargo, no se ha prestado atención a la cuestión clave de las estructuras industriales. Los principales países neo-mercantilistas que rodean Alemania no han tenido ningún interés en la promoción de esas políticas, y el diseño de las políticas de la UE ha tendido a consolidar la actual división europea del trabajo. Esta división del trabajo se ha traducido en una división entre países acreedores y deudores, por lo que los países que dependen de las importaciones financian su déficit por cuenta corriente recurriendo a la deuda externa, mientras que los bancos de los países neo-mercantilistas facilitan las exportaciones hacia la periferia europea al ofrecer tales préstamos. Esta división del trabajo ya no es sostenible. Las políticas de austeridad no sólo no tienen en cuenta problemas fundamentales como el de la división del trabajo, sino que en realidad lo exacerban aún más.

La austeridad no sólo es incapaz de alcanzar sus objetivos económicos, sino que también ha tenido un impacto social muy negativo. En el apartado 1.2 anterior se examinó la fuerte caída de la producción en los países de la UE que aplican los programas de la UE/FMI; en esta sección, se examinan las implicaciones sociales de las políticas de austeridad de la UE.

La crisis económica está teniendo graves consecuencias en la sociedad en términos de disminución del empleo, y aumento del desempleo y del empleo a tiempo parcial y temporal, así como en el incremento de la desigualdad y la pobreza. En el segundo trimestre del 2011, la tasa de empleo de la UE para la población de entre 20-64 años de edad cayó al 68,9% del 70,5% al comienzo de la crisis en el segundo trimestre de 2008, divergiendo más aún del objetivo del 75% marcado en Europa 2020 . La tasa de empleo fue del 75,3% para los hombres y del 62,6% para las mujeres. El empleo a

---

<sup>35</sup> UNCTAD, Trade and Development Report, 2011, pp. VI-VII

tiempo parcial aumentó en 1,3 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 19,6% (9,1% para los hombres y 32,1% para las mujeres), mientras que la proporción de empleo temporal ascendió al 14,2% (13,7% para los hombres y 14,8% para las mujeres), lo que indica hasta qué punto aumenta la precariedad en el empleo.

Al mismo tiempo, con el inicio de la crisis el desempleo aumentó considerablemente y, después de una ligera disminución, volvió a subir en el 2011. En septiembre del 2011, la media de desempleo de la población activa en la zona euro era del 10,2%, (9,9% para los hombres y 10,6% para las mujeres) y de un 9,7% en la UE en su conjunto (9,5% para los hombres y para las mujeres 9,9%). Las más afectadas son las personas jóvenes, las que proceden de la emigración, las poco cualificadas y las mujeres. En particular, el desempleo juvenil (menores de 25 años) alcanzó el 21%, y también los jóvenes se han sido especialmente afectados por el empleo a tiempo parcial, incluyendo el trabajo involuntario y temporal. Además, el 20% de los trabajadores migrantes están en paro, al igual que el 15% de los trabajadores poco cualificados que están buscando un empleo, en tanto que el desempleo de larga duración (más de 12 meses) representa el 43% del total.<sup>36</sup>

También hay fuertes divergencias entre países, con las mayores tasas de desempleo registradas en España (23%) y Grecia (18%) y las menores en Austria (3,9%) y Países Bajos (4,5%). En estas circunstancias, para decirlo suave, no deja de parecer irónico el objetivo de la UE de ofrecer incentivos a los desempleados para que encuentren trabajo – una de las características de la política de austeridad señaladas en la sección 1.2 anterior. En el 2010, por ejemplo, hubo 7 veces más personas desempleadas que puestos de trabajo por ocupar en la UE en su conjunto, y 16 más en Grecia, 21 más en España, 27 más en Portugal, 39 más en Irlanda, y 76 veces más en Letonia.

Las altas y crecientes tasas de desempleo en la UE contribuyen al malestar social a medida que es cada vez mayor el número de hogares en los que nadie tiene empleo o en los que pocas personas lo tienen ("hogares de baja intensidad de trabajo»). En el 2010 menos de la mitad de las personas de 25-64 años vivían en hogares en los que todos los miembros (o la mayoría) tenían empleo (35% y 13% respectivamente). En estas condiciones, el desempleo conduce a la ampliación de las desigualdades entre países y dentro de los mismos.

En el 2009, nueve países de la UE (Bulgaria, Rumania, Letonia, Polonia, Estonia, Hungría, Lituania, Eslovaquia y la República Checa), con una quinta parte de la población de la UE, registraron una renta real per cápita igual al 45% de la media de la UE. Además, los quince países de la UE beneficiarios del Fondo de Cohesión (los nueve anteriores junto con Eslovenia, Portugal, Malta, Grecia, Chipre y España) representan

---

<sup>36</sup> Eurostat 160/2011 y Eurostat database, 5/11/11. Las tasas de desempleo están ajustadas estacionalmente.

en conjunto un tercio de la población de la UE y tuvieron un ingreso per cápita real igual al 72% de la media de la UE.

En el 2008, la renta disponible total del 20% de la población con mayores ingresos en su país de residencia fue de aproximadamente 5 veces mayor que los ingresos del 20% con menores ingresos. La proporción de los ingresos del 20% de los asalariados para el 20% fue aún más pronunciada en algunos países, como Grecia (5,8), Bulgaria (5,9), España y Portugal (6,0), Lituania (6,3), Rumanía (6,7) y Letonia (7,3).<sup>37</sup>

Por el contrario, en Europa hay 3,1 millones de personas, que representan el 0,6% de la población total de la UE –unos 502,5 millones de personas-, consideradas "grandes patrimonios" ('high net worth individuals' HNWI), que se definen por poseer activos invertibles de cómo mínimo un 1 millón de dólares USA. En 2010, el patrimonio de estos muy ricos fue de 10,2 billones de dólares USA, lo que equivale al 24% de la riqueza de las personas con grandes patrimonios en el mundo, la cual aumentó en un 7,2% en relación al 2009.<sup>38</sup>

Las desigualdades de riqueza e ingresos, sin embargo, están fuera del alcance de las políticas de austeridad que en realidad, tienden a exacerbar las desigualdades. Se argumenta, por ejemplo, que, en lugar de los impuestos directos, se debe hacer frente al déficit público incrementando los impuestos indirectos y, al mismo tiempo, se declara que los impuestos de sociedades deben reducirse en nombre de un entorno más favorable a las empresas (business-friendly). Esta medida es claramente regresiva y se corresponde con la tendencia a desplazar la carga de la fiscalidad de la Unión Europea hacia los asalariados con menores ingresos.

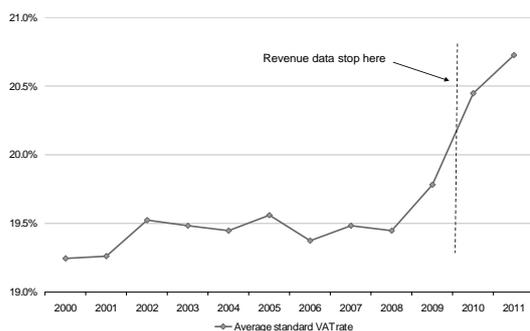
Las medidas de austeridad contenidas en las prescripciones de la UE sobre política económica y social, y aplicadas en los programas de la UE/FMI no son económicamente efectivas ya que conducen a un incremento socialmente peligroso de la pobreza, que provoca, a su vez, una mayor polarización social. Al acentuar las tensiones sociales, que ya están en una situación límite debido a la crisis, las políticas de austeridad sientan las bases para que surjan tensiones políticas, si no la inestabilidad, a medida que el populismo de derechas se hace más fuerte.

---

<sup>37</sup> Eurostat 16/2011.

<sup>38</sup> 2011 World Wealth Report, <http://www.capgemini.com/insights-and-resources/by-publication/world-wealth-report-2011/?d=BCD137B0-8001-3261-87C2-98873EFF1DF0>

VAT standard rates have been hiked strongly as a result of the crisis

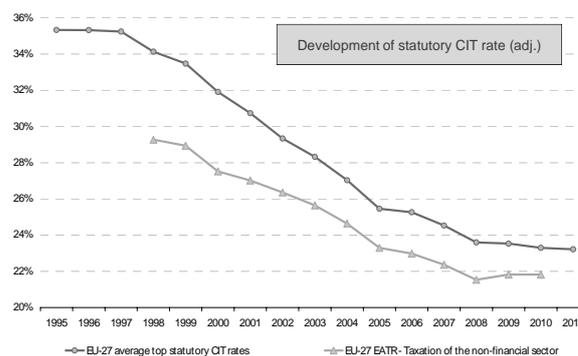


European Commission Taxation and Customs Union

15

Fuente: M. Fantini, M., 2011, 2011 Edition of the Taxation Trends Report, EC, DG TAXUD

Crisis has not reversed, but possibly slowed, the steep decline in corporate tax rates



European Commission Taxation and Customs Union

## 2.4 La ampliación y las políticas de vecindad carecen de visión política

En 2011 se pusieron en cuestión los pilares estratégicos de la política mediterránea de la UE. La crisis económica agravó los problemas estructurales existentes de los países del norte de África. Túnez y Egipto, los dos pilares de la política mediterránea de la UE, fueron los dos primeros países que experimentaron procesos revolucionarios. Estos procesos fueron dirigidos no sólo contra los regímenes autoritarios, sino también contra sus políticas económicas predominantes, que habían provocado altas tasas de desempleo y polarización social. Por lo tanto, suponían un desafío para las políticas europeas del Mediterráneo por lo menos en dos aspectos importantes: la relación de colaboración entre la UE y los regímenes autoritarios y el tipo de orden económico promovido por la UE. A pesar del discurso oficial a favor de la democratización, los funcionarios de la UE quedaron visiblemente desconcertados con el movimiento de democratización en el mundo árabe y la caída de Ben Ali en Túnez y de Mubarak en Egipto, los dos principales aliados de la UE en la región. Tanto la UE como los gobiernos de los Estados miembros reaccionaron con mucha lentitud ante los acontecimientos. Si bien las iniciativas para promover la democratización fueron finalmente bien recibidas no se ha producido ningún cambio en el enfoque económico de la UE para la región, que sigue basado en los principios neoliberales y en el libre comercio en particular. En Libia, algunos países de la UE, en particular Francia y Gran Bretaña, intervinieron militarmente en la guerra civil latente, actuando claramente más allá de los límites de la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU. A pesar de todo siguen existiendo serias dudas sobre si el intervencionismo militar será positivo para la democratización en la región.

La ampliación de la UE y las políticas de vecindad en Europa también se han sumido en contradicciones y ambigüedades. Las políticas de ampliación de la UE están dirigidas principalmente a preparar el terreno para la expansión de los negocios de Europa Occidental y para que los países candidatos adopten las normas de la UE. Entre los países candidatos, Turquía tiene la mayor relación contractual con la UE pero es, al

mismo tiempo, el más polémico de los países candidatos. Seguramente por ello continúan las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE, pero son más bien de carácter simbólico. Ambas partes se comportan de forma tácita como si estas negociaciones no condujeran a ningún sitio.

En la mayor parte de la antigua Yugoslavia, donde la UE tiene la esperanza de que la promesa de integración contribuya a la estabilidad política, hay indicios de una tendencia similar a la de Turquía. Eslovenia se incorporó a la UE en el 2004 y las negociaciones con Croacia concluyeron en el 2011 pero, para los demás países de la región, las perspectivas de adhesión a la UE están en peligro. Muchos Estados miembros de la UE no ocultan sus dudas acerca de una nueva ampliación, y los países candidatos deben hacer frente a numerosos obstáculos, que en parte son el resultado de las políticas contradictorias de la UE. A pesar de que la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) firmó un Acuerdo de Estabilización y Asociación en abril del 2001, incluso antes de que Croacia obtuviera el estatuto oficial de país candidato en el 2005, las negociaciones sobre la adhesión de la ARYM no han comenzado por las objeciones que Grecia hace al nombre de Macedonia. La cuestión de la adhesión de Serbia a la UE depende en gran medida de la cuestión del estatuto de Kosovo. En la década de 1990 la UE declaró que sólo reconocería la independencia de las ex repúblicas yugoslavas, pero varios Estados miembros de la UE apoyaron la secesión de Kosovo de Serbia, a pesar de que Kosovo no tenía la condición de república en la ex-Yugoslavia. En total, 22 estados miembros de la UE han reconocido la declaración unilateral de independencia de Kosovo, mientras que sólo cinco Estados miembros de la UE, al igual que la mayoría de países de la ONU, no lo ha hecho. A pesar de la división de opiniones en la UE, la Comisión Europea está presionando al gobierno serbio para que tome medidas hacia el reconocimiento de Kosovo. En octubre del 2011, la Comisión Europea anunció que estaba a favor de que se concediera el status de candidato a Serbia y Montenegro, pero, en el caso de Serbia, puso como condición para el inicio de las negociaciones la mejora de las relaciones entre Serbia y Kosovo. Por el contrario, la división de facto de Chipre no se resolvió antes de la entrada de Chipre en la UE, y los conflictos sobre el norte de Chipre son uno de los puntos conflictivos de las negociaciones de la UE con Turquía.

La iniciativa de la Asociación Oriental, que fue lanzada en el 2008 con un apoyo especial por parte de Polonia, tiene por objeto la apertura de los países de la región post-soviética al capital de Europa occidental y a persuadirles a adoptar las normas de la UE en las políticas económicas clave. Para los países de la UE, que tienen relaciones muy frías (o incluso tensas) con Rusia, la Asociación Oriental se concibe como un medio para reducir la influencia rusa en la región. Pero las políticas de asociación con el Este deben hacer frente también a contradicciones y conflictos. Ucrania y Bielorrusia son países clave de la iniciativa. La relación política entre la UE y los gobiernos de estos dos países está plagada de tensiones. La UE quiere que estos dos países - como

los demás países de la vecindad del este – se acerquen a la Unión. Para Polonia y los estados bálticos se trata de un objetivo estratégico de política exterior para reducir la dependencia de los dos países con respecto a Rusia. Sin embargo, existen fuertes reservas en relación a los gobiernos de Bielorrusia y Ucrania debido a sus tendencias autoritarias, especialmente en el caso de Bielorrusia. Los gobiernos de Bielorrusia y Ucrania siguen una política exterior 'multi-vectorial' entre la UE y Rusia, tratando de explotar la competencia entre la UE y Rusia en su propio beneficio. La industria pesada ucraniana que apoya el actual gobierno de Ucrania, tiene intereses económicos en la UE y quiere un mejor acceso a los mercados de la UE. Esta constelación se ha traducido en subidas y bajadas en las relaciones de la UE con Bielorrusia y con Ucrania. Después de la ola de represión que se desencadenó tras las últimas elecciones en Bielorrusia, la relación se ha vuelto tensa. Del mismo modo, después de que la ex primer ministra ucraniana, Julia Tymošenko fuese condenada a siete años de prisión en octubre del 2011, en lo que Catherine Ashton, la comisaria europea de Relaciones Exteriores, describe como un acto de "persecución por motivos políticos", es dudoso que se firme el acuerdo de asociación con Ucrania, cuyo núcleo consiste en un acuerdo de libre comercio. Por razones geopolíticas, sin embargo, algunos de los gobiernos de Europa del Este parecen estar dispuestos a firmar el acuerdo.

En la UE, las actitudes hacia la iniciativa de Asociación Oriental están condicionadas en gran medida por las actitudes hacia Rusia. Los puntos de vista sobre este tema son muy divergentes, y van desde el deseo de una asociación estratégica en los círculos de gobierno alemanes, hasta las reservas fundamentales de los Estados del Báltico.

### ***Recuadro 1: La política migratoria de la UE y la crisis económica***

Antes de la adhesión de los países del Este de Europa y la profundización de la crisis financiera de 2008, la política de inmigración en la UE se rigió principalmente por las consideraciones del mercado de trabajo como parte del proyecto de mercado único, el cual culminó en el derecho de libre circulación de ciudadanos de la UE y el tratado Schengen que elimina los controles fronterizos entre los países participantes. Sin embargo, los asuntos relacionados con nacionales de terceros países siempre habían sido tratados a nivel nacional y se regían por las leyes nacionales de los países de la UE. A los trabajadores migrantes no se les concedía un estatus legal, pero existía una gran demanda de los mismos como mano de obra barata en los sectores agrícola y de servicios, y el dumping salarial y las miserables condiciones de trabajo se generalizaron entre los trabajadores migrantes.

El levantamiento de países del Norte de África como Túnez, Libia y Egipto han puesto en primer plano, con gran crudeza la migración Sur-Norte. Durante décadas, los norteafricanos han estado buscando una vida mejor y suministrando mano de obra a los países del sur de Europa con escasez de mano de obra, en especial, trabajadores estacionales en agricultura. La elección de los destinos de los emigrantes del norte de África se rige principalmente por las antiguas relaciones coloniales (entre Argelia y

Francia, Marruecos y España, y Libia e Italia), así como por modelos anteriores de migración. Los inmigrantes de los países subsaharianos se desplazan por el norte de África hacia varios países de la UE en busca de una vida mejor.

Estos acontecimientos han dejado su huella en las políticas migratorias de la UE y, de manera más importante, en cómo los Estados miembros han enfocado el tema de la migración, tanto de los pertenecientes a la propia UE como la de terceros países. A nivel comunitario, la libertad de circulación dentro de la Unión Europea y el tratado de Schengen se combinaron con lo que se ha denominado la política de "Europa fortaleza" - levantando muros para contener el flujo de migración de fuera de la UE. Como parte de esta política, el control de los flujos migratorios se coordinó - y en cierta medida incluso se subcontrató- con los países del norte de África como Libia. Bajo el régimen de Gaddafi, la cooperación en materia de inmigración fue una de las condiciones del retorno de Libia a la arena internacional dominada por los países occidentales. La creación de campamentos de inmigrantes ilegales en el norte de África forma parte de la política de la UE de externalizar la gestión de la migración.

Las implicaciones de derechos humanos de una política de migración más rígida y "externalización", junto con la necesidad del trabajo de los inmigrantes y los serios problemas de trata de personas y contrabando, han conducido a la UE a diseñar una política migratoria más coherente, siguiendo las líneas de la de EE.UU. Dicha política se estableció en el *Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo*, adoptado por la UE en el 2008. El núcleo de dicha política se centra en la estabilización de la situación de los migrantes mediante el otorgamiento de permisos de residencia a largo plazo, y la integración y la facilitación de la migración a largo plazo por medio del desarrollo de un sistema de tarjeta de residencia permanente azul (similar a la Tarjeta Verde de los EE.UU.) Como parte de la nueva política, también se aplicó la legislación para la promoción de la migración estacional y para facilitar las transferencias de personal de una misma empresa. Sin embargo, un examen minucioso de estas iniciativas por los sindicatos, incluido el IG Metall de Alemania, la Confederación Europea de Sindicatos y organizaciones de derechos humanos, tales como la Asociación Europea para la Defensa de los Derechos Humanos, revelan que las medidas no cumplen sus objetivos, ya que discriminan entre las diferentes categorías de migrantes sobre la base de su formación, país de origen (de la UE o de terceros países), y el tipo de migración (temporal / estacional o a largo plazo). Esto se traduce en una mayor fragmentación del mercado de trabajo europeo en el que los trabajadores altamente cualificados de la UE o nacionales de terceros países con ingresos más altos serán privilegiados entre los inmigrantes.

Estas políticas se han combinado con medidas anti-inmigración, como el retorno de los inmigrantes, la cooperación con los funcionarios de inmigración del país de origen, y el endurecimiento del control de la migración irregular. También se ha diseñado una nueva estrategia política para combinar "migración, movilidad y seguridad" que conduciría inevitablemente a un mayor enfoque en términos de seguridad - "securitización" - de los temas de migración y a la marginación de los aspectos humanitarios y de mercado laboral. Se afirma que estas políticas ayudan a los inmigrantes legales y protegen a los migrantes potenciales al reducir el paso ilegal y el tráfico de personas. En realidad, una política europea de inmigración más restrictiva

unida a un amplio sentimiento anti-inmigrante, tienden a reforzarse mutuamente y promueven políticas de inmigración todavía más restrictivas a nivel nacional.

Estos acontecimientos han desplazado claramente la política de inmigración de la UE y de los Estados miembros hacia un mayor control, y han socavado los principios tradicionales de cohesión y solidaridad consagrados en muchas de las declaraciones de la UE.

La UE necesita de forma urgente una política de inmigración que combine la demanda de mano de obra con los derechos sociales, económicos y humanos de los inmigrantes. Debe ponerse fin, de una vez por todas, a la discriminación en el lugar de trabajo. Cuando se haya conseguido separar la migración de las cuestiones de seguridad tales como la delincuencia y el terrorismo, será más fácil tratar con los aspectos del mercado laboral de la migración y crear una cultura favorable a la inmigración en la que se puedan combinar reglas estrictas sobre migración (como las de los EE.UU.) con el respeto a los migrantes una vez que están en el país. Por razones humanitarias (e independientemente de su condición legal) debe eliminarse cualquier restricción a que las personas inmigrantes tengan acceso a los servicios públicos básicos como la salud y la educación. En el medio y largo plazo, debe intentarse avanzar hacia una política de inmigración común para toda la UE basada en la justicia internacional, la solidaridad y la integración de los inmigrantes, y basada en las mejores prácticas de las políticas nacionales de la UE sobre temas de admisión, naturalización, reunificación familiar y mercado laboral.

## **2.5 Comercio y políticas de desarrollo: el palo en lugar de la zanahoria**

La crisis financiera y económica mundial se ha visto acompañado por un cambio en el equilibrio de poder en la economía global. Esto puede verse claramente en las nuevas agendas geopolíticas de China, en África y, en menor medida, en América del Sur. Los llamados “nuevos donantes”, tienen una agenda explícita de acceso a las materias primas a cambio de financiar, de manera muy generosa, infraestructuras y otros proyectos. En contraste con los donantes tradicionales de la OCDE, China no vincula la concesión de su ayuda a condicionamientos políticos. Como consecuencia de ello, tanto la UE como los EE.UU. ven entrar en declive su influencia en África. La UE ha reaccionado intensificando la presión sobre los receptores de ayuda para que accedan a abrir su mercado sin restricciones a los bienes e inversiones de la UE. El documento de la Comisión *Trade, Growth and World Affairs* que se presentó en noviembre del 2010 es la secuela de su informe *Global Europe*, que vio la luz en el año 2006. En la nueva estrategia comercial, la Comisión Europea deja claro que tiene intención de seguir una agenda agresiva para abrir mercados y asegurar el acceso a las materias primas en interés de las empresas de la UE. Aunque el documento habla sin demasiada convicción de las negociaciones finales de la llamada Ronda Doha de la multilateral Organización Mundial del Comercio (OMC), el foco de la política comercial se inclina decisivamente hacia la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio con los principales socios comerciales.

Las negociaciones de la UE con los países de África, el Caribe y del Pacífico (ACP) han avanzado muy poco hacia la conclusión de Acuerdos de Asociación Económica (AAE), y la Comisión ha tomado medidas que incrementan la presión sobre los países africanos para que firmen dichos acuerdos. La Comisión ha anunciado que va a eliminar una regulación de acceso especial para los países ACP a finales de 2013, y, también, que está implementando una reforma paralela del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Con el SGP, los países menos desarrollados reciben un trato arancelario preferencial unilateral por parte la UE, pero dado que la mayoría de los países ACP de África han recibido trato preferencial del SGP, son bastante limitados los incentivos para que puedan entrar en acuerdos de asociación económica (AAE) que significarían la exigencia de mayores compromisos de liberalización del comercio y la inversión. Hasta el momento, 23 países de África, entre ellos Zambia, Nigeria y Senegal, se han negado a firmar acuerdos de asociación económica. La UE está utilizando la reforma del SGP como moneda de cambio adicional para presionar a los países africanos a firmar acuerdos de asociación económica. Antes de perder el acceso al mercado de la UE en términos que les puedan resultar beneficiosos, algunos países africanos vulnerables no tendrá más remedio que aceptar finalmente un acuerdo AAE con la UE. Sin embargo, la situación geopolítica y económica ha cambiado en los últimos años y los países más fuertes de África que se han beneficiado del aumento de los precios de los productos básicos o de relaciones privilegiadas con China, podría simplemente alejarse de las negociaciones.

Las políticas de la UE de comercio y desarrollo con los países euromediterráneos se centraron en los últimos 10 años, de manera similar, en un programa de liberalización unilateral. Las negociaciones sobre la liberalización de los servicios de inversión con Marruecos, Egipto, Túnez e Israel se iniciaron en el año 2008. Los acontecimientos revolucionarios del año 2011 en Egipto, Túnez y otros países de la región, que por lo menos en parte están motivados por el rechazo generalizado al modelo económico imperante, son una clara indicación de que las políticas comerciales y de desarrollo de la UE deberían reconsiderarse seriamente.

Una acción inadecuada e insuficiente: el ejemplo de la Política Agrícola Común.

Existe un grave desequilibrio entre los objetivos declarados de la UE, y las políticas que lleva a cabo realmente. En algún lugar de la masa de documentos publicados por la Unión Europea es posible encontrar una referencia a una amplia gama de objetivos. Algunos de ellos son problemáticos, pero otros son deseables y están bien argumentados, aunque a veces están integrados en estrategias generales más problemáticas. Una característica central de las vigentes estrategias destructivas de la UE es su excesiva orientación hacia el fomento la competitividad. Esto no sólo es destructivo para el papel potencialmente positivo de Europa en el mundo, sino que también pervierte el funcionamiento de las políticas en el interior de la UE. En toda la UE debería desarrollarse un conjunto de políticas directas, explícitas y transparentes

que asumieran como base explícita y vinculante los imperativos del desarrollo sostenible, en lugar de la actual estructura de instrumentos opacos que se supone actúan indirectamente a través de los mecanismos de mercado.

En el ámbito mundial, la UE es casi tan conspicua como los EE.UU al anticipar la dimensión militar en su estrategia energética y de materias primas. Se han apropiado, erróneamente, del concepto militar de "seguridad" para designar una forma ilusoria de dependencia de algunas materias primas y fuentes de energía en el mercado mundial. La estrategia de la UE de desarrollo sostenible que ni siquiera menciona las principales áreas de actuación, como el comercio exterior, la política monetaria y la política agrícola común, constituye en gran medida un ejemplo de una política de escaparate, y fracasa completamente en reconocer el impacto destructivo de la economía europea integrada.

Los problemas, de nuevo, quedan perfectamente ilustrados con el ejemplo de la política agrícola común (PAC). (Casi) todas las partes involucradas reconocen la necesidad urgente de una reforma profunda. Sin embargo, las propuestas de la Comisión para reformular la PAC vacían el gran debate político previo necesario sobre los objetivos de la política agrícola, y cómo deben ser alcanzados.

El nuevo informe de la Comisión sobre política agrícola da un paso importante hacia una concepción sostenible de la agricultura.<sup>39</sup> Se reconoce la importancia de la mano de obra agrícola y, como parte de su concepto de producción agrícola ecológica, se propone como fundamental para el desarrollo rural la categoría de los agricultores en activo. La propuesta de integrar el trabajo agrícola en el cálculo de las primas a pagar a los productores significa, finalmente, que se reconoce la agricultura como una fuente potencial de empleo digno. Sin embargo, este enfoque no se aplica de manera consistente, por lo que no se propone vincular todos los pagos devengados por las normas de la PAC a este tipo de contribución social activa. Definir los agricultores en activo como los sujetos a los que van destinados los subsidios europeos tendría un efecto muy beneficioso para excluir de los pagos de la UE a las grandes corporaciones que intervienen en la producción y distribución de los alimentos.

La inclusión de objetivos ambientales como característica importante de la política agrícola debería ser una palanca poderosa para promover los cambios necesarios para desarrollar la sostenibilidad en este sector. Sin embargo, no basta con la promesa de vincular los subsidios agrícolas europeos a las dimensiones ecológicas y sociales del rendimiento agrario. El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo tendrán que complementar la propuesta de la Comisión para asegurar que parte de una estrategia coherente y global de desarrollo sostenible. Esto debe reconocer la necesidad de que los países en desarrollo alcancen un modelo sostenible de desarrollo rural, y estén en condiciones de garantizar el derecho a la alimentación. Para ello es necesario poner fin

---

<sup>39</sup> Comisión Europea, *The Common Agricultural Policy after 2013*, 12 octubre 2011.

a las prácticas de competencia desleal por parte del sector agrario de la UE, y reorientar los recursos europeos para la cooperación al desarrollo con los países del Sur Global consiguiendo, al mismo tiempo, un desarrollo regional sostenible (y empleo) en Europa.

### **3 Fortalecimiento de la democracia y la justicia social en Europa**

#### **3.1 Alternativas financieras y fiscales**

El mercado de deuda pública de la zona euro se ha desestabilizado con las ventas masivas de bonos de determinados países realizadas por inversores privados. Con el fin de romper el ciclo de ventas y caída de precios, el BCE debe actuar como prestamista de último recurso. En lugar de la intervención limitada y reticente que ha practicado hasta la fecha, el BCE debería anunciar que utilizará todos los recursos necesarios para garantizar que los precios de los bonos no caerán por debajo de cierto nivel. Una característica clave de la función de prestamista de última instancia es que, siempre que quede claro que el banco central está dispuesto a intervenir en la escala necesaria, se puede frenar cualquier ola de pánico vendedor.<sup>40</sup> Al mismo tiempo, deberían ponerse en marcha iniciativas importantes para frenar el poder del sistema financiero y sentar las bases para una recuperación sostenible.

#### **La reducción del sector financiero**

- La gran expansión en el tamaño y la influencia del sector financiero en las últimas tres décadas debe ser invertida de forma radical. Las instituciones financieras se han apropiado de una parte creciente de la renta nacional y, tras un corto intervalo, han vuelto a pagar enormes bonos; no han conseguido suministrar, de manera significativa, la financiación necesaria para contribuir a la creación de buenos empleos; y al crear una superestructura masiva de derivados y otros valores complejos, han generado la masiva inestabilidad que, sólo tres años después de la crisis financiera en 2008, vuelve a amenazar el futuro de la economía europea.
- Deben separarse la banca comercial y la de inversión. Los bancos comerciales deben garantizar la provisión de financiación a los hogares para los principales gastos, y a las empresas para proyectos de inversión social y ambiental. Debe fomentarse de forma activa la expansión de los bancos cooperativos, municipales y otras entidades públicas y sin ánimo de lucro. Deberían establecerse límites estrictos sobre el tamaño de los bancos comerciales privados y disposiciones claras para que puedan quebrar sin poner en peligro la estabilidad del sistema financiero. La regulación de los bancos comerciales

---

<sup>40</sup> Ver la importante declaración al respecto de Paul de Grauwe, 'Only a more active ECB can solve the euro crisis', *CEPS Policy Brief*, No. 250, Agosto 2011.

debe incluir controles directos sobre la expansión del crédito, ya que si se limita exclusivamente al incremento de las reservas se refuerza la dependencia de los bancos de los mercados financieros.

- Debe limitarse con firmeza el ámbito de los bancos de inversión, los fondos de cobertura, los fondos de capital privado y el resto de las llamadas “instituciones bancarias en la sombra”. No se les debe autorizar que operen con dinero prestado, y todas sus actividades deben estar abiertas al escrutinio público.
- La mayoría de los derivados no contribuyen a la estabilidad macroeconómica. Han dado lugar a una superestructura masiva de instrumentos que generan beneficios para las instituciones financieras y que, si bien podría parecer que proporcionan cobertura para determinados riesgos específicos, han contribuido de hecho a un mayor incremento del riesgo sistémico. Por tanto, deben establecerse normas y un estricto control sobre los derivados, y los inversores financieros deberían tener que asumir (sin poder eludirlo) el riesgo de quiebra -igual que con los credit default swaps- para que no puedan lograr una mayor concentración del riesgo sistémico.
- Todos los valores deben negociarse en plataformas públicas normalizadas y debe aprobarse un impuesto sobre transacciones financieras que las grave. Debería crearse una agencia pública europea de evaluación.

#### Hacia una deuda sostenible

- El nivel actual de deuda pública, y en particular la de Grecia, no se puede pagar y por lo tanto, tendrá que ser cancelada. Pero en lugar de que la cancelación afecte de manera indiscriminada a todas las instituciones financieras, incluidos los fondos de pensiones de los empleados, deben ponerse en práctica Auditorías sobre la Deuda, como ya se hizo originariamente en Ecuador, Dichas Auditorías sobre la deuda constituyen un medio innovador de promover un debate abierto sobre qué partes de la deuda pública son legítimas y cuáles otras deben ser eliminadas. También se puede determinar qué instituciones, como los fondos de garantía (hedge funds) que hayan adoptado posiciones altamente especulativas en instrumentos de deuda del gobierno, deben soportar el peso de la cancelación de la deuda.
- En todos los Estados miembros con altos niveles de deuda pública puede conseguirse reducir su cuantía mediante una transferencia significativa de riqueza de los ricos a través del impuesto sobre el patrimonio.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> En setiembre del 2011, la riqueza neta de los hogares de la zona euro ascendió a 39,3 billones de euros (BCE, Boletín Mensual, p. S32), lo que equivale al 420% del PIB de la zona, estando la mayor

- Los países de la eurozona deberían eliminar la posibilidad de especular en contra de los bonos de los Estados miembros más débiles mediante la emisión de los llamados Eurobonos. Los países de la zona euro debería ser capaces de convertir la deuda pública en bonos comunes, quizás hasta un cierto límite, y garantizarla de forma conjunta por parte de todos los países. No sería necesaria una emisión neta de bonos, sino más bien un cambio en la forma de tenencia de dichos bonos. Como resultado de la incertidumbre actual, enormes sumas de dinero han corrido hacia los bonos del gobierno alemán, bajando su tipo de interés por debajo del 2%, el más bajo en 60 años. El Eurobono común aseguraría que los beneficios de los bajos tipos de interés se comparten entre todos los países de la zona euro, eliminando con ello uno de los principales problemas a los que deben hacer frente varios Estados miembros periféricos.

### **Una política europea para una recuperación sostenible**

La política monetaria común debe ser complementada por una política fiscal común. Esto debe basarse en un presupuesto europeo de al menos 5% del PIB, y una coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. El objetivo de la política fiscal común debe ser la de promover el pleno empleo con un buen trabajo. La política actual de imponer la austeridad en Grecia y otros Estados miembros como condición para recibir ayuda financiera es socialmente injusta y, sólo conduce a los países hacia recesiones más profundas, con lo que los gobiernos de estos países tendrán mayores dificultades para reducir su déficit. La austeridad también alimenta la presión deflacionaria a la que debe hacer frente Europa en su conjunto. El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad que lo sustituirá en el 2013 debería proporcionar a los gobiernos que tienen un déficit primario el financiamiento necesario para reanudar el crecimiento. Al mismo tiempo, los países con fuertes posiciones fiscales y de cuenta corriente deberían reforzar su demanda interna de manera que el ajuste no recaiga por completo en los países con déficit.

- Es necesario un fuerte programa de inversiones públicas para contrarrestar el peligro de una nueva recesión. Estas inversiones deberían ser parte de una estrategia a largo plazo para promover la solidaridad social y la sostenibilidad medioambiental, y deberían iniciarse a nivel europeo y de los estados, incluyendo, en particular, un ambicioso plan de promoción de inversiones en los países más afectados por la crisis. La financiación para este tipo de programas podría basarse en un refuerzo del papel del Banco Europeo de

---

parte del mismo, presumiblemente, en manos de los hogares más ricos. En comparación, la deuda total del gobierno en la zona euro en el 2010 fue igual al 85% del PIB (p. S57).

Inversiones, que ya está facultado para emitir bonos para financiar sus actividades.<sup>42</sup>

- En lugar de estar constantemente presionando por recortes en el gasto, los gobiernos deben aumentar los recursos para la inversión pública mediante el cambio de la tendencia a la reducción a largo plazo de los impuestos sobre los mayores ingresos. Los grandes ingresos (por ejemplo, más de € 250.000 al año) deben estar sometidos a una alta tasa marginal (tal vez 75%). Debe abolirse el tipo único en los países en que se introdujo, y reemplazarlo por un sistema de impuestos progresivo. Además, la UE debe establecer un porcentaje mínimo del impuesto de sociedades para evitar la competencia fiscal entre Estados miembros.
- Las enmiendas constitucionales que prohíben incurrir en déficit a los gobiernos (el llamado 'freno de deuda' o 'la regla de oro') y que se aprobaron por primera vez en Alemania --pero que ya se han impuesto en otros países que tratan de congraciarse con Berlín-- son peligrosamente restrictivas. La propuesta responde a un error muy común que pretende comparar el presupuesto del Gobierno con el de un hogar privado<sup>43</sup>. También implica considerar aisladamente el equilibrio del sector público al margen de los balances financieros del sector privado y del sector exterior. Si disminuye la inversión privada o el consumo, como en la reciente recesión, el déficit del Estado se elevará. En una economía capitalista, la inversión privada es altamente volátil y la estabilidad macroeconómica requiere que el sector público siga una política presupuestaria activa.

### **Salarios y empleo**

La política monetaria y fiscal común debe complementarse con una política salarial coordinada. Un objetivo central de esta política debe ser revertir la tendencia generalizada en la UE (como en EE.UU.) a la progresiva disminución de la participación de los salarios en la renta nacional. En cada Estado miembro, los salarios deben aumentar al menos en línea con la productividad nacional más un objetivo acordado en base a la inflación. Dado que la productividad en general ha ido aumentando más rápidamente en los Estados miembros con niveles de ingresos más bajos, esto implica

---

<sup>42</sup> Ver las propuestas de Stuart Holland, "Bonos de la Unión, eurobonos y un New Deal para Europa», de julio del 2011. Sus propuestas distinguen entre la conversión de los actuales bonos nacionales a Eurobonos para fines de estabilización, lo cual no implicaría una emisión neta de nuevos bonos, y la emisión de nuevos bonos para financiar inversiones, lo cual implicaría una emisión neta de bonos nuevos.

<sup>43</sup> Según el tratamiento de la contabilidad nacional, el balance del gobierno (impuestos *minus* gasto) debe ser igual al balance del sector privado (inversiones *minus* ahorro) más el balance del sector exterior (exportaciones *minus* importaciones).

que los salarios deberían empezar a converger con las de los estados de ingresos más altos.

- Para eliminar los desequilibrios que se han acumulado en la última década, el ajuste no debe imponerse sólo en los países en los que los costes salariales unitarios han aumentado más que la media de la eurozona. Por el contrario, la mayor parte del ajuste la deberían asumir los países en los que los costes salariales unitarios han aumentado por debajo de la media de la eurozona. Esto se aplica en particular a Alemania, donde los costes salariales unitarios se mantuvieron prácticamente estancados entre la introducción del euro en 1999 y el estallido de la crisis en el 2007, y que, por tanto, ni siquiera se ajustan al objetivo de inflación del 2% del BCE, objetivo que es en todo caso, excesivamente restrictivo. Con el fin de compensar la ventaja comercial que consiguió Alemania con respecto a otros países de la zona euro mediante su estrategia mercantilista, por un cierto número de años, los salarios en Alemania deberían aumentar a un ritmo mayor que la suma del crecimiento de la productividad más el objetivo de inflación. También deben incrementarse los salarios de los trabajadores de las filiales de empresas alemanas localizadas en Polonia, Eslovaquia y otros países de Europa Central, para aliviar la presión a la baja sobre los salarios de los trabajadores en Alemania.
- La reducción de la jornada normal de trabajo a 30 horas a la semana sigue siendo un objetivo estratégico importante para una política económica progresista. En el corto plazo, se trata de un componente clave de una estrategia progresiva para asegurar el pleno empleo (las posibilidades están especialmente indicadas por la manera cómo la reducción de la jornada de trabajo ayudó a estabilizar el empleo en Alemania durante la reciente crisis). A largo plazo, menos horas de trabajo es una característica central para construir una sociedad en la que la vida no esté dominada por el trabajo asalariado, para que se cree ocio real y mejoren las condiciones en las que los hogares puedan superar la división del trabajo en base al género, en especial por lo que se refiere al cuidado de los niños.

### **3.2 Se necesitan urgentemente políticas alternativas a la austeridad**

El carácter global de las políticas de austeridad de la UE/FMI significa que otras políticas alternativas son una necesidad urgente. En la discusión de políticas alternativas es preciso tener un enfoque a dos niveles, (i) uno centrado en el "sistema tradicional de la política social", se refiere principalmente a las transferencias financieras y a la provisión de determinados subsidios sociales, atención a la salud, apoyo a las personas jubiladas, etc y (ii) un enfoque más amplio desde una perspectiva socio-económica, abordando los diversos aspectos fundamentales y estructurales del

sistema capitalista en la actualidad. Por último, es importante considerar las siguientes propuestas como elementos de un todo integrado.

En el centro de los cambios necesarios debe estar un sector público reforzado y que rinda cuentas de su gestión. Los acontecimientos pasados han demostrado claramente que las políticas de privatización han sido contraproducentes. El sector de la salud se ha convertido en un sistema de dos tercios, que excluye completamente a ciertos sectores de la población. Por ejemplo, en Irlanda, el 22% de la población no está cubierta por ningún tipo de seguro de salud, ni público ni privado, y que por tanto depende de los servicios de emergencia básicos.<sup>44</sup> De manera similar, los servicios de transporte y comunicación han dejado de cumplir su función pública de unir a regiones distantes, mientras que las infraestructuras inadecuadas a menudo ponen en peligro la seguridad pública. Es de importancia inmediata que se restablezca el papel de los servicios públicos con el fin de asegurar:

- Servicios de atención sanitaria adecuada para todos, incluyendo un número creciente de personas que se están quedando completamente fuera del sistema y a quienes sólo tienen un seguro social marginal. Donde no existe, debe introducirse el seguro obligatorio, y se deben establecer disposiciones para los trabajadores independientes (freelancers) o para las personas que tienen empleo precario y no pueden pagar las contribuciones.
- Guarderías de alta calidad desde una edad temprana que deben proporcionar también servicios educativos ya que, como es bien sabido, las bases para una mejor cualificación laboral se establecen en los primeros años de preescolar.
- Apoyo financiero a las familias que lo necesiten, con lo que se contribuirá también a fortalecer la demanda interna.

La división del trabajo centro-periferia comentada en apartados anteriores significa que las políticas regionales tienen que transformarse de forma radical. Se ha demostrado el error de las estrategias de bajos salarios destinadas, supuestamente, a incrementar la competitividad de las regiones menos desarrolladas. La recuperación y el desarrollo deben basarse en promover la implementación de tecnología moderna y el establecimiento de sectores de producción de tecnología avanzada. La UE ha tenido en el pasado, aunque fuera de forma parcial, un marco eficaz con los fondos regionales, pero bajo la influencia de la Agenda de Lisboa, que asumía el efecto “goteo” (trickle-down-effect) de las regiones ricas a las regiones pobres, se redujeron los Fondos Estructurales para el período 2007-2013. Debe revertirse esta tendencia ampliando además los fondos de manera substancial, con lo que también se contribuiría a la deseable ampliación del presupuesto de la UE. La principal prioridad

---

<sup>44</sup> CSO, Health Status and Health Service Utilisation, Quarterly National Household Survey, 31 Agosto del 2010.

de los Fondos Estructurales debe ser promover los sectores económicos productivos avanzados, en lugar de ofrecer apoyo social a las áreas en declive.

Con el fin de mejorar la balanza comercial de los Estados miembros deficitarios, es necesario mirar más allá del incremento de las exportaciones. También es necesario encontrar una forma de sustitución de importaciones, por ejemplo mediante la ampliación de fuentes de energía renovables para sustituir importaciones de petróleo, o contratar ingenieros cualificados con el fin de evitar la necesidad de importar servicios técnicos complejos. Este tipo de estrategias requieren tiempo (es probable que se necesiten 40 años para la región del Ruhr y al menos 30 años en el este de Alemania) y apoyo público. Pero son este tipo de medidas, en lugar de austeridad, las que permiten crear las bases para una recuperación económica sostenible.

Las empresas de economía social también pueden hacer una contribución importante a la lucha contra el impacto de la actual crisis económica y social. En este sentido, debemos destacar dos características. En primer lugar, las cooperativas no deben verse sólo como una solución provisional, que llenan un vacío con el apoyo de medidas legales o fiscales temporales, con un alivio temporal de la presión del mercado. En su lugar, se les debe estimular como iniciativas que a largo plazo pueden satisfacer una amplia gama de objetivos, en vez de pretender únicamente la maximización del beneficio, en el sentido de las empresas tradicionales. En segundo lugar, las cooperativas son organizaciones integradoras, y este es uno de los motivos por los que pueden cumplir una amplia gama de objetivos:

- Pueden integrar diferentes objetivos empresariales, tales como la provisión de bienes y servicios, integración social y conservación del medio ambiente;
- Puede reunir diferentes etapas de la producción, desde la generación de materias primas hasta la elaboración, fabricación, distribución, intercambio y consumo;
- Pueden estimular la producción y el consumo local;
- Puede definir su gama de productos y servicios sobre la base de la utilidad de los productos, en lugar de su valor como símbolo de estatus, como es el caso de "las marcas de diseño", lo cual constituye una característica importante de cambio hacia un modelo sostenible de desarrollo socio-económico.

Tales alternativas a las "estrategias de privatización rentables", requieren una estricta reorientación de la responsabilidad pública. El Congreso de Sindicatos de Irlanda propuso una redefinición de la responsabilidad pública. En lugar de reducir el papel del sector público al de establecimiento de marcos, es decir, al papel de coordinación, control y supervisión, dejando la ejecución a la empresa privada (como en las asociaciones público-privadas), propusieron que hubiera un compromiso importante para promover la participación pública de la ciudadanía (lo que podríamos llamar asociación "público-ciudadana").

En el ámbito de la política laboral, la flexiguridad ha conducido a un incremento de la inseguridad del empleo y a la privatización del riesgo, así como a una restricción de los derechos de los trabajadores. También está en juego la "privatización de los derechos" y no sólo por la erosión de la negociación colectiva. A diferencia de lo que está pasando en Irlanda y otros países de la periferia como resultado de las políticas de la UE, deben restablecerse y respetarse los derechos de los sindicatos. También es importante garantizar que las empresas no puedan utilizar el argumento de la presión competitiva de otras partes de la UE para presionar a la baja los salarios, o deteriorar las condiciones de trabajo. La legislación debe poderse aplicar, en cada caso, a las empresas de la UE y de fuera de la UE que deseen invertir en alguno de los estados miembros. La UE también debe desarrollar y coordinar una política que asegure los salarios mínimos en los Estados miembros, y asegurarse de que las regulaciones de seguridad y salud se aplican de forma estricta –lo cual tiene la ventaja adicional de reducir los costos de la atención sanitaria.

### **3.3 Reforzar el desarrollo interno autónomo de los países socios**

La filosofía subyacente a la política de ampliación y vecindad de la UE tiene que cambiar. El enfoque actual de la UE basado en el libre comercio sólo ha consolidado las asimetrías existentes. El objetivo debería ser reducir las asimetrías, y para ello es necesario que los tratados y las formas de cooperación se basen en principios asimétricos con el fin de favorecer a los países socios. Tanto las políticas de adhesión como de vecindad deben basarse en el reconocimiento de que las estrategias neoliberales han fracasado y, deben substituirse por el objetivo de crear espacios de políticas económicas que faciliten las estrategias de desarrollo industrial.

La reindustrialización es de particular urgencia en la región post-yugoslava. Sin embargo, las condiciones económicas y políticas no son favorables para el desarrollo industrial, ya que durante los años de guerra, surgió un pequeño estrato de 'tajkuni', es decir, grupos empresariales dominantes a nivel local con conexiones políticas muy buenas, especialmente activos en los servicios, con una clara preferencia por la explotación de posiciones de monopolio. Dentro de la UE, cabe esperar una resistencia a la estrategia de industrialización de los países por parte de las empresas orientadas a la exportación en los países centrales y por parte de los gobiernos del grupo neo-mercantilista entorno de Alemania. Contrariamente a la práctica existente en la UE, debe estimularse a los países candidatos a la adhesión para que conserven la opción de controlar los flujos de capital con el fin de poder reducir la inestabilidad cambiaria y evitar la apreciación de sus monedas. Durante un tiempo, deberían tener también la opción de devaluar su moneda, ya que es un instrumento de política que puede jugar un papel importante en la protección de los sectores productivos más débiles mientras se están fortaleciendo.

La relación con los vecinos del este y del sur no debería basarse en acuerdos de libre comercio, sino en la cooperación sectorial, cultural y política en condiciones mutuamente ventajosas. Debe acabar el doble rasero en materia de democratización, tan evidente en la política europea hacia África del Norte y Europa del Este. La relajación y eliminación gradual de las actuales medidas restrictivas de visado ha sido una demanda tanto de los países vecinos del Este como del Sur, y estaría bien aceptar dicha petición porque con ello se demostraría a los ciudadanos de esos países que son bienvenidos en la UE.

Los cambios básicos necesarios en la ampliación y las políticas de vecindad pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Para abordar y corregir las asimetrías existentes entre la UE y los países vecinos, los acuerdos institucionales deberían ser asimétricos, es decir, a favor de los países periféricos. Esto significa, en particular, un enfoque radicalmente nuevo de los Acuerdos de Asociación como principal instrumento contractual que rige las relaciones con estos países
- Deben abandonarse los acuerdos de libre comercio por enfoques sectoriales diferenciados. Deben concederse regimenes transitorios muy largos a los países candidatos en determinadas áreas especialmente sensibles.
- Los países periféricos deben conservar la capacidad de establecer políticas que les permitan el fortalecimiento de sus estructuras productivas. La ayuda financiera de la UE a estos países debe orientarse hacia la promoción de su desarrollo industrial.

### **3.4 La responsabilidad respecto a las políticas de comercio y desarrollo**

La UE no ha conseguido sacar las enseñanzas pertinentes de la crisis financiera y económica. En vez de estimular la demanda interna, su política se basa en la creencia de que el crecimiento debe venir de una mayor dependencia de las exportaciones. Como resultado, se adhiere tercamente a la estrategia externa centrada principalmente en la búsqueda de objetivos mercantilistas. Las políticas de la UE se niegan a asumir cualquier tipo de responsabilidad en la gestión macroeconómica global. En cambio, la UE parece poner sus esperanzas en las economías emergentes como fuerza impulsora de la economía global. Con ello complementa el enfoque predominante de los países con superávit de la UE, como Alemania, Finlandia, Países Bajos o Austria, que se niegan a abandonar sus estrategias de crecimiento basadas en sus exportaciones, en favor de una expansión de la demanda interna. Esto no sólo amenaza la existencia misma de la Unión Monetaria, sino que también socava la reputación de la UE como una fuerza de cooperación en las relaciones internacionales.

La UE debería adoptar un enfoque que aborde las asimetrías existentes entre países permitiendo un enfoque más diferenciado, equilibrando sus intereses comerciales

con la necesidad de salvaguardar el espacio de las políticas de sus socios, y utilizando las políticas de desarrollo para apoyar estrategias de desarrollo económico de base democrática. Las principales características del enfoque son las siguientes:

- Los estados deben adoptar una política macroeconómica expansiva que conduzca a un aumento moderado de bienes importados, de forma que represente una contribución positiva a la demanda global.
- El modelo predominante de la OMC-Plus acuerdos bilaterales de libre comercio debe abandonarse para permitir un enfoque diferenciado que tenga en cuenta las asimetrías entre países y que apoye la capacidad de políticas autónomas de los países socios. Deben eliminarse los subsidios agrícolas que distorsionan el comercio en la UE, así como las exigencias de liberalización de los servicios públicos en los países socios.
- Deben reorientarse las políticas de desarrollo, especialmente en relación a las economías (del Norte) de África, con el fin de apoyar la construcción de economías locales diversificadas. En los países ricos en recursos naturales, la UE debería intentar evitar fenómenos como la “enfermedad holandesa” y contribuir a la promoción de la modernización industrial y la diversificación económica.
- Debe fomentarse la capacidad de la actuación pública en los países menos adelantados (PMA) para apoyar administraciones fiscales efectivas que contribuyan a políticas fiscales equitativas y sostenibles.

***Recuadro 2: la fiscalidad importa. ¿la UE como modelo para los países menos desarrollados?***

Aunque la relación entre los países menos desarrollados (PMD) y la UE dista mucho de no haber presentado problemas – el legado colonial, las desigualdades en el comercio, la dependencia, el endeudamiento crónico, etc.- la prosperidad económica, la estabilidad política y la integración intensiva y extensiva de los estados europeos han continuado siendo considerados como logros admirables y merecedores, parcialmente, de imitación. La severidad de la reciente crisis económica de Europa ha generado, desde luego, dudas en algunas de las virtudes económicas de la región a ojos de los observadores de los PMD, pero Europa continua ejerciendo muy considerable influencia en el proceso de la modernización de los PMD, tanto directamente, a través de programas de asesoría de asistencia material, como indirectamente, a través de las operaciones internacionales de las empresas europeas. Mas recientemente, junto con los Acuerdos de Participación Económica con los países de Africa, el Caribe y el Pacifico (ACP), la UE ha proporcionado orientaciones parciales en relación con la ‘gobernanza económica’, en particular en el ámbito de la fiscalidad. En abril de 2010 la Comisión Europea publicó una comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité europeo Económico y Social titulado ‘Impuestos y

*desarrollo: Cooperando con los países en desarrollo para promover Buena gobernanza en asuntos de impuestos'* con el objetivo de ayudar a construir 'sistemas de impuestos efectivos, eficientes, justos y sostenibles' en los países menos desarrollados.<sup>45</sup>

La centralidad de un sistema fiscal bien provisto de recursos para el éxito de la modernización económica y social y para reducir las desigualdades de ingresos es indudable. Los países avanzados están todos caracterizados por una fuerte capacidad recaudatoria y por alta presión fiscal en relación al PIB. La liberalización del comercio promovida por la UE y otros países dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha generado problemas muy serios para muchos PMD que hasta ahora se habían basado fuertemente en los derechos de aduanas como una fuente de ingresos del estado. La UE, junto con el FMI, ha propuesto la introducción del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) – impuestos indirectos sobre los bienes y servicios comercializados- como un sustituto de los derechos de aduanas; sin embargo, los impuestos indirectos tiende a aumentar las desigualdades de ingresos: tiene un efecto regresivo en lugar de progresivo, especialmente si los bienes básicos no están exentos, porque las familias más pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos totales en consumo y ahorran menos. Una solución más efectiva a largo plazo tanto para la modernización fiscal como para la justicia social, consiste en el establecimiento de un sistema eficiente y justo de impuestos directos progresivos, en el que el tipo de imposición crece en proporción con el nivel de renta. Se puede argumentar que en este área de impuestos directos la UE y sus estados miembros son ejemplos muy pobres tanto en principios como en la práctica. En primer lugar, las características progresivas de los sistemas fiscales de los estados miembros de la UE se han erosionado por el consenso neoliberal referente a la necesidad de reducir los tipos marginales del impuesto sobre la renta y el impuesto de sociedades, así como por la creciente y peligrosa competencia entre los estados de la UE por la inversión interna utilizando las disminuciones de impuestos como estímulos. Esta competencia impositiva se ha acelerado con la ampliación, durante la cual la Comisión no estableció estándares mínimos tanto para tipos de impuestos sobre la renta y sociedades, ni fijó reglas para definir la 'base impositiva' a nivel nacional ni entre los países; el tolerar regímenes de tipos impositivos 'únicos' en siete de los diez países de la Europa Central y del Este y disminuir tipos de impuestos más bajos en los países en transición ha debilitado la posibilidad de estos estados de promover la modernización del país de acuerdo a sus prioridades y, sobre todo, el poder financiar programas efectivos de gestión de la crisis. En consecuencia, todos los estados de la UE, pero en particular los nuevos estados miembros han tenido que apoyarse de forma creciente en impuestos indirectos regresivos para financiar sus operaciones, lo que, a su vez, ha disminuído su capacidad para compensar la creciente desigualdad de las rentas que proporciona el mercado por medio de la redistribución por el estado, con el resultado que la distribución del ingreso neto disponible es sustancialmente menos equitativo en la mayoría de los estados de la UE.

Por lo tanto, la práctica de la UE presenta un modelo muy falso para que lo copien los países menos desarrollados. Sobre todo, el fracaso en lograr un sistema común y

---

<sup>45</sup> European Commission, *Tax and Development: Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters*, COM (2010) 163 final, 2010.

equitativo para la imposición a los beneficios empresariales ha permitido a las empresas internacionales el continuar abusando de la fiscalidad de los estados individuales, y en particular, de empeorar los flujos de ingresos de los países en desarrollo. La falta de transparencia de las prácticas contables de las empresas transnacionales (ETN), en particular la amplia utilización (fraudulenta) de los precios de transferencia, ha negado ingresos vitales a aquellos PMD con autoridades fiscales más débiles y niveles menores de cumplimiento [de las obligaciones fiscales]. Asimismo, el uso de jurisdicciones secretas (paraísos fiscales) por las ETN y algunas élites de los PMD para evitar sus obligaciones fiscales ha sido identificado como una amenaza fundamental al desarrollo potencial de los estados más pobres. [La asociación] Global Financial Integrity señala en su informe actualizado '*Flujos financieros ilícitos de los países en desarrollo*' que, de acuerdo con sus estimaciones, estos flujos 'han aumentado de 1,26 a 1,44 trillones<sup>46</sup> de dólares USA en 2008 y que, como media, los países en desarrollo han perdido entre 725 a 810 billones de dólares USA por año en los nueve años del periodo 2000-2008'.<sup>47</sup> Christian Aid, en su informe de 2008 '*La muerte y los impuestos*' estimó que la pérdida anual a las haciendas públicas a través de los precios de transferencia falsos' era de 160 billones \$ que es considerablemente más que los 122 billones de \$ recibidos como ayuda por los países en desarrollo<sup>48</sup> en 2008.<sup>49</sup> La continua tolerancia por la UE de la evasión fiscal y la canalización entre el 60-70% de todos los flujos de comercio e inversión a través de los paraísos fiscales constituye el mayor obstáculo al establecimiento de la salud fiscal en los PMD. Es urgente apoyar los esfuerzos del Tax Justice Network (Red de justicia fiscal) y de otras organizaciones para introducir la información país por país de los ingresos totales y los beneficios de las corporaciones (ETN) como una precondition para promover sistemas fiscales efectivos y justos en los PMD y en el resto del mundo.

### 3.5 El desarrollo sostenible y de la Política Agrícola Común

En lugar de la obsesión neo-mercantilista por la "competitividad" que domina la actual política de la UE, son necesarias formas de regulación que garanticen que los objetivos económicos, sociales, ecológicos y políticos se imponen sobre el funcionamiento espontáneo y no regulado del mercado. Esto puede no ser una posibilidad inmediata, concreta, dada la situación política e institucional en la UE, pero es importante que las políticas que se adopten no sean unilaterales y aisladas, sino que formen parte de una

---

<sup>46</sup> En este texto, tanto 'trillones', como 'billones' han de entenderse en su acepción anglo-sajona, es decir: billones de España, por trillones y miles de millones de España por billones. Nota de las traductoras.

<sup>47</sup> Dev Kar & Karly Curcio, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000-2009*, Washington, 2011, p. vii.; [www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi\\_iff\\_update\\_report-web.pdf](http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi_iff_update_report-web.pdf)

<sup>48</sup> Christian Aid, *Death and Taxes. The True Toll of Tax-Dodging*, London, 2008, p. 49.

<sup>49</sup> Jens Martens & Wolfgang Obenland, *UmSteuern. Folgen von Kapitalflucht und Steuerhinterziehung für die Länder des Südens – und was dagegen zu tun ist*, Misereor, Global Policy Forum Europe, Terre des Hommes, Aachen/Bonn/Osnabrück, 2011, p. 31.

respuesta integral. También es importante que las respuestas a corto plazo a la crisis inmediata no socaven el desafío a largo plazo para poder lograr soluciones sostenibles.

Para Europa, esta perspectiva no debería implicar una actitud que la encierre en sí misma, sino conducir a una desvinculación positiva de la globalización automática que convierte a Europa (y en concreto a la UE) en uno de los socios, entre muchos otros, actualmente vinculados a los circuitos globalizados de una manera más o menos dependiente. La UE puede encontrar un papel constructivo en este proceso de cambio participando en la creación de un mundo económico más plural, en el que Europa deje de explotar sus ventajas históricas y ayude a otros países a conseguir un control democrático de su desarrollo económico, en base a sus propias y específicas características.

Como participante activa en la búsqueda multilateral de modelos descentralizados de desarrollo sostenible, Europa podría superar su herencia eurocéntrica y desempeñar un papel importante en un mundo multi-polar. Si la UE, y especialmente los países de la eurozona, pudieran encontrar la forma adecuada de abordar las múltiples dimensiones de sostenibilidad de la crisis, podría suponer un apoyo importante para los países y grupos regionales de países del Sur Global.

La UE podría hacer una importante contribución a las estrategias de promoción del desarrollo sostenible a escala mundial si fuera capaz de coordinar las iniciativas de sus Estados miembros antes de la Cumbre de Río II en la primavera del 2012. Sin embargo, dado el actual conjunto de prioridades y estructura institucional, es poco probable que se produzca. La UE podría desarrollar las demandas creíbles de Río II, proponiendo programas transnacionales de empleo verde, vinculando los temas sociales y ecológicos, por ejemplo, en el campo ecológico central del ahorro energético. También se podría fortalecer tanto su eficacia interna como su credibilidad exterior mediante la remodelación de las políticas europea estructurales –no sólo en el campo de la agricultura-- a fin de promover la transición hacia formas de desarrollo sostenible.

La PAC podría servir como ámbito crucial para tal transformación de la UE si alcanzase un compromiso adecuado entre las exigencias de alimentar a los europeos con productos de alta calidad a precios moderados, manteniendo un estrato de agricultores activos capaces de sostener el delicado equilibrio ecológico en muchos parajes europeos, y comprando productos agrícolas del Sur Global a precios que sean justos y que permitan a los países del Sur desarrollar, a su vez, modelos sostenibles de producción.

La PAC debe ser transformada en un instrumento europeo que garantice la soberanía alimentaria de los Estados miembros de la UE, al tiempo que apoye las relaciones de intercambio justo de los recursos agrarios y los productos con el "resto del mundo". Transformada de este modo, también podría servir de modelo para las áreas de materias primas y fuentes de energía renovables y sostenibles. La PAC debe, al mismo

tiempo desarrollar nuevos modelos para valorar y compensar los servicios ambientales y climáticos de la producción agraria, y contribuir de manera decisiva al mantenimiento y desarrollo de ámbitos tradicionales y reservas naturales, como los dos pilares más importantes de la diversidad cultural y natural . Mediante la definición de un marco vinculante para las unidades de producción agraria, la PAC debería definir los fundamentos del desarrollo rural a largo plazo. Con el fin de mejorar la capacidad de la UE para lograr este objetivo, la PAC debe estructurarse como un pilar coherente, con todo el gasto necesario para ello consolidado en el presupuesto de la UE, y con competencias para tomar las decisiones que le competan como institución.

---

**Información de contacto del Comité de Dirección del Grupo EuroMemo :**

**Miren Etxezarreta, Barcelona (miren.etxezarreta@uab.es)**

Włodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl)

Trevor Evans, Berlin (evans@hwr-berlin.de)

Marica Frangakis, Athens (frangaki@otenet.gr)

John Grahl, London (j.grahl@mdx.ac.uk)

Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr)

Mahmood Messkoub, De Hague (messkoub@iss.nl)

Werner Raza, Vienna (w.raza@oefse.at)

Catherine Sifakis, Grenoble (catherine.sifakis@upmf-grenoble.fr)

Diana Wehlau, Bremen (euromemo@uni-bremen.de)

Frieder Otto Wolf, Berlin (fow@snafu.de).

## Declaración de apoyo

Apoyo las orientaciones generales, los argumentos principales y las propuestas de políticas alternativas del

EuroMemorandum 2012

### *La integración europea en la encrucijada:*

Profundizar la democracia para lograr la estabilidad, la solidaridad y la justicia social

**SI ---**

**NO ---**

Nombre y Apellidos -----

Institución -----

Dirección -----

Teléfono -----

Correo electrónico -----

Firma -----

Quisiera tener información acerca de las actividades del grupo de trabajo y que me inviten a sus reuniones. Por favor, añadan mi nombre a la lista de correos electrónicos del grupo Euromemo.

**SI ---**

**NO ---**

Quisiera apoyar financieramente al Euromemo con una donación. Por favor, envíenme información acerca de como apoyar el Grupo Euromemo financieramente.

**SI ---**

**NO ---**

Por favor, devuelva esta página al Grupo euromemo antes del 7 de diciembre de 2011.

- Por correo electrónico to [euromemo@uni-bremen.de](mailto:euromemo@uni-bremen.de)
- O por fax: ++49-(0)69-4305-1764.

Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa en Europa

**[www.euromemo.eu](http://www.euromemo.eu)**