

# **EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA**

## El fracaso de la austeridad







# **El estado de la Unión Europea**

## El fracaso de la austeridad



# **El estado de la Unión Europea**

## El fracaso de la austeridad

*Dirección:*

Diego López Garrido

*Codirección:*

Nicolás Sartorius y Lothar Witte

*Coordinación:*

José Luis Escario, Vicente Palacio y María Pallares

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS Y FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

© Los autores

© Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung

Edición, realización e impresión: Exlibris Ediciones, S.L.

Infanta Mercedes, 92, bajo - 28020 Madrid

91 571 69 13

[www.exlibrisediciones.com](http://www.exlibrisediciones.com)

Diseño de la cubierta: Exlibris Ediciones, S.L.

ISBN: 978-84-92848-56-0

Depósito legal: M-8614-2013

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

# Índice

- 9**      **Presentación**  
Nicolás Sartorius, Lothar Witte
- 13**     **Introducción: Doce meses de desesperanza económica**  
Diego López Garrido

## **I. Las instituciones y la arquitectura europea**

- 23**     **El intergubernamentalismo como paso previo al “método comunitario”**  
Carlos Closa

## **II. La ciudadanía europea y el Estado de Bienestar**

- 39**     **La repercusión política de la crisis. Legitimidad democrática europea**  
Enrique Ayala
- 51**     **Bajo presión: el Modelo Social Europeo en tiempos de austeridad**  
Klaus Busch

## **III. La crisis económica y de deuda europea**

- 67**     **Una nueva estructura europea de gobernanza económica con grandes deficiencias**  
Björn Hacker
- 79**     **La política económica en la zona euro. El binomio austeridad frente a crecimiento y las salidas a la crisis**  
Manuel de la Rocha Vázquez, Miguel Ángel García Díaz, Domènec Ruiz Devesa
- 95**     **El Banco Central Europeo en 2012**  
Domènec Ruiz Devesa
- 103**    **El sistema financiero: crisis y reforma**  
Ángel Bergés, Emilio Ontiveros

#### **IV. Tecnología, competitividad y sostenibilidad en Europa**

- 117**      **Innovación y competitividad, dos caras de la misma moneda**  
Regino Moranchel
- 129**      **La Política Agraria Común en 2012**  
Raúl Compés López, José M.º García Álvarez-Coque
- 135**      **La energía en Europa en 2012. En el umbral de la nueva era**  
Pedro Moraleda
- 145**      **2012: el año de la contención ambiental y el desplome del mercado de carbono**  
Teresa Ribera

#### **V. La política exterior, de defensa y de seguridad común europea**

- 155**      **La proyección exterior de la Unión Europea en 2012: avance en los instrumentos (SEAE),  
ralentización política**  
Francisco Aldecoa, Vicente Palacio
- 171**      **La crisis económica y la Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea**  
Jordi Marsal
- 181**      **Los desafíos de la Unión Europea en un mundo cambiante**  
Niels Annen
- 191**      **La Política Europea de Vecindad. La política europea hacia el Sur y hacia el Este**  
José Manuel Albares, Carlos Carnero
- 205**      **Recomendaciones**  
Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas
- 213**      **Apéndice biográfico**
- 219**      **Acrónimos**

# Presentación

Este segundo Informe 2012 sobre el estado de la Unión Europea (UE), que la Fundación Alternativas ha elaborado junto a la Friedrich-Ebert-Stiftung, analiza un año decisivo del proyecto europeo. En medio de una crisis económica durísima, se ha llegado a poner en cuestión la propia viabilidad del euro y, con ello, la propia existencia de la UE en su conjunto. Al mismo tiempo, las políticas de ajuste han conducido a un deterioro de las condiciones sociales y a una creciente desconfianza en las instituciones por parte de los ciudadanos europeos.

Lo que presentamos es el resultado del esfuerzo de un conjunto de expertos que, rigurosamente, analizan, con espíritu crítico y constructivo, los aspectos más relevantes de la vida de la UE durante el año 2012. El Informe no sólo escudriña la salud de la UE, sino que contiene también una serie de propuestas o recomendaciones dirigidas a los responsables políticos, sociales y económicos, con la intención de que sean útiles a la hora de la toma de decisiones. Por otra parte, debe servir como aportación al necesario debate social sobre el futuro de nuestra Unión.

El lector encontrará, a lo largo de estas páginas, una visión certera de lo que ha ocurrido en la UE durante el último año, así como su repercusión en la vida de los ciudadanos. Carlos Closa analiza la evolución de las Instituciones, la tensión entre intergubernamentalismo y federalismo, el papel del Consejo, de la Comisión y el Parlamento, en una palabra, si ha aumentado el protagonismo de los Estados o el de la Comisión y el Parlamento. Enrique Ayala aborda el tema de la legitimidad democrática y la repercusión política de la crisis en la misma, los riesgos para la democracia, el mayor o menor desapego de los ciudadanos hacia el proyecto europeo; en síntesis, la salud democrática de la Unión. El modelo social europeo y las políticas de austeridad son estudiados por Klaus Busch, haciendo una disección de hasta qué punto y en qué sentido los recortes han afectado al Estado de Bienestar.

Al **capítulo de la crisis económica y la deuda** se dedican cuatro trabajos. El primero, de Björn Hacker, trata de la gobernanza económica, si han sido suficientes o no los instrumentos que se han puesto en marcha durante el año 2012, si ha sido equivocada la orientación de la política económica, el papel de Alemania y las repercusiones socioeconómicas de estas políticas

en una serie de países y de la Unión en su conjunto. El segundo, de Manuel de la Rocha Vázquez y Miguel Ángel García, aborda la política económica practicada durante ese periodo, el binomio austeridad-crecimiento y las posibles salidas de la crisis, dejando constancia de la recesión en que se encuentra Europa. El tercero, de Domenec Ruiz-Devesa, se centra en el papel del Banco Central Europeo, institución decisiva durante la crisis, el alcance de sus diferentes decisiones y el lugar que debe ocupar en el futuro. Por último, Emilio Ontiveros dedica su análisis al sistema financiero en su conjunto, al origen de la crisis, a su evolución, así como a las sucesivas reformas a que se ha sometido el sistema y sus resultados.

Al **capítulo sobre la competitividad en Europa**, el Informe dedica otros cuatro trabajos. El primero es de Regino Moranchel sobre la crucial cuestión de la política europea en I+D+i, las iniciativas que se han tomado en esta cuestión, la posición relativa de la Unión en relación con otros bloques económicos y las fortalezas y debilidades europeas en las nuevas tecnologías. Raul Compés y J. M. García Álvarez-Coque abordan el momento en que se encuentra la Política Agraria Común (PAC), tan importante para España, con especial referencia a las medidas que se han tomado durante el último año y el futuro de la misma en relación con las nuevas perspectivas financieras. Teresa Ribera entra de lleno en la política europea de medio ambiente y cambio climático, elemento cardinal del proceso de globalización y del futuro de la humanidad, tema en el que la UE no ha tenido su mejor año. Por fin, Pedro Moraleda desarrolla un tema esencial para la Unión, como es el de la Energía, si tenemos en cuenta la dependencia de nuestros países y la inexistencia de un mercado energético europeo.

En el **capítulo dedicado a la política exterior, de defensa y seguridad**, el lector encontrará, igualmente, cuatro trabajos. Vicente Palacio y Francisco Aldecoa analizan la política exterior europea, las dificultades a la hora de adoptar una posición común, los avances en determinados temas y los retrocesos en otros, así como la evolución del Servicio de Acción Exterior. Jordi Marsal, por su parte, aborda la repercusión de la crisis económica en la política de seguridad y defensa, con especial atención a las cuestiones presupuestarias, tecnológicas, de capacidades y a las operaciones en el exterior. Niels Annen se centra en las relaciones de la UE con los grandes actores globales: EE. UU., China, India, Rusia, Brasil, decisivas para el futuro de la Unión y de los humanos en su conjunto. Por su parte, Carlos Carnero y José Manuel Albares dedican su estudio a las importantes relaciones de vecindad de la UE, tanto en su vertiente de la asociación oriental como en el cambiante ámbito mediterráneo, después de las “primaveras” árabes.

Como ya hemos señalado, el Informe presenta **una serie de recomendaciones o propuestas** que recogen, de manera sintética, lo que se desprende

de los análisis realizados por los autores. En una palabra, lo que pensamos que se debería hacer para que la Unión salga fortalecida de esta crisis, económica y socialmente, al tiempo que acrecienta su legitimidad democrática, imprescindible para recobrar la confianza y el impulso de la ciudadanía.

Con este Informe, nuestras dos Fundaciones abren un nuevo capítulo en su ya larga cooperación sobre temas europeos, que se ha plasmado en otros productos importantes, por ejemplo, el European Union Security and Defence White Paper en el año 2010. Esperamos que esta nueva colaboración entre una Fundación española y otra alemana, las dos con una clara vocación europeísta, contribuya no solamente a dar continuidad al Primer Informe sobre el Estado de la Unión Europea, que se elaboró por la Fundación Alternativas en 2011, sino que logre fortalecer el debate europeo más allá de las fronteras de los Estados Miembros. Estamos convencidos que este debate hoy en día es más necesario que nunca.

Para terminar, sólo nos cabe agradecer, en nombre de las dos Fundaciones, a los autores del Informe por su esfuerzo y competencia a la hora de realizar unos trabajos de gran calidad. Igualmente, el reconocimiento al director del Informe Diego López Garrido, por el trabajo de concepción, coordinación, supervisión e introducción al mismo. Agradecer, sinceramente, a los miembros del Consejo de Asuntos Europeos (CAE) de la Fundación Alternativas, quienes han dirigido la elaboración del presente Informe, y a José Luis Escario y María Pallares, los coordinadores del mismo. Agradecimiento que hacemos extensivo a la Secretaria de Estado de la Unión Europea a través del programa “Hablamos de Europa”, por su ayuda.

Nuestro deseo es que este Informe sea un instrumento útil en manos de todos aquellos que se esfuerzan en la construcción de una Unión cada vez más democrática, justa y sostenible.

**Nicolás Sartorius**

*Vicepresidente Ejecutivo  
Fundación Alternativas*

**Lothar Witte**

*Delegado en España  
Friedrich-Ebert-Stiftung*



# Introducción: Doce meses de desesperanza económica

Diego López Garrido

El año 2012 no empezó con buenos augurios. Una semana después de que el Banco Central Europeo (BCE) prestara medio billón de euros a 523 entidades bancarias europeas de la zona euro (21 de diciembre de 2011), los bancos comerciales depositaron 411.813 millones, es decir, 146.000 millones más que antes de la subasta del BCE. Las entidades prefirieron reservar los fondos de la última subasta, por los que pagaron un 1% de interés, que prestárselos entre ellas, comprar deuda o facilitar el crédito. La desconfianza en la solidez del sistema financiero era total. El euro volvió a depreciarse hasta los 1,30 dólares.

Olivier Blanchard, Economista Jefe del Fondo Monetario Internacional (FMI), declaró que la ruptura de la zona euro era una posibilidad real. Y que, por tanto, había que hacer una consolidación creíble, con provisiones suficientes para evitar desequilibrios.

La directora gerente del FMI, Christine Lagarde, pidió a los líderes europeos que hablasen con una sola voz y que fijaran un calendario detallado de medidas para atajar la crisis de deuda.

La zona euro tenía que refinanciar, a lo largo de 2012, 1.269.444 millones de euros. Para abordarlo, las previsiones del FMI sobre el crecimiento de la zona euro de 2012 eran sombrías.

Así arrancaba 2012. Sus 12 meses no nos han ofrecido señales más optimistas en lo económico. Tampoco en lo político, en una región cuya arquitectura institucional ha mostrado sus insuficiencias y disfunciones de modo clamoroso. El contenido del presente Informe lo pone de manifiesto con absoluta claridad.

Hay que decir, no obstante, que la construcción de un “Gobierno económico” en la Unión ha tenido mejor *performance* que las políticas que de ésta han nacido.

Nada más iniciarse el año 2012, exactamente el 30 de enero, el Consejo Europeo –gran factótum de la Unión desde el Tratado de Lisboa– aprobó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, apoyado por todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE), excepto por los más “euroescépticos”, Reino Unido y República Checa. Según el Tratado, el déficit público no puede exceder del 0,5% del producto interior bruto (PIB), debiéndose incorporar tal obligación a una norma del máximo rango.

Ese mismo Consejo Europeo concluyó el Tratado que establece el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que se uniría al más antiguo Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), para conseguir una capacidad de préstamo de 700.000 millones de euros. Este es el “cortafuegos” por el que clamaba el FMI.

Al mismo tiempo, se empezaba a preparar una iniciativa para dar consistencia a las maltrechas haciendas públicas europeas: la Tasa de Transacciones Financieras Internacionales. Por fin se iba a poner en marcha una medida, de identidad progresista, frente a los desestabilizadores mercados financieros.

Desde la perspectiva de Alemania, que ha dominado el Consejo Europeo en 2012, la “Tasa Tobin” era una forma de compensar su férrea oposición a los eurobonos. Oposición que Angela Merkel expresó a lo largo de 2012 varias veces con énfasis, exigiendo una previa cesión de soberanía a la Unión para recuperar la credibilidad del proyecto europeo.

A estos indudables progresos en la gobernanza económica de la UE no le han acompañado paralelos y equilibrados avances en la deseada –y no conseguida– política económica anticíclica.

La Unión no se ha movido un ápice de la monocorde receta del ajuste y la austeridad. En consecuencia, no ha obtenido unos resultados mínimamente positivos y tranquilizadores a los ojos de los ciudadanos.

No puede considerarse un plan con suficiente consistencia el que, en seis puntos, presentaron al comienzo del año al Consejo Europeo los dos líderes de Alemania y Francia –el que periódicamente se llamaría dúo “Merkozy”–, para hacer frente a la crisis del euro.

Ese vago plan era inservible para reaccionar con contundencia al frenazo en el crecimiento que se había experimentado a finales de 2011. La Comisión Europea pronosticó una recesión en el primer semestre de 2012 y un crecimiento moderado en el segundo. El FMI, por el contrario, señaló que la zona euro no iba a salir de la recesión hasta 2013, con cifras particularmente negativas en Italia, Portugal, Grecia y España.

El FMI tuvo razón, a pesar de los esfuerzos del BCE para sacar la economía europea de la parálisis.

El BCE, en efecto, ha estado estos meses intentando que la política monetaria contribuyese al crecimiento, sin conseguirlo. La estrechez del mandato que los Tratados conceden al Banco lo ha impedido.

Ya desde febrero el BCE flexibilizó los créditos a la banca de siete países (Irlanda, Francia, Italia, Chipre, Austria, Portugal y España), para que los bancos centrales pudiesen aceptar garantías de menor calidad.

Por otra parte, el BCE estableció el interés oficial entre el 1% y el 0,75% con objeto de desatascar un crédito que ha estado bloqueado todo el año. Asimismo, ha venido recordando que su programa de compras de bonos para ayudar a los países con problemas estaba abierto. Draghi ha resistido las presiones del Banco Central alemán para subir los tipos y retirar los apoyos, y ha mantenido la “barra libre” a la banca.

El 9 de junio pasado, el Eurogrupo aprobó una ayuda financiera a España para la recapitalización de sus instituciones financieras, por importe máximo de 100.00 millones de euros. La contraprestación fueron reformas estructurales, particularmente del sistema financiero y del mercado de trabajo. Esta última, a la postre, solo ha contribuido a elevar el pernicioso desempleo español, que en 2013 sigue subiendo. Tampoco se han beneficiado las empresas españolas de unas mejores condiciones de financiación.

La política monetaria tiene sus límites, como reitera siempre que puede Mario Draghi, lo mismo que los tiene una recapitalización bancaria, que los bancos solo utilizan para sanear sus balances y no para dar liquidez crediticia a las empresas. La férrea línea de austeridad –recorte de gastos–, con un calendario muy corto, ha sido un corsé cada vez más evidente para la recuperación económica de la zona euro y para cualquier política contra el desempleo.

Los tímidos esfuerzos por políticas de estímulo en la Unión no han podido contrarrestar los efectos contractivos de esa política de austeridad. Como ejemplo de tal insuficiencia están las decisiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio. Se acordó un rimbombante “Pacto por el Crecimiento y el Empleo” para movilizar 120.000 millones de euros en inversiones inmediatas, pero sin dinero fresco.

Así que, a mediados de año, el paro en la zona euro superaba el 11%, con la tasa de desempleo juvenil en el 22,6%, cifras que no reflejan toda la realidad económica de la Unión (España y Grecia tenían el 51,2% de jóvenes menores de 25 años desempleados).

Las diferencias norte/sur en la zona euro llegaron a su nivel más alto de los últimos 15 años. El FMI advirtió, en su informe anual sobre la zona euro, del riesgo de deflación. La economía de la zona euro y de toda la UE

se había contraído un 0,2% en el segundo trimestre del año pasado, según Eurostat. Un tercio de los 17 países del euro estaba ya en recesión. El retroceso se había producido a pesar del moderado crecimiento de Alemania, Austria, Holanda y Suecia. España, Italia, Bélgica, Finlandia (sorprendentemente) y, fuera del euro, Reino Unido, se habían contraído.

La situación era tan preocupante el verano pasado –con el *spread* de España e Italia por las nubes– que Mario Draghi se decidió a soltar esa frase –que alcanzó inmediatamente celebridad– de que “el BCE hará todo lo necesario para sostener el euro, y créanme, eso será suficiente”. Añadió que los mercados estaban minusvalorando los progresos europeos para una unión bancaria y económica.

El anuncio de Draghi se hizo realidad en septiembre. El Consejo de Gobierno del BCE anunció la compra de deuda soberana de los países en dificultades a través de un nuevo programa en el mercado secundario (*Outright Monetary Transactions, OMT*), que venía a sustituir al anterior programa de compra de activos. Las condiciones más destacadas del OMT son: que el país beneficiado haya pedido una ayuda al MEDE; plazo de vencimiento de la deuda entre uno y tres años; esterilización de las compras de deuda y eliminación de requisito de *rating* mínimo para los activos con garantía del Estado.

El efecto del acuerdo del BCE fue la atenuación del nerviosismo de los mercados y el descenso moderado de las primas de riesgo, así como un freno en la fuga de capitales hacia el centro de la Unión, que se había venido produciendo en el último año (296.000 millones de euros para España y 235.000 para Italia entre junio de 2011 y junio de 2012).

A pesar de estas medidas, los datos que afectan más a los ciudadanos –el crecimiento y el empleo– no alteraron su tendencia negativa en la segunda mitad del año 2012. En el tercer trimestre de 2012, el PIB de la zona euro cayó un 0,1% y subió un 0,1% en la UE-27 en comparación con el trimestre anterior. Y si se compara con el mismo trimestre de 2011, el PIB disminuyó (-0,6%) en la zona euro y -0,4% en el conjunto de la UE.

La Comisión Europea explicó esta situación contractiva por el deterioro del mercado de trabajo, el endeudamiento del sector privado y la consolidación fiscal. Todo ello en un contexto de debilitamiento de la economía global, que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su informe *Economic Outlook* de noviembre de 2012, subrayó. La OCDE, a pesar de su tradición liberal, recomendaba relajar la política monetaria y criticaba unas políticas económicas ineficaces, poniendo el ejemplo de la zona euro y del déficit de EE. UU.

En realidad, el caso de EE. UU. es válido sobre todo para poner en cuestión la política económica de Bruselas.

En marzo de 2012, el secretario del Tesoro, Timothy Geithner, ya había advertido a Europa del peligro de ajustes presupuestarios drásticos, señalando que había que calibrar con cuidado la mezcla de apoyo financiero y el ritmo de consolidación fiscal. Lo decía, al tiempo que el presidente de la Reserva Federal de EE. UU., Ben Bernanke, pedía más estímulos contra el desempleo.

El Presidente de la Reserva Federal, a diferencia de Draghi, siempre ha dejado claro que iba a actuar para apoyar el crecimiento si empeorase la situación. De ahí su política de tipos de interés excepcionalmente bajos (entre el 0,25% y el 0%) hasta el final de 2014, y su programa de compra de bonos. En diciembre de 2012, la Reserva Federal decidió seguir con su política de estímulo mientras la tasa de paro no bajase del 6,5% y las previsiones de inflación a uno o dos años no superaran el 2,5%. Para ello, inició un programa de compra de bonos a largo plazo, que supone una compra de 45.000 millones de dólares mensuales, que se añaden a los 40.000 millones que se compran cada mes de activos hipotecarios.

Así pues, la coyuntura económica de EE. UU. y sus políticas económicas, a pesar del “abismo fiscal” y del bloqueo en el Capitolio, están en contradicción con los obstáculos que la Unión sufre a la hora de recuperar su economía, tan dañada desde el desencadenamiento de la crisis. En EE. UU., en enero de 2013, había un 7,9% de parados, nivel que permanece estable desde septiembre de 2012.

En la UE, los resultados de 2012 han sido decepcionantes. No es solo que estemos en recesión, sino que la tasa de paro es enorme. El último informe de Eurostat disponible cuando se escribe esta Introducción, sobre la tasa de paro armonizada de enero de 2013, nos dice que en la UE-27 el paro es del 10,8% de la población activa (23,6% de jóvenes menores de 25 años); y en la zona euro el paro es del 11,9% (24,2% de los jóvenes). El mayor desde que existe el euro.

La conclusión es que 2012 ha sido un año perdido para el empleo, porque en 2011 la tasa de paro terminó en un 10% en la UE-27, y un 10,6% en la zona euro.

En cuanto al crecimiento europeo, las cifras son igualmente desalentadoras. El año 2012 ha experimentado una recesión. El PIB bajó un 0,6% en la zona euro y un 0,3% en la UE-27. Se ha interrumpido así el ligero crecimiento que se venía produciendo en los años 2010 (1,9% en la zona euro y 2% en la UE) y 2011 (1,4% en la zona euro y 1,5% en la UE).

Por último, en relación a la deuda pública acumulada, los datos son también malos. A finales del tercer trimestre de 2012, la deuda pública en relación al PIB de la zona euro era del 90% (del 85% en el conjunto de la UE). Comparada con el tercer trimestre de 2011, la proporción de deuda

pública en la zona euro subió del 86,6% al 90%, y en toda la UE, del 81,5% al 85%. Veintidós Estados miembros registraron incrementos en su tasa de deuda. Los más elevados, Chipre (+17,5%), Irlanda (+13,4%) y España (+10,7%).

Las cifras desnudas de la UE al final de 2012 son demoledoras. Un altísimo nivel de desempleo (10,8% sobre población activa), una nueva recesión (0,3% del PIB) y un aumento de la deuda pública (hasta un 85%). Estas cifras son peores en la zona euro y mucho peores en países como España, Italia o Portugal. Y todo ello en un contexto internacional de cierta fragilidad, pero con una coyuntura bastante mejor. No podemos echarle la culpa.

La deducción que hay que extraer es que la política unidimensional de austeridad y de fuertes recortes de gastos en el Estado de Bienestar decretada por la UE, al precio de evitar cualquier medida de estímulo, ha sido un fracaso en toda regla. No hay en el horizonte signos que animen a pensar que la continuidad de esa política vaya a crear una situación más favorable, porque, en gran medida, esa política está en el fondo de cifras tan negativas.

De hecho, la Comisión Europea prevé para 2013, tras los resultados decepcionantes del segundo semestre de 2012, una nueva contracción del 0,3% del PIB en la zona euro y un aumento del paro al 12,2%. Además, sigue bloqueado el crédito y la demanda de las familias.

Todo ello no ha hecho sino acentuar las diferencias sustanciales en crecimiento, en renta y en empleo entre los países europeos. La misma divergencia se aprecia en la financiación de la deuda pública. Alemania, Francia, Holanda, Austria y Finlandia cobran por financiarse. España, Italia, Portugal e Irlanda pagan intereses récord. Esto explica la constante subida de la deuda pública en 2012 en la zona euro (salvo Grecia y Finlandia), a pesar de los esfuerzos de consolidación.

Por eso, las palabras de Draghi en el Congreso de los Diputados español el 12 de febrero de este año 2013, señalando que ya se observaban los primeros resultados positivos del ajuste, no se apoyan en la evidencia. El hundimiento inesperado del último trimestre de 2012 ha roto otra vez la confianza. La mejoría en el déficit no significa mucho ante los ciudadanos. Tampoco lo significa la mejoría en los mercados financieros, que no se refleja en la economía real.

Esta es la visión objetiva de un 2012 en el que la UE recibió, una tras otra, malas noticias económicas. A ello dedicó sus energías. No hubo tiempo para avanzar sustancialmente en la política exterior y de seguridad común, aun cuando, por primera vez desde 2008, el Consejo Europeo se abrió a profundizar en la Defensa europea, algo que veremos si se confirma a finales de 2013.

Tampoco destacaron mediáticamente en 2012 políticas sectoriales tan relevantes como la agrícola, la de energía o la de medio ambiente, a pesar de evoluciones interesantes que se exponen con detalle en este Informe.

Hubo, eso sí, una reflexión sobre la arquitectura institucional a partir del Consejo Europeo de junio. Sin embargo, la ambiciosa propuesta de Unión Bancaria (con supervisor único, aunque parcial), Unión Fiscal y Unión Económica está aún inédita y, como suele suceder, no ha pasado de las musas al teatro.

El presente Informe expone, por ello, no solo un detenido estudio de los temas esenciales del estado de la Unión, sino también una propuesta de futuro, que recogen las Recomendaciones al final del texto. Entre ellas, la necesidad de un viraje hacia el fin de la austeridad como única política económica. Algo compatible perfectamente con la necesaria competitividad.

Esperamos que este libro ponga al lector, en última instancia, ante el permanente horizonte europeo: la Unión Política. Este objetivo tiene varias dimensiones: la de la Unión Económica, siempre tan esperada porque a la Unión le faltan atribuciones para completar un Gobierno económico identificable y preciso; la dimensión social, hasta ahora inexistente; y la dimensión de la democracia europea, es decir, el poder del Parlamento Europeo en relación con el intergubernamentalismo que ha crecido en la crisis, con el Consejo Europeo como gran centro decisor, y con la irresistible ascensión de Alemania. Asimismo, es imprescindible la apertura del debate sobre la reforma de los Tratados, sobre la cual, como reconoce Jürgen Habermas, falta una perspectiva clara.

No hay que olvidar que cualquier avance en la Unión Política obligará a volver sobre la más importante víctima de la crisis en Europa: la solidaridad entre ciudadanos y entre Estados. Solidaridad que no encontramos en los Presupuestos de la Unión para los próximos siete años, la última decepción que heredamos de 2012.

Este año, en fin, nos ha dejado también el despertar de los ciudadanos y ciudadanas de Europa. Una ciudadanía movilizada ante la crisis del Estado de Bienestar y la inseguridad del futuro. Este es el verdadero desafío que tiene ante sí la Unión: su credibilidad, y algo más, ante los pueblos se juega en cómo sea capaz de capear el temporal, enderezar el rumbo y salir de la crisis respetando los valores de libertad y progreso del proyecto europeo.



# Las instituciones y la arquitectura europea



# El intergubernamentalismo como un paso previo al “método comunitario”

Carlos Closa

Las etiquetas, categorías o tipos ideales tienen un propósito esencial en el conocimiento: permiten reconocer fenómenos que responden a los rasgos a partir de los cuales se han generado aquéllas. Sin embargo, aplicar de forma mecánica tipos ideales a datos empíricos puede provocar distorsiones. Esto ocurre con los conceptos de intergubernamentalismo y “método comunitario”. Es indudable que la gobernanza europea ha basculado poderosamente entre 2008 y 2012 hacia lo que se podría considerar como intergubernamentalismo (por ejemplo, con un clarísimo liderazgo del dúo franco-alemán incluso transformado en un liderazgo unilateral alemán en ocasiones). Pero un examen más atento y cuidadoso de los acontecimientos proporciona un cuadro ligeramente diferente, aunque no necesariamente más satisfactorio.

Este capítulo argumenta que el intergubernamentalismo no emerge claramente como el modelo institucional seguido en las respuestas institucionales a la crisis. Más bien, se puede hablar de un diseño *ad hoc*: en 2012, la Unión

Europea (UE) ha continuado el estado de emergencia “decisional” para el que no está adecuadamente equipada, que comenzó con la crisis en 2010 y 2011. La respuesta a esta situación de emergencia ha sido, principalmente, la creación de reglas de juego de forma inmediata y urgente para atender problemas críticos mediante un “constitucionalismo de urgencia” que comprende un conjunto de dos tratados así como la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento vía el *Six Pack*. Los destinatarios principales de los dos tratados han sido mercados y Gobiernos; señalando para los primeros compromisos de rigidez presupuestaria y creando para los segundos “camisas de fuerza” presupuestarias (adicionalmente, en sus decisiones, las autoridades europeas parecen haber estado muy pendientes de las sensibilidades de los electores alemanes). En paralelo, el Consejo Europeo ha ocupado el *locus* decisorio central y se ha desdoblado en una nueva institución ajena a la UE estrictamente hablando; las “Cumbres del Euro”, que han intensificado el protagonismo de los Jefes de Estado y/o Gobierno.

Pero, por otra parte, aunque la misma urgencia ha presidido la reforma de la gobernanza europea en el ámbito de la “constitución económica”, las opciones institucionales elegidas dentro de la reforma del Pacto de Estabilidad no han sido necesariamente intergubernamentales sino más bien “funcionalistas”, incrementando el peso de las agencias (Comisión, Banco Central Europeo [BCE] y Tribunal de Justicia de la UE [TJUE]). Los perdedores (por el momento) del proceso son los parlamentos, tanto los nacionales como el Parlamento europeo (PE), si bien es cierto que los parlamentos de los países sin problemas de consolidación fiscal serios y, especialmente, el Parlamento alemán, no sólo no han visto su papel formal rebajado, sino que incluso han sido actores relevantes en algunas de las medidas adoptadas.

### **Intergubernamentalismo: político e institucional**

El diagnóstico que señala un viraje hacia el intergubernamentalismo en la UE aúna dos tipos de argumentos. Por una parte, el liderazgo político franco-alemán se ha presentado ocasionalmente como un directorio que impone sus decisiones al resto, siendo la promoción de los Gobiernos tecnocráticos en Italia y Grecia a finales de 2011 la evidencia más radical de esto último. En una versión más extrema, se llega a presentar este liderazgo como puramente unilateral, de Alemania. Por otra parte, se señala el dominio asfixiante del Consejo Europeo en la toma de decisiones y la emergencia de nuevas estructuras (las Eurocumbres) que inciden en el monopolio de los Jefes de Estado y/o Gobierno. Existe, obviamente, un nexo entre ambos que despierta los recelos y críticas mayores: el intergubernamentalismo institucional puede conver-

tirse en una excelente correa de transmisión del político, que puede responder a intereses bilaterales o unilaterales. En lo que sigue, se discuten ambas dimensiones y, aunque no se cuestiona la veracidad de los datos, si se sugiere una interpretación más posibilista que difumina la impresión de un viraje intergubernamental de la UE.

### ***El liderazgo franco-alemán... o alemán***

El liderazgo franco-alemán no es ninguna novedad en el proceso de integración europea, donde se puede considerar más bien una constante. Lo que sí resulta una novedad es su estrecha asociación con el intergubernamentalismo y esta asociación está justificada por los pronunciamientos de sus respectivos líderes. Así, Angela Merkel, en su conocido discurso en el Colegio Europeo de Brujas en Noviembre de 2010, había defendido el método de la Unión (supuestamente diferente al método comunitario y basado en la coordinación de la acción –nacional– en un espíritu de solidaridad). Por su parte, Sarkozy marcó muy claramente su preferencia por el método intergubernamental en su discurso de Toulon el 1 de diciembre de 2011. Para él, los Jefes de Estado y Gobierno habían asumido mayores responsabilidades porque sólo ellos tienen la legitimidad democrática que permite tomar esas decisiones. Por ello, y puesto que Europa necesita decisiones políticas estratégicas, el camino a la integración europea es vía las relaciones intergubernamentales.

No hay duda de que la alianza Sarkozy-Merkel y su marcada orientación hacia las decisiones en la cumbre marcó la gestión de la UE durante 2010 y 2011. Pero a partir de las elecciones presidenciales francesas de 2012 y la victoria de Hollande, el panorama se modificó con la emergencia de diferencias sustantivas entre ambos

Gobiernos. Durante su campaña, Hollande había explicitado claramente sus objeciones al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), amenazando incluso con la no ratificación. Una vez elegido, demandó de la UE (específicamente, de Alemania) un pacto de crecimiento que complementase al TECG y, como resultado, el Consejo de junio de 2012 aprobó el Pacto de Crecimiento y Empleo, al que se dotó de 120.000 millones de euros, aunque no se trata de nuevas aportaciones, sino de un conjunto de artificios contables. Además, Hollande articuló un discurso más diferenciado del alemán y más cercano a los puntos de vista de los países del sur. Por ejemplo, formuló la propuesta de la "integración solidaria" que consiste que a cada paso en la unión (fiscal) se responda con más solidaridad. Haciendo honor a esta perspectiva, en el Consejo Europeo de octubre de 2012, Hollande mostró su preferencia de anteponer las decisiones sobre la creación de una Unión Bancaria Europea (UBE), necesarias especialmente para España, a los avances en materia de unión fiscal. En resumen, el liderazgo conjunto franco-alemán se ha relajado, pero ello no ha llevado a un mayor protagonismo de las propuestas francesas.

Más bien, el debilitamiento del eje franco-alemán dio más visibilidad al liderazgo unilateral de Alemania, cuyas preferencias marcaban el camino. En febrero de 2012, en una intervención en el Neues Museum en Berlín, Merkel "señalizó" las reformas futuras, argumentando la necesidad de unión política para complementar la Unión Económica y Monetaria (UEM). Esto anticipó probablemente el trabajo del grupo de Van Rompuy pero también del grupo sobre el Futuro de Europa (vid. abajo). De hecho, el discurso de Angela Merkel al PE en noviembre de

2012 anticipa las ideas e incluso la estructura del informe de Van Rompuy de 5 diciembre de 2012. Merkel se refiere exactamente a los cuatro pilares de la UEM que desarrolla Van Rompuy: la integración de los mercados financieros (la UBE); la integración fiscal (que significa control de los presupuestos nacionales), la integración de las políticas económicas (de nuevo, significa mayor control europeo sobre las políticas nacionales) y las cuestiones democráticas. El Gobierno alemán, sin embargo, ha mantenido sus tesis irrenunciablemente; así, Merkel ha rechazado de plano la noción de unión de transferencias y prefirió referirse a la Unión Fiscal, por la que se entiende en Alemania el modelo de control presupuestario introducido por el TECG. Por otra parte, el Gobierno alemán también se ha hecho eco de las preferencias de los bancos locales y regionales alemanes que presionaron exitosamente para que se opusiese a la supervisión única, que es la esencia de la UBE, sobre la totalidad del sistema financiero (en vez de los denominados bancos sistémicos).

La relajación del liderazgo franco-alemán produjo un segundo efecto menor: la apertura a un mayor multilateralismo, al menos en la dimensión programática. Así, en junio de 2012 surge el Grupo sobre el Futuro de Europa, compuesto por 11 Estados (de los cuales, sólo Dinamarca y Polonia no pertenecen al euro). Este grupo elaboró un informe, presentado en septiembre de 2012, que es posiblemente el más ambicioso de todos los documentos sobre futuras reformas de la UE, aunque no es esperable mucho más de este grupo *ad hoc*. En resumen, el liderazgo franco-alemán, constante en la integración europea, se ha deslizado progresivamente a un liderazgo unilateral alemán marcadamente durante 2012.

### ***El Consejo Europeo y alrededores: el Presidente y las Eurocumbres***

Desde el inicio de la crisis, el Consejo Europeo ha jugado un papel clave en el proceso de toma de decisiones de la UE. De acuerdo a Van Rompuy, esto ha ocurrido porque, en tiempos de crisis, se alcanzan los límites de las competencias atribuidas y se entra en territorio desconocido, donde se necesitan reglas nuevas. El Consejo Europeo, por su composición, es la institución mejor equipada para ello, por lo que el número de órganos y ocasiones en los que los Jefes de Estado y Gobierno se encuentran y deciden ha crecido. Al igual que había ocurrido en 2010 y 2011, el Consejo Europeo se reunió en seis ocasiones. En paralelo, la cumbre del euro (Eurocumbre) también se ha reunido en cuatro ocasiones. La gobernanza económica de la zona euro es una vieja aspiración francesa, pero durante la Convención, la perspectiva de celebrar cumbres de la zona euro provocó furiosas reacciones en contra, por lo que fue abandonada. Y hasta 2010, Merkel se resistió a la creación de las Eurocumbres. De ahí se ha pasado no sólo a la periodicidad, sino también a su institucionalización, ya que las disposiciones sobre gobernanza del TECEG reconocen, formalmente, las Eurocumbres.

La crisis coincidió en el tiempo con el nombramiento del primer Presidente electo del Consejo Europeo, Van Rompuy, que se convirtió en agente privilegiado de los Jefes de Estado y/o Gobierno. A Van Rompuy se le ha achacado una excesiva cercanía a los deseos franco-alemanes, aunque los resultados muestran una gran habilidad para proponer medidas y reformas consensuadas. El informe elaborado de acuerdo con el Presidente de la Comisión, del Eurogrupo y del BCE sobre el futuro de la UE es prueba evidente de su estilo posibilista, necesario para

obtener el acuerdo del Consejo Europeo, en el que están Estados reticentes a cualquier reforma que pueda incrementar los poderes de la UE. Su posición pivotal quedó de manifiesto por el ejercicio *ad hoc* de la posición de Presidente de las Eurocumbres que Van Rompuy ejerció *de facto* hasta que en marzo de 2012 se formalizó su elección. Inevitablemente, el puesto ha sido institucionalizado por el TECEG.

El crecimiento del poder del Consejo Europeo no debe interpretarse mecánicamente como un refuerzo del intergubernamentalismo. De hecho, ello ha ocurrido, parcialmente, a expensas de los poderes del Consejo de Ministros. Por una parte, desde el Tratado de Lisboa, los ministros de asuntos exteriores ya no forman parte del Consejo Europeo, por lo que su función de coordinación se ha desvinculado del más alto escalón gubernamental. De hecho, el informe del Grupo sobre el Futuro de Europa reclama recuperar el papel de coordinación para el Consejo de Asuntos Generales. Por otra parte, la disminución del papel del Consejo afecta también a los ministros de hacienda, que se reúnen en el marco del ECOFIN, que está limitado por el Eurogrupo, el cual, a su vez, tiene su papel disminuido por la emergencia de las Eurocumbres. El único ámbito de crecimiento del Consejo es dentro del Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que ha creado un Consejo de Gobernadores compuesto por los ministros de finanzas de la zona euro (miembros con derecho a voto). Las decisiones para otorgar asistencia se toman por unanimidad pero en casos de emergencia existe un procedimiento de voto que requiere el 85%. Esto significa que, de acuerdo con la ponderación del voto en relación al capital del Fondo, sólo Alemania, Francia e Italia retienen la capacidad de veto. En resumen, en la medida en que se puede hablar del crecimiento del

intergubernamentalismo, esto se limita al Consejo Europeo pero no al Consejo de Ministros.

### **La construcción de una estructura jurídica e institucional paralela a la Unión Europea vía tratados**

Una de las razones por las que se ha criticado el sesgo intergubernamental de la UE tiene que ver con la construcción de una estructura jurídica e institucional paralela vía tratados fuera del ámbito de la UE en sentido estricto. Los Estados que tienen el euro como moneda han negociado, en condiciones de urgencia marcadas por la necesidad de proporcionar soluciones a la crisis financiera, dos tratados internacionales que crean, *prima facie*, una estructura legal e institucional paralela a la propia UE; el TCEG y el MEDE. Estos dos tratados fueron anticipados por el instrumento amorfo que es el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FESF), una compañía de derecho privado, con sede en Luxemburgo y bajo ley británica, propiedad de los Estados miembros del euro. Y también fueron anticipados por la reforma propuesta en 2011 del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que se llevó a cabo mediante el procedimiento simplificado de revisión de los tratados, mediante una Decisión del Consejo Europeo de marzo de 2011.

Para la elaboración tanto de esta reforma como del MEDE y el TCEG, se ha recurrido a un "constitucionalismo de urgencia" que ha evitado el procedimiento ordinario de revisión que requiere una Convención en la que participan los representantes de los Parlamentos nacionales junto al europeo, los representantes de los Gobiernos y de la propia Comisión. Aunque la representatividad y legitimidad de la Convención pueden ser criticables en términos absolu-

tos, en términos relativos es el método de revisión más democrático de los contemplados en los tratados. En los tres casos, existen razones que explican por qué se evitó la Convención: la escasa entidad de la reforma unida al hecho de que no otorga nuevos poderes a la Unión explica el procedimiento simplificado aplicado a la revisión del artículo 136; el rechazo del Reino Unido a utilizar la UE como marco para el TCEG explica que se elaborase al margen de los procedimientos (aunque esto no hubiese impedido, quizás, utilizar un método democráticamente más rico) y el hecho de que se limitase a los Estados del euro explica finalmente que no se hubiesen utilizado los procedimientos ordinarios para el MEDE. Por otra parte, los tratados fueron negociados con una velocidad inusual en el entorno de la UE, pero con una concomitante ausencia de publicidad y debate (salvo excepciones), aunque eso sí, los cinco borradores del TCEG fueron convenientemente filtrados a la prensa. Por otra parte, tanto el TCEG como el MEDE han sido ratificados con una velocidad inusual debido a la eliminación del requisito de unanimidad: el primero requería sólo la ratificación de 12 de los 17 Estados miembros del euro para su entrada en vigor, mientras el segundo, ratificación por Estados que poseyesen el 90% del capital del MEDE (esto es, los siete mayores contribuyentes).

El MEDE establece un fondo provisto por los Estados miembros directamente de sus presupuestos nacionales; es decir, no se trata de un fondo de la UE. Por ello, la opción "natural" fue crear una organización internacional bajo el derecho internacional público, independiente aunque paralela a la propia UE. Aun así, como se ilustrará más abajo, algunas de las instituciones comunitarias representan papeles importantes en el MEDE. El capital se fija proporcionalmente al peso de la economía de cada Estado en el

euro. El montante de las contribuciones, así como el propio carácter del MEDE, fue objeto de una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) alemán que, el 12 de septiembre, declaró el Tratado constitucional, argumentando que los compromisos financieros (*liabilities*) asumidos con la ratificación del tratado no contravenían la Ley Fundamental, bajo ciertas condiciones: por una parte, el límite a las contribuciones alemanas debe coincidir con las establecidas en el Anexo del propio tratado, de forma que contribuciones más elevadas requieren la aprobación del representante alemán. El TC alemán también requiere que las disposiciones sobre confidencialidad de documentos, secreto profesional e inmunidad no impidan informar extensamente al Parlamento alemán. Menos atención ha llamado la advertencia contenida en la misma sentencia sobre la eventual intervención del BCE en los mercados de deuda que el TC alemán anticipa que podría declarar contraria a la constitución alemana.

El Pacto Fiscal, que es como se conoce coloquialmente al TCEG, aunque ésta es sólo una de las cuatro partes del tratado, es también un acuerdo bajo el derecho internacional público y extiende las opciones intergubernamentales, aunque no crea una organización internacional diferenciada, sino que regula compromisos de los Estados signatarios apoyados por los órganos de la UE. En principio, Van Rompuy había manejado dos opciones alternativas: bien la revisión del TFUE, bien utilizar los mecanismos de cooperación reforzada. La oposición del Reino Unido cerró la primera vía, mientras que para Alemania, la segunda vía resultaba insuficiente, ya que recurrir a legislación secundaria de la UE no marcaba con suficiente fuerza y solemnidad el compromiso de los Gobiernos del euro con la “regla de oro” de disciplina presupuestaria y el “freno automático”. La negociación fue inusualmente

rápida: la primera reunión fue justo antes de las Navidades de 2011 y el Tratado se firmó en la cumbre de Jefes de Estado del 30 de enero de 2012.

La versión inicial, propugnada por el Gobierno alemán, habría limitado mucho la autonomía constitucional de los Estados Parte, puesto que se les pedía que confiaran a los tribunales constitucionales domésticos la verificación del cumplimiento con criterios introducidos en las propias constituciones. La versión final evolucionó para requerir una norma de rango constitucional o con valor análogo, para evitar que Irlanda y Dinamarca tuviesen que someter a referéndum una eventual reforma constitucional.

Las reformas introducidas por los tres tratados tienen alcance diferente en cuanto a sus Estados Parte, sus contenidos y sus métodos de gobernanza, pero mantienen vínculos entre sí. *A priori*, la reforma del artículo 136 del TFUE permitía crear el MEDE, mientras que la ratificación del TCEG es precondition para acceder, en caso de necesidad, a los fondos previstos en el MEDE. Este vínculo establece una condicionalidad muy fuerte entre ayudas y compromiso fiscal, condicionalidad imputada a presiones del Gobierno alemán. El MEDE, a su vez, absorberá lo que quede del FESF. Finalmente, el TCEG debe ser absorbido dentro del TFUE, una disposición atribuida a la presión del PE y la Comisión. El TJUE de la UE, en su sentencia sobre el caso *Pringle* de 27 de noviembre de 2012, despejó algunas incógnitas sobre el MEDE y la estructura intergubernamental. Primero, los Estados pueden firmar y aprobar el MEDE, ya que las disposiciones de los tratados UE no lo impiden y, segundo, la reforma del artículo 136 no es un prerequisite para crear el MEDE, ni para su entrada en vigor (de hecho, el Tratado entró en vigor antes de la reforma del artículo 136 que habilitaba para su desarrollo).

Algo que no puede escaparse de la reforma vía tratados externos y de la remoción de la unanimidad es que se ha abierto la vía a la *integración diferenciada de un núcleo duro*. En consonancia con estos desarrollos, tanto el Informe de Van Rompuy como el Plan de la Comisión de noviembre de 2012 argumentan que la zona euro debe ser capaz de integrarse más rápidamente y más profundamente que el resto, al mismo tiempo que se mantiene abierta para los miembros no euro. Y el Informe del Grupo sobre el Futuro de Europa ha plasmado por primera vez de forma explícita la propuesta de que nuevas reformas de la UE puedan ser aprobadas por supermayorías de Estados y población, entrando en vigor sólo para aquellos Estados que las ratifiquen.

La visibilidad de los nuevos tratados y su proceso de negociación no deben hacer olvidar que algunas otras reformas capitales han avanzado mediante el más clásico "método comunitario"; esto es, legislación secundaria aprobada por el triángulo decisorio Comisión-Consejo-Parlamento. Así, los cuatro Reglamentos que componen el *Six Pack* fueron aprobados mediante el procedimiento legislativo ordinario, mientras que el Reglamento 1177/2011 sobre la aceleración y clarificación de la ejecución del PDE (que refuerza la dimensión "punitiva" del Pacto para los Estados del euro, establece el mecanismo sancionador y el montante de las mismas) y la Directiva sólo fueron consultados con el PE. Como es conocido, el contenido sustantivo del *Six Pack* anticipa el del TCEG. También se están tramitando mediante el método comunitario dos reglamentos pendientes de aprobación, destinados a los Estados sometidos a un programa de rescate y denominados *Two Pack*. Ambos siguen el procedimiento legislativo ordinario. Finalmente, la UBE se negoció a través de dos directivas vía procedimiento legislativo ordina-

rio. Si a ello se une la voluntad expresada de los Estados de fusionar el TCEG con el TFUE, el ámbito puramente intergubernamental queda reducido al MEDE.

### **El papel creciente de las agencias e instituciones técnicas**

El diseño de las instituciones responde, entre otras razones, a su contribución en la reducción de los costes de transacción en la cooperación entre Estados. Sin embargo, cualquier decisión, entre ellas la elección de un modelo de institución determinado, es susceptible de generar efectos no intencionales. El balance que se puede hacer de los nuevos instrumentos de gobernanza es que éstos incrementan el papel de órganos funcionales con escasa vinculación a órganos democrático-representativos (lo que se podría designar "agencialización"): contrariamente a una primera impresión superficial, no todas las instituciones de la UE han salido debilitadas, ni siquiera ha salido tremendamente dañado el llamado "método comunitario". Y esto es particularmente evidente en el caso de *Six Pack*: en primer lugar, el automatismo de los procedimientos tanto preventivos como, especialmente, correctivos y sancionadores refuerza el papel de la Comisión, cuyas recomendaciones están menos expuestas a las decisiones del Consejo. Mientras en los procedimientos por infracción de 2003 la Comisión pudo ser marginada por la acción combinada de Alemania y Francia en el Consejo, las nuevas normas han reducido esa posibilidad, dada la existencia de la mayoría inversa y plazos perentorios.

En el ámbito de los dos tratados que completan la gobernanza fiscal y macroeconómica de la zona euro, los Estados partes no podían transplantar íntegramente el acervo comunitario,

dadas las objeciones jurídicas y políticas de los Estados no participantes. Alternativamente, los Estados podrían haber optado perfectamente por un diseño institucional totalmente intergubernamental. La solución elegida está a medio camino entre ambas, aunque más cerca del método comunitario, en particular en relación al TCEG. El MEDE plantea un problema de coordinación adicional: el Fondo creado como mecanismo de estabilidad se basa en contribuciones nacionales aprobadas por los respectivos parlamentos nacionales, de forma que un esquema clásico que dejase la iniciativa a la Comisión y que trasladase las decisiones en legislación plantea serias cuestiones de legitimidad (además de las mencionadas de legalidad). Así, ambos tratados envuelven a las instituciones de la UE, pero con una redacción que no otorga nuevas competencias, si no que invita y permite a las instituciones hacer ciertas cosas.

### **La Comisión**

Contrariamente a primeras impresiones superficiales, tanto el *Six Pack* como el TCEG refuerzan el papel de la Comisión. En el primero, los mecanismos de supervisión y corrección han mejorado el automatismo que sigue a los informes y recomendaciones de la Comisión, reduciendo el margen del Consejo y consolidando la relación (en el ámbito sancionador) con el TJUE. La Comisión ha adquirido una posición análoga en la supervisión de las obligaciones del pacto fiscal a la que tiene en el *Six Pack*. Así, la Comisión verificará el cumplimiento de la obligación de desarrollar la legislación nacional sobre la "regla de oro" y el freno automático que requiere el TCEG. Para ello, la Comisión presentará a las Altas Partes contratantes un informe sobre las disposiciones adoptadas (para trasponer ambos

a la legislación nacional; art. 8.1. del TCEG). Es cierto que el papel de la Comisión se rebajó en relación con los borradores iniciales, donde se preveía un auténtico procedimiento de infracción iniciado por la Comisión. Pero no es menos cierto que el reconocimiento de mayoría inversa en los procedimientos de supervisión y corrección tanto del *Six Pack* como del TCEG, así como los reducidos márgenes temporales otorgados al Consejo para rechazar una propuesta de la Comisión, refuerzan su papel. Más aún: dentro del TCEG, la Comisión tiene la misión de proponer principios comunes, relativos a la naturaleza, tamaño y marco temporal de las acciones correctivas a desarrollar, incluso en el caso de circunstancias excepcionales, y el papel e independencia de las instituciones responsables a nivel nacional de realizar el seguimiento de las reglas. En otras palabras, la Comisión puede proponer incrementos de la capacidad recaudatoria de los Estados y/o su capacidad de gasto. Y su papel se ha incrementado dentro de la "organización internacional" que es el MEDE, que, en su operación, depende del "conocimiento técnico" de la Comisión, ya que un informe previo suyo es necesario para desembolsar ayudas financieras (art. 17.5).

La promoción del Comisario de Asuntos Económicos y Financieros como Vicepresidente y Comisario para el euro subraya la importancia creciente de la institución. Además, el mismo Comisario (y el Presidente del BCE) tiene el estatus de observador en el Consejo de Gobernadores del MEDE. Las perspectivas futuras apuntan en el sentido de mayor reforzamiento, ya que el Gobierno alemán patrocina la posibilidad de otorgarle capacidad de veto sobre los presupuestos nacionales. Más aún, Merkel ha propuesto que este Comisario tenga un estatus similar al de la Competencia: sus decisiones no requerirían el acuerdo del Colegio de Comisarios.

Y si persisten dudas sobre la agenda futura, las propuestas del Grupo sobre el Futuro de Europa las disipan, proponiendo, literalmente, que la Comisión se refuerce para cumplir plena y eficientemente con su papel como motor del "método comunitario".

La revisión del papel de la Comisión no resulta tan positivo en lo tocante al liderazgo político: ciertamente, la Comisión no está adecuadamente equipada para ello y, de hecho, cabe preguntarse si, en realidad, la Comisión ha actuado como "líder político" de la Unión más allá de la etapa de Delors. Lo que sí está ocurriendo con más frecuencia es que el Presidente de la Comisión actúa en tándem con los presidentes de otras instituciones, preferentemente el Presidente del Consejo Europeo. De hecho, el TCEG le otorga un papel en las Eurocumbres, ya que el Presidente de la Comisión Europea colaborará con el Presidente de las Cumbres del Euro en la preparación de las mismas (art. 12.4).

En la práctica, la relación Presidente de la Comisión/Presidente del Consejo Europeo presenta simultáneamente indicios de cooperación pero también de rivalidad. Si éstos fueron visibles en 2011 en torno a la propuesta de medidas de urgencia (tales como los nuevos tratados o el *Six Pack*), en 2012 se han plasmado en torno a las propuestas sobre el futuro de Europa. Así, aunque Barroso participó en la elaboración del Informe van Rompuy, también quiso marcar claramente la posición diferenciada de la Comisión. En su discurso al PE sobre el estado de la Unión 2012 (12 de septiembre), Barroso propuso un *Acuerdo Decisivo para Europa* que requiere completar la unión económica y monetaria (avanzando en el mercado único y la unión bancaria) y, en paralelo, avanzar en la Unión política. Barroso no adelantó ninguna propuesta concreta más allá la presentación, por parte de los partidos europeos, de su candidato a presi-

dente de la Comisión de cara a las elecciones de 2014. Barroso propuso moverse hacia una federación de Estados Nación, lo que requerirá cambios en los tratados que la Comisión piensa proponer antes de las elecciones de 2014. Este discurso anticipó la publicación del Plan de la Comisión para una genuina UEM, presentado a finales de noviembre de 2012, y que comprendía tres fases: corto plazo (con la unión bancaria y un novedoso instrumento de convergencia y competitividad), medio plazo (de 18 meses a 5 años), con énfasis en la coordinación económica y largo plazo (más de cinco años), donde se proponía un presupuesto autónomo y diferenciado para la zona euro que diese a la UEM capacidad para apoyar fiscalmente a Estados afectados por *shocks* económicos. La Comisión proponía también la emisión conjunta de deuda (lo que encontró el rechazo alemán). El informe de Van Rompuy ha asumido el modelo de "fases" propuesto por la Comisión.

### ***El Tribunal de Justicia de la Unión Europea***

El TJUE también ha reforzado su papel no ya dentro de la UE sino incluso en las estructuras paralelas creadas. En el ámbito del TCEG, el TJUE se ha convertido en guardián del cumplimiento nacional de las obligaciones con capacidad incluso de imponer sanciones, análogamente al papel que ya tiene en el *Six Pack*. Cualquier Estado parte del Tratado puede pedir al TJUE que dictamine si otro Estado ha cumplido con la obligación de aprobar una norma que integre nacionalmente las obligaciones de respetar los límites presupuestarios y la activación de un freno automático en caso de déficits excesivos. La sentencia del TJUE será de cumplimiento obligatorio. Ciertamente, el papel del TJUE se ha reducido con respecto a

los dos borradores iniciales, donde se extendía a la totalidad del título III (y no sólo al artículo 3.2) pero, en paralelo, su papel se extiende también al más claramente intergubernamental TMEDE, ya que el Tribunal debe encargarse de dirimir las posibles disputas con un Estado miembro y de éstos entre sí, y sus sentencias serán obligatorias para las partes (art. 37.3).

### ***El Banco Central Europeo***

Junto a la Comisión y el TJUE, el BCE es otro órgano técnico reforzado durante la crisis. Por una parte, ha jugado un papel importantísimo en la gestión de la crisis frente a los Estados y los mercados. En cuanto a la primera dimensión, el BCE presionó más o menos encubiertamente a determinados Estados para que realizasen reformas estructurales que se consideraban imprescindibles para la estabilidad de la zona euro. En cuanto a los mercados, la declaración de intenciones de intervenir en el mercado de deuda realizada por Draghi en septiembre de 2012 tuvo a éstos como destinatarios, en una acción con efectos sistémicos y que algunos actores en Alemania consideraron más allá de su mandato. Más aún, gracias a su perfil técnico y sus actuaciones, el BCE ha ganado una cierta influencia en el diseño de las reglas de gobernanza macroeconómica y presupuestaria: el BCE ha exigido constantemente más automaticidad en los procedimientos de seguimiento, corrección y sanción. Inevitablemente, el BCE ha adquirido nuevas atribuciones en los dos tratados internacionales negociados por los Estados del euro: por una parte, dentro del TMEDE, le corresponde analizar la existencia de situaciones excepcionales del mercado financiero (art. 18.2) y se entiende que su diagnóstico será imprescindible para activar los mecanismos correctores del pac-

to. Por otra parte, el informe del BCE (y de la Comisión) activa el procedimiento de voto de urgencia en casos donde no otorgar ayuda financiera amenace la estabilidad de la zona euro y vigila el cumplimiento de la condicionalidad establecida en los Memorándums de Entendimiento (MOUs en sus siglas inglesas) (arts. 13.3 y 13.7). Finalmente, el horizonte de futuras reformas señala también el crecimiento del papel y las funciones del BCE: así, en octubre de 2012, el Consejo Europeo decidió que el BCE sería el nuevo Mecanismo Único de Supervisión (MUS) en contraste con lo que había propuesto el Informe Larosiére en 2009 y la explicación dada es la gran reputación del BCE en contraste con la autoridad creada interinamente en 2009 (la Autoridad Bancaria Europea [ABE]). Y el Informe Van Rompuy de 5 de diciembre de 2012 ha sugerido un mecanismo de gobernanza del mecanismo único de resolución (liquidación) de bancos que evite el sesgo nacional y las fricciones transfronterizas en la cooperación. Mientras que este mecanismo no está todavía definido y no es creíble que el BCE asuma este papel, sí se confirma la creciente tendencia a la despolitización y paralela “agencialización” de las instituciones europeas.

### **El papel de los parlamentos**

La marginación de los parlamentos, en contraste con los órganos técnicos, puede ser explicada (que no justificada) precisamente porque no contribuyen a reducir los costes de transacción en la toma de decisiones y, al contrario, los incrementan. De hecho, el avance de los poderes del PE se ha debido a una demanda y justificación alternativa a la de la eficacia: la legitimidad democrática de la UE. En cuanto a los parlamentos nacionales, las demandas de la crisis de respuestas rápidas y

contendientes que, en algunos casos, podrían incluso chocar con las preferencias mayoritarias del electorado, ha debilitado sus opciones de participación en las decisiones sobre las políticas centrales de la reforma constitucional europea. Sin embargo, la participación efectiva de los parlamentos nacionales, más allá de sus específicas configuraciones institucionales, está íntimamente relacionada con la debilidad o fortaleza fiscal y económica de sus respectivos Estados. De ahí que la reducción de su papel no sea creíble en el caso del *Bundestag*, por ejemplo.

En cuanto al PE, las provisiones sobre *Diálogo Europeo* del *Six Pack* (que tienen la misma estructura y una redacción idéntica tanto en la parte preventiva como correctiva de las dimensiones fiscal y macroeconómica) diseñan un papel realmente pasivo: su Comisión relevante (asuntos económicos y monetarios) puede invitar a las autoridades (presidente del Consejo, de la Comisión y, cuando sea apropiado, al Presidente del Consejo Europeo y del Eurogrupo) para discutir las decisiones tomadas en los Procedimientos por Déficit Excesivo (PDE) y los Procedimientos por Desequilibrios Macroeconómicos Excesivos (PDME). La misma Comisión parlamentaria puede ofrecer la oportunidad al Estado miembro implicado de participar en un intercambio de perspectivas. El papel del PE se amplía en relación al Semestre Europeo, ya que las Comisiones de Finanzas y Economía, de Política Económica, de Empleo y de Protección social deben ser consultados cuando resulte apropiado. Pero incluso con una lectura abiertamente positivista y optimista, el intercambio de puntos de vista difícilmente puede ser construido como "legitimación (o control) democrático".

En cuanto a los parlamentos nacionales, una serie de disposiciones tanto en el *Six Pack* como en el propio TEGC erosionan su papel. En primer lugar, la creación de los marcos presupuestarios

plurianuales limita el papel de los parlamentos y los eventuales cambios en su composición como resultado de elecciones democráticas. Programas políticos divergentes están disciplinados por la obligación de respetar los marcos plurianuales. En lo que parece un sarcasmo, el artículo 11 de la Directiva 2011/85 establece que ninguna disposición de la misma evita que un nuevo Gobierno (democráticamente elegido) actualice sus previsiones de OPMP. Se supone que esta actualización debe producirse respetando el marco preacordado.

El *Six Pack* contiene alguna referencia programática sobre la participación de los parlamentos nacionales. Concretamente, el Preámbulo del Reglamento 1175/2011 (n.º 58) afirma que los parlamentos nacionales deberán participar adecuadamente en el Semestre Europeo y en la preparación de los programas de estabilidad, los programas de convergencia y los programas nacionales de reforma, a fin de incrementar la transparencia y sentido de apoderamiento de aquéllos sobre las decisiones tomadas. Sin embargo, el balance de la participación de los parlamentos nacionales tanto en los Programas Nacionales de Estabilidad y Convergencia como en los Programas Nacionales de Reforma (es decir, en los ámbitos fiscales y macroeconómicos, respectivamente) es más bien pobre. Así, el PE registraba en septiembre de 2012 que sólo 12 parlamentos nacionales habían sido *consultados* en la elaboración de los primeros, mientras que otros seis habían sido *informados* —es decir, habían sido meros receptores pasivos de la información— y en seis casos se desconocía su papel (*a priori*, se presume tuvieron un papel nulo) (los tres Estados sujetos a programas de ajuste no están obligados a presentar ninguno de ambos, ya que operan otros compromisos). En cuanto a los planes de reforma, siete Gobiernos habían consultado a sus respectivos parlamentos, cuatro los habían

informado y no había noticias en 13 Estados. En el caso de España, ninguno de los dos programas hacía ninguna mención al papel de las Cortes.

Por su parte, el TCEG propone la promoción de una conferencia de las Comisiones relevantes del PE y los representantes de las comisiones pertinentes de los parlamentos nacionales a fin de discutir políticas presupuestarias y otras cuestiones cubiertas por el Tratado (art. 13). En cuanto al MEDE, sólo menciona que el Consejo de Gobernadores pondrá el informe anual del comité de auditores a disposición de los Parlamentos nacionales (art. 30.5). En contraste con esta ausencia, el tribunal constitucional alemán en su sentencia sobre el rescate a Grecia afirmó que, bajo la constitución alemana, las decisiones de ingresos y gastos del sector público deben permanecer en manos del *Bundestag* como parte fundamental de la capacidad de un Estado de modelarse democráticamente a sí mismo. Como representantes electos del pueblo, los miembros del parlamento deben permanecer en control de las decisiones presupuestarias fundamentales también en un sistema de gobernanza intergubernamental.

En general, los parlamentos no han salido reforzados en la reformas de 2011-2012. ¿Por qué? A diferencia de la Comisión, el TJUE y el BCE, el papel de los parlamentos en la gobernanza no deriva de su valor para mejorar la coordinación entre los Estados, sino de recursos *ideacionales* que los sitúan como depositarios de la legitimidad democrática. Desde el discurso de Van Rompuy en febrero de 2012, donde construyó la tesis de los parlamentos nacionales como parlamentos de la Unión, se ha consolidado progresivamente la necesidad de incluirlos en el diseño institucional de reformas futuras. Así, Merkel, al dirigirse al PE en noviembre de 2012, defendió la tesis de que si las competencias de la UE se refuerzan y/o crecen, también deben ha-

cerlo los poderes del PE. De forma más extensa, el Informe Van Rompuy del 5 de diciembre enumeró una serie de propuestas en relación a los parlamentos nacionales y sus poderes de información y participación en los marcos integrados financiero y presupuestario y de política económica; en este segundo caso, en relación a los acuerdos de reforma bilaterales Estados-UE. El informe también alude al propio PE, argumentando que la creación de una nueva capacidad fiscal en la zona UEM debería llevar a acuerdos que aseguren su total legitimidad y *accountability* democrática. De forma más ambiciosa, el informe del Grupo sobre el Futuro de Europa, asumiendo la tesis de la responsabilidad democrática, propone, concretamente, que el PE sea consultado durante el Semestre Europeo antes de adoptar las perspectivas anuales de crecimiento y cuando se aprueben recomendaciones concretas que afecten a la UE o a la totalidad de la zona euro. El informe también propone (en coincidencia con Barroso) que los partidos propongan su candidato a Presidente de la Comisión de cara a las elecciones de 2014. En resumen, el discurso programático dominante apunta a que la próxima reforma lleve a cabo algunos avances mejorando la participación parlamentaria.

## Conclusión

El viraje hacia el intergubernamentalismo que algunos denuncian parece más bien una solución de urgencia y, sobre todo, provisional en tránsito hacia la comunitarización, que una auténtica rearticulación de la UE sobre un nuevo modelo decisorio de manera definitiva. Algunos de los rasgos identificados, como el liderazgo franco-alemán, han sido una constante en el proceso de integración, si bien el creciente unilateralismo alemán es más novedoso. Por otra

parte, las instituciones comunitarias con un perfil más técnico y menos representativo (Comisión, BCE y TJUE) salen reforzadas de los cambios introducidos, ya que disminuyen los costes de transacción entre los Estados. Por el contrario, los perdedores provisionales son los órganos de carácter puramente representativo; esto es,

los parlamentos, tanto los nacionales como el PE, aunque las próximas reformas pueden reforzar su poder de nuevo. Ello va a depender de la capacidad de los recursos ideacionales (es decir, la fuerza de las ideas) para embridar democracia y representación con gobernanza económica y monetaria.



# La ciudadanía europea y el Estado de Bienestar



# La repercusión política de la crisis. Legitimidad democrática europea

Enrique Ayala

Cuatro años de la crisis económica más dura que ha sufrido Europa desde los años 30 del siglo pasado tenían que causar inevitablemente efectos políticos significativos a todos los niveles, tanto en el escenario político interno de los Estados miembros como en el funcionamiento y la cohesión de la Unión Europea (UE). Las consecuencias no serán tan dramáticas como en aquella ocasión, pues si hay algo que la Unión ha conseguido es superar los enfrentamientos en el continente –y por eso ha recibido este año el Premio Nobel de la Paz– pero muchos de los efectos que se produjeron entonces vuelven a verse en nuestros días: cambios políticos y enfrentamientos sociales dentro de los Estados, resurgimiento de los nacionalismos, descrédito de la política, incremento del apoyo a movimientos antisistema o de extrema derecha, recelo e incluso hostilidad entre países, que no llegarán a provocar una guerra, pero causarán un daño importante al proceso de integración europea. Es muy posible que, cuando la crisis económica se supere, sus efectos políticos duren aún muchos años.

## **Las consecuencias políticas de la crisis en los Estados miembros**

El efecto más importante de la crisis en el panorama político interno de los países europeos ha sido la caída de los partidos en el poder en casi todos los lugares donde ha habido elecciones en los últimos cuatro años. Los fracasos, en algunos casos estrepitosos, han afectado sobre todo a los partidos socialdemócratas, que han sufrido, en las últimas elecciones de algunos países (Reino Unido, Alemania, España), sus peores resultados en décadas, confirmando una segunda tendencia hacia la derechización, que comenzó a hacerse visible en las elecciones al Parlamento Europeo, en junio de 2009.

Ambas tendencias se han mantenido en las elecciones legislativas que tuvieron lugar en Grecia en mayo, y de nuevo en junio, ante la imposibilidad de formar Gobierno tras las primeras. El Partido Socialista Panhelénico (Pasok), que había obtenido la mayoría absoluta en 2009 con 160 diputados, se derrumbó hasta 41 en mayo y 33 en junio, en favor de la coalición

de izquierda radical Syriza, que pasó de 13, a 52 y a 71 en las dos elecciones de 2012, mientras que el partido de centro derecha Nueva Democracia subió, de 91 en 2009, a 108 en mayo y 129 en junio, y dirige desde entonces un Gobierno de coalición con el Pasok, y el otro partido socialdemócrata, Dimar, cerrando el paso así a los partidos contrarios a cumplir las condiciones impuestas por el rescate de la UE, es decir, Syriza, y el emergente Aurora Dorada, de ideología neonazi.

En Francia, se ha confirmado la tendencia al cambio, pero en este caso a favor de la socialdemocracia. En las presidenciales de abril/mayo el candidato del Partido Socialista francés (PS), François Hollande, ganó al Presidente en ejercicio, Nicolás Sarkozy, obteniendo en la segunda vuelta un 51,64% de los votos frente al 48,36% de su rival. Este resultado fue ratificado en las elecciones a la Asamblea Nacional, en junio, en las que el PS obtuvo un excelente apoyo, alcanzando junto con sus socios ecologistas y radicales de izquierda una mayoría absoluta de 331 escaños (280 del PS), sobre un total de 577. Se trata de una victoria histórica, ya que el PS –que se presentó con un programa dirigido al crecimiento, el empleo y el mantenimiento del Estado de Bienestar– no ha acumulado tanto poder simultáneamente en toda la historia de la V República, y además éste es el primer éxito significativo del centro izquierda en un país importante de la UE, desde el principio de la crisis, lo que, dada la importancia de Francia, podría señalar el comienzo de un cambio de tendencia.

En Holanda, por el contrario, no se ha cumplido la regla de la caída de todos los Gobiernos europeos en ejercicio. En las elecciones generales de septiembre, anticipadas después de que el ultraderechista Partido por la Libertad retirase su apoyo parlamentario al Gobierno, el liberal Partido Popular por la Libertad y la Democracia

del primer ministro saliente Mark Rutte, que gobernaba desde 2010 en coalición con los demócrata-cristianos, revalidó su mayoría relativa obteniendo 41 escaños (diez más que en 2010). Rutte continúa en su puesto, pero ahora al frente de un Gobierno de gran coalición con el Partido Laborista que alcanzó un buen resultado con 38 escaños (ocho más que en 2010), en un parlamento atomizado, en el que, en un total de 150 escaños, están representados 11 partidos.

En Eslovaquia se produjo también un cambio de Gobierno a favor del centro izquierda, después de que Dirección-Social Democracia obtuviera mayoría absoluta en las elecciones de marzo. Igualmente, en Lituania, después de las elecciones de octubre, el Partido Socialdemócrata ha sustituido al Gobierno de centro derecha, a pesar de no haber obtenido mayoría absoluta, al frente de una coalición de tres partidos. En Rumanía el Partido Socialdemócrata obtuvo la mayoría absoluta, en las elecciones de diciembre, al frente de una amplia coalición que incluye partidos de centro derecha. Ha habido además otros éxitos parciales de la izquierda, como la victoria del Partido Socialdemócrata checo en las elecciones a un tercio del senado, en octubre, o la elección como presidente de Eslovenia, en noviembre, del socialdemócrata Milan Zver.

A pesar de estos avances de la socialdemocracia europea durante 2012, el centro derecha sigue siendo mayoritario en los Gobiernos de la Unión. Actualmente hay 18 Estados miembros cuyos Jefes de Gobierno son de derecha o centro derecha, además del tecnócrata Mario Monti en Italia –que no se ha presentado a ninguna elección pero puede considerarse incluido en ese grupo–, frente a ocho en los que el ejecutivo está presidido por un socialdemócrata o socialista, incluyendo al comunista Dimitris Christofias, Presidente de Chipre. La mayoría de estos ocho

Gobiernos está formada por coaliciones que incluyen partidos de centro o centro derecha, la socialdemocracia solo tiene mayoría absoluta en dos de ellos: Francia y Eslovaquia, y en ambos esa mayoría se ha conseguido en el año 2012. Pero hay otros países importantes, como Alemania e Italia, donde el cambio de tendencia está también empezando a perfilarse.

En Alemania, el Partido Socialdemócrata (SPD) ha continuado en 2012 su recuperación del desastre electoral en las elecciones generales de 2009, en las que obtuvo el peor resultado electoral de su historia (23%). En marzo, en Saarland, entró en el Gobierno gran coalición presidido por la Unión Cristiano-Demócrata (CDU). En mayo, ganó las elecciones anticipadas en el *land* más poblado de Alemania, Nordrhein-Westfalen, manteniendo el Gobierno, en coalición con los Verdes, pero con mayoría absoluta. También consiguió el Gobierno de Schleswig-Holstein, en mayo, en coalición con los Verdes la minoría danesa. Después de estos resultados, y de que la CDU perdiera en 2011 seis de los siete *länder* en los que hubo elecciones (cinco en favor del SPD y uno en favor de los Verdes), y con ellos la mayoría en la Cámara Alta (Bundesrat), parece que el panorama político alemán podría ser muy diferente tras las elecciones generales del otoño de 2013. Aunque las encuestas siguen dando como ganador a la coalición CDU/Unión Social-Cristiana (CSU), con un 38% de los votos, su socio en el Gobierno, el Partido Liberal (FPD), podría no alcanzar el umbral mínimo del 5% y quedar por tanto fuera del Bundestag. La CDU/CSU se vería obligada entonces, salvo un poco probable (y quizá insuficiente) apoyo de los Verdes, a ir a un nuevo Gobierno de gran coalición con el SPD (próximo al 30% en las encuestas), lo que produciría cambios sustanciales en la política europea de Berlín.

En Italia, las elecciones municipales parciales de mayo, y las regionales de octubre en Sicilia, confirmaron el ascenso del Partido Democrático (PD), evidente ya en las municipales de 2011, así como el descenso del Pueblo de la Libertad (PdL) y de la Liga Norte y la subida espectacular del antipolítico “Movimiento 5 estrellas” (M5S) del cómico Beppe Grillo, que obtuvo la Alcaldía de Parma y más del 10% de los votos en muchos municipios. El líder del PD, Pier Luigi Bersani, ha salido muy reforzado de las primarias abiertas, en las que participaron más de tres millones de electores, promovidas por él mismo para designar al candidato a las próximas elecciones generales, que tendrán lugar en febrero ante la dimisión anticipada de Mario Monti, provocada por la retirada de apoyo del PdL. Finalmente, Silvio Berlusconi ha decidido presentarse, pero el PdL parece sumido en una profunda crisis, y será difícil que su renovada coalición con la Liga Norte llegue el 30% de los votos, sobre todo por el previsible ascenso de la coalición de centro, auspiciada por Monti, que podría hacerse con un 12%. Según las encuestas, el PD ganaría las elecciones, rondando –junto con sus socios de coalición– el 40% de los votos, y Bersani podría gobernar aunque quizá requiera el apoyo de Monti dada la fragmentación política –habitual en Italia– en la que jugará también un papel el M5S, al que las encuestas dan expectativas descendentes en torno al 10-11% de los votos.

Si en 2013 se produce el previsto ascenso del SPD en Alemania, y del PD en Italia –incluso su acceso al Gobierno– el cambio de tendencia política iniciado en Francia se confirmaría, y podría comenzar un ciclo de recuperación del centro izquierda en toda la UE, lo que tendría consecuencias decisivas en las políticas para hacer frente a la crisis, y –más en general– en el diseño del futuro de la integración europea.

## El crecimiento de los movimientos antisistema y de la extrema derecha

La evidente falta de capacidad de los Gobiernos europeos, y de la UE, para ofrecer salidas a la crisis, o paliar sus efectos, está produciendo en los ciudadanos una ola de descontento y rechazo hacia los políticos, y en general hacia la actividad política tradicional, que puede ser muy peligrosa para la salud democrática y social de los Estados europeos, y para la cohesión de la Unión en su conjunto.

Por ejemplo, en Italia, según el barómetro político del instituto Demópolis, la confianza en la clase política ha caído al 3% –desde el 20% que tenía en 2008– el nivel más bajo de los últimos 30 años. En España, según el barómetro de noviembre del Centro de Investigaciones Sociológicas, un 67,5% estaba poco o nada satisfecho con la forma en que funciona la democracia, al tiempo que los políticos en general, los partidos y la política, aparecían como el tercer problema más grave del país, tras el desempleo y las dificultades económicas.

A nivel europeo, según el barómetro especial sobre el futuro de Europa, publicado en abril, un 89% de los europeos estaba, total o parcialmente, de acuerdo en que hay una enorme brecha entre las decisiones que toman los políticos y la opinión pública. En el eurobarómetro regular n.º 78, publicado en diciembre, el índice de confianza en los partidos políticos estaba en el 15%, frente al 80% de desconfianza, y solo un 49% de los encuestados estaba satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país, frente a otro 49% insatisfecho, sentimiento este último que era mayoritario en 14 Estados miembros. Finalmente, de acuerdo con el eurobarómetro especial sobre corrupción, publicado en febrero, la mayoría de los europeos (74%) cree que la corrupción es uno

de los principales problemas en su país, un porcentaje que varía enormemente entre países, desde Grecia (98%) a Dinamarca (19%). Además, casi la mitad (47%) cree que el nivel de corrupción en su país ha crecido en los últimos tres años, frente a un 7% que cree que el nivel ha bajado. Un 57% de los europeos cree que sus políticos nacionales están involucrados en prácticas de cohecho o abuso de poder.

Este estado de opinión, realmente estremecedor, está teniendo sus consecuencias en la aparición o el crecimiento de partidos radicales que no ofrecen salidas realistas a la situación, como Syriza en Grecia, o directamente populistas, como el M5S de Beppe Grillo, en Italia, que recogen el descontento de los votantes hacia los partidos tradicionales, sobre todo en aquellos países donde la crisis golpea con más fuerza. El rechazo a la gestión política de la crisis y la desconfianza hacia los gestores están también en el origen de los movimientos de indignados que se han extendido por muchos países europeos, espontáneos y saludables en su origen, como expresión del descontento social, pero que pueden derivar hacia el populismo antidemocrático, al carecer de estructura y cohesión, y no ofrecer ninguna alternativa a la democracia representativa en la que se basan los Estados de derecho.

Pero, sin duda, la consecuencia más preocupante es el ascenso en muchos países de movimientos y partidos de extrema derecha, xenófobos y eurófobos, que nacieron fomentando el miedo y el egoísmo, ante la llegada de emigrantes y la progresiva unión con otros países europeos, y crecen ahora alimentados por la demagogia populista al calor de la desesperación de clases trabajadoras o medias que están entrando –o a punto de entrar– masivamente en la exclusión social.

La presencia de estos partidos en el escenario político europeo no es nueva. En 1999, el

Partido de la Libertad de Austria (FPÖ) fue segundo en las elecciones legislativas, y formó parte del Gobierno con el Partido Popular hasta 2005. La Liga Norte (LN) italiana, fue creada en 1989, y ha participado intermitentemente en tres Gobiernos de Berlusconi entre 1995 y 2011. En Bélgica, Interés Flamenco (VB) fue creado como Bloque Flamenco en 2004, aunque tuvo que cambiar su nombre después de una condena por racismo. El Frente Nacional francés (FN) fue fundado en 1972, y el Partido por la Libertad (PVV) holandés, en 2006.

No obstante, es a partir del comienzo de la crisis actual cuando se produce el auge de estas formaciones. En el Parlamento Europeo, después de las elecciones de 2009, están representados grupos de extrema derecha de 13 países de la Unión con un total de 35 miembros del Parlamento. Después de las elecciones de estos últimos cinco años, la extrema derecha está también representada en los parlamentos nacionales de 13 Estados miembros, y allí donde no lo está, existen también partidos que gozan de apoyo social significativo, como el Partido Nacional Británico, o el Partido Nacional Demócrata alemán, de nuevo ahora en proceso de ilegalización. En su conjunto, los partidos de ideología xenófoba han obtenido en sus respectivas elecciones legislativas nacionales, un total de más de 15 millones de votos.

Esta tendencia ha tenido su punto culminante durante el año 2012 en las elecciones francesas y griegas. En la primera vuelta de las presidenciales francesas, el 5 de mayo, Marine LePen, la candidata del ultraderechista y eurófobo FN, fue tercera con el 17,90% de los votos, el mejor resultado de la historia del partido, superior incluso al que obtuvo su padre cuando disputó la segunda vuelta a Jacques Chirac en 2002. Aunque en la primera vuelta de las elecciones a la Asamblea Nacional, el 10 de junio, su porcentaje de votos

bajó al 13,60%, triplicó largamente el número de votos y el porcentaje obtenido en las anteriores elecciones, en 2007, consiguiendo después de la segunda vuelta –sin ningún apoyo externo– dos diputados en la Asamblea, donde no estaba representado desde 1988. En Grecia, el neonazi Amanecer Dorado, marginal en 2009, entró el parlamento después de las elecciones de mayo con casi un 7% de los votos, y 21 diputados. Si bien en las de junio perdió tres escaños, mantuvo su porcentaje de voto, y según las encuestas podría aumentarlo significativamente en las próximas citas electorales. También en este aspecto, Holanda ha sido la excepción, pues en las elecciones de septiembre, el xenófobo y anti-europeo Partido por la Libertad de Geert Wilders sufrió un importante revés electoral, perdiendo un tercio de sus votos respecto a las anteriores elecciones, en 2010, así como nueve diputados respecto a los que consiguió entonces, para quedarse en 15, en un parlamento de 150, y perder la influencia parlamentaria que tenía sobre el Gobierno anterior.

No es verosímil que uno de estos partidos llegue al poder en solitario. Pero su influencia en la política de algunos Estados europeos es creciente, bien porque entren en el Gobierno junto a partidos conservadores, como pasó en Austria e Italia, o porque lo sustenten con su apoyo parlamentario, como en Dinamarca entre 2001 y 2011, o en Holanda desde 2010 hasta abril de 2012, lo que ha tenido una influencia evidente en las políticas de estos Gobiernos. Otro efecto negativo es la influencia indirecta que estas formaciones, o su ideología, tienen en Gobiernos conservadores, radicalizando su política, hasta llegar en el límite a escorarlos hacia la extrema derecha, como es el caso del Gobierno de la Unión Cívica Húngara, en el borde de la democracia, presionado por el ascenso del ultraderechista Movimiento para una Hungría mejor.

Con todo, la consecuencia más negativa del ascenso de la ideología del odio es el daño moral causado en las sociedades europeas, que puede permanecer durante mucho tiempo. Los mensajes demagógicos, como la antipolítica, y sobre todo la xenofobia, prenden fácilmente en las capas más desfavorecidas de la población, desesperadas por la situación y con una formación política generalmente escasa, que son las que tienen que competir directamente con los inmigrantes por los escasos puestos de trabajo y por unas prestaciones sociales cada vez más restringidas. Una vez que este mensaje, la culpabilización de los otros, de los extraños, ha empapado la conciencia pública, es muy difícil revertirla y puede crear una fractura social que ponga en peligro la convivencia pacífica en el interior de los países, y la cohesión entre los Estados miembros de la UE.

### **Las tendencias secesionistas internas**

La crisis económica y política que vive la UE ha tenido también efectos disgregadores en el interior de algunos Estados miembros, exacerbando tendencias centrífugas preexistentes, generalmente motivadas –igual que a nivel europeo– por el rechazo de las regiones más ricas a cargar con los problemas de las más pobres, es decir, por un egoísmo localista más o menos envuelto en diferencias identitarias, según los casos, que le dan una cierta cobertura política.

La primera región en emprender la senda segregacionista ha sido Escocia, cuyo ministro principal, Alex Salmond, del Partido Nacionalista Escocés, obtuvo en octubre la luz verde de Londres para convocar antes del fin de 2014 un referéndum vinculante sobre la independencia, que no obstante sería rechazada a tenor de las encuestas actuales. Podría seguirla Cataluña si su

líder, reelegido en noviembre, Artur Mas, consigue llevar a delante el proyecto de su partido, Convergencia i Unió, y de Esquerra Republicana de Catalunya, de convocar un referéndum también en 2014, aunque en este caso la Constitución española no lo permite y el Gobierno de Madrid parece dispuesto a impedirlo. En Bélgica, la victoria de la Nueva Alianza Flamenca (NVA), liderada por Bart De Wever, en las elecciones municipales celebradas en octubre, podría impulsar su plan de separación pactada de Flandes, en caso de confirmarse en las legislativas de 2014. Por el contrario, el descenso del apoyo a la Liga Norte italiana, que perdió dos tercios de sus votos en las elecciones municipales de mayo, ha hecho diluirse el mito de la artificial región, pretendidamente separatista, de la Padania.

Todas estas iniciativas son esencialmente diferentes entre sí, en primer lugar, porque la historia de cada Estado es muy distinta. Pero, sobre todo, son diferentes sus estructuras políticas y constitucionales: Bélgica es un Estado federal, Reino Unido y España han acordado distintos grados de autonomía a sus regiones, mientras que Italia es un Estado que solo ha aceptado una descentralización administrativa. En cada caso, las condiciones legales en las que podrían acceder a la independencia, y las posibilidades de lograrla, son muy diferentes. Probablemente, las intenciones de algunos de los líderes regionales se dirigen más a obtener una nueva relación más ventajosa con sus respectivos Estados centrales que a lograr una independencia plena que parece muy complicada en el seno de la UE.

Evidentemente, a ninguna de estas regiones le interesa que la independencia suponga su salida de la UE. Renunciar ahora a las ventajas que implica la pertenencia a la Unión golpearía dramáticamente sus economías y haría a los votantes pensar mucho antes de apoyar un camino

que se convertiría, en ese caso, en una aventura. La exclusión de la UE podría, en definitiva, dar al traste con todos y cada uno de los proyectos secesionistas. Por el contrario, un horizonte de permanencia automática en la UE como nuevos Estados daría alas a los partidos nacionalistas en estas regiones, y la tendencia podría extenderse además a otros territorios de diferentes Estados miembros de la UE, sobre todo al País Vasco, pero también a Bretaña, Córcega o, a más largo plazo, Baviera o el Tirol del Sur italiano, entre otros. No obstante, éste no es el caso. A la luz de los tratados europeos, la permanencia automática en la UE de una región escindida de un Estado miembro parece completamente inviable.

El TUE es muy claro en su Artículo 4.2 cuando dice: *“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial...”*, lo que excluye expresamente que una región separada unilateralmente de un Estado miembro, es decir, que no respetara los procedimientos constitucionales establecidos por ese Estado, pudiera ser reconocida por la UE. Pero, incluso en el caso en que la separación se hiciera de acuerdo con las disposiciones constitucionales y la aquiescencia del Estado matriz, como podría ser el caso de Escocia, el nuevo Estado surgido de la escisión no sería uno de los que forman la Unión, pues la relación nominal de éstos figura de forma explícita en el artículo 52 del TUE, hasta un número de 27. Para incluir a uno nuevo, sería necesario evidentemente, modificar –al menos– ese artículo, para lo cual se requeriría la unanimidad en el Consejo Europeo,

y la correspondiente ratificación por cada uno de los Estados miembros, sin la cual no se puede modificar ni una coma de los tratados. Ése es el procedimiento por el cual se incluirá a Croacia, que pasará a ser el Estado 28 el próximo julio, y el que debería seguir cualquier otro Estado –nuevo o viejo– que quiera sumarse a esos 28, tal como establece el procedimiento de solicitud de ingreso descrito en el artículo 49. No hay ninguna otra forma de que la UE se amplíe a un nuevo miembro, y si la hubiera en el futuro, tendría que ser aprobada también por unanimidad de los miembros actuales. Finalmente, en lo que respecta al mantenimiento de una ciudadanía europea, que los habitantes de esas regiones ya habrían adquirido previamente, el artículo 9 dice literalmente: *“[...] Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”*. Es decir, la pérdida de la condición de ciudadano belga, británico, español, o de cualquier otro Estado miembro, implica simultáneamente la pérdida de la ciudadanía europea, que es consecuencia de aquélla.

No cabe, por tanto, ninguna interpretación de lo que, de manera inequívoca, establece a estos efectos el TUE. No obstante, por si el asunto no estaba suficientemente claro, la Comisión Europea, ante una pregunta de la europarlamentaria laborista británica Eluned Morgan, dictaminó en marzo de 2004, que *“cuando una parte del territorio de un Estado miembro deja de formar parte de ese Estado, por ejemplo porque se convierte en un Estado independiente, los tratados (de la UE) dejarán de aplicarse a este Estado. En otras palabras, una nueva región independiente, por el hecho de su independencia, se convertirá en un tercer Estado en relación a la Unión y, desde el día de su independencia, los tratados ya no serán de aplicación en*

*su territorio*". El 17 de noviembre de 2012, el presidente de la Comisión, José Manuel Durao Barroso, confirmó en Cádiz que esa interpretación seguía siendo válida, al no haberse producido ningún cambio en el Tratado de Lisboa sobre el tema.

De todas formas, la responsabilidad en este asunto no recae sobre la Comisión, que se limita a interpretar los tratados, sino en el Consejo Europeo, donde debería ser aceptado el hipotético reingreso del nuevo Estado, asunto en el que todos los Estados miembros tienen derecho de veto. Naturalmente, a estos efectos, no sería lo mismo una secesión unilateral, que provocaría seguramente el veto del Estado matriz, que otra hecha con el acuerdo de éste, el cual podría promover la rápida aceptación del nuevo Estado como miembro de la Unión, aunque también podría ser vetada –o pospuesta– por cualquier otro Estado miembro. Desde el punto de vista de la UE, el nacimiento de nuevos Estados en el seno de sus miembros no ofrece ninguna ventaja, ni siquiera aunque las nuevas entidades políticas se convirtieran a su vez en Estados miembros a corto plazo, sino en todo caso inconvenientes, como por ejemplo el aumento de Comisarios, en la configuración actual de la Comisión, e innumerables complicaciones administrativas. Para los Estados afectados, los intentos secesionistas son una muestra de cómo una crisis económica puede producir o incrementar tendencias centrífugas e insolidarias, que se convierten en fuente de inestabilidad política y debilidad institucional, tanto en el interior del país como hacia el exterior.

### **La creciente división norte-sur y el aumento de las tensiones entre naciones**

La agudización y prolongación de la crisis económica y de la deuda soberana, especialmente

en Grecia, a pesar de los rescates sucesivos, han erosionado gravemente la cohesión interna de la UE, creando una brecha entre los países del norte, resistentes a la crisis –cuando no beneficiados por ella– pero fatigados por la necesidad de financiar a los del sur, respecto a éstos, afectados gravemente por la rigidez de las medidas de austeridad que les son exigidas a cambio y que estrangulan su crecimiento económico. Un ejemplo de la creciente reticencia de los Estados europeos económicamente fuertes a apoyar a los más débiles podríamos encontrarlo en la resistencia de Alemania, Finlandia y Holanda a la puesta en marcha, rápida y completa, de la unión bancaria de la Eurozona, que fue aprobada en el Consejo Europeo de junio, y –más en general– a que el Banco Central Europeo lleve a cabo una política más activa en la defensa de la moneda única. Los países del norte ven cada vez más como una carga las debilitadas economías de los del sur, y éstos perciben cada vez más esta actitud como insolidaria y egoísta, con lo que el distanciamiento se hace inevitable.

El aumento del desafecto mutuo no se produce solo entre Gobiernos, afecta también a los ciudadanos europeos. Preguntados, en el Eurobarómetro 78, si a raíz de la crisis se sienten más próximos a los ciudadanos de otros Estados miembros, el 50% de los encuestados contesta negativamente, y solo un 44% afirmativamente. En 18 de los Estados miembros el no supera al sí.

Según una encuesta de Harris Interactive para el *Financial Times*, publicada en agosto, un 54% de los alemanes opinaba que Grecia debía salir de la Eurozona, exactamente el doble de los que pensaban que debía permanecer. A la pregunta si se debía hacer más para ayudar a Grecia, el 47% estaba en desacuerdo, frente al 26% que estaba de acuerdo. El sentimiento es mutuo. Según un sondeo hecho público en febrero por el instituto griego de investigaciones

sociales VPRC, la palabra Alemania despertaba ira, furia, indignación, en un 41% de los encuestados, alcanzando el total de opiniones negativas (incluyendo decepción, miedo, ansiedad y otras) un 63,4%. Un 79% opinaba que el papel de Alemania en Europa era negativo o muy negativo, y un 76% que la política alemana es hostil hacia Grecia.

El aumento de los sentimientos egoístas y particularistas en una situación de grave crisis económica como la que atraviesa Europa es en cierta forma espontáneo. Pero la clase política y los medios de comunicación no son inocentes en este proceso de destrucción de la confianza mutua y de la cohesión interna europea, que está alcanzado niveles preocupantes.

Muchos de los líderes políticos europeos han utilizado habitualmente la UE con propósitos electoralistas dentro de su propio país, culpando a las instituciones comunitarias o a otros Estados miembros de los problemas del conjunto o de los específicos de sus países, y han presentado durante años su actuación en las instituciones comunitarias como una pugna con el resto de los socios, de la que había que volver con algún avance para el propio país, no para la Unión en su conjunto, que pudiera ser presentado a sus electores como un éxito. Ninguno se ha atrevido a predicar abiertamente la solidaridad, o un sacrificio nacional en favor de otros Estados miembros, que redundaría en beneficio del proyecto común y, por tanto, de todos. Se ha ido transmitiendo así un cierto sentimiento de competición y de egoísmo nacional que la crisis no ha hecho sino ampliar.

Por su parte, la campaña de los medios de los países más ricos, y particularmente de los alemanes –y no solo de los más populistas–, transmitiendo una imagen de los griegos, y en general de los habitantes del sur, como vagos, perezosos e ineficaces, que intentan vivir del

trabajo de los del norte, así como la reacción de los medios de estos países –por ejemplo de los griegos–, que han evocado reiteradamente la brutalidad nazi, están haciendo mucho daño a la cohesión en el seno de la UE. Los titulares agresivos de *Bild*, o la portada de la revista *Focus*, con una composición en la que aparecía la Venus de Milo con un brazo, haciendo un gesto obsceno, bajo el titular “Mentirosos en la familia del Euro. Grecia nos quita nuestro dinero. ¿Y qué pasa con España, Portugal e Italia?”, o la respuesta del diario griego *Eleftheros Typos*, presentando la estatua de la Victoria de Berlín con la esvástica en la mano, en lugar de la corona de laurel que porta en la realidad, bajo el titular “Se extiende el poder económico del 4.º Reich”, no ayudan precisamente a la comprensión mutua entre pueblos, que se supone comparten un destino político común.

No es de extrañar que en este contexto se hayan producido hechos violentos, como la agresión que sufrió el cónsul alemán en Salónica el 15 de noviembre, por funcionarios municipales que se oponían a una reunión germano-helena, o las manifestaciones violentas de protesta que se produjeron ante la visita de la canciller alemana a Atenas, en octubre, y a Lisboa, en noviembre. No son buenas noticias para la Unión.

El crecimiento de la desconfianza, incluso de la hostilidad, entre las naciones europeas, el resurgimiento del egoísmo y del nacionalismo, es probablemente el peor de los efectos políticos que la crisis económica está produciendo en Europa, porque persistirá durante mucho tiempo después de que la crisis haya acabado. Crear confianza y amistad entre los pueblos europeos después de la Segunda Guerra Mundial ha llevado décadas, destruirla puede ser cosa, en algunos casos, de dos o tres años. Es también el que más daño hará al proceso de integración, pues sin un mínimo de empatía

entre las naciones parece poco realista intentar construir un futuro político común. Sin un esfuerzo de concienciación y responsabilidad de los líderes políticos y mediáticos, será difícil resañar estas heridas.

### **El déficit de legitimidad democrática de las instituciones europeas**

Europa no se puede construir sin la voluntad y el apoyo expreso de los ciudadanos europeos, y este apoyo desciende vertiginosamente a medida que la crisis está poniendo de manifiesto la incapacidad de la UE para dar respuestas satisfactorias a los problemas de los ciudadanos, y promover una salida razonable a una situación que en algunos países empieza a ser dramática.

En principio, la mayoría de los europeos continúa prefiriendo más Europa, lo que se está deteriorando es la confianza en sus instituciones. Según el Eurobarómetro 77, publicado en junio, el apoyo a una mayor capacidad de decisión en el nivel de la UE es muy relevante en todos los asuntos por los que se pregunta a los encuestados: lucha contra el terrorismo (85%), promoción de la paz y la democracia en el mundo (84%), protección del medio ambiente (82%), cooperación en el campo de la investigación y la innovación (82%), lucha contra el crimen organizado (81%), promoción del crecimiento económico (73%) y lucha contra el desempleo (64%). En esta misma encuesta, los europeos se declaran identificados con Europa. A la pregunta de si se sienten ciudadanos de la UE, un 61% contesta afirmativamente, frente a un 38% que lo niega. Solo en dos Estados miembros gana el no: Reino Unido, y –sorprendentemente– Italia, donde ha cambiado de opinión en el último año un 16% de los encuestados.

En el Eurobarómetro 78, publicado en diciembre, un 85% de los encuestados piensa que, como consecuencia de la crisis, los países de la UE tienen que trabajar juntos más estrechamente y, preguntados por cuál es la institución más adecuada para hacer frente a los efectos de la crisis, un 23% se decanta por la Unión, mientras que solo el 20% señala como mejor situados a los Gobiernos nacionales.

No obstante, las instituciones europeas carecen cada vez más de legitimidad ante los ojos de los ciudadanos. Legitimidad de origen, porque solo el Parlamento europeo es elegido directamente, y legitimidad de ejercicio, porque la percepción más general es que las instituciones comunitarias no representan los intereses de los ciudadanos y las cosas no se están haciendo bien para afrontar los duros tiempos que está atravesando Europa. Así, a la pregunta de si los intereses de su país son tenidos en cuenta adecuadamente en la UE, en el total de los 27 la respuesta negativa es del 52% frente a un 41% que contesta afirmativamente, y esta percepción negativa es mayoritaria en 19 de los Estados miembros. Más importante aún es la respuesta a la pregunta de si la voz de cada ciudadano cuenta en la Unión, porque esta cuestión atañe directamente a la legitimidad democrática de las instituciones comunitarias. La respuesta en el total de los 27 es negativa para el 64%, frente a un 31% de respuestas positivas, y la percepción negativa es mayoritaria en 25 de los Estados miembros. Es curioso que en Alemania, un país que está siendo determinante en las decisiones que se están tomando en relación con la crisis, el 54% de los encuestados piensa que su voz no es tenida en cuenta, frente al 42% que cree que sí.

Según el mismo Eurobarómetro, la proporción de europeos que tienen una imagen positiva de la Unión es del 30%, frente al 52% en septiembre de 2007, mientras que la imagen

negativa ha subido al 29% desde el 15% que tenía en aquella fecha, es decir, la opinión se ha deteriorado en 36 puntos desde el inicio de la crisis. Preguntados si, de una manera general, las cosas van en la buena dirección en la UE, solo el 22% contesta favorablemente, frente al 52% que cree que las cosas se están haciendo mal.

Los ciudadanos europeos ponen en cuestión incluso la transparencia y el funcionamiento de la democracia en las instituciones comunitarias. En el Eurobarómetro especial sobre corrupción, al que se hacía referencia en el apartado II, una gran mayoría (73%) cree que existe corrupción dentro de las instituciones de la UE. Esta percepción es mayoritaria en todos los Estados miembros, aunque varía considerablemente entre la más severa, en Austria (87%) y la más débil en Polonia (52%). Según el Eurobarómetro 78, el 45% no está satisfecho de cómo funciona la democracia en la UE, frente a un 44% que sí lo está. La confianza en la UE ha caído hasta el 33%, aunque ha subido dos puntos desde junio, cuando alcanzó el nivel más bajo desde 1973 – año en que se empezaron a realizar estos sondeos–, habiendo bajado 26 puntos desde el 57% que alcanzó en septiembre de 2007, mientras que la desconfianza alcanza el 57% de los encuestados (60% en junio).

En cuanto a las instituciones europeas, la única que despierta más confianza que desconfianza

entre los ciudadanos es el Tribunal de Justicia, que por otra parte es la segunda menos conocida después del Consejo Europeo (**Tabla 1**). La institución mejor valorada de las restantes, y la más conocida, es la única elegida por sufragio directo, el Parlamento, que obtiene un 44% de confianza frente a un 45% de desconfianza. El resto van perdiendo en grado de conocimiento y/o de confianza hasta el último, el Consejo Europeo, que es el menos conocido (71%) y el que menos confianza suscita (36%).

A pesar de esta percepción ciudadana, lo cierto es que el Consejo Europeo es la institución que está tomando las decisiones comunitarias más importantes, y en particular las relacionadas con la crisis económica, convirtiéndose en el órgano central de la UE, en detrimento de la Comisión y del Parlamento, que han pasado progresivamente a adoptar un papel subordinado en el primer caso, y secundario en el segundo.

Ésta es una de las razones fundamentales del déficit democrático y de la creciente desafección de los ciudadanos hacia la UE. Las decisiones que se toman en el Consejo Europeo afectan a todos los ciudadanos de la Unión (o de la Eurozona en su caso), pero los que deciden no responden democráticamente –ni electoralmente– ante esos ciudadanos, sino exclusivamente ante los de su nación. Es normal, por tanto, que no defiendan los intereses colectivos de los europeos, sino los de sus electores, que

**Tabla 1.** Conocimiento y grado de confianza en las instituciones europeas

Instituciones	Conocen		Confían	
	Sí	No	Sí	No
Parlamento	91	8	44	45
Banco Central Europeo	85	14	37	49
Comisión	85	14	40	44
Tribunal de Justicia	76	22	49	34
Consejo Europeo	71	27	36	43

Fuente: Eurobarómetro 78.

son quienes les han otorgado el cargo que ostentan (y los que se lo pueden quitar).

En cuanto a la Comisión, las decisiones que toma, aunque casi siempre derivadas de las del Consejo Europeo, afectan también a la vida y hacienda de los ciudadanos, pero tampoco responde democráticamente ante ellos. Carece de legitimidad de origen, puesto que ha sido elegida a propuesta del Consejo Europeo, y carece de legitimidad de ejercicio, porque sus decisiones responden en muchas ocasiones más a la influencia de los Estados miembros con mayor peso en el Consejo Europeo, que a razones objetivas y técnicas.

El Parlamento, por su parte, se encuentra limitado en sus competencias, no tiene la plena iniciativa legislativa propia, comparte su función legislativa con el Consejo –formado por los ejecutivos de los Estados miembros–, solo puede aprobar o rechazar al Presidente de la Comisión –y a ésta en su conjunto–, a propuesta del Consejo Europeo, y no puede promover una moción de censura constructiva. En las materias que se refieren a la Eurozona o a la moneda única, no es tampoco competente, puesto que no afectan a todos los países de la Unión.

Mientras las cosas iban razonablemente bien en la UE, estos problemas se mantenían laten-

tes. Pero la crisis ha obligado a las instituciones europeas –fundamentalmente al Consejo y a la Comisión– a imponer en algunos países medidas muy dolorosas sin que los ciudadanos tengan conciencia de que los poderes que las imponen estén legitimados democráticamente para hacerlo. Esta falta de legitimidad se hace insoportable cuando se empieza a tratar de cesión de soberanía, como es el caso del Tratado de Estabilidad Cooperación y Gobernanza, o pacto fiscal.

El déficit democrático, que produce –como hemos visto más arriba– un rechazo evidente de las instituciones comunitarias, y una minusvaloración de la propia UE entre los ciudadanos europeos, no se corregirá mientras la capacidad de decisión no se transfiera a órganos comunitarios que tengan una legitimidad otorgada por el conjunto de los ciudadanos, como es el Parlamento, y como sería una Comisión elegida directamente por éste y que respondiera ante él, del mismo modo que los ejecutivos nacionales lo hacen ante sus parlamentos respectivos, y se limiten al mismo tiempo las competencias del Consejo Europeo a aquellos asuntos que afecten a la soberanía de los Estados miembros, a los tratados, o a la propia composición de la UE.

# Bajo presión: el Modelo Social Europeo en tiempos de austeridad

Klaus Busch

El concepto de Modelo Social Europeo nunca se ha definido claramente. A veces, el término pretende describir la realidad de la Unión Europea (UE), que supuestamente se diferencia, en los aspectos sociales, de otras partes del mundo, particularmente de EE. UU.; otras veces, se presenta como un modelo normativo con el cual la UE debería comprometerse.

En este artículo entendemos como Modelo Social Europeo la consecución de seis objetivos políticos:

1. Una política macroeconómica que persiga el pleno empleo.
2. Una política salarial que haga posible un crecimiento real de los salarios, reflejando el aumento de productividad y la imposición de unos salarios mínimos europeos.
3. Unos sistemas de garantía social que aseguren un alto nivel de protección en las políticas de salud, pensiones y familiar, así como en el seguro de desempleo.
4. Un fuerte sector público que contribuya a prestar los servicios en beneficio de la ciudadanía, como también a estabilizar el empleo.
5. Un alto grado de derechos de participación y codeterminación de los trabajadores en las empresas; asimismo, fomento del diálogo social a escala europea, nacional y sectorial.
6. La inclusión de una cláusula de progreso social en el Tratado de la UE, que a escala europea conceda preferencia a los derechos sociales básicos sobre las libertades del mercado.

En el presente artículo analizaremos los efectos de la política de austeridad sobre el Modelo Social Europeo. Comenzaremos con un breve análisis de la recesión, fruto de la durísima política de austeridad aplicada en la zona euro y la UE en 2012. A continuación, se examinarán la evolución de la política salarial y de la política de pensiones en la UE, con énfasis en el último año. Veremos que la política de austeridad ha dejado

claras huellas en ambos campos, poniendo de manifiesto el debilitamiento de la dimensión social europea<sup>1</sup>. Finalmente, se analizará el marco económico e institucional para el futuro desarrollo del Modelo Social Europeo.

### **Crisis del euro y política de austeridad: una primera retrospectiva**

Tras una breve fase de política económica expansiva destinada a hacer frente a la crisis de los años 2008 y 2009, la política en la UE cambió rápidamente a un modelo de austeridad que, en el año 2012, causó una nueva crisis económica. Los datos de las tasas de crecimiento, del déficit fiscal y de la deuda pública de 2009 a 2012 corroboran este hecho. En Grecia, Portugal, España e Italia, países donde se aplicó la política de recortes más severa, la crisis económica de 2012 fue mayor que la del promedio de la zona euro, lo que a su vez contribuyó al aumento de sus coeficientes de deuda pública (European Commission, 2012: European Economic Forecast, Autumn 2012, Brussels, passim).

Antes de 2007, las deudas públicas de los países de la UE se habían reducido en promedio, gracias a las buenas cifras de crecimiento; después de 2007, el aumento de la deuda se puede atribuir claramente a la política coyuntural ex-

pansiva y al rescate bancario. Sin embargo, en el transcurso de la crisis del euro desde 2010, los economistas neoliberales consiguieron asentar en la opinión pública el *quid pro quo* de que no fue la crisis la que causó el aumento de la deuda, sino que, al contrario, el aumento de la deuda generó la crisis. El reiterado endurecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el marco del denominado *Six Pack* de octubre de 2011, así como el pacto fiscal cerrado en diciembre de 2011 –que fija un límite de endeudamiento del 0,5% del producto interior bruto (PIB)– parten también de la lógica de que las deudas tienen la culpa de todo y, por ende, deben ser erradicadas.

Esta política económica equivocada no sólo ha empeorado la crisis económica, sino que también ha provocado una profunda crisis social y ha amenazado el Estado de Bienestar de los países de la zona euro. La política de austeridad ha hecho subir la tasa de desempleo en la zona euro al 11%, la tasa más alta desde 1995. En Grecia y España, las tasas llegan ya a más del 25%; la mitad de los jóvenes de ambos países está desempleada. Así pues, la política de austeridad contribuye decisivamente a socavar aún más el Modelo Social Europeo.

### **Influencia de la política de austeridad en la política salarial**

La crisis y la política de austeridad han tenido repercusiones muy negativas sobre la dimensión social de la integración europea, sobre todo con respecto a la política salarial.

En 2012, al igual que en 2011, los salarios reales bajaron en promedio en la zona euro y en la UE-27 (**Tabla 1**). Los países más afectados fueron Grecia, Portugal y Chipre, debido a una política de austeridad especialmente dura. No

<sup>1</sup> En este artículo se analiza sólo la política salarial y de pensiones, porque fue en éstas donde se dieron los cambios más significativos en 2012, contrariamente a los ámbitos de derechos de participación y la cláusula de progreso social. Por motivos de espacio, se dejarán de lado los importantes cambios que han acontecido en el sector público, sobre todo en el sur de Europa. Se remite al lector interesado al reciente estudio Klaus Busch y otros. Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model: How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension. February 2013, Berlin. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09656.pdf>

**Table 1.** Real compensation of employees per head (percentage change on preceding year)

	5-year averages								Autumn 2012 forecast	
	1993-97	1998-02	2003-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Belgium	1.2	1.3	0.0	0.3	1.9	-0.7	0.0	0.5	0.7	
Germany	0.4	0.4	-0.7	0.5	0.2	0.3	0.9	1.0	1.1	
Estonia	:	5.9	9.8	1.7	-1.9	-0.8	-5.0	0.9	1.4	
Ireland	1.5	1.5	3.0	3.7	6.3	-1.0	-1.3	-1.2	-1.3	
Greece	1.6	2.6	0.8	-0.6	2.8	-6.3	-6.5	-7.8	-6.0	
Spain	0.0	-0.1	0.3	3.2	5.6	-1.9	-2.2	-1.8	-0.6	
France	0.8	1.3	0.9	-0.1	2.7	1.5	0.8	0.2	0.2	
Italy	0.0	-0.7	0.5	0.7	1.8	0.7	-1.5	-1.4	-0.7	
Cyprus	:	1.8	0.6	-1.2	1.8	0.6	0.0	-3.7	-2.3	
Luxembourg	0.8	1.2	0.6	0.0	1.0	1.0	-0.6	-0.4	0.6	
Malta	:	3.3	1.5	1.7	1.0	-3.3	-0.1	-1.3	0.0	
Netherlands	0.3	1.6	1.2	2.1	3.0	0.2	-0.5	-0.3	-0.5	
Austria	0.7	1.3	0.2	0.9	2.1	-0.6	-1.3	0.5	0.3	
Portugal	2.2	2.0	0.4	0.5	5.2	-0.2	-4.1	-5.1	0.6	
Slovenia	:	2.2	3.1	1.7	0.8	2.4	-0.1	-2.2	-1.8	
Slovakia	:	2.6	3.4	2.4	2.4	4.0	-2.7	-2.1	0.2	
Finland	0.9	0.8	2.4	0.9	0.9	-0.3	-0.1	0.2	1.3	
Euro area	0.4	0.5	0.2	0.8	2.3	0.2	-0.3	-0.1	0.3	
Bulgaria	:	10.4	3.2	8.6	7.8	8.5	3.4	2.1	2.1	
Czech Republic	:	3.9	4.6	-0.6	-1.4	3.3	2.2	-0.5	0.9	
Denmark	1.1	1.8	2.1	0.8	0.5	0.2	-0.8	-0.5	-0.2	
Latvia	:	2.9	13.2	-0.4	-15.5	-5.1	12.9	0.5	0.4	
Lithuania	:	4.8	9.9	3.1	-13.8	-1.7	-0.6	0.1	-0.5	
Hungary	:	2.8	2.8	1.9	-5.4	-4.0	-1.5	-1.2	-4.1	
Poland	4.0	3.2	0.6	4.4	0.9	2.2	-0.8	-0.3	0.8	
Romania	-1.0	11.7	10.9	19.9	-5.4	-0.2	-1.9	0.9	0.1	
Sweden	2.0	2.3	2.3	-1.5	-0.5	1.3	-0.4	1.9	1.7	
United Kingdom	0.3	3.9	2.1	-1.9	1.3	-0.9	-2.6	0.2	0.5	
EU	:	1.7	0.6	0.2	1.7	0.2	-0.6	-0.1	0.2	

Source: European Commission (2012): European Economic Forecast – Autumn 2012, Table 26, Page 160.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-7_en.pdf)

obstante, no solamente se observaron grandes retrocesos de los sueldos reales en los países mencionados, sino también en muchos países de Europa Central y del Este, sobre todo en Eslovenia y Eslovaquia. Ni siquiera los países escandinavos se libraron de esta tendencia. Entre las contadas excepciones encontramos a Alemania (con unas tasas de crecimiento de los sueldos reales del 0,9% y el 1,0% en los dos últimos años, después de haber sido entre 2003 y 2007 el único país de la UE que había regis-

trado caídas de sueldos reales), Francia, Bulgaria y Letonia.

Un desarrollo similar al de los sueldos reales se puede apreciar en los costes salariales unitarios reales, que vinculan los sueldos reales con la productividad laboral (**Tabla 2**). En muchos países, los sindicatos no consiguieron aprovechar el aumento de la productividad laboral para un aumento igual de los sueldos reales. Una vez más, el efecto fue más pronunciado en los países del sur de Europa (España, Portugal, Grecia,

**Table 2.** Real unit labour costs (percentage change on preceding year)

	5-year averages							Autumn 2012 forecast	
	1993-97	1998-02	2003-07	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Belgium</b>	-0.4	0.2	-1.0	2.2	2.6	-2.3	0.6	<b>1.2</b>	<b>0.0</b>
<b>Germany</b>	-0.8	-0.1	-1.6	1.5	4.4	-2.0	0.6	<b>1.6</b>	<b>0.8</b>
<b>Estonia</b>	:	-1.7	1.0	8.7	2.8	-6.8	-4.2	<b>1.1</b>	<b>0.0</b>
<b>Ireland</b>	-2.7	-2.6	1.7	9.9	1.0	-4.3	-3.4	<b>-2.5</b>	<b>-2.3</b>
<b>Greece</b>	0.1	0.3	-1.4	0.3	3.8	-1.3	-2.9	<b>-8.2</b>	<b>-3.6</b>
<b>Spain</b>	-1.0	-0.8	-0.7	3.2	1.4	-2.4	-2.4	<b>-2.9</b>	<b>-1.7</b>
<b>France</b>	-0.6	0.1	-0.4	0.7	3.0	-0.4	0.3	<b>0.0</b>	<b>-0.1</b>
<b>Italy</b>	-1.6	-1.2	0.2	2.1	2.4	-0.8	-0.4	<b>0.7</b>	<b>-0.8</b>
<b>Cyprus</b>	:	-0.7	-0.7	-2.7	3.8	-0.5	0.5	<b>-4.2</b>	<b>-0.7</b>
<b>Luxembourg</b>	-0.3	0.4	-2.9	8.9	6.8	-5.6	-1.7	<b>1.9</b>	<b>-0.5</b>
<b>Malta</b>	0.8	-0.2	-0.2	0.5	3.4	-4.1	-0.9	<b>-1.8</b>	<b>-0.7</b>
<b>Netherlands</b>	-1.0	0.1	-0.8	0.8	5.2	-1.8	0.0	<b>1.0</b>	<b>-0.2</b>
<b>Austria</b>	-0.6	-0.7	-1.1	1.8	3.4	-1.8	-1.2	<b>1.1</b>	<b>0.3</b>
<b>Portugal</b>	-0.1	-0.1	-0.6	1.9	2.2	-2.6	-1.3	<b>-4.3</b>	<b>-0.6</b>
<b>Slovenia</b>	:	-0.6	-0.7	2.1	4.7	1.5	-1.6	<b>0.1</b>	<b>-0.8</b>
<b>Slovakia</b>	:	-0.7	-0.9	1.5	7.0	-1.4	-2.0	<b>-3.7</b>	<b>-1.5</b>
<b>Finland</b>	-2.9	-0.8	-0.1	3.7	7.4	-2.0	-1.3	<b>0.8</b>	<b>0.3</b>
<b>Euro area</b>	-1.0	-0.4	-0.8	1.8	3.3	-1.5	-0.3	<b>0.2</b>	<b>-0.1</b>
<b>Bulgaria</b>	:	0.9	-1.6	3.7	8.1	2.7	-3.7	<b>1.3</b>	<b>0.8</b>
<b>Czech Republic</b>	:	0.4	0.0	1.5	-0.1	1.4	1.9	<b>2.6</b>	<b>-0.3</b>
<b>Denmark</b>	-0.8	0.6	0.1	1.8	4.5	-4.6	-0.4	<b>-0.4</b>	<b>-1.4</b>
<b>Latvia</b>	7.8	-3.6	3.2	6.9	-6.7	-9.2	-2.8	<b>-1.8</b>	<b>-1.7</b>
<b>Lithuania</b>	:	-1.0	0.7	0.7	2.0	-8.8	-5.3	<b>-0.1</b>	<b>-2.2</b>
<b>Hungary</b>	:	-0.4	-0.2	-0.9	-0.7	-3.3	-1.3	<b>2.2</b>	<b>-3.2</b>
<b>Poland</b>	-1.4	-1.3	-3.2	4.3	-1.4	-0.1	-2.3	<b>-0.8</b>	<b>-0.5</b>
<b>Romania</b>	-5.0	2.5	-1.7	6.6	-1.2	1.8	-5.9	<b>-0.2</b>	<b>-0.8</b>
<b>Sweden</b>	-0.7	0.5	-0.9	-0.1	2.3	-3.2	-1.8	<b>1.2</b>	<b>0.1</b>
<b>United Kingdom</b>	-1.7	1.0	-0.3	0.2	3.9	-1.6	-1.1	<b>1.1</b>	<b>-0.2</b>
<b>EU</b>	:	-0.3	-0.9	1.4	3.2	-1.5	-0.6	<b>0.3</b>	<b>-0.2</b>

Source: European Commission (2012): European Economic Forecast – Autumn 2012, Table 29, Page 162.  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-7\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-7_en.pdf) w

Chipre), donde los costes salariales unitarios reales bajaron por encima de la media de la zona euro, aunque también algunos países de Europa Central y del Este, sobre todo los países bálticos, así como los países del norte de Europa (Dinamarca, Finlandia, Suecia), presentaron un descenso de los costes salariales unitarios reales. Una excepción es Alemania, que a diferencia del periodo entre 2003 y 2007, en el que registró el mayor descenso de la zona euro (con excepción de Luxemburgo) en los costes salariales unita-

rios reales, en los años 2011 y 2012 registra un aumento claro de los mismos.

Este desarrollo de los sueldos reales y de los costes salariales unitarios reales en la zona euro y la UE se debe a una serie de factores económicos, sociales y políticos. En los países más afectados por la crisis se debe, por un lado, a la dura política de austeridad impuesta por la UE y los mercados financieros en el marco de la lucha contra la crisis de la deuda. En estos países el crecimiento económico cayó por encima de la

media y las tasas de desempleo se dispararon, lo que condujo a un marco muy difícil para las reivindicaciones salariales de los sindicatos.

Por otro lado, las intervenciones políticas también fueron responsables de la débil evolución de los sueldos. A lo largo de la crisis del euro, la UE desarrolló una nueva forma de intervencionismo en política salarial (Pacto por el Euro Plus, *Six Pack*), que conllevó unas intervenciones muy amplias en los sistemas de negociación colectivos de los países en crisis. Se socavó el carácter vinculante de los convenios colectivos, a favor de la descentralización de la negociación colectiva. En el marco de la política de austeridad, se congelaron o bajaron los sueldos del sector público.

Para explicar el descenso de los sueldos reales y de los costes salariales unitarios reales en muchos países de Europa Central y del Este, se deben tomar en cuenta dos factores. Por un lado, la crisis económica de 2008-2009 afectó con especial dureza a muchos de estos países, lo que aumentó fuertemente el desempleo. Por otro, sus sindicatos son especialmente débiles: presentan un grado de organización y unos niveles de aplicación de convenios colectivos muy por debajo de la media.

Para los países del Norte, además del deterioro de las condiciones económicas (sobre todo en Dinamarca y Finlandia), hay que mencionar el retroceso del poder organizativo de los sindicatos. En Suecia, especialmente, la reforma del sistema de seguro de desempleo ha mermado el grado de organización de los sindicatos, que, no obstante, en el contexto europeo todavía está muy por encima de la media.

La situación alemana se debe a dos motivos. Por un lado, gracias a su fuerte posicionamiento en los mercados de los países emergentes, Alemania ha podido recuperarse bien de la crisis de 2008/2009; en 2010 y 2011 alcanzó unas tasas

de crecimiento muy altas, del 3,0% y el 3,5%, así como una fuerte reducción del desempleo. Por otro lado, en la década anterior a la crisis, el descenso por encima de la media de los costes salariales unitarios en Alemania dio lugar a unos superávits muy altos en la balanza de pagos por cuenta corriente, criticados por los socios europeos. Por consiguiente, muchos Estados miembros de la UE, pero también la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, recomendaron a Alemania adoptar políticas más expansivas para estimular el consumo local y, a través del aumento de las importaciones, descargar las balanzas de pagos del resto de países miembros. Esta presión política sobre Alemania a favor de políticas económicas más expansivas, procedente de los restantes países miembros de la UE, mejoró la posición de negociación de los sindicatos alemanes y frenó la caída de los salarios en los últimos años.

### **La política de pensiones de la Unión Europea: de la Estrategia de Lisboa al Libro Blanco**

El involucramiento de la UE en el tema de las pensiones comienza a principios de este siglo con la Estrategia de Lisboa, puesta en marcha por la UE en el año 2000. Pero ya en la década anterior, en muchos países de Europa se habían hecho importantes reformas. Suecia, en Europa Occidental, y Polonia, Letonia y Hungría en Europa Central, fueron los países que iniciaron las reformas más radicales. Los elementos más importantes de estas reformas fueron: la combinación de diversas modalidades de financiamiento (reparto, capitalización, impuestos); el aumento de la proporcionalidad entre prestaciones y

cotizaciones; el aumento de la edad de jubilación, normalmente a 65 años como mínimo, para hombres y mujeres; la reducción del monto de las futuras pensiones; mayores restricciones a las jubilaciones anticipadas, y medidas para aumentar las tasas de empleo, particularmente del grupo de 55 a 64 años.

Para la Estrategia de Lisboa, estas reformas constituían el punto de partida. Debido a que la UE no dispone de competencias propias en los ámbitos fundamentales de la política social (salud, pensiones, pobreza), se introdujo el Método Abierto de Coordinación (MAC) como herramienta de gestión, con la que la UE intenta indirectamente influir en la política de los Estados miembros. Esto fue una señal de que en el marco de la Estrategia de Lisboa la UE perseguía no sólo objetivos económicos, sino también sociales.

En concreto, y con respecto a los regímenes de pensiones, la serie de objetivos acordados en las tres rondas de negociaciones del MAC entre 2001 y 2007 estuvo dominada por dos grandes metas: asegurar la sostenibilidad económica de los regímenes de pensiones, sobre todo ante los desafíos demográficos, y garantizar a largo plazo un nivel adecuado de pensiones para evitar la pobreza entre los jubilados. Es evidente que entre estas dos metas principales existe un *trade-off*: cuanto más se haga realidad un objetivo, más se pondrá en peligro la consecución del otro.

Y esto se observa al analizar las previsiones de la Comisión Europea sobre la evolución de los regímenes de pensiones en la UE-27 hasta 2060. Por un lado, las reformas ayudan a mejorar la sostenibilidad económica: sin estas medidas, la participación del gasto público en pensiones en el PIB de la UE-27 aumentaría en nueve puntos porcentuales de hoy a 2060. Mediante las reformas, sobre todo la reducción del

monto de las pensiones y el aumento de las tasas de empleo, se puede frenar este aumento a un poco más de dos puntos del PIB. Por otro lado, estas medidas ponen en peligro el objetivo de la adecuación social de las pensiones en muchos países. En la **Tabla 3** se puede ver que, debido a las reformas, la tasa de reemplazo (*benefit ratio*) baja drásticamente de 2007 a 2060 en la gran mayoría de los países miembros, sobre todo para las pensiones públicas. Esta reducción de las tasas de reemplazo, que en el año 2060 estarán por debajo del 50% en casi todos los países, constituye un incremento dramático del riesgo de pobreza en la jubilación (European Commission, 2012: The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member States (2010-2060), European Economy 2/2012. Brussels).

### ***El Libro Blanco de la política de pensiones de febrero de 2012***

En su Libro Verde de política de pensiones de 2010 y en su Libro Blanco de 2012, la Comisión reacciona a esta discrepancia entre la aproximación al objetivo de sostenibilidad económica, y el incumplimiento simultáneo del objetivo de adecuación social de las pensiones. Mientras que el Libro Verde tenía principalmente la función de recoger las posiciones de los países miembros en cuanto a sus respectivas políticas de pensiones, el Libro Blanco contiene recomendaciones de la Comisión sobre la política de pensiones, que se centran sobre todo en el aumento real y legal de la edad de jubilación.

La Comisión formula en el Libro Blanco las siguientes recomendaciones principales (European Commission, 2012: White Paper – An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Brussels, 16.2.2012 COM[2012] 55 final, p.9):

**Table 3.** Benefit ratios in EU member states in 2007 and 2060

	Benefit Ratio (%)					
	Public pensions			Public and private pensions		
	2007	2060	% change	2007	2060	% change
BE	45	43	-4			
BG	44	36	-20	44	41	-8
CZ	45	38	-17			
DK	39	38	-4	64	75	17
DE	51	42	-17			
EE	26	16	-40	26	22	-18
IE	27	32	16			
EL	73	80	10			
ES	58	52	-10	62	57	-8
FR	63	48	-25			
IT	68	47	-31			
CY	54	57	5			
LV	24	13	-47	24	25	4
LT	33	28	-16	33	32	-2
LU	46	44	-4	46	44	-4
HU	39	36	-8	39	38	-3
MT	42	40	-6			
NL	44	41	-7	74	81	10
AT	55	39	-30			
PL	56	26	-54	56	31	-44
PT	46	33	-29	47	33	-31
RO	29	37	26	29	41	41
SI	41	39	-6	41	40	-2
SK	45	33	-27	45	40	-11
FI	49	47	-5			
SE	49	30	-39	64	46	-27
UK	35	37	7			
NO	51	47	-8			

**Source:** European Commission, Brussels, 7.7.2010, COM(2010)365 final, Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems, SEC(2010)830, p. 27.

**Note:** The 'Benefit ratio' is the average benefit of public pension and public and private pensions, respectively, as a share of the economy-wide average wage (gross wages and salaries in relation to employees), as calculated by the Commission. Public pensions used to calculate the Benefit Ratio includes old-age and early pensions and other pensions. Private pensions are not included for all Member States. Hence, the comparability of the figures is limited. The value of indicators might change as some Member States consider reforms of their pension systems (e.g. Ireland).

- Vincular la edad de jubilación a los aumentos de la esperanza de vida.
- Restringir el acceso a los planes de jubilación anticipada y a otras vías de salida temprana del mercado laboral.
- Favorecer la prolongación de la vida laboral facilitando el acceso al aprendizaje a lo largo de la vida, adaptando los lugares de trabajo a una mano de obra más diversificada, desarrollando oportunidades de empleo para los trabajadores de más edad y fomentando el envejecimiento activo y saludable.
- Igualar la edad de jubilación de hombres y mujeres.
- Fomentar la constitución de planes de ahorro privados complementarios para mejorar los ingresos de la jubilación.

En resumen, estas recomendaciones hacen énfasis, sobre todo, en un aumento de la edad de jubilación, tanto legal como real. Con esta política,

la Comisión espera acercarse al cumplimiento de los dos objetivos principales de las reformas pensionales: el aumento de la edad legal de jubilación mejora la sostenibilidad económica de los regímenes; simultáneamente, ampliar la edad efectiva de jubilación facilita tanto la sostenibilidad económica como la adecuación social, gracias al aumento de las tasas de reemplazo.

Sin embargo, quedan muchas dudas acerca de las posibilidades de conseguir el aumento de

las tasas de reemplazo. En la **Tabla 4** vemos, en primer lugar, que muchos países de la UE consiguieron elevar entre 2001 y 2008 la edad real de jubilación de uno a dos años. Pero también queda claro que entre la edad real de jubilación y la edad legal sigue habiendo un vacío de cuatro a cinco años. Al mismo tiempo, en los países que ya han acordado aumentar la edad legal de jubilación para los jubilados de 2020 en adelante, los supuestos efectos sociales positivos de la

**Table 4.** Standard pension eligibility age and average labour market exit age

Member State	Average exit age from the labour force in 2001	Average exit age from the labour force in 2008	Statutory retirement age for M/W in 2009	Statutory retirement age for M/W in 2020	Further increases in the statutory retirement age for M/W after 2020
Belgium	56.8	61.6*	65/65	65/65	
Bulgaria	58.4	61.5	63/60	63/60	
Czech Republic	58.9	60.6	62/60y8m	63y8m/63y4m	65/65
Denmark	61.6	61.3	65/65	65/65	67+/67+***
Germany	60.6	61.7	65/65	65y9m/65y9m	67/67
Estonia	61.1	62.1	63/61	63/63	
Ireland	63.2	64.1**	65/65	65/65 (66/66)	(68/68)
Greece	61.3°	61.4	65/60	65/60	65/65
Spain	60.3	62.6	65/65	65/65	
France	58.1	59.3	60-65	60/60	
Italy	59.8	60.8	65/60	65/60****	***
Cyprus	62.3	63.5*	65/65	65/65	
Latvia	62.4	62.7	62/62	62/62	
Lithuania	58.9	59.9**	62y6m/60	64/63	65/65
Luxembourg	56.8	:	65/65	65/65	
Hungary	57.6	:	62/62	64/64	65/65
Malta	57.6	59.8	61/60	63/63	65/65
Netherlands	60.9	63.2	65/65	65/65 (66/66)	(67/67)
Austria	59.2	60.9*	65/60	65/60	65/65
Poland	56.6	59.3*	65/60	65/60	
Portugal	61.9	62.6*	65/65	65/65	
Romania	59.8	55.5	63y8m/58y8m	65/60 (65/61y11m)	(65/65)
Slovenia	56.6°	59.8**	63/61	63/61 (65/65)	
Slovakia	57.5	58.7*	62/59	62/62	
Finland	61.4	61.6*	65/65, 63-68	65/65, 63-68	
Sweden	62.1	63.8	61-67	61-67	
United Kingdom	62.0	63.1	65/60	65/65	68/68
EU 27 average	59.9	61.4			

Source: European Commission, Brussels, 7.7.2010, COM(2010)365 final, Green Paper towards adequate, sustainable and safe European pension systems, SEC(2010)830, p. 30.

subida de la edad real de jubilación se han anulado, como se puede ver en la República Checa, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, Lituania, Malta, Austria, Rumanía y Gran Bretaña: las tasas de reemplazo no aumentan en estos países, a pesar de que, después de 2020, la edad efectiva de jubilación sea más alta. Para los trabajadores significa trabajar más tiempo, sin percibir una pensión mayor.

En todo caso, lograr los dos objetivos, saneamiento financiero y adecuación social, dependerá en gran medida de la evolución de las tasas de empleo en los países de la UE. La **Tabla 5** muestra que las tasas de empleo en la UE son más altas en 2011 que en 2001, lo que constituye un desarrollo positivo para la sostenibilidad económica y la adecuación social de las pensiones. Por otro lado, se observa que las tasas de empleo bajaron de nuevo desde la crisis de 2008/2009. Este cambio de tendencia produjo sobre todo en los países más afectados por la crisis del euro: Irlanda, Grecia, Portugal y Letonia.

La **Tabla 6** presenta un cuadro similar. Desde inicios del siglo, en la UE las tasas de empleo del grupo de 55 a 64 años han aumentado, aunque su nivel sigue estando muy por debajo de la media de todos los grupos de edad. Esta tendencia es menos pronunciada a partir de 2006, pero se mantiene en la mayoría de los países. Pero en aquellos países donde la política de austeridad fue especialmente dura –por ejemplo, en Irlanda, Grecia, Portugal, Letonia y Rumania– las tasas de empleo del grupo de 55 a 64 años han bajado en la segunda mitad de la década.

### ***Los efectos de la política de austeridad sobre los regímenes pensionales***

En cuanto a los efectos de la política de austeridad sobre los regímenes pensionales, se tienen

que diferenciar dos aspectos. Por un lado, las reformas sistémicas; por otro, los efectos económicos de la crisis en cuanto a la sostenibilidad y la adecuación social de las pensiones.

Durante los años de la crisis del euro, las mayores reformas sistémicas se llevaron a cabo en Grecia, Italia y España, mientras que Portugal ya había ejecutado unas amplias reformas en pensiones entre 2002 y 2007. Los elementos más importantes de las reformas llevadas a cabo en estos tres países son:

- Un paulatino y claro aumento de la edad de jubilación, tomando en cuenta la evolución de la esperanza de vida (**Tabla 4**).
- Una drástica reducción del nivel de las pensiones mediante cambios en la fórmula de cálculo de las mismas (por ejemplo, una mayor proporcionalidad entre cotización y pensión).
- La eliminación de regulaciones específicas de ciertas profesiones.
- Más restricciones para acogerse a la jubilación anticipada y la introducción de más incentivos para posponer la jubilación.

Para un pensionista estándar (sueldo medio, 40/42 años cotizados, cumplimiento de la edad legal de jubilación), estas reformas significan una notable reducción de la tasa de reemplazo. En Grecia, este valor bajará del 59,3% en 2011 al 46,2% en el año 2040; en Italia, del 79,5% al 69,5%; en España, del 72,4% al 57,6%, y en Portugal, del 56,9% al 51,2% (European Commission [2012]: The 2012 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU27 Member States [2010–2060], European Economy 2/2012. Brussels).

Estas previsiones se cumplirán sólo si la vida laboral no presenta vacíos, lo que será muy difícil de lograr, sobre todo en el sur de Europa, donde el dramático aumento del desempleo en los años 2011 y 2012, resultado de la crisis y de

**Table 5.** Employment rates, 2001-2011 (Age Group 15-64)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>EU-27</b>	62.6	62.4	62.6	63.0	63.4	64.4	65.3	65.8	64.5	64.1	64.3
<b>Euro area</b>	62.1	62.3	62.6	63.1	63.6	64.6	65.5	65.9	64.5	64.1	64.2
<b>Belgium</b>	59.9	59.9	59.6	60.3	61.1	61.0	62.0	62.4	61.6	62.0	61.9
<b>Bulgaria</b>	49.7	50.6	52.5	54.2	55.8	58.6	61.7	64.0	62.6	59.7	58.5
<b>Czech Republic</b>	65.0	65.4	64.7	64.2	64.8	65.3	66.1	66.6	65.4	65.0	65.7
<b>Denmark</b>	76.2	75.9	75.1	75.5	75.9	77.4	77.0	77.9	75.3	73.3	73.1
<b>Germany (1)</b>	65.8	65.4	65.0	65.0	65.5	67.2	69.0	70.1	70.3	71.1	72.5
<b>Estonia</b>	61.0	62.0	62.9	63.0	64.4	68.1	69.4	69.8	63.5	61.0	65.1
<b>Ireland</b>	65.8	65.5	65.5	66.3	67.6	68.7	69.2	67.6	62.2	60.1	59.2
<b>Greece</b>	56.3	57.5	58.7	59.4	60.1	61.0	61.4	61.9	61.2	59.6	55.6
<b>Spain (1)</b>	57.8	58.5	59.8	61.1	63.3	64.8	65.6	64.3	59.8	58.6	57.7
<b>France</b>	62.8	63.0	63.9	63.7	63.7	63.6	64.3	64.8	64.0	63.8	63.8
<b>Italy (2)</b>	54.8	55.5	56.1	57.6	57.6	58.4	58.7	58.7	57.5	56.9	56.9
<b>Cyprus</b>	67.8	68.6	69.2	68.9	68.5	69.6	71.0	70.9	69.9	69.7	68.1
<b>Latvia</b>	58.6	60.4	61.8	62.3	63.3	66.3	68.3	68.6	60.9	59.3	61.8
<b>Lithuania</b>	57.5	59.9	61.1	61.2	62.6	63.6	64.9	64.3	60.1	57.8	60.7
<b>Luxembourg</b>	63.1	63.4	62.2	62.5	63.6	63.6	64.2	63.4	65.2	65.2	64.6
<b>Hungary</b>	56.2	56.2	57.0	56.8	56.9	57.3	57.3	56.7	55.4	55.4	55.8
<b>Malta</b>	54.3	54.4	54.2	54.0	53.9	53.6	54.6	55.3	55.0	56.1	57.6
<b>Netherlands (3)</b>	74.1	74.4	73.6	73.1	73.2	74.3	76.0	77.2	77.0	74.7	74.9
<b>Austria (2)</b>	68.5	68.7	68.9	67.8	68.6	70.2	71.4	72.1	71.6	71.7	72.1
<b>Poland</b>	53.4	51.5	51.2	51.7	52.8	54.5	57.0	59.2	59.3	59.3	59.7
<b>Portugal (4)</b>	69.0	68.8	68.1	67.8	67.5	67.9	67.8	68.2	66.3	65.6	64.2
<b>Romania (5)</b>	62.4	57.6	57.6	57.7	57.6	58.8	58.8	59.0	58.6	58.8	58.5
<b>Slovenia</b>	63.8	63.4	62.6	65.3	66.0	66.6	67.8	68.6	67.5	66.2	64.4
<b>Slovakia</b>	56.8	56.8	57.7	57.0	57.7	59.4	60.7	62.3	60.2	58.8	59.5
<b>Finland</b>	68.1	68.1	67.7	67.6	68.4	69.3	70.3	71.1	68.7	68.1	69.0
<b>Sweden (1)</b>	74.0	73.6	72.9	72.1	72.5	73.1	74.2	74.3	72.2	72.7	74.1
<b>United Kingdom</b>	71.4	71.4	71.5	71.7	71.7	71.6	71.5	71.5	69.9	69.5	69.5
<b>Iceland</b>	:	:	83.3	82.3	83.8	84.6	85.1	83.6	78.3	78.2	78.5
<b>Norway</b>	77.2	76.8	75.5	75.1	74.8	75.4	76.8	78.0	76.4	75.3	75.3
<b>Switzerland (3)</b>	79.1	78.9	77.9	77.4	77.2	77.9	78.6	79.5	79.0	78.6	79.3
<b>Croatia</b>	:	53.4	53.4	54.7	55.0	55.6	57.1	57.8	56.6	54.0	52.4
<b>FYR of Macedonia</b>	:	:	:	:	:	39.6	40.7	41.9	43.3	43.5	43.9
<b>Turkey</b>	:	:	:	:	:	44.6	44.6	44.9	44.3	46.3	48.4
<b>Japan</b>	68.8	68.2	68.4	68.7	69.3	70.0	70.7	70.7	70.0	70.1	70.3
<b>United States</b>	73.1	71.9	71.2	71.2	71.5	72.0	71.8	70.9	67.6	66.7	66.6

(1) Break in series, 2005.

(2) Break in series, 2004.

(3) Break in series, 2010.

(4) Break in series, 2011.

(5) Break in series, 2002.

**Source:** European Commission (2012): Eurostat, Statistics Explained, Brussels.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics)

**Table 6.** Employment rates, 2001-2011 (older workers 55-64)

	Older workers (55-64)		
	2001	2006	2011
<b>EU-27</b>	37.7	43.5	47.4
<b>Euro area</b>	35.0	41.6	47.1
<b>Belgium</b>	25.1	32.0	38.7
<b>Bulgaria</b>	24.0	39.6	43.9
<b>Czech Republic</b>	37.1	45.2	47.6
<b>Denmark</b>	58.0	60.7	59.5
<b>Germany (1)</b>	37.9	48.1	59.9
<b>Estonia</b>	48.5	58.5	57.2
<b>Ireland</b>	46.8	53.1	50.0
<b>Greece</b>	38.2	42.3	39.4
<b>Spain (1)</b>	39.2	44.1	44.5
<b>France</b>	31.9	38.1	41.4
<b>Italy (1)</b>	28.0	32.5	37.9
<b>Cyprus</b>	49.1	53.6	55.2
<b>Latvia</b>	36.9	53.3	51.1
<b>Lithuania</b>	38.9	49.6	50.5
<b>Luxembourg</b>	25.6	33.2	39.3
<b>Hungary</b>	23.5	33.6	35.8
<b>Malta</b>	29.4	29.8	31.7
<b>Netherlands (2)</b>	39.6	47.7	56.1
<b>Austria (1)</b>	28.9	35.5	41.5
<b>Poland</b>	27.4	28.1	36.9
<b>Portugal (2)</b>	50.2	50.1	47.9
<b>Romania (1)</b>	48.2	41.7	40.0
<b>Slovenia</b>	25.5	32.6	31.2
<b>Slovakia</b>	22.4	33.1	41.4
<b>Finland</b>	45.7	54.5	57.0
<b>Sweden (1)</b>	66.7	69.6	72.3
<b>United Kingdom</b>	52.2	57.3	56.7
<b>Iceland</b>	:	84.3	79.2
<b>Norway</b>	65.9	67.4	69.6
<b>Switzerland (2)</b>	67.1	65.7	69.5
<b>Croatia</b>	:	34.3	37.1
<b>FYR of Macedonia</b>	:	27.9	35.4
<b>Turkey</b>	:	27.7	31.4
<b>Japan</b>	62.0	64.7	65.1
<b>United States</b>	58.6	61.8	60.0

(1) Break in series between 2001 and 2005.

(2) Break in series between 2006 and 2011.

**Source:** European Commission (2012): Eurostat, Statistics Explained, Brussels.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics)

las severas políticas de austeridad, causará muchas interrupciones en la vida laboral de la población activa. En esta región, tal como se aprecia en la **Tabla 6**, se dará un retroceso de las ya de por sí bajas tasas de empleo del grupo de personas más próximas a la edad de jubilación. Además, debido a esta persistente crisis, el porcentaje de personas en condiciones laborales precarias (trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal, *minijobs*) aumentará. Por ello, cada vez menos personas podrán alcanzar en el futuro las pensiones estándares, y será más alto el porcentaje de la fuerza laboral que correrá el riesgo de verse afectado por la pobreza en el momento de jubilarse.

### **Más allá de 2012: evolución del marco económico e institucional del Modelo Social Europeo**

Los análisis de la política salarial y de pensiones han dejado claro que la posición de negociación de los sindicatos en la UE se ha debilitado fuertemente debido al desempleo, pero también debido a intervenciones políticas en los sistemas de convenios colectivos. Los datos sobre la evolución de los salarios reales y los costes salariales unitarios reales hablan por sí solos. En la política de pensiones continúan las reformas neoliberales, que implican una reestructuración basada en una mayor proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las pensiones, ampliar la edad de jubilación y reducir las tasas de reemplazo. Esta tendencia ha salido reforzada con la política de austeridad. El Modelo Social Europeo se ha visto gravemente perjudicado.

En vista de estas deprimentes tendencias, ¿qué se puede esperar más allá de 2012? ¿Un cambio en la política que mejore la situación? ¿O se mantendrá la tendencia negativa?

### **Las condiciones económicas: Muddling through**

Resulta difícil predecir cuáles serán los cambios en el contexto económico después de 2012 (ver Busch/Hermann/Hinrichs/Schulten, 2012; capítulo 5). Se puede pensar en tres opciones: primera, un colapso de la zona euro; segunda, una ruptura con el neoliberalismo; tercera, el *muddling through*, es decir, la continuidad de las políticas vigentes. Dada la debilidad de la izquierda en Europa, la opción dos, una ruptura con el paradigma neoliberal, se puede excluir; pero tampoco es muy probable que se desmorone la zona euro, así que partiremos de que se mantendrán las políticas conservadoras-liberales actualmente en curso.

Por esta vía del *muddling through*, se trata de evitar el colapso inmediato, sobre todo a través de intervenciones del Banco Central Europeo que tranquilizan a los mercados financieros, sin que esto signifique apartarse del rumbo de austeridad de la economía real. En 2012, esta vía ha causado una recesión en la zona euro, que probablemente continuará también en 2013 a causa de cada vez más recortes y de una coyuntura desfavorable de la economía mundial (crisis en EE. UU., problemas en los países emergentes, etc.). Si se logran salvar los muchos escollos que pueden provocar el colapso de la zona euro, los presupuestos de los países del sur de Europa podrían estar consolidados a partir de 2014/2015. Podría implantarse una nueva fase de crecimiento económico en el sur de Europa sobre la base de tipos de interés más bajos, de una mayor competitividad y de unos presupuestos nacionales saneados.

La estabilización de los mercados financieros se combinará en este escenario con una recesión de la economía real en 2012 y 2013. La política actual se mueve en la cuerda floja y son muchas las razones por las cuales este camino

puede fracasar. Sin embargo, si se logran superar todos los obstáculos económicos, sociales y políticos, a partir de 2014/15 se podría conseguir la estabilidad. En ese momento, los presupuestos públicos de los países del sur de Europa podrían estar lo suficientemente consolidados como para poner fin a la fase de austeridad estranguladora. Hasta entonces podrá haber aumentado notablemente la competitividad internacional de estos países, gracias a la caída drástica de los sueldos reales. Finalmente, intereses más bajos para los créditos a medio y largo plazo podrían favorecer considerablemente las condiciones de inversión.

Esta larga fase de austeridad, que bajo estos supuestos duraría unos cinco años, sería fatal para el Modelo Social Europeo. La consigna de *ahorrar, ahorrar, ahorrar*, agravaría la recesión y aumentaría todavía más el desempleo, lo que conllevaría sueldos reales más bajos y debilitaría aún más a los sindicatos. Por otro lado, también supondría recortes adicionales en educación, salud, pensiones y en la política de empleo.

***Las condiciones institucionales:  
el streamlining neoliberal***

La tendencia de austeridad dominante ha sido flanqueada y cimentada en los años 2011 y 2012 por una serie de reformas institucionales a nivel de la UE: en primer lugar, hay que mencionar la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el marco del *Six Pack*, el procedimiento destinado a evitar los desequilibrios macroeconómicos, la aprobación del Pacto Fiscal y el Pacto por el Euro Plus.

Las propuestas de la Comisión y del Grupo de trabajo Rompuy sobre el desarrollo de la unión económica y monetaria, discutidas en las dos últimas cumbres de los jefes de Estado y de

Gobierno en el año 2012, son otros pasos del *streamlining* institucional neoliberal, con los que probablemente se proseguirá en 2013/2014.

En estas propuestas queda claro que la Comisión y el Grupo Rompuy ya no consideran suficiente la política de intervención *ex post* en los Estados miembros por medio del *Six Pack*, del procedimiento destinado a evitar los desequilibrios macroeconómicos y del Pacto Fiscal; ahora quieren pasar a la política del control *ex ante* de los presupuestos de los Estados miembros. Antes de que los parlamentos nacionales reciban los borradores de los presupuestos de sus Gobiernos para su análisis, la Comisión tendrá la facultad de rechazar estos presupuestos y, también podrá modificar los presupuestos aprobados por los parlamentos nacionales. Además, los países miembros que tengan que hacer frente a problemas de endeudamiento y de competitividad deben llegar a acuerdos vinculantes con la Comisión en los que se comprometan a dar un giro a sus políticas, por ejemplo a la política salarial y social. La disposición de los países miembros a aceptar dichos "acuerdos de sumisión" aumentará gracias a la disponibilidad de fondos procedentes de los presupuestos comunitarios.

Para el futuro del Modelo Social Europeo, la aplicación de estas políticas sería desastrosa: serviría para desmontar todavía más el Estado de Bienestar, y para amordazar a los sindicatos, bajo el lema neoliberal de mejorar la competitividad. Y no serán solamente los sindicatos los perjudicados por este "éxito" de las recetas conservadoras-neoliberales, sino también los partidos socialdemócratas y socialistas, que habrán perdido la batalla ideológica sobre cuáles son las políticas adecuadas para salir de la crisis. Las repercusiones político-institucionales de esta posible derrota no se vislumbran todavía, pero los augurios no serían nada buenos para la izquierda europea.



# La crisis económica y de deuda europea



# Una nueva estructura europea de gobernanza económica con grandes deficiencias

Björn Hacker

## Introducción

La crisis de la zona euro está lejos de llegar a su fin. A punto de comenzar su cuarto año, las perspectivas de que Europa vaya a ser capaz de salir pronto de esta crisis son cualquier cosa menos claras. Desde su inicio con los problemas de financiación de Grecia en los mercados financieros, hemos visto la aparición de múltiples crisis: ¿se trata de una crisis de liquidez o de una crisis de deuda soberana? ¿O tal vez de una crisis monetaria? ¿Una crisis institucional? Una crisis económica con certeza. ¿Y una crisis social y política? Estos diferentes tipos de crisis se solapan formando una construcción compleja difícil de comprender incluso para los expertos. Los políticos, así como los economistas y sociólogos, parecen dar tumbos en la oscuridad intentando encontrar la puerta de salida de la crisis. No obstante, en los últimos tres años de gestión de la crisis hemos visto cómo se abrían muchas puer-

tas, poniendo en práctica numerosos instrumentos y marcos institucionales nuevos. Algunos de ellos han sido muy útiles para dar los primeros pasos hacia la superación de la crisis, como los paquetes de rescate y el establecimiento del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Otros no tuvieron mayor relevancia, como la idea del apalancamiento del FEEF. Asimismo, algunos de estos nuevos instrumentos incidieron en la crisis de forma contraproducente, como es el caso del recorte en el sector privado de Grecia en 2011, que destruyó la confianza del mercado y llevó a España e Italia a aguas turbulentas, o del rumbo demasiado estricto de las medidas de austeridad que llevó a los países hacia una seria recesión en lugar de permitir el crecimiento económico tan urgentemente necesario.

Sin embargo, hasta ahora no se ha encontrado la principal puerta de salida de la crisis. La

cumbre de diciembre de 2012 demostró lo poco probable que es llegar a un compromiso que dé los pasos necesarios en materia de integración política y complete la unión monetaria actual con una auténtica unión fiscal y política que corrija los principales problemas estructurales del Tratado de Maastricht. De hecho, nos encontramos dando vueltas en torno a los mismos problemas que ya podrían haber sido obvios en 1992. Pero a los políticos no les gusta admitir las deficiencias de la construcción de la zona euro. En realidad, los responsables de la gestión de la crisis llevan tres años centrándose en fortalecer la disciplina fiscal de los Estados miembros. A falta de voluntad política y unanimidad para la modificación general de las bases sobre las que se asienta la unión monetaria, la atención se centró en el ajuste de los elementos existentes de la gobernanza económica europea. El presente documento ofrece una visión general y una evaluación de las herramientas de gobernanza económica aplicadas y analizadas a lo largo de 2012.

### **Un análisis más detallado: el contenido de las nuevas normas de gobernanza. Paquetes y pactos**

#### ***Normas y reglamentación anteriores a 2012***

Con el Tratado de Maastricht, Europa creó su propia divisa. La fijación irreversible de los tipos de cambio y la transferencia de la política monetaria al Banco Central Europeo (BCE) en 1999 fueron la piedra angular del camino hacia el euro, que se convirtió en la moneda de curso legal de 12 Estados miembros de la Unión Europea (UE) en 2002. Hoy, la zona euro está formada por 17 Estados miembros y se sustenta sobre dos pilares principales: por un lado, la política

monetaria, cuya responsabilidad recae exclusivamente en manos del BCE, mientras que, por otro, los Estados miembros, bajo el control de la Comisión Europea, se encargan de las políticas económica y presupuestaria. Así, los Estados miembros coordinan sus políticas económicas de acuerdo con las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) adoptadas por el Consejo en forma de recomendación jurídicamente no vinculante y se comprometen a cumplir los criterios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Si la Comisión considera que el déficit de un Estado miembro supera el umbral del 3% del producto interior bruto (PIB) establecido por el Tratado, el Consejo podrá formular recomendaciones. Si el Estado miembro no las tiene en cuenta, el Consejo podrá decidir imponer sanciones.

La Estrategia de Lisboa fue lanzada en el año 2000 como una estrategia para salvar la distancia entre las competencias de la UE y la autonomía de los Estados miembros en materia de política económica. Concebida como una estrategia de crecimiento de diez años, su elemento central fue la coordinación abierta de todo tipo de políticas económicas, de empleo y sociales. Los Estados miembros acordaron objetivos específicos para estas políticas y una serie de puntos de referencia e indicadores con los que la Comisión y el Consejo medían los avances. Los mismos principios son válidos para la subsiguiente Estrategia Europa 2020, que comenzó en 2010 y se centra en cinco objetivos comunes: bajo el titular “promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” se definen objetivos cuantitativos en materia de índices de desempleo, gastos para investigación y desarrollo, protección climática y consumo energético, políticas educativas e inclusión social. En total, se han formulado diez orientaciones referentes a la política económica y de empleo. Así, la Estrategia

Europa 2020 contrasta completamente con las 24 directrices de la Estrategia de Lisboa.

Con la nueva estrategia de crecimiento, en 2010 se introdujo una nueva herramienta de coordinación de políticas a nivel europeo: el Semestre Europeo. Esta herramienta permite a la UE reunir dos aspectos de gobernanza que antes eran independientes: la supervisión fiscal bajo el PEC y la supervisión económica y la coordinación temática bajo las directrices integradas de Europa 2020. El Semestre Europeo comienza anualmente con un informe de crecimiento de la Comisión, que establece el desarrollo macroeconómico de la UE e identifica los retos que tiene por delante. Basándose en él, el Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN) emite sus primeras recomendaciones en marzo. El mes siguiente, se solicita a los Estados miembros que presenten sus programas de estabilidad y convergencia, así como sus programas nacionales de reformas ante Bruselas. El Consejo de junio evalúa estos programas y emite recomendaciones específicas para cada país. En la segunda mitad del año, los Estados miembros deben transponer las recomendaciones de la UE a su política nacional.

En 2011, la cumbre de marzo implementó el Pacto por el Euro Plus, una iniciativa intergubernamental franco-germana suscrita por todos los Estados miembros de la zona euro, así como por Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía. El objetivo del pacto era fomentar la competitividad y fortalecer la solidez fiscal. Los Estados miembros participantes acordaron fortalecer la gobernanza económica de la UE siguiendo principios comunes, centrándose en acciones donde la competencia depende de los Estados miembros. Se recomienda reconsiderar los planes de fijación de salarios y los mecanismos de indexación para promover el empleo a través de la flexibilización del mercado laboral y la reducción de los impuestos sobre el trabajo, adaptan-

do el sistema de pensiones a la situación demográfica nacional y trasladando las normas fiscales de la UE, como se establecen en el PEC, a la legislación nacional, como, por ejemplo, la regla de oro presupuestaria.

### ***El Six Pack: el fortalecimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento***

Tras un largo periodo de debates interinstitucionales y enmiendas, el llamado *Six Pack*, un nuevo paquete de medidas de supervisión económica y fiscal, entró en vigor el 13 de diciembre de 2011. Está compuesto por cinco reglamentos y una directiva, y su objetivo es reforzar el PEC existente:

- Una vertiente preventiva con un objetivo a medio plazo específico para cada país, donde el balance presupuestario de los Estados miembros deberá converger.
- Una vertiente correctiva en la que se dedique la misma atención al objetivo de nivel de deuda pública del 60% del PIB que al objetivo de déficit presupuestario del 3%. Si un país no respeta este parámetro, se abrirá un procedimiento de déficit excesivo (PDE), aunque el Estado miembro tenga un déficit presupuestario inferior al 3%. La diferencia entre el nivel de deuda y el 60% de referencia debe reducirse en un 1/20 anualmente (en una media de tres años).
- El PDE se pone en práctica con diferentes niveles de supervisión y sanciones de hasta el 0,5% del PIB. La mayoría de las sanciones se pueden adoptar por votación por mayoría cualificada inversa, por lo que el Consejo puede imponer una sanción financiera basándose en una recomendación de la Comisión, salvo si una mayoría cualificada de Estados miembros vota en contra.

- El procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) es una herramienta completamente nueva. Se trata de un sistema de alerta que utiliza un cuadro de indicadores para observar y prevenir grandes desequilibrios entre las cuentas corrientes de los Estados miembros. Los indicadores del cuadro incluyen, por ejemplo, la posición de inversión internacional, los costes unitarios de la mano de obra, la deuda del sector privado o la tasa de desempleo. El incumplimiento de ciertos límites lleva también a un procedimiento de desequilibrio excesivo. Se permite una media móvil no centrada de tres años de la balanza por cuenta corriente en porcentaje sobre el PIB, con umbrales de excedente de +6% y de déficits de -4%. El incumplimiento de los parámetros definidos en el cuadro también puede desencadenar un PDE.

En resumen, la estructura existente del PEC se refuerza haciendo hincapié en los niveles de deuda pública y el criterio de déficit anual del 3%, con métodos de decisión simplificados para los procedimientos de déficit y con un mecanismo de gobernanza *ex ante* para los déficits y desequilibrios macroeconómicos.

### ***El Pacto Presupuestario: una estrategia intergubernamental para una mayor supervisión***

Llamado en un principio “Pacto de Competitividad”, el “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, más conocido como “Pacto Presupuestario”, se firmó en marzo de 2012 tomando la forma de un nuevo tratado intergubernamental. Este tratado se encuentra fuera de la legislación general de la UE y ha sido firmado por 25 Estados miembros (el Reino Unido y la República

Checa no participan). Solamente es vinculante para los miembros de la zona euro, mientras que a los demás se les invita a seguir sus criterios. El Pacto Presupuestario entró en vigor el 1 de enero de 2013, tras su ratificación por parte del mínimo establecido de 12 partes contratantes cuya divisa es el euro. Los Estados que han ratificado el Pacto Presupuestario son Austria, Chipre, Alemania, Dinamarca, Estonia, España, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Lituania, Letonia, Portugal, Rumanía, Finlandia y Eslovenia. En un plazo de cinco años, el tratado se incorporará al marco legal de la UE.

Los Jefes de Estado de la zona euro se reunirán en una cumbre especial al menos dos veces al año para reflexionar en materia de gobernanza económica con los presidentes de la Comisión y del BCE. La parte principal del tratado está compuesta por regulaciones para los presupuestos públicos nacionales, que en principio deberán estar equilibrados o en superávit (“norma de equilibrio presupuestario”). El límite inferior de déficit estructural anual (sin efectos cíclicos) no debería superar el 0,5% del PIB. Como mucho un año después de su entrada en vigor, deberá ponerse en práctica una norma de techo de deuda en la legislación nacional de los países participantes, preferentemente dentro del derecho constitucional. Esto hace referencia al techo de deuda establecido por el *Six Pack* (véase información anterior): un país cuya ratio de deuda pública supere el 60% del PIB estará obligado a disminuir el exceso de dicha ratio a un ritmo de 1/20 anual en un plazo medio de tres años.

Si la aplicación nacional no se aprueba a tiempo, o no se cumple la norma de equilibrio presupuestario, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) podrá imponer sanciones financieras al Estado miembro, con multas por un importe de hasta el 0,1% del PIB. El Pacto Presupuestario remite al *Six Pack* y fortalece algunos de sus elementos,

como que todas las fases del PDE, las propuestas de la Comisión y las recomendaciones del Consejo serán aprobadas, salvo si una mayoría cualificada de Estados miembros vota en contra.

### ***El Two Pack: hacia una mayor supervisión***

El *Two Pack* (las dos medidas), basado en dos regulaciones propuestas por la Comisión, amplía el *Six Pack* y tiene como objetivo mejorar el seguimiento fiscal *ex ante* y la supervisión *ex post*:

- Los Estados miembros deberán presentar sus proyectos de presupuesto para el año siguiente a la Comisión, incluso antes de que sean adoptados en sus respectivos parlamentos nacionales. Si estos proyectos de plan presupuestario no cumplen las reglas y recomendaciones del PEC y del Semestre Europeo, la Comisión podrá solicitar un nuevo proyecto de plan presupuestario corregido.
- Los Estados miembros con serias dificultades financieras que, por ejemplo, necesiten o ya estén recibiendo asistencia financiera del FEEF o del MEDE, serán sujetos automáticamente a una inspección fiscal y económica reforzada. Esto debería incluir misiones de revisión e informes trimestrales por parte de la Comisión, la obligación de adoptar ciertas medidas para hacer frente a la inestabilidad, así como un proceso para la elaboración y el control de un programa de ajuste macroeconómico. Si el Estado miembro no cumple el programa, el Consejo podrá tomar decisiones que impliquen consecuencias financieras.

Aunque la Comisión y el Consejo intentaron varias veces implementar estos dos reglamentos a lo largo de 2012, el *Two Pack* sigue siendo objeto de debate entre las dos instituciones y el Parlamento Europeo, que ha realizado algunas críti-

cas a los planes originales. Los europarlamentarios hacen hincapié en la necesidad de medidas que ayuden al crecimiento, en lugar de seguir profundizando los recortes. Temen que los recortes presupuestarios previstos reduzcan las inversiones necesarias para el crecimiento económico y dañen a sectores públicos importantes como la seguridad social o la educación. El Parlamento Europeo propone como alternativa la aplicación de un Fondo Europeo de Rescate, por el cual la deuda de todos los Estados miembros que supere el umbral del 60% del PIB debería transferirse y liquidarse a través de un bono común europeo. El Parlamento ha enmendado la propuesta original de la Comisión solicitando límites para el poder de la Comisión a la hora de controlar los planes presupuestarios nacionales, a favor de un mejor uso del instrumento de “mayoría cualificada inversa” en el Consejo cuando trate la cuestión de la supervisión fiscal. Las negociaciones tripartitas no pudieron finalizarse en 2012.

### ***Hojas de ruta y pautas: hacia una “auténtica” Unión Económica y Monetaria***

En junio de 2012, el Consejo Europeo invitó a su presidente, Herman van Rompuy “a elaborar, en estrecha colaboración con los presidentes de la Comisión, el Eurogrupo y el BCE, una hoja de ruta pormenorizada y acotada en el tiempo para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria” (UEM). En ese mismo Consejo, los cuatro presidentes ya propusieron al Consejo cuatro bloques sobre el futuro de la gobernanza de la UEM. Según ellos, estos bloques representan las piezas que faltan para completar la arquitectura de la unión monetaria:

- Un marco financiero integrado.
- Un marco presupuestario integrado.
- Un marco integrado de política económica.

- Un refuerzo de la legitimidad y responsabilidad democráticas.

Tras presentar un informe provisional en la cumbre de octubre, la versión final del informe de van Rompuy se presentó antes del Consejo Europeo de diciembre. Éste propone una secuencia de tres fases con los siguientes componentes principales:

- En la fase 1, hasta finales de 2013, se aplicarán los principales componentes de la Unión Bancaria prevista: un mecanismo de supervisión único y el marco operativo para la recapitalización bancaria directa a través del MEDE.
- En la fase 2, de 2013 a 2014, la Unión Bancaria deberá completarse estableciendo una autoridad resolutoria común para los institutos financieros. Asimismo, se presenta una nueva idea de acuerdos contractuales directos entre los Estados miembros y las instituciones europeas: los Estados recibirán apoyo financiero temporal a través de un nuevo presupuesto común, si se comprometen a realizar reformas estructurales.
- En la fase 3, a partir de 2014, se introducirá una nueva capacidad fiscal para asimilar los choques económicos específicos de cada país, que deberá funcionar como un sistema de seguros. Asimismo, las políticas fiscales y de empleo deberán coordinarse con más fuerza.

La propuesta de van Rompuy no fue el único informe que se presentó sobre el futuro de la unión monetaria. A finales de noviembre de 2012, el Parlamento Europeo y la Comisión adoptaron sus propios planes. La resolución del Parlamento de 20 del noviembre, adoptada por una gran mayoría, reclama un salto hacia la Europa federal. Los diputados criticaron que el Presidente del Parlamento no haya sido invitado a asistir a las reuniones del grupo de van Rompuy

y exigieron una mayor responsabilidad y más derechos de control y consulta. La resolución aboga por una mejor inclusión de los parlamentos nacionales, si se transfieren más derechos al nivel europeo. Como parte de la Unión Fiscal, la resolución propone una refinanciación gradual de la deuda excesiva en un fondo de rescate y enumera objetivos muy detallados para un “Pacto Social para Europa”, como una garantía joven a nivel europeo para luchar contra el desempleo juvenil y la aplicación de un protocolo social para proteger los derechos sociales y laborales fundamentales.

El 28 de noviembre la Comisión publicó un “Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica”, proponiendo pasos a corto, medio y largo plazo para una mejor gobernanza europea. Al igual que en el informe de van Rompuy, propone una capacidad fiscal mejorada para equilibrar las heterogeneidades económicas, llamada “instrumento de convergencia y competitividad”. Como parte de un sistema de iniciativas financieras, los Estados miembros de la zona euro suscribirán acuerdos contractuales con las instituciones europeas teniendo en cuenta los indicadores del cuadro presentado por el *Six Pack*. Al contrario que en el informe de van Rompuy, a estas medidas se les otorga un carácter muy urgente. A medio plazo, la Comisión solicita la creación de un fondo de amortización la emisión de bonos a corto plazo (*eurobills*), y a largo plazo, solicita eurobonos y un presupuesto común para la zona euro con la posibilidad de recaudar impuestos a nivel comunitario.

A diferencia de las ideas de gran alcance propuestas para la modificación y la conclusión de la Unión Monetaria, el Consejo Europeo tomó nota de todos estos informes el 13 y 14 de diciembre pero no decidió acerca de ninguno de ellos. En lugar de eso, los Jefes de Estado se centraron en

concluir la Unión Bancaria con pasos concretos en 2013 y solicitaron a van Rompuy que trabajara con el Presidente de la Comisión en una hoja de ruta en materia de coordinación económica, dimensión social de la UEM, viabilidad de los contratos individuales entre los Estados miembros y la UE para los miembros de la zona euro y mecanismos de solidaridad. Esta hoja de ruta se presentará y se someterá a debate en la cumbre de junio de 2013.

### **¿Un paso adelante o un paso atrás? Evaluación de las nuevas reglas de gobernanza económica**

Los nuevos instrumentos expuestos previamente, así como las ideas y planes debatidos, muestran lo mucho que ha avanzado el tema de la gobernanza económica europea a lo largo del año pasado. No obstante, no todas las medidas implementadas ayudan a superar la crisis. En este apartado se evaluará su posible impacto, a través del análisis de las grandes líneas de las reformas a nivel agregado y señalando algunos peligros potenciales.

### **El énfasis en la disciplina fiscal no tiene en cuenta los orígenes de la eurocrisis**

Sin duda alguna, en el año 2012 se dieron algunos pasos importantes en el sistema de gobernanza económica de la zona euro: se trató del primer año durante el cual el tan discutido *Six Pack* se aplicó con todos sus componentes en el marco del Semestre Europeo. Asimismo, se firmó el Pacto Presupuestario bajo la forma de un nuevo tratado intergubernamental, se realizaron algunos avances en la legislación del *Two Pack*, y a finales de año pudimos contar con nu-

merosos documentos de reflexión sobre el futuro de la Unión Monetaria.

El objetivo principal de la mayoría de estas reformas es reforzar la disciplina fiscal de los Estados miembros. Con el fortalecimiento del actual PEC, la Comisión y el Consejo son ahora capaces de reaccionar más rápidamente –tanto de forma preventiva como correctora– ante cualquier desviación, abriendo un PDE. La supervisión de los Estados miembros para mantener sus presupuestos de acuerdo con el objetivo definido a medio plazo aumentó y, actualmente, el incumplimiento de las normas del PEC conlleva sanciones prácticamente automáticas, con diferentes niveles y difíciles de evitar por parte del país afectado. El fortalecimiento de las normas comunes para la elaboración de los presupuestos en los Estados miembros es sin duda un objetivo importante dentro de una Unión Monetaria donde la política monetaria está centralizada pero las políticas fiscales siguen en manos de los Estados miembros. No obstante, este enfoque es una respuesta inapropiada a los orígenes de la crisis de la zona euro.

El alto endeudamiento de los Estados miembros justifica las reformas para una mayor supervisión y disciplina fiscal. Por supuesto, si se analiza el balance presupuestario general de 2011, solamente Alemania, Estonia, Luxemburgo, Malta, Austria y Finlandia, 6 de 17 Estados, cumplen el objetivo del déficit del 3%. Lo mismo ocurre con la deuda pública: en 2011, solamente Estonia, Luxemburgo, Eslovenia, Eslovaquia y Finlandia, 5 de 17 Estados, se encontraban por debajo del umbral del 60%. La zona euro en su conjunto cuenta con un nivel medio de deuda del 88,1% del PIB. Grecia se dispara por encima de los demás con un nivel de deuda pública del 171% (según los indicadores de la zona euro proporcionados por la Comisión Europea). Dicho país nunca satisfizo los Criterios

de Maastricht para adherirse a la zona euro de manera adecuada e incumple constantemente el PEC. Pero, ¿es este ejemplo el origen de la crisis a la que nos enfrentamos actualmente? La respuesta es no. El argumento de que la crisis ha sido provocada por un endeudamiento excesivo de los países de la zona euro es un mito. No se puede simplemente extrapolar lo que ocurre en Grecia a otros países en crisis. Hasta el año 2008, ¡España e Irlanda nunca habían incumplido el PEC! La mayoría de la deuda soberana de la que nos lamentamos hoy se debe a los planes de rescate de los bancos y a los paquetes de estímulos económicos de principios de la crisis financiera y económica global. El déficit presupuestario de los Estados miembros de la zona euro rondaba una media de un -4,1% en 2011, un -6,2% en 2010 y un -6,3% en 2009, bastante por encima del objetivo del PEC. Pero antes de la crisis y sus repercusiones, la media alcanzaba un -2,1% en 2008 y solamente un -0,7% en 2007, perfectamente de acuerdo con los objetivos del PEC. Además, en 2007, el nivel general de deuda era relativamente bajo, con una media del 66,4% del PIB en la zona euro. En aquel momento, Irlanda y España, actualmente en crisis, tuvieron incluso excedentes presupuestarios que en ese entonces superaron el 2% del PIB, además de contar con una ratio deuda/PIB del 36% en España y del 25% en Irlanda (datos del Eurostat).

Teniendo en cuenta estos datos, es curioso decir que los Estados miembros han sido demasiado laxos con sus políticas presupuestarias y que el PEC era demasiado inocuo. Antes de la crisis mundial y a pesar del incumplimiento por parte de algunos Estados miembros –como Grecia desde el principio de la UEM, pero también Alemania y Francia, que incumplieron la norma presupuestaria en los años 2002-04/05– el PEC cumplió su función.

En cambio, la evolución de los enormes desequilibrios macroeconómicos fue determinante en el estallido de la crisis de la zona euro. Estos desequilibrios pueden atribuirse en gran medida a un tipo de interés de referencia común no adecuado a la situación económica de la mayoría de los países, mientras que no existen mecanismos correctivos de transferencia para luchar contra los choques asimétricos. Ya antes de la crisis, Portugal, España, Grecia, Irlanda e Italia acumularon altos déficits de cuenta corriente, detrás de los cuales se encontraba una deuda del sector privado que aumentaba rápidamente debido a un *boom* de consumo financiado por créditos, con la emergencia de burbujas y la pérdida de competitividad. Por el contrario, Alemania, Austria, Finlandia y los Países Bajos se caracterizaron por los altos superávits de sus cuentas corrientes. Debido a años de restricciones salariales, estos países exportaron bienes relativamente baratos a sus países vecinos. El problema es que los países deudores y acreedores están en el mismo barco y si un Estado no honora sus deudas, el país prestamista perderá sus activos extranjeros y posiblemente parte de su mercado de exportación.

El fortalecimiento del marco de disciplina fiscal no es muy útil ante el empréstito y el préstamo descontrolados del sector privado, que suponen uno de los principales problemas de la crisis de la zona euro. En este contexto, sólo el procedimiento de supervisión macroeconómica, como parte del *Six Pack*, supone un paso en la buena dirección. No obstante, la tarea de prevenir los desequilibrios macroeconómicos no se distribuye de forma simétrica entre los países de la UE: los déficits de cuenta corriente se permiten hasta un límite del -4% del PIB y los superávits de cuenta corriente hasta un +6% del PIB, tal y como se define en el cuadro. Así, una parte más que proporcional del ajuste corresponde a los países deficitarios.

### ***La presión de la austeridad en los Estados de Bienestar entierra al Modelo Social Europeo***

Con el Semestre Europeo, mecanismo central de coordinación, información y monitorización en materia de políticas económicas, presupuestarias, de empleo y sociales, la nueva arquitectura de la gobernanza europea permite a la UE organizar mejor las políticas descentralizadas mediante objetivos y normas comunes. No obstante, dado que los avances en el campo de la gobernanza social europea son bastante modestos, la mayor parte de los nuevos instrumentos pertenecen al área de gobernanza económica. Tal y como se mencionó anteriormente, la mayoría de las nuevas normas se crean para fortalecer la disciplina fiscal. Es evidente que el resto de las políticas estarán subordinadas a cumplir este objetivo. La propuesta de combinar los objetivos de la estrategia Europa 2020 con las normas del PEC en el Semestre Europeo ya ha abierto la puerta a referencias pluritemáticas en las recomendaciones para los Estados miembros. Ahora, con la estricta disciplina presupuestaria, es todavía más probable que la Comisión y el Consejo expresen sus objeciones ante políticas presupuestarias nacionales insostenibles y señalen algunas políticas de empleo y sociales en particular. Esto significa que si las normas reforzadas del PEC no se cumplen, la Comisión y el Consejo solicitarán la implementación de reformas estructurales en el Estado de Bienestar implicado.

La crisis demuestra la parálisis del diseño constitucional asimétrico de la integración europea: los mecanismos de creación del mercado que permiten el libre comercio de bienes, personas, capital y servicios predominan frente a los mecanismos de configuración y de corrección del mercado, más débiles. Durante años, no se tomó ninguna medida en la legislación de la UE para el fortalecimiento de su dimensión social:

- Todavía no se ha introducido en la legislación de la UE una cláusula de progreso social que otorgue la misma importancia a los derechos sociales y a las libertades económicas.
- La Estrategia Europa 2020 se centra en los índices de empleo y en la reducción de la pobreza en lugar de en el establecimiento de unos estándares sociales comunes.
- El enfoque de tipo “modelo único” del método abierto de coordinación no tiene en cuenta las diferentes formas del Estado de Bienestar y sus peculiaridades.
- Se fomenta la competencia intraeuropea de inversiones, trabajo y zonas de producción, mientras que no existen normas comunes en materia de salarios mínimos, gasto social e impuestos de cooperación armonizados, que se necesitarían en forma de un Pacto Europeo de Estabilidad Social.
- El Pacto por el Crecimiento y el Empleo, no vinculante, firmado por los Jefes de Estado en la cumbre de junio de 2012, apuesta por reformas estructurales y por profundizar en el mercado único, así como por la aplicación de bonos para la financiación de proyectos (*project bonds*) y un mejor uso del Banco Europeo de Inversiones, en lugar de por el lanzamiento de un plan europeo (*New Deal*) que fomente el empleo y la inversión social.

Desde la creación de la UEM, los Estados de Bienestar nacionales han sufrido dificultades a la hora de seguir sus propios caminos en algunas áreas de política económica y social. Hemos sido testigos de la competencia entre diferentes modelos salariales, impositivos y de gasto social en los últimos 13 años, competencia basada fundamentalmente en consideraciones de políticas económicas, no sociales. Ahora, con el nuevo marco de gobernanza económica y con el proceso dinamizador del Semestre Europeo,

se pasará de la situación actual, donde las diferentes modalidades del Estado de Bienestar compiten entre sí en torno a la cuestión de cuál es la que mejor se adapta al proceso de integración económica, a una codificación por parte del nivel supranacional del camino a seguir en todos los Estados miembros.

La política de austeridad aplicada con la crisis es un claro ejemplo. Tanto las medidas de ajuste para Grecia, Portugal e Irlanda, como las recomendaciones para España e Italia de recortar el gasto social, reducir los salarios y las pensiones y flexibilizar el mercado de trabajo, desmontan los Estados de Bienestar. En los países del norte de Europa, este tipo de políticas no supone ninguna novedad. En cambio, en los países del sur de Europa, los sindicatos y demás *veto players* se opusieron durante mucho tiempo a los importantes recortes. Otro ejemplo importante es el del sector de las pensiones. La política social se halla en manos de los Estados miembros, por supuesto, pero la UE dispone ahora de un marco de gobernanza en el que puede solicitar la reconfiguración de las políticas hacia los mayores en los Estados de Bienestar. Al consultar el Libro Verde y el Libro Blanco de la Comisión sobre las pensiones, se tiene una visión de la línea argumentativa: la transferencia de los derechos de pensión es necesariamente un asunto englobado en el mercado único. Asimismo, los elevados costes de financiación de las pensiones representan una preocupación para la sostenibilidad financiera de la UEM. Las recomendaciones previstas en el ámbito de las pensiones se dirigirán de forma sesgada hacia la sostenibilidad financiera y no hacia la adecuación social de las pensiones.

Nos dirigimos de manera constante hacia un Modelo Social Europeo cada vez más liberal. Lo que perdemos a nivel nacional en materia de competencia para configurar nuestros Estados de Bien-

estar con la nueva estructura europea de gobernanza económica no revierte a nivel supranacional.

***El método de decisión intergubernamental corre el riesgo de dañar la legitimidad democrática de la Unión Europea***

El año 2012 mostró que existen límites a la cooperación y al avance conjunto en la gobernanza económica europea. No todos los Estados miembros de la UE compartían el trazado y la filosofía del Pacto Presupuestario y éste adquirió la forma de tratado intergubernamental fuera de la legislación general de la UE.

Es importante recalcar que la mayoría de las nuevas herramientas de gobernanza han sido creadas para los miembros de la zona euro, no para los 27 Estados miembros de la UE. La unión monetaria evoluciona de manera constante hacia un sólido núcleo de integración, dejando atrás al resto de los países. Esto podría crear nuevas tensiones en un futuro próximo, ya que algunos países, como Polonia, no estarán de acuerdo con una Europa de dos niveles.

Con el Pacto por el Euro Plus en 2011 y el Pacto Presupuestario en 2012, se ha escogido un camino esencialmente intergubernamental, a pesar de la urgencia para una coordinación económica más sólida dentro de la UEM y sus planteamientos erróneos, evaluados anteriormente. Esto crea nuevos problemas, ya que se margina al Parlamento Europeo en la codecisión, se degrada a la Comisión a una secretaría general del Consejo y se pone bajo presión a los parlamentos nacionales para aprobar todos los nuevos planes de gobernanza de los Jefes de Estado como la única alternativa posible para acabar de forma urgente con la crisis.

Para mejorar los procesos de gobernanza económica, sería necesario reforzar los métodos

de decisión parlamentarios sobre asuntos europeos, a través de la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo y un aumento significativo de la europeización de los parlamentos nacionales, así como la creación de nuevas y mejores formas de cooperación interparlamentaria en la UE. Todavía queda por decidir si el proceso europeo de integración debería ser, al menos temporalmente, el de la “Europa de las dos velocidades”, con una zona euro de 17 países que se desarrolla un paso por delante de la EU-27. Ya se han debatido interesantes ideas sobre la creación de un Parlamento para el Euro dentro del Parlamento Europeo, así como nuevos comités parlamentarios transnacionales y un comisario con poder para llevar los asuntos de la zona euro.

**Fallos y nuevos riesgos:  
por qué necesitamos urgentemente una  
estrategia alternativa de gobernanza**

A pesar de los avances que se consiguieron en 2012, existen tres grandes fallos en la nueva estructura europea de gobernanza económica:

1. La estrategia de reformas está basada exclusivamente en la disciplina fiscal y en un ajuste asimétrico debido a una percepción errónea de los orígenes de la crisis en la zona euro.
2. Esta estrategia desestructurará todavía más los Estados de Bienestar nacionales y no presta atención al fortalecimiento de la dimensión social de la UE.
3. El método de decisión de los nuevos instrumentos de gobernanza funciona, cada vez más, de forma intergubernamental, dañando la legitimidad democrática.

Para poder salir pronto de la crisis y mejorar la funcionalidad de la UEM, sería necesaria, de manera urgente, una gestión común de la deuda en forma de fondo de rescate y euroletras/

eurobonos, un ajuste simétrico con respecto a los desequilibrios macroeconómicos en la zona euro y un nuevo mandato para que el BCE tenga en cuenta no solamente la estabilidad de los precios, sino también el crecimiento económico nominal. Las enmiendas a la legislación del *Two Pack* propuestas por el Parlamento Europeo incluyen algunas de estas ideas.

Además, debe ponerse fin a las políticas de austeridad. Las reformas estructurales son necesarias en los Estados en crisis, pero sería mejor que estas reformas se centrasen más en incrementar las bases impositivas y la recaudación de impuestos, y modernizasen y simplificasen la maquinaria administrativa en lugar de reducir drásticamente los salarios y los gastos sociales. El problema principal del plan de austeridad es que Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia están sumidos en una espiral de recesión y deuda. A través del multiplicador fiscal, el bajo consumo y la decreciente actividad económica provocada por los recortes del gasto y el aumento del desempleo conducen a la bajada impositiva e, incluso, a una mayor deuda estatal. Sin un avance hacia un Modelo Social Europeo solidario, la crisis no se solucionará y se acabará definitivamente con los Estados de Bienestar. Por lo tanto, debe potenciarse la dimensión social y de crecimiento de las reformas de gobernanza de la UE, por ejemplo, mediante la creación de un Pacto Europeo de Estabilidad Social y un Programa Europeo *New Deal*.

Ahora más que nunca, es evidente que el año 2012 instó a todos los actores políticos a reflexionar sobre la arquitectura política de la UE. Muchos de los nuevos instrumentos de gobernanza se aplicarán sólo a los miembros de la zona euro, lo que plantea nuevos problemas en relación con los métodos de decisión institucional establecidos. Hasta ahora, el modelo intergubernamental ha sido dominante en la gestión

de la crisis; éste debería dar paso de manera urgente a un nuevo modelo que implique y fortalezca adecuadamente las competencias del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, para así fortalecer la legitimidad democrática. Además, los actores políticos europeos no deben evitar plantearse la pregunta de si el futuro proceso de integración va a conllevar una evolución hacia una integración de dos niveles o a una integración a dos velocidades. Para prevenir el riesgo de desintegración, la mejor opción sería establecer diferentes velocidades de integración, con los países pertenecientes a la UEM un paso por delante de los miembros de la UE, pero manteniendo la puerta abierta para que nuevos países se unan.

Los avances en materia de gobernanza económica europea en 2012 se caracterizan por un análisis erróneo de la crisis de la zona euro y por la puesta en práctica de instrumentos y mecanismos en parte contraproducentes. La política de austeridad conduce a muchos Estados directamente a un círculo vicioso de deuda y recesión, cava la tumba del Modelo Social Europeo, desmontando el Estado de Bienestar hasta una dimensión nunca vista, y crea crecientes problemas de legitimación democrática

a cambio de una especie de Congreso de Viena permanente en forma de inacabables cumbres de crisis. La culpa de la estrategia dominante de la crisis, y en consecuencia de los problemas a los que nos estamos enfrentando y que se agravarán en 2013, debe atribuirse principalmente al Gobierno de Angela Merkel en Alemania. Los planes del Presidente francés, François Hollande, para cambiar la orientación de la canciller Angela Merkel, implementando eurobonos y una nueva estrategia de inversión, finalizó de repente en la cumbre de junio de 2012 con un acuerdo sobre los bonos para financiación de proyectos de bastante bajo impacto y el de un papel cada vez más importante del Banco Europeo de Inversiones.

Las hojas de ruta, pautas e informes para una "auténtica" UEM que hemos leído a finales de año incluyen algunas propuestas interesantes que apuntan a un intento de política alternativa para abordar la crisis y concluir la Unión Monetaria a través de una Unión Fiscal y Política. No obstante, en diciembre de 2012 el Consejo Europeo no tomó ninguna decisión y pospuso a la cumbre de junio de 2013 una declaración clara en materia de gobernanza económica. Veremos si los líderes políticos encuentran el valor para dar el gran paso.

# La política económica en la zona euro. El binomio austeridad frente a crecimiento y las salidas a la crisis

Manuel de la Rocha Vázquez, Miguel Ángel García Díaz, Domènec Ruiz Devesa

## Evolución económica de la zona euro en 2012

El descenso en la actividad económica iniciado en los países periféricos en el último trimestre de 2011 se ha trasladado a la mayor parte de la zona euro, incluso a los países centrales, hasta alcanzar la recesión (tasa anual del producto interior bruto [PIB] del -0,4% en 2012<sup>1</sup>), por segunda vez desde el inicio de la crisis (-4,1% en 2009). La cifra global prevista en la zona euro es resultado de una amplia dispersión donde algunos países sufrirán una caída en su nivel de actividad (Grecia, Portugal, España, Italia y Eslovenia), mientras el resto se debe conformar con modestas tasas de signo posi-

vo que en casi ningún caso alcanzan el 1% anual (**Tabla 1**).

En este contexto tan adverso, se espera que el año 2012 termine con un aumento de la tasa de desempleo (del 10,2% al 11,3% de la población activa, alrededor de 18 millones de personas) con una distribución también bastante desigual, dado que algunos países mantendrán la mala tendencia de años anteriores (España, Grecia, Portugal, Italia, Eslovenia y Chipre), otros se incorporarán a esa negativa senda, aunque con una menor intensidad (Holanda, Francia, Austria, Finlandia, Bélgica, Malta y Luxemburgo), mientras unos pocos conseguirán incluso reducir su tasa de paro anual (Alemania, Estonia). Desde el inicio de la crisis el nivel de desempleo en la zona euro ha aumentado en unos seis millones de personas (**Gráfico 1**).

---

<sup>1</sup> Previsión de otoño de 2012 de la Comisión Europea.

**Tabla 1.** Tasas de crecimiento del PIB [% cambio respecto al año anterior]

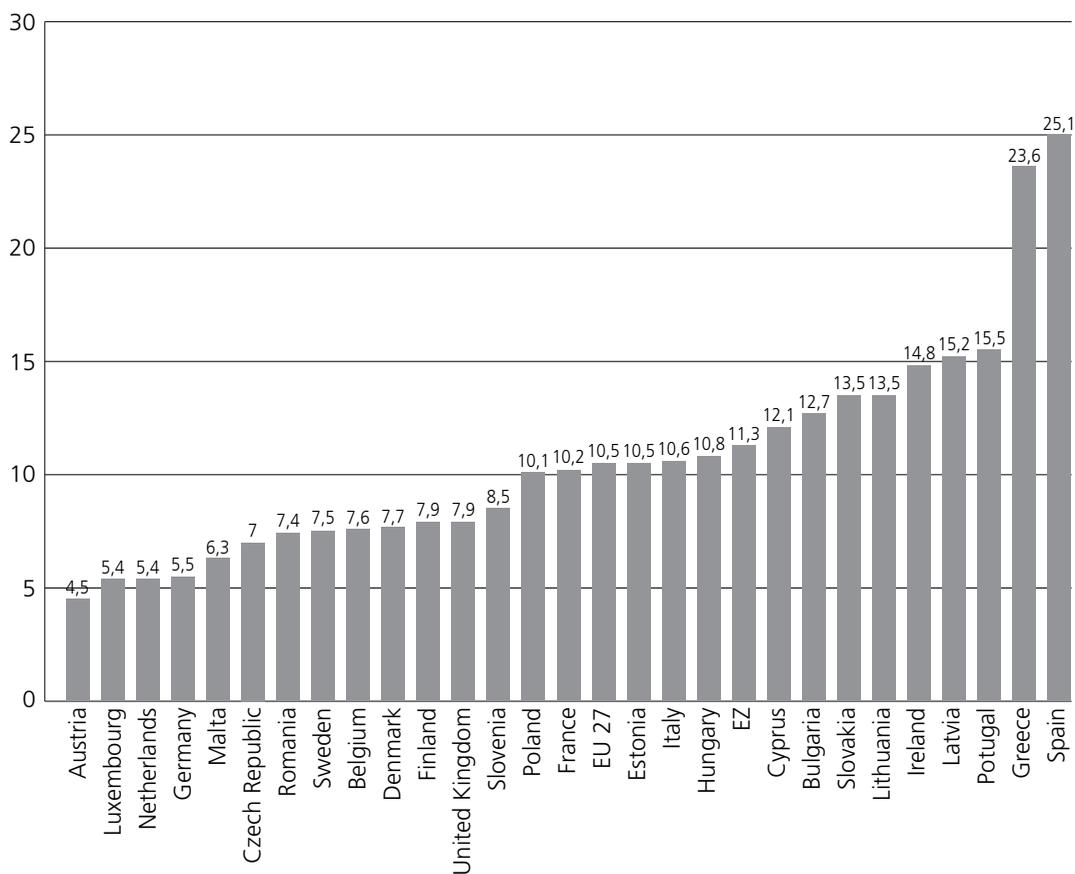
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 previsión
UE	2,0	3,2	3,0	0,5	-4,2	1,8	1,5	0,0
Eurozona	1,7	3,0	2,8	0,4	-4,1	1,8	1,4	-0,3
Bélgica	1,8	3,0	2,8	1,0	-3,1	2,1	1,9	-0,1
Austria	2,9	3,4	3,1	2,0	-3,6	2,0	3,1	0,7
Bulgaria	6,2	6,3	6,2	6,0	-4,8	0,2	1,8	1,4
Chipre	3,9	4,1	4,4	3,7	-1,7	1,0	0,5	-0,5
República Checa	6,3	6,8	6,0	2,5	-4,8	2,4	1,7	0,0
Dinamarca	2,4	3,3	1,6	-1,2	-4,9	2,1	1,0	1,1
Estonia	9,2	10,4	6,3	-3,6	-14,0	3,1	7,5	1,2
Finlandia	2,8	4,9	4,2	1,0	-7,8	3,1	2,7	0,8
Francia	1,9	2,2	2,2	0,4	-2,2	1,6	1,7	0,4
Alemania	0,8	3,0	2,5	1,3	-5,1	3,7	3,0	0,6
Grecia	2,9	4,5	4,0	2,0	-2,0	-4,5	-6,8	-4,4
Hungría	4,0	4,1	1,1	0,6	-6,3	1,2	1,7	-0,1
Irlanda	6,4	5,7	6,0	-2,3	-9,0	-1,0	0,9	0,5
Italia	0,7	2,0	1,6	-1,0	-5,0	1,3	0,2	-1,3
Letonia	10,6	12,2	10,0	-4,6	-18,0	-0,3	2,3	2,1
Lituania	7,8	7,8	8,9	3,0	-15,0	1,3	5,8	2,3
Luxemburgo	5,2	6,4	5,2	0,0	-3,4	3,5	1,1	0,7
Malta	3,2	3,4	3,6	2,0	-1,9	3,7	2,1	1,0
Países Bajos	1,5	3,0	3,5	2,1	-4,0	1,8	1,2	-0,9
Polonia	3,6	6,2	6,6	5,0	1,7	3,8	4,3	2,5
Portugal	0,9	1,4	1,9	0,0	-2,7	1,3	-1,5	-3,3
Rumanía	4,2	7,9	6,2	6,2	-7,1	-1,3	2,5	1,6
Eslovaquia	6,6	8,5	10,4	6,4	-5,8	4,0	3,3	1,2
Eslovenia	4,3	5,9	6,8	3,5	-7,4	1,2	0,3	-0,1
España	3,6	3,9	3,7	0,9	-3,7	-0,1	0,7	-1,7
Suecia	3,3	4,2	2,6	-0,2	-4,9	5,5	4,2	0,7
Reino Unido	2,2	2,8	2,7	-0,1	-4,9	1,3	0,9	0,6
Estados Unidos	3,1	2,7	1,9	0,0	-2,6	3,0	1,7	2,1
Japón	1,9	2,0	2,4	-1,2	-6,3	4,4	-0,7	2,0

Fuente: Eurostat.

El deterioro de la actividad económica, con una tasa de desempleo elevada, compone un escenario propicio al aumento de la deuda pública en circulación por el efecto de los estabilizadores automáticos sobre los ingresos y los gastos. La previsión de mejora en el saldo de las cuentas públicas en 2012 (-0,8 puntos del PIB) sitúa el déficit medio de la Unión Europea (UE) cerca del objetivo marcado por las autoridades comunitarias (-3,2% del PIB) con abulta-

das diferencias entre unos países y otros (**Gráfico 2**).

A pesar del avance en la consolidación fiscal, el saldo de deuda pública en circulación de los países de la zona euro crecerá 4,8 puntos del PIB en 2012 hasta alcanzar el 92,9% del PIB. Pero como se puede ver (**Gráfico 3**), la media oculta también una elevada dispersión. Este nivel de deuda será muy similar a la del Reino Unido (88,7% del PIB) pero inferior a la EE. UU.



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 1.** Tasa de desempleo sobre población activa 2012

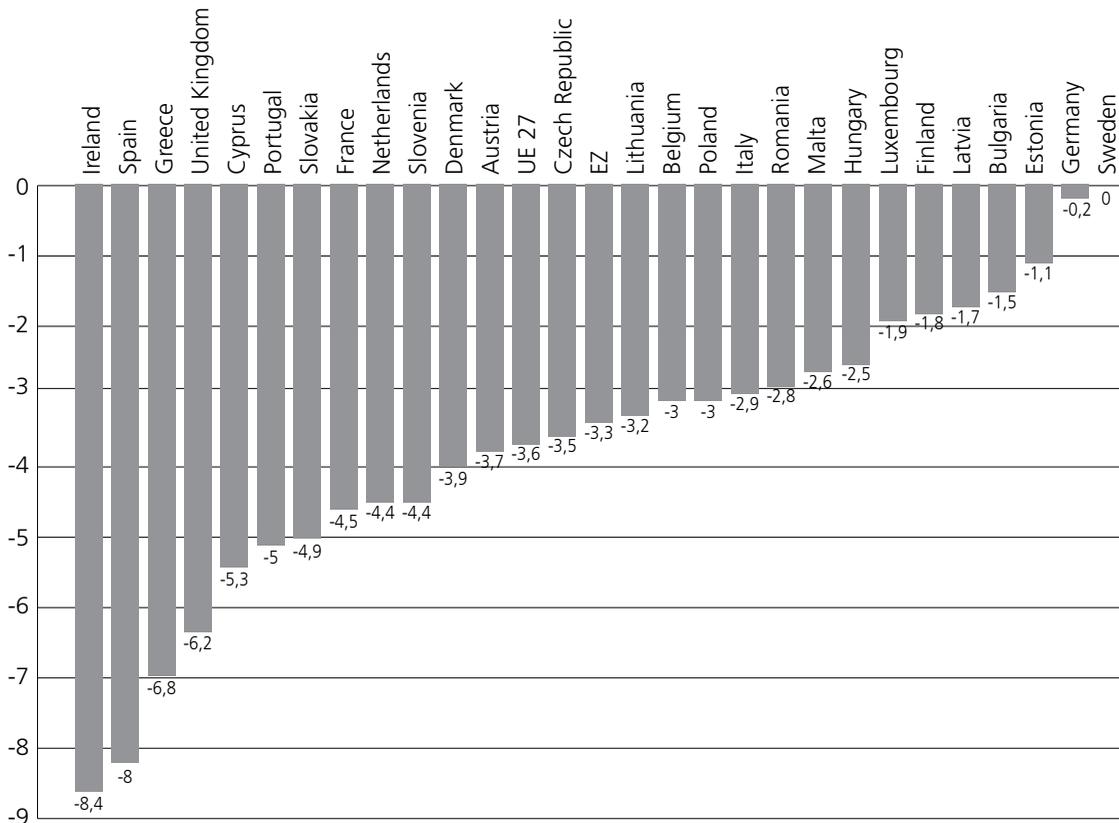
(106,9% del PIB) y, sobre todo, la de Japón (235,8% del PIB).

El aumento en el saldo de la deuda soberana no afecta a todos los países miembros de la misma forma debido a la facilidad de acceso a la financiación y su precio. Alemania fija el punto de inicio en el cálculo de la prima de riesgo del resto de países con un tipo de interés nominal muy reducido del bono a diez años (1,3%) que se convierte en una tasa negativa cuando se deduce el efecto de la inflación (-0,7% real). El diferencial más adverso lo sufren Grecia (27,8%), Portugal (10,5%) e Irlanda (7,1%) con los mercados casi cerrados. Tras ellos, la posición de

España e Italia es muy cara y complicada (5,9% y 5,2%), aunque el clima de incertidumbre en el mercado de capitales envuelve su funcionamiento con una permanente amenaza sobre el conjunto de la zona euro.

### **Evolución de los desequilibrios estructurales. Balanza de pagos**

La pobre evolución de la actividad económica esperada en 2012 está acompañada de un saldo de la balanza de pagos con un ligero superávit en la UE y la zona euro (0,4% y 1,1% del PIB,



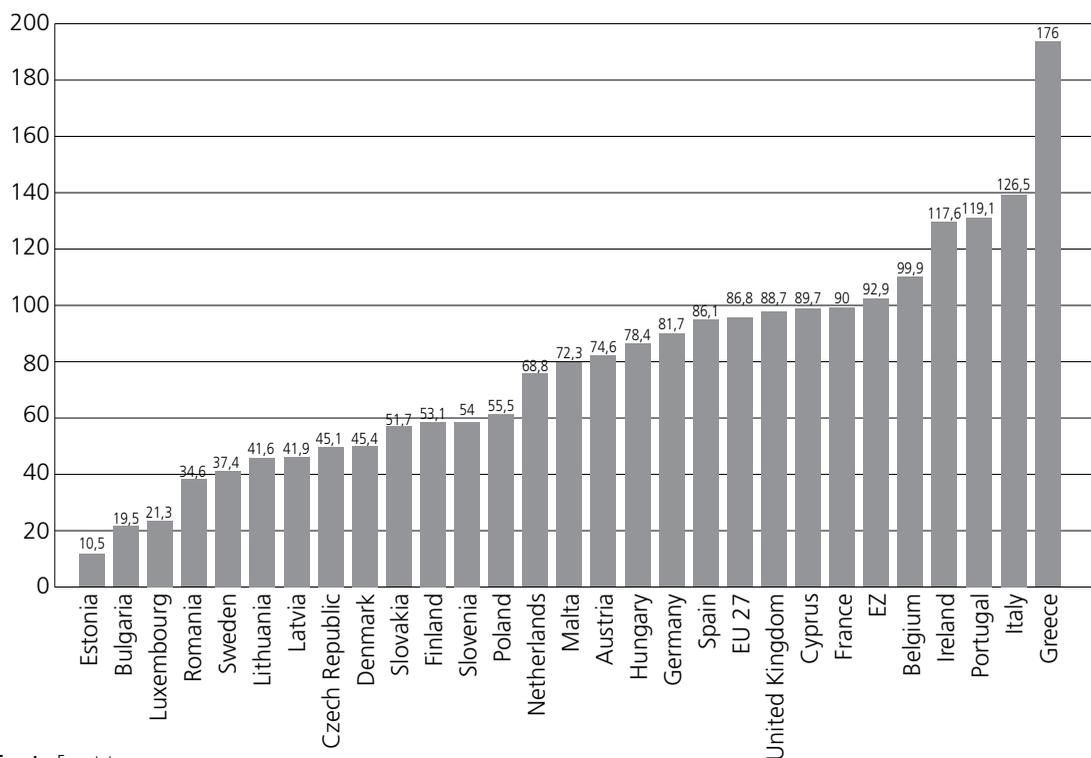
Fuente: Eurostat.

**Gráfico 2.** Saldo anual de cuentas públicas 2012 (% PIB)

respectivamente). Este equilibrio para el agregado de países, sin embargo, oculta fuertes diferencias en los distintos países miembros. En particular, los datos reflejan que se mantiene la clara dicotomía entre países acreedores y deudores, traducida en obligados flujos de financiación desde los primeros hacia los segundos, que genera una deuda a pagar en el futuro. Este impacto es visible en los casos de España y Portugal, que mantendrán un saldo negativo en la balanza por cuenta corriente, a pesar de la debilidad de su demanda nacional, por el elevado pago de intereses correspondientes a la deuda acumulada con el exterior en los años expan-

sivos del ciclo. Un peso en el capítulo de rentas de sus balanzas de pagos, al que deben añadir el retorno de la cantidad principal del préstamo cuando se producen los vencimientos de los activos emitidos.

Pese a lo anterior, la evolución de los saldos por cuenta corriente muestra claramente una mejora en los desequilibrios externos entre los países de la UE y en particular dentro de la zona euro (**Gráfico 4**). Es importante señalar, en este sentido, las mejoras de las balanzas de pagos en los países periféricos: Irlanda destaca con un superávit de balanza corriente desde 2010; España ha reducido el déficit en siete puntos porcentuales desde



Fuente: Eurostat.

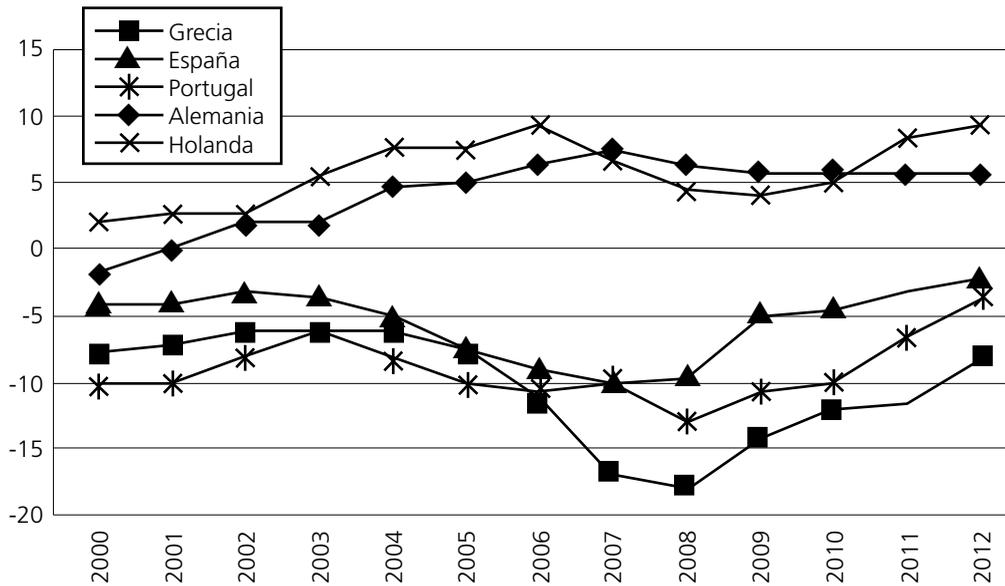
**Gráfico 3.** Deuda pública en circulación en 2012 (% PIB)

su máximo en 2007 y se espera que prácticamente alcance el equilibrio en 2013. También Portugal, Italia y Grecia han seguido evoluciones claramente positivas, que contrastan con la reducción desde 2008 del superávit por cuenta corriente de Alemania, lo que está permitiendo cerrar la brecha interna de la zona euro.

Aun reconociendo la evolución positiva, Grecia sigue manteniendo un insostenible déficit en la balanza de pagos por cuenta corriente (-8,3% del PIB) en medio de una severa recesión que se alarga ya más de cuatro años, como reflejo de la insuficiencia del ahorro nacional para financiar su inversión interna en el ejercicio. El gran problema para el país heleno no está únicamente en ese aspecto, sino en el hecho de volver

a incurrir en una necesidad de financiación con el exterior muy importante cuando los mercados exteriores están totalmente cerrados. El dinero, por tanto, sólo puede provenir de los organismos internacionales, ya sea el Banco Central Europeo (BCE), el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera/Mecanismo Europeo de Estabilidad o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La reducción sostenida de los déficits exteriores de los países periféricos de la unión monetaria se debe por un lado a la atonía del lado de las importaciones dada la debilidad del consumo interno, pero sobre todo a aumentos notables de las exportaciones, provocados por mejoras en la competitividad relativa. Sin embargo, los datos indican que la mayor competitividad precio se



Fuente: Comisión Europea.

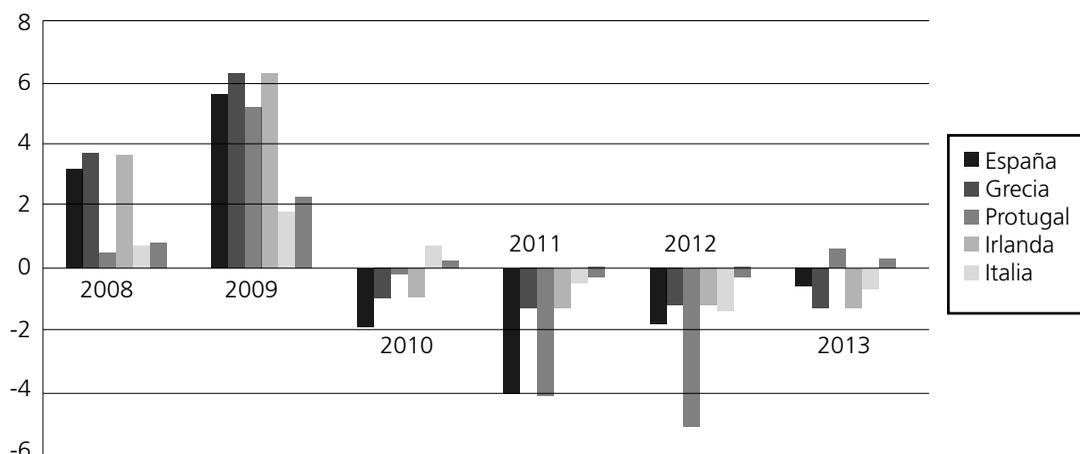
**Gráfico 4.** Saldo balanza de pagos por cuenta corriente (en % PIB)

está produciendo a través de procesos deflacionarios, con caídas de poder adquisitivo real de los salarios, lo cual tiene efectos sociales bastante dolorosos (**Gráfico 5**). En efecto, los cuatro países periféricos muestran caídas de los tipos de cambios reales o, lo que es lo mismo, reducciones de los costes laborales unitarios en términos reales.

La actual situación demuestra el serio deterioro de algunos de los fundamentos económicos ocultos en el aparente periodo de normalidad 1999-2007 con tasas anuales de crecimiento razonables del conjunto de la zona euro. Por un lado, algunos países consiguieron ritmos de actividad superiores a las posibilidades de su propia capacidad de producción gracias a la disponibilidad de abundante crédito (por ejemplo España) y/o por contar con el apoyo de una política fiscal muy expansiva y desequilibrada (Grecia, entre otros). Por otro, la asimétrica evolución de los saldos comerciales en los países miembros (superávit - déficit) es consecuencia de la distinta evolu-

ción de la capacidad de competir de sus bienes y servicios, pero además, en el caso de los que tienen saldos positivos, les genera una capacidad de financiación dirigida de forma consciente a los países miembros deficitarios hasta acumular una ingente deuda que afecta al sector privado y público.

En todo caso, la continua asimetría en los saldos de la balanza comercial y de servicios se mantiene en el tiempo como muestra de las amplias diferencias en el grado de competitividad de las economías de los países que componen la zona euro, tanto en las relaciones entre ellos como en las que mantienen con el exterior. Esta asimetría en la capacidad del tejido productivo genera problemas continuos en un área monetaria única que no dispone de instrumentos comunes suficientes para actuar en este terreno, como demuestra la diferencia en la tasa de desempleo.



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 5.** Compensación real por trabajador (porcentaje de cambio respecto al año anterior)

### La política económica en la zona euro: reforzamiento de las políticas de austeridad en Europa

Desde finales de 2009 la prioridad absoluta de la política económica en la UE se centra en la reducción de los déficits públicos y de los niveles de endeudamiento que se habían elevado notablemente en los dos años anteriores. El paquete de reformas adoptadas en octubre de 2011 llamado *Six Pack* refuerza los mecanismos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Los presupuestos nacionales pasan a ser revisados de manera temprana por las autoridades comunitarias, en un ciclo conocido como el semestre europeo, que debe garantizar que estén en línea con los objetivos comunitarios de reducirlos por debajo del 3% en el año 2013. Se introduce la obligación de los países con una deuda pública superior al 60% del PIB a alcanzar este límite en un máximo de 20 años, con un ritmo de una vigésima parte cada anualidad. Se refuerzan también los procedimientos para los países incumplidores, de forma que se podrán imponer sanciones a pro-

puesta de la Comisión, que sólo podrán ser revertidas con una mayoría de países.

También se aprobó el llamado Pacto por el Euro Plus, que constituye un acuerdo político firmado por los Gobiernos de los países del euro, que complementa las medidas anteriores y se adentra en compromisos de política económica para mejorar la competitividad y complementariedad de sus economías.

El endurecimiento de las reglas del PEC se traduce en una mayor disciplina fiscal al grueso de los Estados de la zona euro, pero los objetivos de déficit establecidos no son realistas y probablemente no se logren en el caso de varios países en recesión. Las nuevas reglas concentran todos los esfuerzos nacionales en la reducción del déficit público, alejándose de otras metas de largo plazo al menos tan relevantes para la Unión, como las establecidas en la Estrategia Europa 2020. Además, el uso de mayorías revertidas no resuelve el problema de cómo imponer las reglas fiscales a los Estados más grandes.

### ***El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza***

El año 2011 terminó con la aprobación en diciembre del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica por parte de todos los países de la UE, menos Reino Unido y República Checa. Este tratado supone subir un escalón más en la consolidación en la UE, y en particular en la zona euro, del objetivo de equilibrio fiscal como paradigma dominante en las políticas económicas de los Estados miembros.

De este modo se endurece la condición de estabilidad presupuestaria incluida en el Tratado de Maastricht, al señalar que los presupuestos de los Estados parte deberán estar en equilibrio o superávit, fijando como límite del déficit público el 0,5% del PIB<sup>2</sup>, frente al 3% contemplado en el PEC, si bien es cierto que la nueva norma se refiere al déficit público estructural, es decir que excluye el déficit causado por el ciclo económico<sup>3</sup>.

Además, se establece una nueva norma de naturaleza cuantitativa, según la cual cuando el volumen de deuda pública supere el 60% del PIB, se tendrá que reducir a una ratio de un veinteavo por año, con independencia de la fase del ciclo económico, como se ha señalado más arriba.

La motivación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza surge de Alemania, que convenció al resto de socios para establecer en el derecho interno normas europeas limitadoras de la discrecionalidad en el gasto público, a ser posible de tipo constitucional<sup>4</sup>, las cuales

se aplican con carácter general y, una vez más, con independencia de la fase del ciclo en la que se encuentre la economía del Estado miembro. Esto supone juridificar una opción de política económica muy determinada, que pretende poner límites legales al uso de los presupuestos como instrumentos anticíclicos de política económica. Es decir, una economía podrá reducir su tasa de crecimiento del 3% al 1% en términos interanuales, y al no caer técnicamente en recesión (para lo que comúnmente se requiere dos trimestres consecutivos de decrecimiento) tendrá que seguir respetando el límite de déficit público total.

Por último, conviene señalar que el Tratado de Estabilidad es un tratado internacional de naturaleza intergubernamental, y aunque funciona de forma paralela y en íntima conexión con el proceso de integración europea, no está incorporado al marco comunitario. Esta situación añade complejidad e ineficacia a la gobernanza económica europea, de ahí la necesidad de que en el medio plazo se lleve a cabo una revisión de los Tratados de la UE que permita su integración plena en la arquitectura comunitaria.

### ***El Pacto por el Crecimiento y el Empleo***

La salida de Nicolás Sarkozy en mayo de 2012 tras las elecciones presidenciales francesas supuso la ruptura del eje franco-alemán dominante en Europa hasta ese momento. Se esperaba que la llegada de Francois Hollande requilibrara el rumbo de la política económica europea flexibilizando de alguna forma los objetivos de reducción de déficit, y otorgando mayor importancia a la recuperación del crecimiento y la creación de empleo.

La nueva orientación del Gobierno francés se tradujo en Bruselas en el llamado Pacto por el

<sup>2</sup> Para estados con deuda pública "significativamente" inferior al 60% del PIB se permite llegar hasta el 1% de déficit público estructural.

<sup>3</sup> Por ejemplo por el aumento de la partida del subsidio de desempleo. Se trata en cualquier caso de un concepto sujeto a controversias en cuanto al método de cálculo.

<sup>4</sup> Tratado de Coordinación, Gobernanza y Estabilidad, al que se han adherido 25 de los 27 Estados miembros.

Crecimiento aprobado por el Consejo Europeo el 29 de junio de 2012, que incluía la movilización de unos 120.000 millones de euros de fondos europeos a través de diferentes instrumentos para el crecimiento y el empleo. Esencialmente se trataría de:

- El aumento del capital del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 10.000 millones de euros, aumentando su capacidad de préstamo hasta los 60.000 millones, movilizándolo así inversiones adicionales de hasta 180.000 millones.
- La aceleración y reorientación de Fondos Estructurales de la Comisión Europea por valor de unos 55.000 millones hacia programas de crecimiento y creación de empleo.
- La puesta en marcha de Bonos-Proyecto (*Project Bonds*) por unos 4.500 millones de euros, en proyectos piloto en infraestructura de transportes, energía y banda ancha.

Los efectos de este plan, equivalente al 1% del PIB de la Unión, serán tímidos y sentidos en el medio plazo, en el mejor de los casos. Con todo, cuatro meses después, en el Consejo Europeo del 18-19 de octubre se realizó una primera evaluación positiva por los progresos en la ejecución del Pacto por el Crecimiento. Sin embargo, en su informe al Consejo Europeo, la Comisión reconocía la dificultad de movilizar rápidamente los 55.000 millones de fondos estructurales por falta de financiación disponible y lista para ser inyectada en los países, ya que su desembolso depende en gran medida de la voluntad de los propios Estados miembros de realizar contribuciones adicionales al presupuesto comunitario.

Esto pone de relieve la paradoja del problema del presupuesto comunitario. Por un lado, los fondos europeos, si se consiguen desembolsar y reorientar hacia proyectos dinámicos, tienen el potencial de generar crecimiento y actividad

económica. Al mismo tiempo, esos mismos Estados miembros están obligados al cumplimiento de los objetivos de déficit, impuestos por las mismas instancias comunitarias, lo que les obligará a drásticos recortes presupuestarios, de forma que para pagar los desembolsos al Pacto por el Crecimiento deberán realizar recortes adicionales. El efecto neto sobre el crecimiento de los dos efectos contradictorios podría ser positivo, aunque limitado, si los fondos son dirigidos claramente a los países en recesión y a proyectos con claro efecto catalizador. En cualquier caso, la batalla por el reparto de los fondos europeos se ha intensificado enormemente en un contexto recesivo y con las cuentas públicas muy mermaidadas. Esto se ha puesto de manifiesto de una manera muy evidente en las enormes dificultades para lograr un acuerdo sobre los presupuestos europeos para el periodo 2013-2017.

### ***Los problemas de acceso a la financiación en la zona euro y la respuesta del Banco Central Europeo***

En los dos últimos años, la dificultad en el acceso a la financiación externa ha puesto también en evidencia que la estabilidad cambiaria inherente a una zona con una sola moneda no está acompañada de un acceso infinito a la financiación, al igual que tampoco se garantiza un tipo de interés igual para todos los países miembros, aunque estén anclados a una política monetaria con un único tipo de interés de intervención marcado por el BCE. La escalada de la temida prima de riesgo hasta cotas elevadas en varios de los países confirma esta afirmación (véase el Informe sobre el estado de la UE de 2011 de la Fundación Alternativas). De hecho, la aparición de problemas de financiación en el componente público fue el detonante de la crisis en la zona euro.

En respuesta a lo anterior, la política monetaria llevada a cabo por el BCE en el último año ha sido bastante expansiva, cualitativa (tipos de interés bajos: 0,75%, aunque superiores a los aplicados en EE. UU., Reino Unido y Japón) y cuantitativamente (inyección de liquidez de un billón de euros al 1% y a tres años, flexibilidad en el acceso a crédito de las entidades financieras y penalización de la facilidad de depósito).

No se pretende aquí hacer una evaluación exhaustiva de la actuación del BCE, pero a la vista del escaso impacto sobre una oferta monetaria agregada poco expansiva, se puede afirmar que la política monetaria no ha logrado la reactivación del crédito, esencial para recuperar el crecimiento. Esto ha sido así muy probablemente debido a que no se ha restablecido la confianza entre entidades y por la persistencia de los problemas de las instituciones financieras para absorber en sus balances activos devaluados o ilíquidos (importados de EE. UU. y propios, como los préstamos inmobiliarios). El crédito no llega a la economía real porque los bancos devuelven la liquidez captada a las cuentas que mantienen en el propio BCE como medida precautoria, incluso a costa de no percibir ninguna remuneración nominal; o lo utilizan para comprar deuda pública a tipos superiores de los pagados al BCE, realizando así una especie de arbitraje de los fondos del BCE.

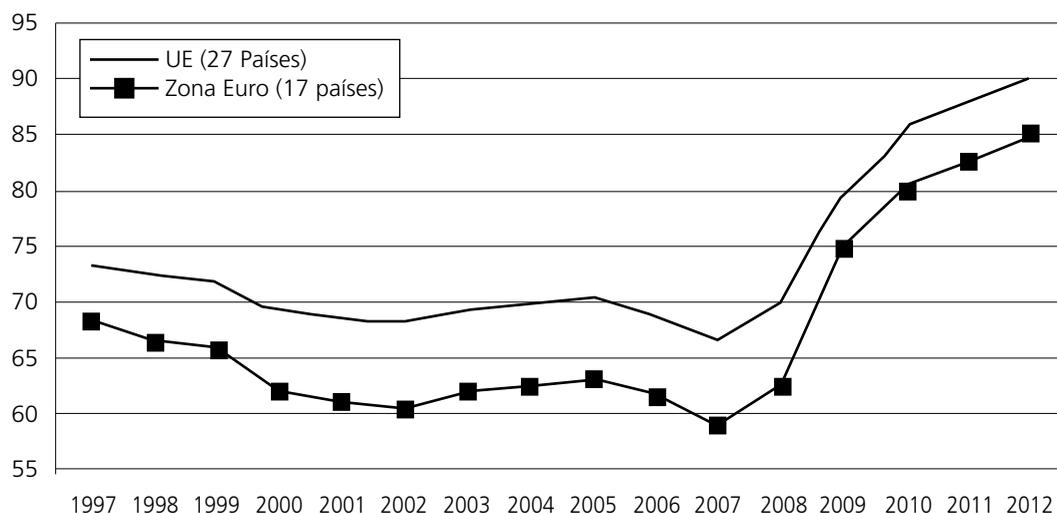
En septiembre de 2012, ante la continuación de las tensiones en los mercados de bonos, el BCE anunció un nuevo programa de compra directa de bonos a tres años de manera ilimitada (OMT), para apoyar a los países sometidos a altas primas de riesgo de manera injustificada. La condición impuesta por el BCE ha sido la petición de apoyo por parte del país en cuestión del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera/Mecanismo Europeo de Estabilidad, y el cumplimiento de una estricta condicionalidad ma-

croeconómica. La posibilidad de que las compras sean ilimitadas acerca al BCE al papel de un prestamista de última instancia. El mero anuncio del programa OMT ha servido para calmar a los mercados, reflejándose en una notable caída y estabilización de la prima de riesgo, que sin embargo, a finales de 2012 aún seguía siendo demasiado elevada para Italia y España (aproximadamente 270 y 350 puntos básicos, respectivamente), por la enorme carga que siguen suponiendo los costes financieros de la deuda pública.

### **El debate sobre el impacto de la austeridad en el crecimiento**

El crecimiento de los niveles de endeudamiento público en las economías de la UE, y en particular de la zona euro, durante los últimos años ha sido espectacular (**Gráfico 6**). Desde el año 2007, coincidiendo con el comienzo de la crisis financiera, la deuda pública se ha disparado hasta alcanzar el 90% del PIB para el global de la zona euro. Aunque en varios países no ha sido tanto un problema de deuda pública como privada, como es el caso de España, lo cierto es que incluso para éstos la tendencia al rápido crecimiento del endeudamiento público es claramente preocupante. Recientes trabajos de investigación<sup>5</sup> basados en sólida evidencia empírica indican que hay poca correlación entre

<sup>5</sup> En particular, destacan los trabajos conjuntos de Keneth Rogoff y Carmen Reinhart, entre otros: "This time is different, eight centuries of financial folly" (2011). Princeton University Press; "Growth in a Time of Debt" (2010). American Economic Review: Papers and Proceedings, Vol. 100, No. 2, pp. 573-78; "The Liquidation of Government Debt" (2011). NBER Working Paper No. 16893 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research). También el último informe del FMI "World Economic Outlook: Copying with high debt and sluggish growth", octubre de 2012.



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 6.** Evolución de la deuda pública en la UE (en % del PIB)

crecimiento y deuda pública, si ésta se mantiene en niveles de hasta el 90% del PIB. Sin embargo, niveles de deuda por encima de esa cifra van asociados a una ralentización del crecimiento de hasta un 1% de media anual.

En el caso de la UE, la trayectoria claramente creciente y acelerada de la deuda pública deja pocas dudas sobre la necesidad de su estabilización. Existen además otros dos factores que recomiendan la reducción del endeudamiento público. Por un lado, el envejecimiento de la población europea supondrá probablemente mayores gastos públicos en pensiones y salud en los próximos años; por otro, se ha producido un cambio de fondo en la valoración del riesgo en los mercados financieros, de forma que en la actualidad niveles similares de deuda y crecimiento demandan mayores niveles tipos de interés.

En vista de la evolución descrita, la estabilización y gradual reducción del endeudamiento público aparece como una necesidad imperante en el medio plazo y urgente para algunos países

de la zona euro, tanto para evitar su crecimiento hasta niveles insostenibles como para reducir su impacto negativo sobre sus tasas de ahorro e inversión privadas a medio plazo, lo que redundará de manera positiva sobre el crecimiento.

Ahora bien, si la necesidad de llevar a cabo procesos de consolidación fiscal encaminados a estabilizar los niveles de endeudamiento es incuestionable, el ritmo y alcance de los mismos en el contexto actual está siendo ampliamente debatido. El debate se ha intensificado a raíz de nuevas evidencias sobre la cuantía del multiplicador de demanda agregada (véase el *World Economic Outlook* del FMI de octubre de 2012), que han tenido un impacto notable en la percepción pública sobre la eficacia de las políticas de ajuste perseguidas hasta ahora en Europa.

En el informe citado, el FMI encuentra evidencia empírica de que los multiplicadores monetarios son mucho más elevados de lo que se creía y, por lo tanto, el efecto de los ajustes fiscales sobre el crecimiento, más significativo. Hasta ahora se pensaba que ajustes fiscales de

alrededor del 1% del PIB tenían un impacto negativo en la actividad económica cercano al 0,5% del PIB. Sin embargo, el Fondo muestra que los multiplicadores son dos o tres veces mayores y se encuentran en realidad entre el 0,9 y el 1,7. Dicho de otra forma, un recorte fiscal del 1% contrae la economía entre un 0,9 y un 1,7% del producto bruto.

Es decir, para un país europeo de tamaño medio, un ajuste fiscal del 1% del PIB ejecutado en plena recesión y basado fundamentalmente en recortes de gasto, podría llevar, en el caso de la zona euro, a una reducción de la actividad económica cercana al 1,5%, lo que en la práctica provocaría al final un incremento del déficit.

Además, el impacto del ajuste fiscal en los países periféricos con mayores niveles de deuda y déficit se está viendo amplificado por al menos tres factores:

- El proceso de desapalancamiento, de los agentes privados, que contraen aún más la demanda interna, y de las instituciones financieras que reducen el crédito.
- Las bajas tasas de inflación, que aumentan el efecto sobre los valores nominales de todas las variables, de forma que las políticas fiscales restrictivas producen un efecto negativo mayor sobre el PIB que, a su vez, impacta sobre el empleo y sobre el nivel de endeudamiento en proporción al PIB.
- La falta de una política monetaria más expansiva que compense temporalmente dicha contracción fiscal. Los tipos de interés de referencia en la zona euro se encuentran ya muy cercanos a cero y el BCE tiene un mandato centrado en la lucha contra la inflación que limita enormemente la utilización de otro tipo de mecanismos, como la relajación cuantitativa al estilo del la Reserva Federal de EE. UU. o del Banco de Inglaterra.

En definitiva, la puesta en práctica del exigente proceso de consolidación fiscal ha permitido cerrar el diferencial en la balanza de pagos pero a cambio se ha cobrado un peaje muy elevado en actividad económica y empleo sin transmitirse en la medida de lo necesario al recorte del crecimiento de la deuda pública. Hoy ya es muy evidente que en los países periféricos, que son los más castigados por la recesión, los ajustes tienen efectos contractivos que impiden la propia consecución de los objetivos de reducción de déficit y, por ello, tampoco están sirviendo para restaurar la confianza por parte de los inversores, que es otro de los objetivos que se persigue.

La posición de Grecia es muy débil después de cuatro años en recesión, con un saldo creciente en su deuda pública incluso después de la condonación de una parte (previsión del 176% del PIB de la Comisión Europea y del 180% del PIB del FMI) y un desempleo creciente, que se espera llegará al 23% de la población activa). Portugal, con una situación económica algo mejor, acumula dos años en recesión con una tasa de desempleo en aumento (15,5% de la población activa) que no permite frenar el aumento de su saldo de deuda pública en circulación (119,1% del PIB). Irlanda camina por parámetros similares en recesión y deuda pública, aunque su tasa de desempleo ha crecido menos debido a la emigración de una parte de su población activa. España e Italia, países todavía no intervenidos, al menos formalmente, están obteniendo resultados similares en actividad económica, deuda en circulación y desempleo (**Tablas 2 y 3**).

En este contexto de recesión, una de las vías de crecimiento sería el aumento de las exportaciones vía ganancias de competitividad. Pero como se ha visto, en una unión monetaria la imposibilidad de ganar competitividad vía devaluación nominal está abocando a muchos de los

**Tabla 2.** Niveles de deuda pública y déficit público de los países periféricos (en porcentaje del PIB)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>	2013 <sup>p</sup>	2014 <sup>p</sup>
<b>Déficits</b>	España	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4	-8,0	6,0	-6,4
	Grecia	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4	-6,8	-5,5	-4,6
	Irlanda	0,1	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4	-8,4	-7,5	-5,0
	Portugal	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4	-3,1	-2,5	-0,9
	Italia	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9	-2,9	-2,1	-2,1
<b>Nivel de deuda pública</b>	España	36,3	40,2	53,9	61,5	69,3	86,1	92,7	97,1
	Grecia	107,4	112,9	129,7	148,3	170,6	176,7	188,4	188,9
	Irlanda	24,8	44,5	64,9	92,2	106,4	117,6	122,5	119,2
	Portugal	68,4	71,7	83,2	93,5	108,1	119,1	123,5	123,5
	Italia	103,3	106,1	116,4	119,2	120,7	126,5	127,6	126,5
	Zona euro	66,4	70,2	80	85,6	88,1	92,9	94,5	94,3

Fuente: Eurostat.

<sup>p</sup> Proyecciones de la Comisión Europea (otoño 2012).

países periféricos a procesos de devaluación real o, lo que es lo mismo, deflación interna de precios y salarios, mucho más lentos y costosos económica y socialmente.

La situación y las políticas económicas aplicadas en Europa contrastan con lo ocurrido al otro lado del Atlántico, donde el Gobierno de Obama optó por mantener políticas monetarias y fiscales más expansivas. Pese a que la recuperación, sobre todo la de la tasa de empleo, no es completa para la economía norteamericana, EE. UU. ha crecido consistentemente más que la UE en 2010, 2011 y los tres primeros trimestres de 2012 (**Gráfico 7**). De alguna forma, y aun cuan-

do existen importantes diferencias de todo tipo entre EE.UU. y la UE, el caso del primero muestra que existen alternativas en política económica a la actual austeridad draconiana, que prima los objetivos de crecimiento y mantenimiento del empleo por encima de los de reducción del déficit.

### Alternativas de política económica para promover el crecimiento

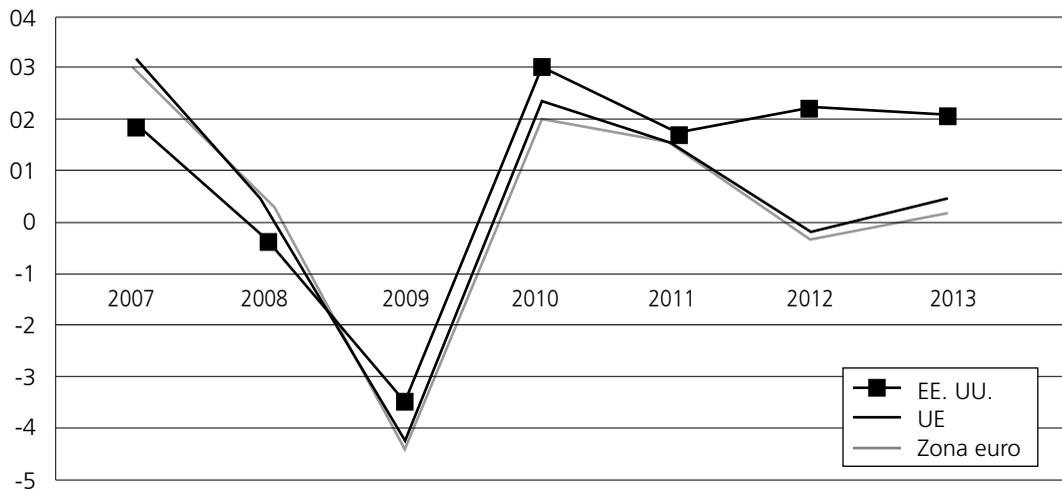
Las políticas aplicadas desde 2010 para hacer frente a la crisis han generado una ruptura en la

**Tabla 3.** Tasas de crecimiento real en países periféricos de la UE

Países	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>	2013 <sup>p</sup>	2014 <sup>p</sup>
UE (27)	0,3	-4,3	2,1	1,5	-0,3	0,4	1,6
Zona euro	0,4	-4,4	2	1,4	-0,4	0,1	1,4
Irlanda	-2,1	-5,5	-0,8	1,4	0,4	1,1	2,2
Grecia	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6	-4,2	0,6
España	0,9	-3,7	-0,3	0,4	-1,4	-4,1	0,8
Italia	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-2,3	-0,5	0,8
Portugal	0	-2,9	1,4	-1,7	-3	-1	0,8

Fuente: Eurostat.

<sup>p</sup> Proyecciones de la Comisión Europea (otoño 2012).



Fuente: FMI.

**Gráfico 7.** Tasas de crecimiento económico en EE. UU. y Europa (en % del PIB)

confianza entre países acreedores y deudores dentro de la zona euro. Aun cuando la necesidad de reducir los niveles de endeudamiento público de la zona euro es innegable, también lo es que las políticas de ajuste simultáneo y acelerado están repercutiendo negativamente sobre la actividad productiva, con las consiguientes limitaciones en la generación de riqueza y empleo, y por tanto sobre su capacidad de pago de la deuda contraída.

El continuo ajuste exigido en los sistemas fiscales de los países con problemas está aumentando la fatiga en la población de los países periféricos, mientras agota el apoyo de la opinión pública en los países centrales. Más allá de las razones manejadas por cada uno, la situación actual genera inestabilidad económica y social, lo que impide la superación de la crisis de deuda soberana, que es en gran medida una crisis de confianza en el euro. El miedo de los inversores puede alcanzar la categoría de pánico solicitando tipos de interés que empujen cada vez a más países desde la falta de

liquidez a la insolvencia que acaba laminando sus sistemas financiero y fiscal, hasta llegar a un punto donde los países supervivientes no tengan la masa crítica suficiente para justificar la existencia de una moneda de estas características. En paralelo, la población puede preguntarse el porqué de continuar en un área que le genera demasiados riesgos y no satisface sus necesidades.

Un análisis detallado permite encontrar intereses comunes que, bien manejados, pueden ser superiores a los particulares (políticos y económicos). Desde este criterio, se puede enumerar una posición táctica y otra estratégica. A corto plazo, es imprescindible asumir, y compartir, los costes incurridos por el deficiente diseño de la unión monetaria que, además, fue objeto de abuso o falta de cumplimiento del principio de prudencia por parte de los países acreedores y deudores, al no controlar la masa monetaria ni la calidad del crédito concedido por sus entidades financieras. Por lo tanto, se trataría de encontrar una distribución razonable de la carga

generada en la etapa anterior, para lo que se recomiendan las siguientes propuestas:

- Retrasar el calendario de saneamiento de las cuentas públicas durante unos años, de modo que el ajuste no sea superior a un punto porcentual de PIB al año. De este modo, se conjuga el objetivo de estabilidad presupuestaria a medio plazo con la recuperación de la senda de crecimiento de la actividad económica en un plazo de tiempo breve.
- Diferenciar el concepto de déficit estructural del de déficit cíclico, con objeto de utilizar la función estabilizadora en el proceso de consolidación fiscal.
- Garantizar el acceso a la financiación necesaria a un precio razonable mediante instrumentos comunes (BCE o MEDE con licencia bancaria para superar su limitada potencia de actuación: 500.000 millones de euros para estabilizar un mercado de deuda que suma 2,8 billones sólo en Italia y España)<sup>6</sup>. Dentro de este proceso se debería incluir la restructuración temporal del vencimiento de la deuda (plazos mínimos de diez años) para evitar colapsos provocados por la obligación de devolver cantidades excesivas en cortos periodos de tiempo. Esta opción de mutualización parcial de la deuda mejora la posibilidad de cobro de los acreedores, aunque implica algún coste derivado de un posible aumento del tipo de interés aplicado a su propia deuda en circulación.
- Una política económica expansiva o, como mínimo, neutral en términos agregados como suma de la aportación de los países con superávit comercial y una devaluación competitiva de los países con déficit comer-

cial y fiscal. Las ganancias de competitividad de los países deficitarios serían facilitadas si los países con margen, como Alemania y otros en situación similar, impulsaran su demanda interna con subidas salariales y aceptaran un ligero aumento de inflación. Todo el proceso de ajuste se vería facilitado si el BCE admitiera una inflación media ligeramente superior, de manera temporal, para el conjunto de la zona euro.

- La política monetaria común en manos del BCE debe ser reforzada por una Unión Bancaria con una entidad supervisora única de carácter común<sup>7</sup>, para evitar a nivel nacional una actuación laxa o una interpretación equivocada o interesada para conseguir objetivos con efectos negativos para la mayoría. De esta forma, se pueden reforzar los controles para disponer de un sistema financiero más sano, con prioridad en la intermediación a favor de la actividad productiva, e intentar en lo posible evitar la excesiva financiarización de la economía.
- La reforma del sistema financiero para conseguir recomponer en el menor tiempo posible las líneas de crédito, con el menor coste posible de los contribuyentes, es decir, con penalización de propietarios y gestores de las entidades.
- Alcanzar una política fiscal controlada por instituciones comunes con objeto de conseguir una sostenibilidad a largo plazo que permita desarrollar la función de estabilización contra el ciclo económico. En particular, sería necesario incluir en el Tratado de Coordinación,

<sup>6</sup> A este respecto, es urgente ampliar el capital del MEDE como mínimo al billón de euros.

<sup>7</sup> Supervisión que, al contrario de lo que se está planeando, no debe limitarse a la zona euro, ya que la crisis bancaria europea no distingue entre entidades domiciliadas dentro o fuera de la unión monetaria, además de tratarse de un asunto de mercado interior.

Gobernanza y Estabilidad nuevas normas cuantitativas relativas al comportamiento de la tasa de crecimiento que permitan expresamente el recurso al déficit público para estimular la economía en épocas de bajo crecimiento o recesión. Junto a ello, se podría considerar la exclusión de la inversión pública del cómputo del déficit estructural.

- Es necesario que el euro pueda disponer de un prestamista de último recurso para hacer frente a problemas específicos compatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas. La lógica lleva a pensar en el BCE como la opción óptima, pero también podría ser desarrollada por el MEDE, si contara con licencia bancaria<sup>8</sup>.
- Un presupuesto comunitario más potente, donde se incluyan transferencias internas de recursos financieros para promover la convergencia real entre territorios dentro de la zona euro. Es necesaria la aceleración y reforzamiento del Pacto por el Crecimiento y el Empleo, cuyos fondos no estén vinculados a aportaciones nacionales.
- En paralelo a las políticas aplicadas a corto plazo, es preciso desarrollar una estrategia de reformas estructurales para solventar en lo posible las deficiencias que han generado los desequilibrios soportados en la actualidad. Se trata, entre otras, de políticas dirigidas a mejorar la competitividad de los bienes y servicios de todos los países de la zona euro para conseguir un crecimiento sostenible, compatible con un modelo social de mercado donde los ciudadanos asuman obligaciones y disfruten de las ventajas de formar parte de ese proyecto. Una perspectiva social que pasa por la actualización del modelo de estado del bienestar donde el sector público juegue un papel verificable en la mejora de la eficiencia y la equidad en las relaciones económicas.
- La profundización del mercado interior europeo y, en concreto, medidas para facilitar e incentivar el movimiento de trabajadores al interior de la UE (reconocimiento de títulos académicos, de derechos de pensiones, de cotizaciones por desempleo, etc.).

---

<sup>8</sup> Op. Cit. INET Council.

# El Banco Central Europeo en 2012

Domènec Ruiz Devesa<sup>1</sup>

## Introducción

El año 2012 marcará un antes y un después en la historia del Banco Central Europeo (BCE). En contra del criterio del Banco Central Alemán, lo cual en sí mismo supone un precedente importante, el BCE ha adoptado un nuevo rumbo con el inicio del mandato de su nuevo responsable<sup>2</sup>, el italiano Mario Draghi.

De este modo, la institución emisora del euro ha recortado el tipo de interés (el precio del dinero) hasta el 0,75%, ha proporcionado liquidez a los bancos a largo plazo y ha iniciado un nuevo programa de compras ilimitadas en el volumen e indefinidas en el tiempo de títulos de deuda de los países con problemas en su balanza de pagos (España) o de sostenibilidad de la deuda pública (Italia).

Este posicionamiento, además de convertir al BCE en la institución europea anticrisis por excelencia, ha logrado reducir de manera notable la inestabilidad financiera en la unión monetaria. No es desde luego una condición suficien-

te: una política monetaria acomodaticia no resuelve por sí sola el grave problema del desempleo fruto de la crisis de demanda agregada que sufre la economía mundial, y en particular el mundo atlántico. Pero se trata de unos pasos muy significativos que han alejado el fantasma de una ruptura de la unión monetaria a través de sus costuras más débiles y que han apuntalado la irreversibilidad del euro, sin duda el logro más tangible y simbólico de la construcción europea hasta la fecha, junto al establecimiento del mercado interior y la libre circulación de personas en el área *Schengen*.

## Cinco años de crisis

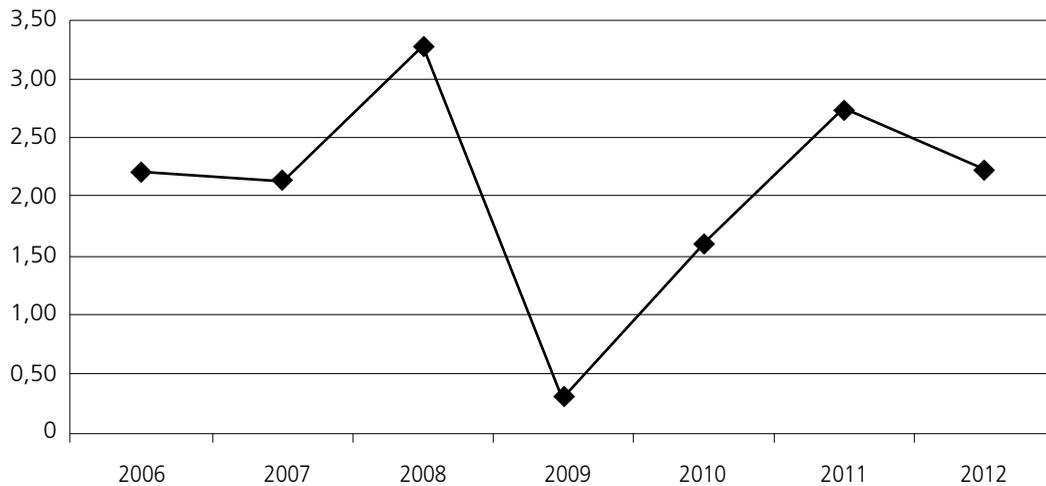
El giro copernicano dado en 2012 por el BCE no debe esconder una trayectoria errática, cuando no equivocada, por parte de la institución emisora en los meses y años que siguieron al estallido de la crisis financiera en EE. UU. en el verano de 2007.

Si observamos la evolución del Índice Armonizado de Precios al Consumo en la zona euro (**Gráfico 1**), se puede comprobar fácilmente que, salvo en 2008 (cuando la crisis financiera alcanza su cénit), la inflación en términos

---

<sup>1</sup> El autor agradece a Manuel de la Rocha Vázquez sus aportaciones a la sección "Conclusión: logros y reformas pendientes".

<sup>2</sup> Inicia su mandato el primero de noviembre de 2011.



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 1.** Evolución del Índice de Precios al Consumo (zona euro)

anuales se ha mantenido en el entorno del 2%, lo cual constituye el objetivo informal del BCE.

En efecto, la inflación no ha sido un problema en este quinquenio y, en cualquier caso, los repuntes no tienen mayor consecuencia cuando la caída de la actividad económica es tan profunda como la experimentada a partir de 2009. Por otro lado, la regla implícita del 2% no deja de ser una arbitrariedad. Economistas que han ganado el Premio Nobel como Paul Krugman o Joseph Stiglitz no consideran preocupantes tasas de inflación del 4 o el 5% incluso en condiciones de expansión económica. De hecho, la inflación se ha ralentizado tras la irrupción de las políticas de austeridad en 2010, siendo por tanto un indicador de recaída en la recesión (como así ha sido en muchos Estados miembros en el periodo 2011-2012).

En lo que respecta al manejo de los tipos de interés, el BCE mantuvo su trayectoria ascendente a lo largo de 2007 (el año el que comienza la crisis financiera mundial) hasta noviembre de 2008, lo que quiere decir que el banco emisor ha seguido pensando más en términos de

estabilidad de precios que de estabilidad financiera.

Como es bien sabido, en julio de ese mismo año, tan solo dos meses antes de la quiebra del banco de inversión estadounidense *Lehman Brothers*, el BCE decidió subir los tipos de interés, un error que repetiría dos años más tarde de manera inopinada cuando la recuperación no sólo no se había afianzado, sino que se encontraba en franco debilitamiento por la aplicación de políticas fiscales contractivas a partir de 2010. Es decir, tras mantener acertadamente durante ese año 2010 el tipo de interés en el 1%, a partir de abril de 2011 se inicia una nueva escalada de los tipos que se revertirá poco después, en noviembre del mismo año, coincidiendo con el cambio en la presidencia del BCE y la celebración de elecciones generales en España (a las cuales precedió una apresurada reforma de nuestra Constitución para adoptar una regla estricta de equilibrio presupuestario a lo largo del año fiscal, a instancias del propio BCE).

Con todo, se puede decir que, a excepción de los últimos titubeos de Trichet en 2011, el

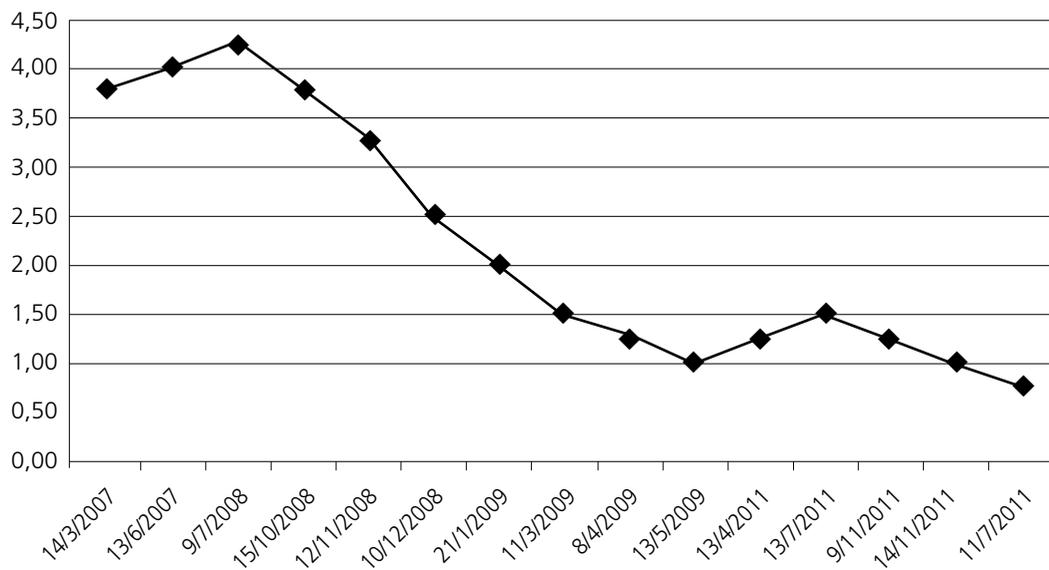
BCE ha aplicado una política monetaria expansiva o acomodaticia, como se puede ver en el **Gráfico 2**, colocando progresivamente el tipo de interés entre el 0 y el 1%, lo que es apropiado en un contexto de depresión económica como el que vive el conjunto de la unión monetaria, si bien no suficiente si no se acompaña de políticas de gasto e inversión públicas. El tipo actual se ha mantenido en el 0,75% desde julio de 2012.

Se trata en cualquier caso de un tipo de interés negativo en términos reales, lo que en teoría debe incentivar el consumo y la inversión sobre el ahorro.

Asimismo, desde esa misma fecha, el BCE tomó otra medida heterodoxa y sin precedentes, al dejar de remunerar los depósitos que las entidades financieras efectúan en el banco emisor, para así incentivar el flujo del crédito en el mercado interbancario y hacia la economía real. Desde el 14 de diciembre de 2011 se venían remunerando con tan sólo un 0,25%.

Es preciso recordar que, en un primer momento, los principales bancos centrales del mundo apostaron no tanto por la rebaja inmediata de los tipos de interés, sino por el recurso a subastas extraordinarias de liquidez para subsanar los problemas en el mercado interbancario. El BCE no ha sido una excepción. El uso de este mecanismo se ha mantenido hasta la fecha, si bien desde marzo de 2012 se permite que los bancos se endeuden sin límite cuantitativo y sin condiciones en cuanto al destino de los fondos al 1% durante con un plazo de amortización de tres años. Si bien esta barra libre de liquidez previene en principio quiebras bancarias a corto plazo, no asegura que el crédito se destine a la economía productiva, más bien existen incentivos para que los bancos opten por comprar deuda pública obteniendo una interesante renta de situación.

Es cierto, por otro lado, que al BCE se le puede culpar de haber tardado mucho en anunciar



Fuente: BCE.

**Gráfico 2.** Evolución de los tipos de interés fijados por el BCE (2007-2012)

el programa de compra ilimitada, lo que en sí mismo contribuyó a estabilizar la situación, además de haber cometido algunas equivocaciones de bulto que han agravado la situación. Es evidente que la decisión de suspender el primer programa de compra de títulos de deuda pública española e italiana, y de otros países periféricos, en la primavera de 2012 hizo repuntar los diferenciales con el bono del estado alemán de referencia (la llamada prima de riesgo), encareciendo por tanto el coste de financiación de estos países en los mercados de capital. Sin duda fue éste uno de los factores que precipitaron que España tuviera que pedir un primer programa de ayuda financiera al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera/Mecanismo Europeo de Estabilidad (FEEF/MEDE), si bien limitado al saneamiento del sector financiero. El carácter errado por prematuro de la suspensión del programa de compra, que desde su inicio en 2010 había alcanzado los 218.000 millones de euros, en cierto modo obligó al BCE a anunciar ese verano una posición todavía más robusta para controlar la excesiva volatilidad de los mercados financieros. Así, el 26 de julio de 2012 el presidente del BCE, Mario Draghi, declaró en Londres que la institución se encontraba “lista para hacer todo lo necesario” para asegurar la irreversibilidad de la moneda única.

Asimismo, es también obvio que el BCE se extralimitó en agosto de 2011 al condicionar el apoyo a la deuda pública de España e Italia a la adopción de una serie de políticas, incluyendo la reforma de la constitución para fijar una regla de déficit estructural del 0,5% sobre el producto interior bruto en el caso español. Y es que el uso de la condicionalidad no está contemplado en los estatutos actuales del BCE, el cual goza de la más indirecta legitimación democrática. El BCE debe intervenir en los mercados de deuda pública para aminorar a corto plazo la volatilidad de los mis-

mos, con independencia de las políticas que se apliquen por el Estado miembro en cuestión: la condicionalidad política corresponde más bien al Fondo Monetario Internacional y al FEEF/MEDE en su tarea de otorgamiento de los programas de préstamo multilateral.

### **El final del principio**

Con todo, el BCE ha actuado con retraso, si queremos, pero con notable valentía, a partir del verano de 2012. Y es que, si sus actuaciones han contado con el suficiente respaldo legal, se ha venido convirtiendo en moneda corriente decir que las intervenciones del instituto emisor en los mercados de deuda pública implicaban diluir la diferencia entre la política fiscal y la monetaria, además de suponer una extralimitación del mandato del BCE, que en teoría debe limitarse a garantizar la estabilidad de precios.

De hecho, ha existido desde el principio de la crisis una lucha interna muy importante en el Consejo Ejecutivo del BCE, que ha concluido con una victoria clara de los consejeros favorables a políticas menos ortodoxas, y que se ha saldado con dimisiones sonadas como las del alemán y Economista Jefe Jurgen Stark en septiembre de 2011, en franco desacuerdo con el primer programa de compra de bonos, así como la del Presidente del *Bundesbank*, Axel Weber. Más recientemente, el presidente Mario Draghi contó incluso con el apoyo de la canciller germana Angela Merkel a su iniciativa de plantear un nuevo y ambicioso programa de apoyo a las deudas públicas de los países periféricos, dejando aislados al propio Presidente del Banco Central Alemán, Jens Weidmann, única voz disonante en el consejo de gobierno del BCE.

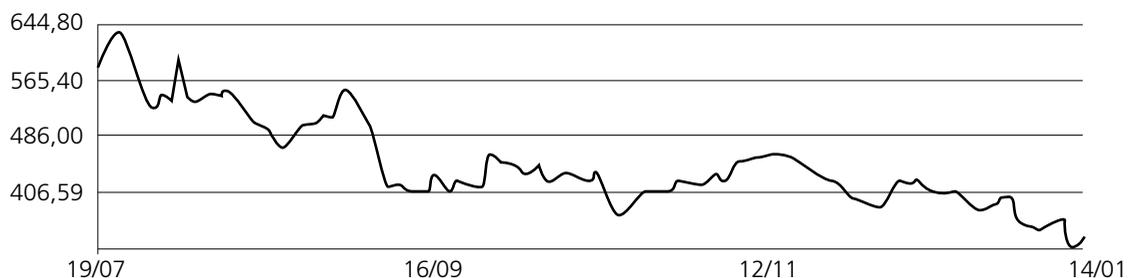
En cualquier caso, una lectura somera de los estatutos del BCE no avala la opinión de halco-

nes como Jurgen Stark, por lo demás también opuesto al establecimiento de un fondo de estabilidad financiera para la zona euro. Aun cuando el Presidente Draghi ha preferido hablar de un problema en la transmisión de la política monetaria para justificar el recurso a la compra de bonos del estado, el artículo clave en realidad es el 127.5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE), el cual señala con claridad que el BCE está facultado para tomar medidas que contribuyan al mantenimiento de la estabilidad financiera. Si bien queda excluida la compra directamente en las subastas de deuda pública por mor del artículo 123.1 del mismo Tratado, el BCE puede realizar compras de títulos de deuda ya emitidos y que se negocian en los mercados secundarios, a través de las denominadas operaciones de mercado abierto (y como es habitual en el funcionamiento de cualquier banco central del mundo).

Lo que tampoco debe perderse de vista es que la declaración de Mario Draghi pareció condicionar el programa de compra de deuda pública a la petición de asistencia al FEEF/MEDE por parte de los países con dificultades, siendo España uno de ellos. Comoquiera que el Estado español ya había activado una línea de crédito

del FEEF/MEDE para sanear su sector financiero, no quedó claro si España ya había cumplido la condición o bien debía solicitar un programa de ayuda financiera macroeconómico para el conjunto de la economía. En cualquier caso, los mercados financieros se estabilizaron en el segundo semestre de 2012, como muestra el **Gráfico 3**.

En definitiva, el verano de 2012 supone un punto de inflexión importante para el BCE, la zona euro y el futuro de la construcción europea, pues es el momento en el que se ha llevado el tipo de interés al nivel más bajo en la historia del euro y en el que se ha iniciado una política activista de apoyo a las deudas públicas de los países periféricos, la cual ha sido exitosa. Paraphraseando a Winston Churchill, si bien este no es el principio del fin de la grave crisis económica y social que asola nuestro continente, sobre todo en lo relativo al problema del desempleo, sí que podemos decir que este es el final del principio, pues por primera vez desde 2010 la UE está dando un paso decidido para garantizar la estabilidad financiera, haciendo un uso desinhibido y heterodoxo de su principal arma en este terreno: el banco emisor de la moneda única.



Fuente: *El Economista*.

**Gráfico 3.** Evolución del diferencial del bono del Estado español a diez años con el de Alemania (julio 2012-enero 2013)

## El Banco Central Europeo y la nueva supervisión bancaria

El otro gran asunto que ha hecho al BCE protagonista en 2012 es su nuevo papel en materia de supervisión bancaria. Como consecuencia de los acuerdos de los Consejos Europeos de junio y diciembre pasados, el BCE se convierte a partir de 2014 en supervisor único de los alrededor de 150 bancos considerados sistémicos de la zona euro, y potencialmente de las otras 6.000 entidades en caso de que se detecte que tengan dificultades. Es lo que se ha venido a denominar la unión bancaria, si bien ésta se limita al ámbito de la unión monetaria.

El establecimiento de un supervisor europeo del sector financiero se justifica, desde luego, por los graves errores detectados en la actuación de los supervisores nacionales. Sin embargo, el hecho de que el BCE se convierta en el guardián de los principales bancos de la zona euro no es necesariamente un avance, pues si en efecto la UE es un mercado único, no solo la regulación sino también la supervisión del sector debe de ser la misma para todos.

Por un lado, la distinción entre una regulación europea única y distintos niveles de supervisión resulta artificial, ya que los supervisores crean normas con sus decisiones, emisión de instrucciones y circulares, etc. Por tanto, a medio plazo habrá una multiplicidad normativa en el sector financiero de la UE que la Autoridad Bancaria Europea deberá tratar de armonizar.

Por otro lado, el riesgo de contagio financiero, que no es particular de los países que utilizan el euro, no distingue desde luego entre entidades domiciliadas dentro o fuera de la unión monetaria. Máxime teniendo en cuenta que el principal centro financiero de la UE y del mundo, la *City* de Londres, queda fuera de la llamada unión bancaria.

Por último, el acuerdo del Consejo Europeo de junio de 2012 ni siquiera obligaba a que el BCE se convirtiera en supervisor, simplemente indicaba que el supervisor único debía contar con su participación. Hubiera sido por tanto preferible reforzar a la Autoridad Europea Bancaria para que la supervisión se extendiese al conjunto de los Estados miembros, en perfecta simetría con una regulación comunitaria unificada.

## Conclusión: logros y reformas pendientes

La sustitución en la presidencia del BCE de Jean-Claude Trichet por Mario Draghi en noviembre de 2011 ha marcado un antes y un después en la trayectoria de la institución, lo cual, además, ha tenido un impacto positivo en la mejora de la estabilidad financiera en la zona euro a lo largo de 2012, a excepción de la incomprensible suspensión del primer programa de compra de deuda pública en la primavera de ese año, y que es imputable al nuevo presidente.

En conjunto, el banco emisor de la moneda única europea ha adoptado una política mucho más activista y ambiciosa (y a nuestro juicio efectiva) que en el periodo precedente, que se ha materializado en tres grandes decisiones adoptadas a lo largo de 2012:

- Reversión de las últimas e inexplicables subidas de tipos efectuadas durante los meses del mandato de Trichet, llevando el tipo de interés por debajo del 1%.
- Apertura de líneas de crédito ilimitadas a largo plazo para garantizar el acceso a la financiación por parte de las entidades bancarias (a tres años).
- Lanzamiento en septiembre de 2011 de un segundo y más ambicioso programa de adquisición de títulos de deuda pública de países periféricos de la zona euro.

El efecto combinado de estas tres medidas ha logrado aminorar de manera notable las tensiones en los mercados de deuda pública, además de abaratar sin precedentes el acceso al crédito, lo cual es una precondition de la recuperación económica. Resulta necesario mantener este enfoque a lo largo de 2013 y no abandonarlo prematuramente, como ha sucedido en el pasado, hasta que se saneen los bancos y se asiente la recuperación de la economía y el empleo.

En cambio, el BCE se ha mantenido fiel a la ortodoxia en otros aspectos, como en la gestión de la crisis financiera griega, en cuyo caso ha mantenido férreamente la postura contraria a quitas obligatorias por parte de los inversores privados, así como en la ausencia de condicionalidad en las líneas de liquidez utilizadas por las entidades financieras, lo que no garantiza en sí mismo que el crédito se utilice para inversiones en la economía productiva. Por último, el BCE de Draghi ha continuado apostando por las políticas de contracción fiscal para reducir el déficit y la deuda públicas y para aumentar el crecimiento, lo que contrasta con la evidencia empírica disponible a ambos lados del Atlántico norte.

En cualquier caso, para aumentar la eficacia del BCE, aparte del acertado cambio en las políticas, sería recomendable reformar sus estatutos en la próxima revisión de los tratados (idealmente en el marco de una nueva Convención Constituyente).

En su creación, el mandato y funcionamiento del BCE estuvo muy influido por el modelo del *Bundesbank* alemán, lo cual se refleja en sus estatutos en un objetivo principal de mantenimiento de la estabilidad de precios, al que se subordinan otras metas (las cuales no se especifican más allá de referirse a apoyar las prioridades económicas de la UE). Al fin y al cabo,

Alemania aceptó renunciar a su marco a cambio de establecer una gobernanza de la nueva unión monetaria modelada a su imagen y semejanza, es decir, en la que predominan la ortodoxia y las reglas contenidas en los tratados sobre la discrecionalidad.

En particular, al BCE se le prohibió expresamente financiar los déficits de ningún Estado miembro o de la propia UE o de sus agencias (la llamada cláusula de *No Bail-Out* contenida en el ya mencionado artículo 123.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE).

Esto contrasta con las prioridades y objetivos de otros bancos centrales como la Reserva Federal de EE. UU. o el Banco de Inglaterra. El corsé antiinflacionario del BCE se ha mostrado problemático, pues ha limitado sus posibilidades de intervención en la defensa del euro, al no poder actuar como prestamista de última instancia más allá de las denominadas operaciones de mercado abierto. En la práctica, el BCE ha tenido que intervenir en los mercados secundarios (con gran timidez al inicio) comprando deuda de los países para asegurar la estabilidad del euro ante las maniobras especulativas, ante la errónea percepción de que estaba bordeando los límites de su mandato.

Como se decía más arriba, la decisión del BCE de aceptar por primera vez la posibilidad de intervenciones ilimitadas en los mercados secundarios para estabilizar los mercados de deuda pública, aunque sea bajo estrictas condiciones y acompañado por el FEEF/MEDE, es sin duda un paso en la dirección adecuada, aunque insuficiente.

Por eso, proponemos:

- La reforma de los estatutos del BCE, otorgándole, junto a la estabilidad de precios y al mismo nivel de importancia, un mandato explícito para (i) garantizar la estabilidad financiera y prevenir la inflación de activos en

la zona euro, y (ii) promover el crecimiento económico y el empleo. Asimismo, habría que elevar el objetivo de inflación por encima del 2%, si bien dicha regla no se encuentra recogida en el Tratado de Funcionamiento de la UE (precisamente por su carácter informal).

- Compromiso de obtener la ratificación formal por el Parlamento Europeo del Presidente del

BCE y los miembros del Consejo Ejecutivo del BCE. En la actualidad, el Tratado de la UE solo obliga a consultar con el Parlamento Europeo estos nombramientos.

- Obligatoriedad de publicar las actas completas y transcritas de las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE, en línea con las prácticas de la Reserva Federal de EE. UU.

# El sistema financiero: crisis y reforma

Ángel Bergés, Emilio Ontiveros

## **Antecedentes: la fragmentación financiera en la Eurozona**

Nunca antes como en el último año había estado tan cerca del fracaso y desintegración el sistema financiero europeo. En esta ocasión fue España (como en 2010 y 2011 lo fueron Grecia, Portugal e Irlanda) el epicentro de la crisis financiera europea, con una espiral de autoalimentación entre una economía en severa recesión, un ajuste fiscal que profundiza la misma, y un sistema bancario dañado y lejos de cumplir su cometido básico de proveer financiación, actuando por tanto como alimentador de ese círculo vicioso o bucle diabólico a tres bandas.

Sobre esta base, desarrollamos en el presente capítulo los hitos más relevantes de la evolución del sistema financiero en España y Europa en 2012. Ha sido este un año sin duda prolijo en decisiones y actuaciones normativas a uno y otro lado de los Pirineos en relación con el sistema bancario español, que se ha erigido en la principal fuente de inquietud sobre el sistema financiero europeo.

Aunque el objeto del capítulo es la revisión de 2012, para entender bien el alcance de lo ocurrido en ese año hay que retrotraerse al ve-

rano de 2011, donde cabe situar el desencadenante de una crisis financiera casi total en la eurozona que, en todo caso, ya llevaba arrastrando serios problemas de credibilidad en su forma de gestionar las crisis aparecidas sucesivamente en los tres países “pequeños” que sucesivamente habían sido objeto de rescate, de hecho uno de ellos (Grecia) por partida doble.

Probablemente no fue ajena a esa falta de credibilidad europea en la gestión de las crisis en esos países “pequeños” la generalización de un cierto efecto dominó, con importantes tensiones vendedoras en los mercados de deuda pública de España e Italia ya en el inicio del verano de 2011. Pero sin duda el elemento clave para hablar de una verdadera crisis financiera en la eurozona fue el cierre total de los mercados mayoristas para la práctica totalidad de bancos europeos en el verano de 2011. Especialmente afectados por ese bloqueo fueron los grandes bancos franceses, cuya estructura de financiación excesivamente sesgada hacia valores de corto plazo en mercados (tanto en euros como en dólares) los hacía especialmente vulnerables a un cierre tan generalizado como el que tuvo lugar. Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), los grandes bancos franceses vieron recortadas

sus líneas de financiación en dólares, fundamentalmente desde los *money markets funds* estadounidenses, en casi 100.000 millones de euros.

### **El Banco Central Europeo y las LTRO: arregla un problema pero crea otro mayor**

La respuesta a ese colapso de la financiación mayorista para los bancos europeos vino en la forma de dos tipos de actuaciones por parte de los bancos centrales. En primer lugar, la disposición por parte de la Reserva Federal para, de forma coordinada con el Banco Central Europeo (BCE), conceder financiación mediante líneas de *swap* a los bancos europeos más dependientes de financiación en dólares.

Pero sin duda alguna la actuación más contundente para reparar el extraordinario riesgo de liquidez en el sistema bancario europeo fue el anuncio por parte del BCE de dos operaciones de financiación a largo plazo (tres años), conocidas como LTRO por sus siglas en inglés (*long term refinance operations*), la primera de ellas a realizarse en diciembre de 2011 y la segunda en febrero de 2012.

Frente a la política previa de inyección de liquidez por el BCE, las dos LTRO anunciadas constituyen un extraordinario paso adelante, en la medida en que suponen:

- Adjudicar financiación a un plazo (tres años) nunca antes asumido por el BCE (el máximo había sido de un año, en sus operaciones especiales de financiación en 2009).
- No establecer un tope cuantitativo a las solicitudes por parte de las entidades financieras siempre que tuviesen colateral suficiente (fundamentalmente, aunque no sólo, deuda pública).

- Garantizar un tipo de interés extraordinariamente reducido para ese plazo dilatado de financiación, en la medida en que el tipo de interés, inicialmente del 1%, se reduciría en función de cuánto lo hiciese el de intervención del BCE, algo que ya ocurrió en julio de 2012, y no es descartable que pueda ocurrir de nuevo en los próximos meses.

Esas operaciones anunciadas fueron muy bien recibidas por el sistema bancario europeo, y se saldaron con una adjudicación total de un billón de euros, prácticamente a partes iguales (de 500.000 millones) en cada una de las dos LTRO convocadas.

Una inyección de financiación por el BCE de tal calibre iba a tener un impacto extraordinariamente favorable sobre el sistema bancario europeo, no solo en términos de garantizar liquidez a un plazo suficientemente dilatado como para permitir la normalización de los mercados mayoristas, sino también en términos de capacidad de generación de margen financiero, en la medida en que los fondos dispuestos en las LTRO se iban a invertir en activos con rentabilidad sustancialmente más elevada que el coste de dichos fondos. Éste iba a ser el caso sobre todo para los sistemas bancarios de los países “periféricos”, en los que la rentabilidad de su deuda pública era más elevada, lo que permitiría a sus bancos generar importantes ganancias de margen gracias a operaciones conocidas como *carry trading*: básicamente, tomar dinero del BCE al 1% (y recorrido a la baja) para invertir en deuda pública con rentabilidades mucho más elevadas.

La oportunidad no se iba a dejar pasar, y los bancos españoles acudieron en masa a las dos subastas convocadas, en las que se adjudicaron cerca de 200.000 millones de euros. Como consecuencia de ello, el sistema bancario español alcanzó, en la primavera de 2012, una posición prestataria agregada superior a los 400.000 millones de euros,

lo que representaba un 33% del préstamo total otorgado por el Eurosistema, casi tres veces la clave de capital que España mantiene sobre el mismo. De hecho, como puede observarse en el gráfico de la derecha (**Gráfico 1**), el sistema bancario español pasó a ser, con diferencia, el mayor tomador de fondos del Eurosistema, superando claramente a los de Italia o Francia, que unos meses antes eran los principales demandantes de financiación del BCE.

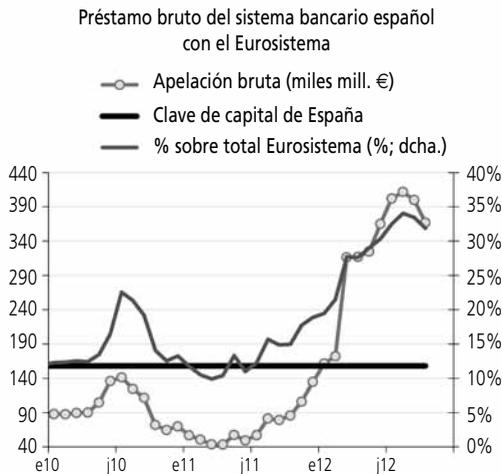
### La acentuación del círculo vicioso entre bancos y Estados

Esa intensa apelación de los bancos españoles al Eurosistema iba a tener efectos colaterales muy perversos, en el sentido de amplificar extraordinariamente el vínculo entre riesgos bancarios y riesgos soberanos. La razón de dicho efecto perverso hay que atribuirla a la masiva compra de deuda pública española que realizaron los bancos españoles como forma de rentabilizar esa financiación tomada del BCE, mediante las ope-

raciones conocidas como *carry trading*, así denominadas porque las entidades obtienen un tipo de interés más elevado de la deuda pública que el que pagan al BCE.

Como puede comprobarse en el **Gráfico 2**, los bancos españoles incrementaron sus posiciones en deuda pública española en más de 60.000 millones de euros tras las dos subastas LTRO llevadas a cabo por el BCE. Ese incremento coincidía, de forma no casual, con un descenso prácticamente similar en las tenencias de deuda pública española por parte de inversores extranjeros, de tal manera que los vasos comunicantes funcionaban en una única dirección, merced al apoyo del BCE: los inversores extranjeros deshacían sus posiciones en deuda pública española, y eran los bancos españoles los que actuaban como contrapartida compradora, contando para ello con la financiación del BCE a través de las subastas LTRO.

De hecho, como puede observarse en el **Gráfico 3**, una actuación del BCE encaminada a facilitar financiación al sistema bancario, en un contexto de imposible financiación mayorista de



Fuente: Afí, BCE, Banco de España.

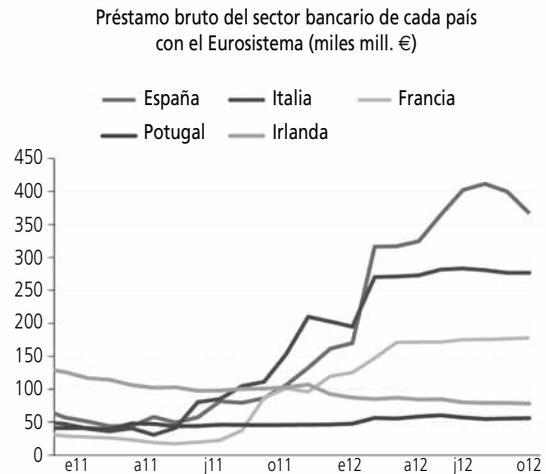
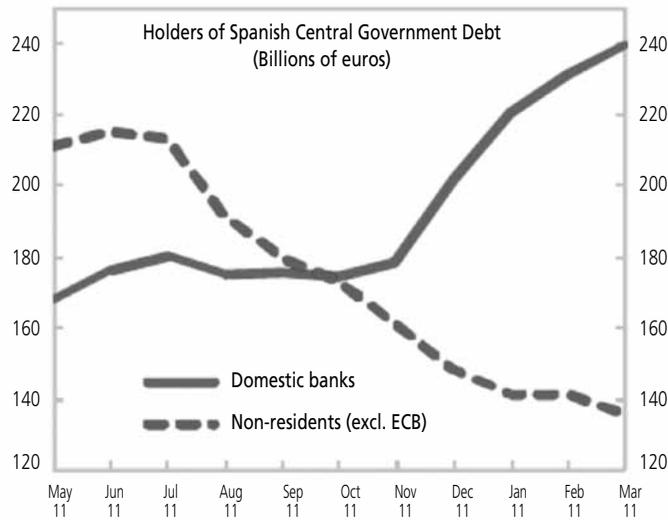


Gráfico 1

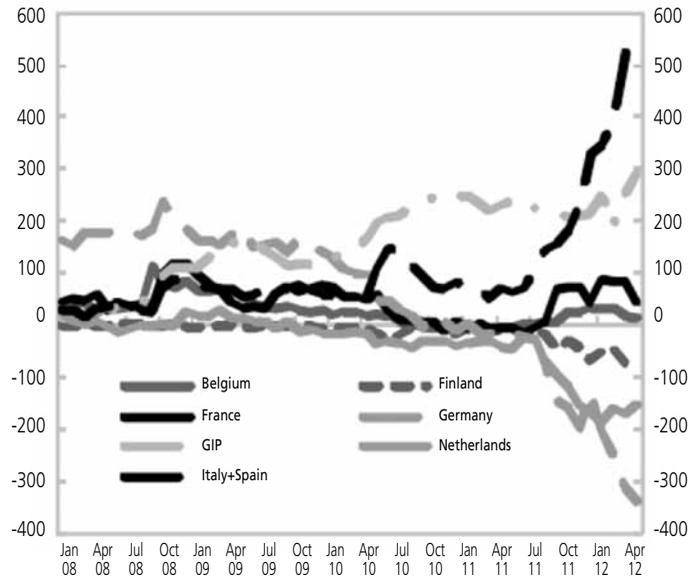


Fuente: Banco de España, IMF Country Report No 12/182 (Julio 2012).

Gráfico 2

los mismos, iba a producir precisamente una consecuencia extraordinariamente perversa, cual es la de segmentar de una forma antes nunca vista la dependencia de los bancos res-

pecto al BCE, como se aprecia en el gráfico adjunto. Los bancos de los países “periféricos” (España, Italia, Irlanda, Portugal y Grecia) se convertían en importantes deudores del BCE, a



Source: IMF, International Financial Statistics database.

Gráfico 3

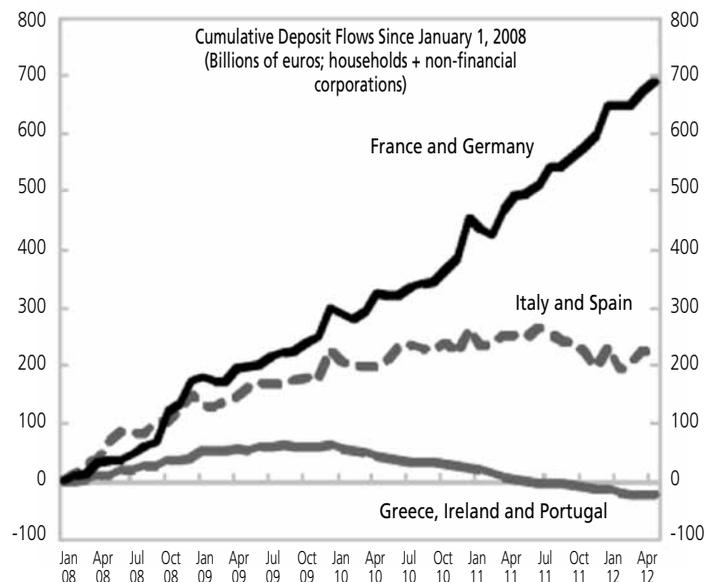
quien de forma indirecta convertían en el principal financiador de sus respectivos Tesoros, si bien el riesgo de crédito de dichas deudas públicas permanecía en el sistema bancario de cada país. Por el contrario, los bancos de los países más saneados financieramente (Alemania, Holanda y Finlandia) asumían importantes posiciones acreedoras frente al Eurosistema.

### Fragmentación financiera y crisis de confianza en el sistema bancario español

Esa extraordinaria asimetría definida por la posición de los sistemas bancarios frente al Eurosistema no fue sino la primera piedra de una muralla que se iba a levantar amenazando la efectiva integración financiera en Europa, y cuya manifestación más preocupante se ponía de manifiesto durante los meses siguientes, sobre todo el segundo trimestre, cuando la per-

cepción de fragmentación financiera alcanzó con toda su intensidad el corazón de los sistemas bancarios, es decir, su negocio minorista con clientes.

El **Gráfico 4** muestra la evolución de los depósitos en los sistemas bancarios, agrupados en tres grandes categorías de países con comportamientos homogéneos. Así, los de Grecia, Irlanda y Portugal continuaron con la tendencia decreciente en sus depósitos, que ya venían registrando desde prácticamente todo el año anterior. En el caso de Italia y España se produce un cambio de tendencia en los primeros meses de 2012, de tal manera que los depósitos inician un notable descenso, frente a la estabilidad, o incluso moderado incremento, registrada el año anterior. Y como contrapartida de las caídas en todos los países “periféricos”, los sistemas bancarios de Alemania y Francia registraban un muy fuerte incremento en esos primeros meses de 2012.



Source: European Central Bank.

**Gráfico 4**

Ese asimétrico comportamiento de los depósitos bancarios entre los diferentes bloques de países de la Eurozona pasaba a definir un sistema bancario absolutamente fragmentado y con evidentes riesgos para la estabilidad financiera del área monetaria.

En el caso concreto de España, la crisis de confianza en su sistema bancario alcanzó su punto álgido en el mes de mayo, con la explosión del problema de Bankia. Dicha entidad, la tercera de mayor dimensión del sistema bancario español, se veía obligada a rehacer sus estados financieros de 2011, con el reconocimiento de unas pérdidas por deterioro de activos extraordinariamente elevadas, que obligaron a una intervención y recapitalización de la misma por la vía de urgencia.

Varios elementos de la crisis de Bankia deben ser destacados como causantes de una pérdida de credibilidad en el sistema bancario español, que determinaría la solicitud de rescate bancario ante el Eurogrupo. En primer lugar, y el más importante, el extraordinario y sorprendente cambio de signo, y de magnitud, en las cuentas financieras de Bankia correspondientes al cierre de 2011. Frente a una estimación inicial, en marzo, de 300 millones de euros de beneficios, en poco más de un mes se reformulan las cuentas con unas pérdidas de más de 3.000 millones de euros, por un deterioro de activos no reconocido en las cuentas iniciales.

Un giro de tal magnitud, y en el caso de la tercera entidad del sistema, con más de 300.000 millones de euros de activos, iba a provocar una falta de credibilidad sobre el conjunto del sistema. Adicionalmente, el hecho de ser Bankia la resultante de una integración entre siete cajas de ahorros (cinco de ellas de pequeña dimensión, unidas a la segunda y tercera cajas por volumen de activos) a su vez arrojaba serias dudas sobre la racionalidad del proceso de concentración

que se había llevado en España en los dos últimos años.

Con esos tres ingredientes (problemas afectando ya a una de las mayores entidades del sistema, cuestionamiento de las integraciones llevadas a cabo, y dudas sobre la veracidad de las cuentas presentadas), el sistema bancario español pasaba a enfrentarse a una situación de falta de confianza que asumía la condición de riesgo sistémico, frente a la idea que había tratado de transmitirse anteriormente, de que el problema estaba focalizado en unas pocas entidades débiles, y de naturaleza localizada y no sistémica.

### **El rescate bancario y sus condiciones**

Esa pérdida de confianza sobre el sistema bancario español tiene lugar en un momento en el que, como hemos explicado en la sección previa, la banca se había erigido en el principal –de hecho, casi en el único– comprador para las emisiones de deuda pública española, lo que incorporaba un peligroso factor de aceleración en el bucle diabólico entre riesgos bancarios y soberanos, al que hemos aludido en varias ocasiones anteriores.

La consecuencia fue devastadora para la percepción de los dos riesgos por los mercados, y para la capacidad de apelación a esos mercados para la renovación de vencimientos. La prima de riesgo española registraba fuertes incrementos, tanto la correspondiente al Tesoro como a los mayores bancos del sistema (únicos para los que existe un activo mercado secundario); de hecho, un elemento a destacar del mencionado gráfico es la estrecha correlación existente entre las primas de riesgo bancario y soberano. Esa correlación es sin duda el principal exponente del mecanismo autalimentador entre los dos tipos de riesgos.

Pero más preocupante incluso que esa ampliación de las primas de riesgo en el mercado secundario fue el colapso que se produjo en el mercado primario, o de emisiones. En el caso del Tesoro, frente a los 20.000 millones mensuales que había conseguido colocar durante los meses finales de 2011 e iniciales de 2012, apenas fue capaz de colocar 10.000 mensuales entre marzo y junio. Y mucho más dramática fue la situación para el sistema bancario español, para el que los mercados financieros se cerraron totalmente, no pudiendo realizar ninguna operación entre los meses de abril y julio.

Fue sin duda ese bloqueo de los mercados para el papel español, y ante un segundo semestre en que debía hacerse frente a más de 150.000 millones de necesidades de financiación (aproximadamente dos tercios de dicha cifra el Tesoro, y un tercio el sistema bancario), lo que abocó a nuestro país a solicitar una línea de asistencia financiera (rescate) para su sistema bancario, que era aprobada por el Eurogrupo a finales de junio, por un importe máximo de 100.000 millones de euros.

El Memorando de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) para dicha asistencia, firmado a principios de julio, recogía importantes exigencias en cuanto a reestructuración del sistema bancario español, prácticamente todas ellas para llevarse a cabo en la segunda mitad del año, y referidas a cinco ámbitos básicos:

- Valoración independiente de las necesidades de capital, en una primera fase de forma agregada para el sistema, y en una segunda particularizada entre entidades.
- Desarrollo de un nuevo marco legal para la reestructuración y resolución bancaria, incluyendo medidas de penalización (*burden sharing*) a los tenedores de instrumentos híbridos, como forma de reducir el montante neto de inyección de capital.

- Segregación y transferencia de activos dañados a una sociedad de gestión de activos, que no consolide con los bancos que transfieren, ni con el sector público.
- Inyecciones de capital a los bancos necesitados, tras los ejercicios de *burden sharing*, y el traspaso de sus activos dañados a la sociedad mencionada en el apartado anterior.
- Elaboración de planes de reestructuración para los bancos receptores de dichas inyecciones de capital, que deberán ser aprobados por la Comisión Europea.

En la sección “Avances en la reestructuración bancaria en el marco del MoU” analizamos los avances realizados en torno a dichas exigencias del MoU hasta el cierre del año. Pero previamente, y siguiendo la línea cronológica con que venimos analizando los hitos en el sistema financiero europeo y español, merece la pena resaltar dos importantes actuaciones del BCE en los meses de julio y agosto, que sin duda fueron cruciales para restaurar, al menos parcialmente, la confianza en la Eurozona.

### **El Banco Central Europeo actúa de nuevo: la OMT**

Esas actuaciones del BCE hay que enmarcarlas en las fuertes tensiones que la Eurozona venía registrando desde primavera, tanto en los mercados de deuda pública, como en la mencionada fragmentación de los sistemas bancarios (sección “Fragmentación financiera y crisis de confianza en el sistema bancario español”). Como hemos comentado en numerosas ocasiones, el sistema bancario español era uno de los principales focos de preocupación, pero no el único, siendo también Italia centro de fuertes presiones sobre su deuda pública (su diferencial frente a Alemania superaba el 4,5% en julio); y en general

los bancos de todos los países europeos (incluyendo los denominados países “núcleo”), registrando importantes penalizaciones en sus primas de riesgo, sobre todo por sus tenencias de deuda pública de países “periféricos”.

De hecho, el riesgo de ruptura del euro alcanzaba a finales de junio y principios de julio el máximo valor, de acuerdo con algunos contratos de apuestas.

En dicho contexto, el BCE adoptaba dos importantes medidas entre julio y agosto. En primer lugar, una reducción de su tipo de interés de intervención, desde el 1% al 0,75%, al tiempo que relajaba las exigencias de colateral para poder acceder a las subastas semanales de inyección de liquidez. Esa medida era positiva, en la medida en que incrementaba la capacidad de los bancos para apelar a la financiación del BCE, al tiempo que reducía el coste de dicha financiación, facilitando, por tanto, la obtención de margen mediante operaciones de *carry trade* antes mencionadas.

Pero sin duda alguna la actuación más contundente del BCE, y con mayor impacto sobre los mercados, fue el anuncio de las denominadas OMT, por sus siglas en inglés de *outright monetary transactions*, mediante las cuales esa institución mostraba claramente su disposición a comprar en el mercado secundario deuda pública de los países europeos, en los plazos de hasta dos años de vencimiento, y sin límite cuantitativo alguno.

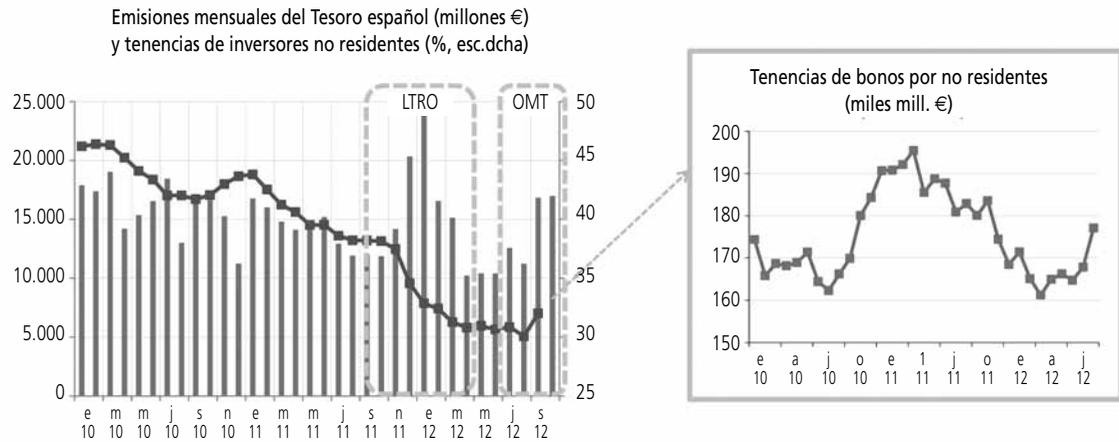
La contundencia del mensaje fue bien recibida por los mercados, en los que las primas de riesgo registraron relajaciones generalizadas. En el caso español, la reducción de primas de riesgo, tanto en la deuda pública como en la de las principales entidades bancarias, ha sido del orden de 1,5 puntos porcentuales.

En todo caso, donde mayor ha sido para España, y su sistema financiero, el beneficio deri-

vado de esa nueva actuación del BCE (la mencionada OMT) es en la clara mejora experimentada en el mercado primario, es decir, en la capacidad de colocación de emisiones. En el caso del Tesoro español, las emisiones mensuales, que habían caído drásticamente entre abril y junio, han registrado importantes incrementos desde el anuncio de la OMT, hasta el punto de que el Tesoro ha podido colocar, en la segunda mitad del año, más de lo que necesitaba para cubrir sus necesidades financieras (vencimientos y cobertura del déficit), permitiéndole acumular casi 40.000 millones de colchón de liquidez, con los que afrontar los vencimientos de los próximos meses de 2013.

Junto a ese incremento en la capacidad de emisión del Tesoro tras la OMT, merece destacarse la inflexión que se ha producido en cuanto a los inversores que acudían a dichas emisiones, y de forma muy especial a la participación en las mismas de los no residentes. Éstos venían reduciendo su presencia de forma ininterrumpida, y esa tendencia ha comenzado a cambiar desde el anuncio de la OMT.

Y si determinante ha sido la OMT para la financiación del Tesoro español, tanto o más lo ha sido para el sistema bancario. Tras más de cuatro meses de absoluta sequía en los mercados financieros, las entidades financieras españolas han podido llevar a cabo emisiones en el último trimestre del año por un importe superior a 25.000 millones de euros, lo que les ha permitido renovar una parte importante de los vencimientos de dicho periodo, al tiempo que reducían su apelación al Eurosistema. Ese acceso a los mercados, en todo caso, no ha sido generalizado, poniéndose de manifiesto una clara segmentación entre entidades, que era también uno de los objetivos del plan de reestructuración, para evitar que los problemas de algunas entidades se convirtieran en un problema sistémico.



Fuente: Afi, BCE, Banco de España.

Gráfico 5

### Avances en la reestructuración bancaria en el marco del MoU

La reestructuración bancaria ha avanzado al ritmo impuesto por el MoU, en los aspectos referidos tanto a nuevos desarrollos normativos, como a la actuación de las propias entidades financieras involucradas en la reestructuración.

En cuanto a normativa, destaca la aprobación el 31 de agosto, es decir, el último día previsto al respecto por el MoU, del RDL 24/2012, que sentaba las bases para el nuevo marco de reestructuración y resolución bancaria (desarrollado ampliamente por la Ley 9/2012), y para la creación de la sociedad de gestión de activos, más conocida como SAREB (Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria), desarrollada por el RD 1559/2012.

Ambos desarrollos han sido claves para reducir el importe final a solicitar en el marco del rescate bancario, respecto de la cifra de 100.000 millones inicialmente aprobada como máximo disponible.

Los ejercicios de valoración, llevados a cabo sobre un total de 17 entidades, que representan

el 90% de los activos totales del sistema, estimaron unas necesidades máximas de capital, para afrontar escenarios adversos, en el entorno de 54.000 millones de euros, con una distribución por grupos de entidades, tal como había sido planificado en el MoU.

- Grupo 0: incluye aquellas entidades que por sí solas cuentan con capital suficiente para afrontar los escenarios adversos planteados en las pruebas de estrés. Las entidades incluidas en dicho grupo son siete: Santander, BBVA, Caixabank (incorporando ya a Banca Cívica), Kutxabank, Sabadell, Bankinter y Unicaja.
- Grupo 1: incluye aquellas entidades que ya contaban con una participación mayoritaria del sector público (FROB) en su accionariado: BFA/Bankia, NovaGalicia Banco, Catalunya Banc y Banco de Valencia. Es en estas entidades donde aparecía una mayor necesidad de recursos propios (46.000 millones) para afrontar los escenarios de estrés.
- Grupo 2: incluye aquellas entidades sin presencia mayoritaria del FROB, y con unas nece-

sidades de capital que se consideran inalcanzables por propios medios, lo que requiere inyección de fondos adicionales. Las entidades incluidas en dicho grupo son BMN (Mare Nostrum), CEISS, Caja3, y Liberbank. Las necesidades de capital para el conjunto de dichas entidades se cifraban en 6.200 millones.

- Grupo 3: incluye aquellas entidades que, resultando necesitadas de capital en las pruebas de estrés, podían obtener dicho capital por medios propios, bien por optimización y/o reducción de activos consumidores de capital, o mediante captación de nuevo capital en el mercado. Dos entidades, Banco Popular e Ibercaja, conformaban dicho grupo, con unas necesidades totales de 3.400 millones.

Por otra parte, tras esa agrupación de entidades por grupos, se constituía la sociedad de gestión de activos (SAREB), con el objetivo de recibir los activos inmobiliarios (préstamos, y activos procedentes de adjudicaciones) de las entidades del Grupo 1 y el Grupo 2, lo que generaría una liberación de capital en ambos grupos de entidades. Los activos a transferir por las entidades integrantes de ambos grupos se estiman en unos 63.000 millones de euros.

Para asumir tal cantidad de activos, la SAREB nace con unos recursos propios (capital y deuda subordinada) de unos 5.000 millones de euros, es decir, un 8% del total de activos. El accionariado de dicha sociedad, también de acuerdo con las exigencias del MoU, es de mayoría privada, concretamente un 55%, suscrito por la práctica totalidad de entidades del Grupo 0, así como por otras entidades sin necesidades de capital (cooperativas de crédito fundamentalmente), bancos extranjeros con presencia en España y compañías de seguros.

Por otra parte, y también por exigencia del MoU, las entidades necesitadas de capital han realizado ejercicios de gestión de pasivos, impu-

tando pérdidas a los tenedores de sus instrumentos de financiación híbridos, es decir, participaciones preferentes y obligaciones subordinadas. La filosofía subyacente en dicho ejercicio es que, antes de aportar capital procedente del sector público, asuman pérdidas todos los tenedores de recursos propios (acciones, pero también los mencionados instrumentos híbridos) en las entidades rescatadas.

Como consecuencia de dichos ejercicios de imputación de pérdidas (más conocidos por su expresión en inglés, *burden sharing*), así como del traspaso de activos a la SAREB, las necesidades inicialmente estimadas de capital se han reducido en unos 14.000 millones de euros, quedando la cifra final solicitada en 39.000 millones, a los que habría que añadir los algo menos de 2.500 millones que el FROB necesitaría para suscribir su 45% de capital en la SAREB. Es decir, que la cifra total de ayuda solicitada se elevaría a 41.500 millones de euros, cifra claramente inferior a los 100.000 millones inicialmente aprobados por el Eurogrupo como línea global de apoyo.

### **La resultante: un sistema bancario tutelado y muy concentrado**

La aprobación de dichas ayudas por la Comisión Europea, en todo caso, ha sido condicionada, de acuerdo con el MoU, a unos muy severos planes de reestructuración en las entidades receptoras de las ayudas. Las mayores exigencias tienen lugar en las entidades del Grupo 1, las mayores receptoras de ayudas (37.000 millones), y en las que se imponen unas fuertes restricciones, en términos de reducción de capacidad (en oficinas y en personas), así como en “repliegue” a sus mercados de origen, y en un desapalancamiento muy rápido, que les permita

acercarse a un equilibrio entre préstamos y depósitos.

Por otra parte, se han reactivado ya algunas operaciones corporativas, como la adjudicación de Banco de Valencia a Caixabank, y la de Caja 3, a Ibercaja. Proceso que tendrá continuidad en los próximos meses, en la medida en que para varias de las entidades receptoras de ayudas se plantea la venta mediante subasta, y sólo en el caso de Bankia, por su carácter sistémico, y en los de BMN y Liberbank, a quienes se emplaza a salir abolsa, se vislumbra un mantenimiento de la entidad.

Todo ello dará como resultante, y punto final (por el momento) del proceso de reestructuración que el MoU ha acelerado, un mapa empresarial con apenas diez entidades en los ámbitos de los antiguos bancos y cajas (distinción que apenas tiene validez ya, una vez convertidas las cajas en bancos), acompañados de un numeroso grupo de cajas rurales y cooperativas de crédito, que permanecen como único exponente de una banca de proximidad y vinculación territorial.

Una última reflexión debe hacer mención a otro de los elementos clave que han estado en primera línea del proceso de negociación para el rescate bancario en España, cual es el de la posible capitalización directa desde los fondos europeos, frente a la capitalización a través del FROB.

Si el origen del problema era la mencionada circularidad, o bucle diabólico, entre riesgos bancarios y soberanos, la forma más efectiva para romper dicho vínculo era mediante una capitalización directa a los bancos desde Europa, sin pasar por el sector público español como garante de los riesgos bancarios.

Sin embargo, la posición europea al respecto ha mantenido que ello solo sería planteable en el marco de una unión bancaria plenamente operativa, o al menos en el ámbito de una supervisión bancaria única, y efectivamente implantada y experimentada. En la medida en que los avances hacia esa unión bancaria han sido mucho más lentos de lo que cabía esperar, y la supervisión bancaria única no verá la luz antes de 2014, la recapitalización de los bancos españoles deberá, necesariamente, descansar en el FROB como titular de dicha recapitalización. Será el FROB quien asuma la deuda frente a Europa y quien adquiera la participación accionarial en los bancos capitalizados, lo que mantiene en toda su integridad el vínculo entre riesgos bancarios y soberanos, de tal manera que las posibles pérdidas de valor en las enajenaciones y/o reestructuraciones de las entidades receptoras de los fondos serán íntegramente soportadas por el sector público español a través del FROB.

ANEXO. SÍNTESIS DE ACTUACIONES EN EL SISTEMA FINANCIERO		
Europa/Eurozona	2011	ESPAÑA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crisis generalizada de financiación bancos europeos (españoles, italianos, pero también franceses por primera vez)</li> <li>• Líneas swap desde Reserva Federal EE. UU.</li> <li>• Acuerdo fiscal europeo, con oposición británica</li> </ul>	<b>Agosto</b>	
• BCE: LTRO1 (500.000 millones €)	<b>Diciembre</b>	
	<b>2012</b>	
• BCE: LTRO2 (500.000 millones €)	<b>Enero</b>	
	<b>Febrero</b>	• RDL 2/2012 Dotaciones por riesgo inmobiliario dañado
• Francia pierde rating AAA(S&P)		
	<b>Marzo</b>	• Reconocimiento desviación presupuestaria
	<b>Abril</b>	• RDL 18/ 2012 Dotaciones adicionales por riesgo inmobiliario (dañado y normal)
		• Intervención de Bankia
	<b>Mayo</b>	
	<b>Junio</b>	• Bajada <i>rating</i> soberano (A+ → BBB) y generalizada a bancos (3 escalones)
		• Solicitud asistencia financiera para bancos
• Eurogrupo: aprobación línea 100.000 millones €. Asistencia financiera a bancos españoles		
	<b>Julio</b>	• Firma MoU
		• <i>Tests Stress: Top-down</i>
• BCE: anuncio OMT		
• Bajada repo (1% → 0,75%)	<b>Agosto</b>	• RDL 24/2012 Nuevo marco para reestructuración y resolución de Entidades Financieras
• BCE: detalles OMT	<b>Septiembre</b>	• <i>Tests stress: Bottom-up</i>
• CE: primera propuesta Unión Bancaria		
	<b>Octubre</b>	
• Aprobación planes reestructuración y resolución entidades Grupo 1	<b>Noviembre</b>	• Ley 9/2012 de reestructuración y resolución de Entidades de Crédito
		• RD 1559/12 Sociedad Gestión Activos
• Desembolso primer tramo asistencia financiera a Bancos (37.000 millones €)	<b>Diciembre</b>	
• Aprobación planes reestructuración y		
• Resolución entidades Grupo 1		

# Tecnología, competitividad y sostenibilidad en Europa



# Innovación y competitividad, dos caras de la misma moneda

Regino Moranchel

## **Nuevos horizontes para Europa**

La Unión Europea (UE) no se enfrenta únicamente a una crisis económica, se enfrenta a un nuevo escenario mundial, decididamente más adverso y donde la mayoría de los actores protagonistas no se encuentran entre sus miembros. Es decir, la UE se encuentra ante un panorama inédito por su complejidad: hacer frente, simultáneamente, a una crisis económica y financiera sin precedentes, a la vez que intenta reorientar toda su política para no verse marginada de la carrera mundial por el crecimiento y la competitividad.

Las grandes compañías cuyo objetivo es el desarrollo tecnológico entienden con claridad los desafíos de la innovación y sus consecuencias; es más que ser o no ser competitivos, es ser o no ser. Entienden también, como actores que son en el ámbito internacional, que las empresas deben jugar un papel clave para impulsar la innovación, frente a una competencia global cada vez mayor.

Innovar no significa sólo generar nuevas ideas, ni hacer investigación básica. Innovar es

lograr que esas ideas se transformen en productos con valor en el mercado y creen nuevas fuentes de crecimiento. Ése es, precisamente, el objetivo principal del programa estrella de la Estrategia 2020 de cara a los próximos años: la Unión por la Innovación.

Así pues, tenemos que entender que, sin una apuesta clara y eficiente en materia de innovación, no sólo estamos poniendo en riesgo la recuperación de esta crisis, sino que estamos limitando hasta un punto peligroso –en el que no habría vuelta atrás– todas nuestras posibilidades de competir “bien” en este mundo globalizado. Probablemente, una de las primeras lecciones que saquemos de todo esto es que no nos jugamos mucho, nos lo jugamos todo.

Parece que, al menos, existe un acuerdo general en la UE respecto a que la innovación es hoy más esencial que nunca. Los retos como el cambio climático, la energía, la seguridad alimentaria, la sanidad y el envejecimiento de la población requieren soluciones nuevas e innovadoras.

Mirando hacia atrás, en la UE llevamos casi dos décadas de política de innovación, con logros

importantes y mejoras en los resultados. Aunque, si bien en 2011 casi todos los Estados miembros mejoraron sus resultados de innovación, todos los informes recientes de la UE (el “Innovation Union Scoreboard” y el informe “Innovation Union Competitiveness”, por ejemplo) ponen en evidencia que nuestra eficacia investigadora e innovadora ha descendido en los últimos años.

Europa ve con pesimismo un panorama cuanto menos desalentador, en el que los líderes mundiales de la innovación (EE. UU. y Japón) continúan ensanchando la brecha (especialmente en lo que atañe a la inversión privada y, en relación con EE. UU., en lo que afecta a la investigación puntera). Pero hay un dato que es aún más hiriente para la maltrecha UE; aunque sigue manteniendo su ventaja sobre los emergentes, China, seguida de India y Brasil, avanzan a paso rápido, mejorando sus resultados y ganando terreno cada día.

Otra cuestión que preocupa, o que debería preocupar, en la UE es ese paso descompensado de unos y otros Estados miembros. No sólo por los presupuestos tan dispares dedicados a la innovación y a las políticas educativas o por las diferencias en sus sistemas de innovación, sino por las actividades de innovación de las empresas, un factor clave para ellas si quieren alcanzar una mejor posición en la UE y en el nivel internacional.

Entre el grupo de cabeza, los líderes de los 27 (Suecia, seguida de Dinamarca, Alemania y Finlandia), y el más rezagado, los modestos (el peor Lituania, seguido de Bulgaria, Letonia y Rumanía), se encuentran los otros 19 Estados divididos entre los Estados seguidores de la innovación, aspirantes a llegar a la cabeza, y los moderadamente innovadores (entre los que se encuentra España, en una apenas digna 18 posición).

Parece evidente que la UE debe realizar un esfuerzo extra para impulsar la innovación. No sólo para intentar disminuir la brecha con EE. UU., Japón y Corea del Sur, sino para salir del mejor modo posible de la crisis. Europa no debería olvidar que ahora tenemos referencias distintas a las de ayer; un ejemplo lo constituye el hecho de que empresas incipientes de otras geografías estén teniendo grados de éxito inimaginables en el contexto europeo actual. Si bien es cierto que muchas empresas europeas siguen dando muestras de que pueden ser tractoras y claves en el éxito de sus ecosistemas de innovación.

Y cuando digo aumentar el esfuerzo, me refiero al esfuerzo en la buena dirección; no se trata sólo de invertir en innovación, sino de hacerlo bien. Y eso pasa, lógicamente, por redefinir los sistemas nacionales de investigación e innovación, y hacerlos equilibrados, para ofrecer a las empresas un entorno favorable a la innovación.

Una medida que únicamente tendrá todo su sentido en un espacio europeo de investigación que, como ha dicho M. Geoghegan-Quinn, Comisaria de Investigación, Innovación y Ciencia, inyecte una nueva competencia, genere más excelencia y atraiga y retenga a los mejores talentos de todo el mundo. La urgencia de ambas cuestiones, redefinición de los sistemas y espacio europeo, está fuera de toda duda.

Naturalmente, los Estados que han conseguido esa posición destacada no lo han logrado de la noche a la mañana. Los factores más positivos están especialmente relacionados con la fortaleza de sus sistemas de investigación e innovación nacionales, con un papel clave de la actividad empresarial y la colaboración entre el sector público y privado.

Los Estados líderes en innovación (Suecia, Dinamarca, Alemania y Finlandia) tienen excelen-

tes resultados en lo que atañe a los gastos empresariales de I+D. También en otros indicadores de innovación relacionados con las actividades de la empresa. Por ejemplo, Suecia, número uno de la innovación en la UE, predomina en recursos humanos, finanzas y apoyo, e inversiones de las empresas; mientras que Alemania y Dinamarca tienen mejores resultados en vínculos y emprendimiento, y activos intelectuales frente a efectos innovadores y económicos. Todos los mejores innovadores también obtienen buenos resultados en la comercialización de sus conocimientos tecnológicos y son los que han llevado a cabo los procesos más exitosos de internacionalización.

La mayor laguna se halla en la categoría “Actividades de las empresas”, en la que la UE-27 tiene un retraso en lo que respecta a los gastos empresariales de I+D, las publicaciones conjuntas público-privadas y, respecto de EE. UU., en términos de sistemas de investigación excelentes y atractivos. La mejora de las condiciones marco para la innovación no será suficiente si la UE no puede atraer a un porcentaje mucho más elevado de los científicos más destacados y de los jóvenes talentos científicos de todo el mundo.

Nos encontramos en una fase delicada y preparativa de la puesta en marcha de las primeras medidas contenidas en el próximo Programa Marco, Horizon 2020, el próximo 1 de enero de 2014. Tal y como se afirma en el Informe del Estado de la Unión por la Innovación 2011 de la Comisión Europea, es ahora cuando todos los agentes deben asumir colectivamente la responsabilidad de lograr la Unión por la Innovación, adoptando las propuestas planteadas para transformar los compromisos políticos firmes, en acciones tanto nacionales como de la UE.

Hasta ahora se han llevado a cabo actuaciones piloto, con mayor y menor éxito. Por ejemplo, algunas consultas públicas denotan el especial interés que existe sobre algunas cuestiones

(sobre financiación futura de investigación e innovación por la UE, sobre el espacio Europeo de Investigación y sobre la modernización de la política de contratación pública, entre otras). Sin quitarle valor, por supuesto, a todas estas actividades, hay que decir que lo que necesitamos es que de las propuestas y los acuerdos se pase a la acción.

No podemos permitirnos desperdiciar una sola oportunidad en este momento clave; transición entre una estrategia europea y otra. Y en el escenario global, desde luego hay oportunidades. Pero no podemos repetir los errores, las indecisiones y la falta de generosidad que hicieron fallida la Estrategia de Lisboa. La construcción de una Europa basada en el Conocimiento se ha quedado a medio camino y los objetivos planteados en materia de I+D+i no se alcanzaron.

La nueva Estrategia Europa 2020 recupera algunos de los objetivos nucleares no cumplidos de Lisboa e incorpora otros que permitan a Europa obtener mayores capacidades en competitividad, desarrollo tecnológico e innovación para competir en el nuevo escenario internacional. Pero, para ello, tenemos que pasar a la acción.

Por ejemplo, es muy positivo que pensemos en la cuestión de la financiación. Es una realidad que uno de los principales escollos para las empresas, junto a la espesa burocracia, es el acceso a la financiación. La financiación pública debe actuar como impulsora de la privada. Sin duda, el Programa de Competitividad e Innovación de la UE ha fomentado inversiones a favor de miles de empresas. No obstante, es todavía insuficiente. Europa invierte mucho menos que EE. UU. en capital riesgo (unos 15.000 millones menos). La propuesta de la Unión por la Innovación de un régimen de capital de riesgo transfronterizo, cooperación con el Banco Europeo de Inversiones

para ampliar los actuales regímenes financieros de la UE como el Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido, van en la buena dirección.

Lo mismo cabe decir de otra preocupación principal para las empresas: la contratación pública de innovación. Todos sabemos que es momento de ser muy exigentes con el uso de fondos públicos. Debemos invertir para generar más valor añadido con menos recursos y hacer más eficaces las instituciones públicas, lo que pasa por gastar de un modo más eficaz. Unos dos billones de euros es lo que gastan cada año los organismos públicos en suministros, personal y servicios. De este dinero, muy poco se destina a productos y servicios innovadores, y ello representa una gran oportunidad perdida. La escasez de incentivos, la falta de conocimiento y capacitación y la fragmentación de la demanda son causa de esta situación. En ese sentido, es positivo que el nuevo Programa Marco tenga en cuenta esta cuestión y ofrezca ayuda financiera a las administraciones de toda la UE para desarrollar instrumentos como planes innovadores.

Por otra parte, las AAPP –por ejemplo las de España– tienen una gran oportunidad de completar su proceso de modernización con la introducción de innovación que, finalmente, supondrá un ahorro de costes.

Pero, más allá de asuntos cruciales como los que acabo de mencionar, existe una preocupación bastante generalizada, pero también propia de las empresas europeas. Me refiero a la cuestión de la falta de confianza de los ciudadanos en que las políticas europeas y nacionales se cumplan y, lo que es más arriesgado, una desafección y falta de confianza en las propias instituciones y organizaciones, públicas y privadas, y en quienes las dirigen.

Dicho de un modo distinto; lo que está en riesgo, además de la propia recuperación, tal y

como decía antes, es la confianza pública en la fortaleza de la UE para velar por el bienestar de los ciudadanos europeos, ahora y en el futuro, así como también la capacidad de los Gobiernos y los responsables políticos para gestionar la crisis y cooperar entre ellos para superarla; también hay desconfianza en el sistema financiero y en su papel en el origen de la crisis y en la salida futura de ésta; e, incluso, en el mundo empresarial europeo, especialmente en las grandes compañías y en su capacidad de hacer de tractoras para el crecimiento futuro. Nunca antes había tenido tanta trascendencia que todos nos esforcemos por recuperar la confianza. La propia y la colectiva.

Para ello tenemos que ser realistas. Conocer cuáles son nuestras ventajas y nuestras fortalezas, sin duda, pero también conocer exactamente nuestras debilidades. También en el ámbito empresarial, que es al que pertenezco.

## A modo de diagnóstico

En ese sentido, creo que el último informe de la Comisión Europea sobre innovación empresarial (“2012 Industrial R&D Investment Scoreboard”), elaborado con datos correspondientes a 2011, ofrece una buena ocasión para reflexionar sobre la salud de las empresas europeas y su capacidad en materia de innovación. En primer lugar, este *ranking* pone de manifiesto cómo la competitividad económica depende no sólo del puro músculo innovador (lo que se invierte en I+D), sino de la fisonomía tecnológica de nuestras empresas.

En 2011, la cifra invertida en I+D por las empresas europeas (incluyendo las de todos los países y no sólo los de la UE) es aproximadamente un tercio de los 510.000 millones de euros (144.600 millones de euros) que suman las 1.500 empresas de todo el mundo incluidas en

el *ranking* (entre todas suman el 90% de la inversión en I+D de las empresas en el mundo). Esta cantidad está por debajo de la empleada por las sociedades de EE. UU. (174.800 millones de euros) y por encima de las de Japón (111.500 millones de euros). Su crecimiento sobre el año anterior es también similar al de EE. UU., casi un 9%. Sin embargo, es muy significativo que ese “músculo” no se traduzca del mismo modo en términos de crecimiento de ventas y beneficios: las empresas norteamericanas más que doblan las tasas de crecimiento europeas en ambos casos. Es decir, traducen mejor en términos económicos sus inversiones en innovación y capturan más valor pese a realizar un esfuerzo que, “medido al peso”, no es tan superior.

Si buceamos un poco en los datos, encontraremos que, de los 37 sectores considerados, los cinco sectores con mayor inversión en I+D (por este orden, *Pharmaceuticals & biotechnology*, *Technology hardware & equipment*, *Automobiles & parts*, *Software & computer services*, *Electronic & electrical equipment*) acumulan un 65% del total. Esto evidencia el alto grado de concentración de la inversión y es significativo que precisamente en esos sectores opere un 35% del total de empresas europeas, frente a un 62% de empresas de EE. UU. Si reducimos esos cinco sectores a tan sólo tres, volveríamos a encontrar una significativa diferencia de perfil: sólo hay un 22% de empresas europeas frente a un 42% de estadounidenses en esos sectores (recordemos, los 3 primeros de los 37 considerados) que representan el 50% de los 510.000 millones de euros totales.

Estos datos explican, por sí mismos, por qué la UE continúa detrás de EE. UU. en volumen de inversión y en intensidad del gasto en I+D. Si las empresas estadounidenses consiguen esos mejores resultados en innovación es por la especialización relativa en sectores muy intensivos en tecno-

logía. En cambio, en la UE, las que invierten en esos mismos sectores sólo alcanzan el 37%.

Parece, por tanto, que el tejido industrial innovador americano está mejor orientado para convertir el esfuerzo investigador en una competitividad superior, y esto se debe a que la composición sectorial de la economía de EE. UU. obedece a una mejor lectura de las áreas con mayor gradiente de progreso tecnológico y, probablemente, también a una mayor tolerancia frente al fracaso en el emprendimiento, pues las áreas citadas son las de mayor riesgo e incertidumbre. En definitiva, las empresas europeas sufrimos una excesiva dispersión de nuestros objetivos, lo que conlleva dificultades para la generación de masa crítica, limitando nuestros logros en materia de crecimiento.

Es importante señalar que, de las 405 compañías que tienen base en la UE (sólo 14 en España, por cierto), las más importantes entre ellas siguen apostando por la innovación como ventaja competitiva. Como hemos dicho, su inversión en I+D creció casi un 9% en 2011 (frente a un 6,1% en 2010). Un incremento por encima de la media mundial (7,6%) y muy por encima de las empresas japonesas (1,7%). Además, los sectores intensivos en innovación tienden a registrar crecimientos por encima de la media.

No es una información accesorial la del lugar donde tienen su base las compañías, ya que, según la UE y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, las multinacionales tienden a invertir en torno al 80% en la región donde están registradas. Por tanto, las cifras reflejadas en el *Scoreboard* tienen una relación directamente proporcional a las tendencias de inversión privada en I+D en cada región.

Por otra parte, no podríamos dejar fuera de este diagnóstico el comportamiento de las empresas en términos de ventas y rentabilidad. En todo el mundo, las compañías que han dobla-

do sus ventas en los últimos diez años operan en dos sectores: tecnologías de la información y la comunicación (por ejemplo, semiconductores, telecomunicaciones y software) y los relacionados con la sanidad (farmacia, biotecnología y equipo médico). En cuanto a rentabilidad, los sectores de software y servicios de tecnologías de la información, además de mejores resultados relativos en ventas, también presentan altos niveles de rentabilidad (cerca del 30%).

De entre las 50 compañías con mejor comportamiento en ventas, ocho tienen base en la UE. Los sectores en los que más se invierte en I+D son el del automóvil, farmacéuticas y biotecnológicas. Y en los que más creció la inversión de las compañías en la UE fueron el sector bancario (19,5% *increase*), automóviles (16,2%) e ingeniería industrial (15,6%).

Me permito incluir dos reflexiones más en este diagnóstico del ámbito empresarial: la primera, que la UE sigue siendo un lugar atractivo para las inversiones de I+D de empresas extranjeras. La segunda, que las inversiones de I+D de empresas de la UE en el extranjero son positivas para nosotros y no perjudican las inversiones dentro de nuestra región.

Respecto a la inversión de compañías extranjeras en la UE, hay que decir que, a pesar de la aparición de nuevos competidores, nuevos referentes científicos y tecnológicos, de economías emergentes, Europa sigue siendo la principal región de inversión en I+D para las empresas de EE. UU. Contamos con fortalezas nada despreciables: mercados desarrollados con una demanda sofisticada (“mercados líderes”), calidad y cantidad de mano de obra cualificada, apoyo público a la I+D y la calidad de su base científica y tecnológica, así como las reformas de nuestros sistemas de investigación e innovación (algunas llevadas a cabo con la primera Estrategia de la

UE de Lisboa y otras esperadas con la Estrategia Europa 2020).

En cuanto a la segunda reflexión, mis palabras no pueden ser sino de total acuerdo con la realización de actividades de investigación y desarrollo en el extranjero. El proceso de internacionalización de nuestras grandes compañías y, en particular, de las dedicadas a la innovación tecnológica, es un buen ejemplo. El objetivo de las compañías debe ser que toda la cadena de valor se desarrolle en todos sus aspectos (diseño, producción y ventas) de modo global. Abrir nuevos mercados y expandirnos en más geografías dependerá de que hagamos también nuestra I+D+i más allá de las fronteras de la UE.

No es sólo que España o la UE se beneficien de esa expansión y del acceso a nuevos conocimientos. Es que estamos convencidos de que la I+D+i, toda la I+D+i que hacemos, en España y en el extranjero, son complementarias. De hecho, y ya refiriéndome al conjunto de las empresas europeas, no hay datos que indiquen que la I+D+i que hacen empresas de la UE fuera de Europa conduzca a menos I+D+i en los Estados miembros a nivel agregado.

### **La política comunitaria de I+D**

No es éste el contexto para pormenorizar y explicar en detalle los programas europeos, entendiéndolo que los principios y objetivos de la Estrategia 2020, y su instrumento clave la Unión por la Innovación, son más que conocidos y han sido sobradamente debatidos.

Centrándonos entonces en aquellas que van a resultar claves para las empresas, contenidas en la propuesta de la Comisión para el próximo programa Horizon 2020 –que actualmente está en negociación–, es posible afirmar que va a suponer, de confirmarse en los términos inicial-

mente propuestos, un impulso y motivación importantes para las empresas en términos de participación en programas de cooperación internacional de I+D, en particular, por las siguientes cuestiones:

- La unificación de los principales instrumentos europeos de financiación (Programa Marco, CIP y EIT) en uno solo, lo que simplifica el acceso a fondos europeos y facilita la línea de continuidad en la financiación de temáticas y de proyectos en sus distintas fases de concepción.
- Mejores condiciones de financiación: el porcentaje de financiación para las grandes empresas se incrementaría del 50% actual a un mínimo del 70%.
- Homogeneización en el modelo de costes indirectos, equiparando a todo el mundo al considerar una tasa fija (*flat rate*) del 20%. Ya que las empresas especialmente eficientes en su modelo de costes, y por tanto con un porcentaje de indirectos más bajo, no se verían perjudicadas en la competición por la obtención de fondos, frente a aquellas con porcentajes muy elevados (en ocasiones superiores al 50%). Somos conscientes de que este punto de vista es objeto de controversia actualmente.
- Minimización de auditorías, a partir de un modelo basado en la buena fe de los participantes.
- Posibilidad de compatibilizar la financiación procedente del Programa Marco con la de otros instrumentos, como los fondos de cohesión. En el actual son incompatibles.
- La simplificación propuesta en los procesos de solicitud, negociación y justificación, frente a la excesiva complejidad y burocratización actual.
- El objetivo de recortar significativamente los plazos de acceso a financiación. En el Programa

Marco actual, se dan con frecuencia casos en los que, desde la solicitud de financiación hasta el cobro inicial de la misma, pasa bastante más de un año, bajando muy excepcionalmente de 6-9 meses.

- En lo que respecta a las distintas modalidades de asociaciones, consideramos que, de modo general, tiene que primar la competencia por la obtención de fondos –con lo que se prima la excelencia innovadora–, la cual se consigue con el modelo de *Public Private Partnerships* (PPP), donde los fondos son gestionados por la Comisión o por agencias públicas, en lugar de dedicar una parte importante del presupuesto europeo de I+D a preasignaciones a favor de grupos restringidos de entidades, como es el caso de las *Joint Technology Initiatives* (JTI). Nuestra afirmación es la de la experiencia de una compañía que ha accedido a fondos con ambas modalidades. Y esa experiencia nos conduce a apoyar la petición de aquellos Estados que piden homogeneizar los modelos (PPP y JTI) y favorecer el funcionamiento en el modo PPP para lo nuevo.
- Es positivo que se prime la proximidad al mercado frente a la investigación más básica, mediante proyectos piloto, demostraciones y bancos de prueba, con lo que se permite una posibilidad de retornos de inversión más corta y se trata de minimizar el impacto del llamado valle de la muerte (paso de resultados iniciales de prototipos a productos finales comercializables).

Un análisis más cualitativo de las políticas, estrategias y planes de I+D+i de la UE tiene que incluir, ineludiblemente, un análisis de cuáles son los objetivos actuales de cada uno de los países miembros respecto a esos planes y políticas.

Si analizamos en detalle los datos de los retornos por país de cada uno de los países miem-

bros de la UE y los esfuerzos de las agencias de I+D+i, obtenemos una respuesta que nos debe hacer reflexionar: da la sensación de que cada país aspira y tiene como objetivo fundamental no el desarrollo de tecnología, I+D+i y mejora de la competitividad, sino que su ecosistema de I+D+i nacional obtenga tantas ayudas de los sistemas y programas de la UE como el presupuesto que ha aportado el país a los fondos de la I+D+i de Europa. Las consecuencias predecibles son dos: la primera, que los Estados dejen de realizar un esfuerzo en innovación, una vez conseguido el retorno esperado, y la segunda, que se pierda de vista el valor estratégico de la inversión en I+D+i y, en algunos casos, se obtienen recursos para sectores no estratégicos y se descuidan los que sí lo son.

Los países que habrían obtenido un mayor porcentaje de retorno del VII Programa Marco, frente a la media de su contribución al presupuesto comunitario durante ese periodo son Estonia, Finlandia, Suecia, Grecia, Chipre, Reino Unido, Austria, Eslovaquia, Dinamarca y Holanda.

Por ejemplo, en el caso concreto de España, los retornos de I+D+i no están alineados con los mercados establecidos como estratégicos y prioritarios en la política de I+D+i. Salud es un área prioritaria y su retorno de programas de I+D+i no se corresponde a su importancia respecto otros sectores (Informe de participación española en el VII Programa Marco de I+D de la Unión Europea, fuente: Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial).

Los esfuerzos de I+D+i deberían estar alineados y sincronizados, no sólo desde el punto de vista de los planes y objetivos, sino desde lo que significa la gobernanza común entre la UE y los países miembros.

En este análisis más exhaustivo de los programas desde el punto de vista empresarial, deberíamos preguntarnos también otras dos cues-

tiones importantes: la primera, ¿cuánto han ayudado estos programas al desarrollo de tecnología en las empresas de la UE y a la mejora de su competitividad? Y la segunda, ¿esa mejora ha sido proporcional a los esfuerzos económicos realizados por parte de la UE?

Desde el punto de vista del tejido empresarial, es evidente que los proyectos de los programas de la UE han ayudado a la mejora de la I+D+i y la competitividad de las empresas de la UE. Aunque también es cierto, tal y como concluimos de los datos del “2012 Industrial R&D Investment Scoreboard” respecto de las empresas de la UE, que los resultados de ese esfuerzo no son los esperados. Nuestra hipótesis es que no se obtiene el máximo rendimiento de esos fondos porque, en demasiados casos, los resultados de esos proyectos de I+D+i no se han llevado al mercado. Uno de los motivos principales podría ser que no existen métricas ni un seguimiento de los resultados de explotación y diseminación de los proyectos financiados con fondos de la UE. En consecuencia, la innovación y la mejora de la productividad no se maximizan para los fondos utilizados.

En pocas palabras, parece evidente la necesidad de fomentar aquellos proyectos cuyo resultado tiene una aplicación real en el mercado. Sabiendo, además, que no existen métricas para ello, parece que el mejor mecanismo del que dispone actualmente la UE es la compra pública innovadora. De este modo, la propia Administración adquirirá ese bien o servicio para su utilización, beneficiando a la sociedad en su conjunto y a las empresas europeas, que obtienen así una primera referencia de un producto o bien/servicio innovador.

No muy lejos de la anterior reflexión, se sitúa la elección de pilotos y demostradores de los proyectos financiados con los instrumentos de I+D+i. En este caso, se deberían elegir clientes y

funcionalidades reales para que sean extrapolables a otros posibles campos de manera sencilla, potenciando la transversalidad de la tecnología y mejorando la competitividad de la UE. Actualmente resulta muy complicado ver la utilidad de los resultados de los proyectos de I+D+i, debido a que se suelen seleccionar casos muy acotados y poco extrapolables.

No sólo es una prioridad la transferencia de conocimiento del ámbito científico al empresarial, en la cadena de valor debe existir también esa transferencia real de los proyectos de I+D+i al mercado, ya que la finalidad de la innovación es la creación y/o mejora de los productos y/o servicios existentes. Lo que no es de recibo, es que la I+D+i de los proyectos financiados con fondos de la UE o de países miembros se quede en “el cajón”, sin tener su explotación en el mercado.

También cabe preguntarse si es efectiva la colaboración de los consorcios que se establecen dentro de los proyectos de los programas de la UE.

Desde nuestro punto de vista, es fundamental reaccionar rápido, incluso proactivamente, para responder a las necesidades que se presentan y a las futuras. Ese es el caso de los consorcios previstos dentro de los proyectos de programas financiados con fondos de la UE. Las normas actuales de los programas de I+D+i de la UE facilitan la colaboración y puesta en contacto entre todos los agentes de los ecosistemas de innovación de cada uno de los países miembros. Es cierto que estas normas y mecanismos han sido idóneos en el contexto en el cual surgió el Programa Marco, porque facilitaron el acercamiento y el conocimiento de los miembros de los ecosistemas de innovación de los diferentes países, eliminando posibles barreras culturales, etc. Pero, ¿es esta colaboración efectiva actualmente en un mundo global y conectado?

Creemos, desde el sector privado, que la colaboración y la cooperación entre todos los agentes es importante. Pero parece que el número miembros y países representados no debería ser fijo, sino estar basado en la competitividad de los diferentes agentes para llevar a cabo una iniciativa concreta. Esto simplificaría la gestión y minimizaría posibles riesgos en los proyectos, ya que en muchas ocasiones las dificultades no residen en la tecnología o innovación, sino en la gestión de los miembros del consorcio. Todo ordenamiento que regule formas de colaboración y cooperación debería, en todo caso, facilitar que los productos resultantes de los proyectos lleguen al mercado y eso sólo es posible mediante una participación activa y una colaboración efectiva entre los miembros del consorcio.

Estoy convencido de que, para que la cooperación pueda ser una realidad, tenemos que exigirnos un compromiso real y una colaboración efectiva entre todos los agentes de I+D+i de Europa. Lo que, por otra parte, favorecerá la aplicación de un modelo de innovación abierta, en todos sus grados de libertad, sin restricciones ni limitaciones, fortaleciendo un ecosistema y una red de conocimiento más innovadora y competitiva. En esta estrategia de innovación abierta, la colaboración, generación y transferencia de conocimiento no se limita a las fronteras de la propia compañía. Esto permite conocer las necesidades reales y actuales de los clientes y, al mismo tiempo, anticiparse a las necesidades futuras que puedan requerir y permanecer en la vanguardia de la tecnología.

Este análisis de algunos planes e instrumentos de la I+D+i de Europa no puede concluir sin una reflexión de fondo: el motor del impulso innovador es el talento y formación de los jóvenes europeos. Si analizamos los informes Pisa, y los relativos a los sistemas educativos de los paí-

ses miembros, identificamos que existe una brecha educativa entre los países miembros de la UE. Una distancia cada vez mayor, a pesar de los esfuerzos de algunos Estados. Creo que ésta es una de las causas principales de que hoy hablemos de los tres famosos vagones de la UE (Sur, Centro, Norte).

Estas diferencias nos indican que estamos haciendo algo mal. Las políticas educativas no pueden ni deben ser genéricas, sino específicas de cada territorio para disminuir de manera efectiva esa brecha. Eso sí, todas las políticas educativas deben contemplar los mismos ingredientes fundamentales, como son las vocaciones científicas, la innovación, la creatividad y el fomento del espíritu emprendedor, así como las nuevas necesidades demandas por la sociedad. Está bien captar inteligencia fuera de Europa, sin duda, pero no debemos olvidar que nuestras brechas de desarrollo permiten la fuga de nuestros cerebros. La cohesión real y la igualdad social que favorecen la innovación y la mejora de la competitividad del tejido productivo dependen también de que pongamos a las personas, a los jóvenes en particular, en el centro de cualquier estrategia europea.

Las empresas de la UE tienen que aportar todo su potencial en la ingente tarea que nos espera. La participación continuada en consorcios internacionales de I+D, en programas internacionales de financiación de I+D+i, la colaboración con otras empresas aportando su valor añadido diferencial, la participación activa en las principales plataformas tecnológicas europeas, en las que aporten su visión e interactúen con los distintos actores de los Programas de I+D+i... Todas éstas y más vías tenemos para ayudar a Europa a volver a la senda del crecimiento y la mejora del empleo y de la competitividad.

## Recomendaciones

- Pero lo urgente de la crisis no debe hacernos olvidar lo esencial: apostar por la innovación como palanca para la salida de la crisis. Tanto a nivel europeo como en España, la atención está centrada en la contención del gasto público, el problema del déficit, la obtención de financiación en los mercados de crédito, los avances hacia una unión fiscal, etc. Sin embargo, es la inversión en innovación lo que nos va a permitir no sólo salir de la crisis, sino hacerlo en una mejor situación.
- Debemos reorientar y fomentar de las actividades de I+D+i orientadas a los retos globales de la sociedad, y en especial a aquellos que afectan a los ciudadanos de la UE. Este objetivo responde a la necesidad de estimular el potencial científico e innovador de la UE hacia ámbitos que permitan dar respuesta a los numerosos problemas que tiene planteada nuestra sociedad y que reclaman un importante esfuerzo en materia de I+D+i. Estos retos, por su naturaleza y complejidad, hacen necesario combinar la generación de nuevo conocimiento con su aplicación a tecnologías, productos y servicios que en un futuro puedan contribuir al liderazgo científico, tecnológico y empresarial de la UE.
- La Administración pública de la UE y de los Estados miembros debe actuar como motor del desarrollo tecnológico del tejido productivo europeo. La utilización de la compra pública de tecnología innovadora debe servir de activador de la I+D, respondiendo también a los retos y necesidades de los ciudadanos de la UE, y potenciando una base tecnológica e industrial europea más innovadora y competitiva que permita la salida a otros mercados de las empresas europeas con productos y servicios diferenciales y con referencias reales

- (sanidad, innovación social, sostenibilidad, energías renovables, etc.).
- Alineamiento de las políticas y estrategias de regionales, nacionales y de la UE para establecer sinergias que tengan un efecto multiplicador en la innovación y la competitividad del tejido productivo de la UE. Asimismo, se debe avanzar en evitar la duplicidad y fragmentación de los esfuerzos: es necesario conectar mejor entre sí los sistemas de investigación e innovación a nivel regional y dentro de la UE. Por ejemplo, aprovechando el valor de la escala en Europa mediante el lanzamiento de proyectos paneuropeos de transformación digital. Recordemos que la apertura del mercado de telecomunicaciones, combinada con la norma *Global System for Mobile Communications* (GSM), puso los cimientos del éxito europeo en telefonía móvil. También resultará positivo impulsar *clusters* paneuropeos de innovación colaborativa, articulando los mecanismos de transferencia entre el ámbito público y el privado, incentivando la participación de los investigadores en proyectos empresariales. Igualmente, es necesario promover en la UE programas paneuropeos de colaboración público-privada para la inversión innovadora en sectores como el transporte inteligente, la gestión energética, las energías renovables, la biotecnología y la sanidad digital, de forma que se puedan acometer las inversiones requeridas con la necesaria visibilidad y compartición de riesgos a largo plazo de los proyectos.
  - Trabajar en el fomento de la colaboración efectiva entre los países miembros. Apertura del espacio intraeuropeo que permita la apertura de los programas nacionales de I+D+i hacia Europa. Una palanca que facilite esta colaboración podría ser la compra pública innovadora entre países que posean unas necesidades parecidas, como pueden ser los países mediterráneos en la vigilancia de fronteras. Esta colaboración efectiva permitiría el establecimiento de sinergias y eliminaría en cierta medida la duplicidad de iniciativas similares llevadas a la vez por Estados miembros, lo cual permitiría el desarrollo de tecnología más innovadora por parte del tejido productivo europeo y una mayor competitividad de las empresas de la UE en mercados fuera de la UE.
  - Colaboración efectiva a nivel global de la UE en I+D+i, no únicamente entre los Estados miembros, sino con otras regiones del mundo. España puede ser un buen embajador para facilitar esa colaboración con Latinoamérica y los países miembros de la Alianza del Pacífico. Ejemplos como la colaboración con Brasil en temas de iniciativas aeroespaciales o con Chile en energía eólica marina.
  - Fomento de un espacio común para la I+D+i dentro de la UE para todos los países miembros. En el cual todos los países tengan la misma normativa en I+D+i. Esto favorecerá el desarrollo de la innovación y la competitividad de las empresas europeas en igualdad de condiciones y, por tanto, premiará más objetivamente la innovación y desarrollo tecnológico.
  - Una especialización de los territorios que permita vertebrar el desarrollo social y económico necesario para favorecer la convergencia a partir de las capacidades del tejido productivo existente, el potencial científico de sus agentes y el impulso a la innovación como motor de cambio y mejora de la competitividad y productividad de UE. Esto permitiría una mayor especialización y un mejor aprovechamiento de los recursos de la UE, donde el sector privado se vería beneficiado por esta especialización al desarrollar tecno-

logía más innovadora, sin la competencia actual entre territorios y países de la UE que desarrollan tecnologías muy similares en el mismo campo.

- Se debe formar a los jóvenes europeos en los perfiles y necesidades del futuro que se están identificando, así como fortalecer el fomento de las vocaciones científicas e incorporar la innovación y el espíritu emprendedor desde las etapas más tempranas. Actualmente, la tasa de empleo de la UE está creciendo y ciertas demandas de perfiles de las empresas de la UE no se están cubriendo. Algo parecido está sucediendo en EE. UU. Debemos favorecer la creatividad y eliminar ese miedo al riesgo que tienen los jóvenes europeos en comparación con los de otras áreas geográficas.
- Cambiar ciertas percepciones que tiene la sociedad de la UE sobre los empresarios y el emprendimiento. Difusión de una cultura científica, innovadora y emprendedora que permee en el conjunto de la sociedad, fomente la creatividad e impulse un mayor grado de aceptación social e institucional del emprendimiento.
- Creación de asociaciones europeas para movilizar y coordinar a todas las partes implicadas en la investigación, tanto a nivel europeo como nacional y regional, en las cuales participen todos los agentes del ecosistema de

innovación, empresas, Administraciones públicas, instituciones del conocimiento, centros tecnológicos y organismos de interfaz, tanto del sector público como del privado (como las PPP que se han creado de Internet del Futuro).

- Queda mucho por hacer. Una última recomendación que es, además, una reflexión de fondo: empecemos por conocer bien cuáles son los resultados de nuestro esfuerzo innovador, cómo se han traducido en términos de negocio las iniciativas emprendidas, y establezcamos una disciplina de análisis de nuestra inversión en I+D a lo largo de todo el ciclo de vida de los proyectos. Esto es particularmente importante cuando nos referimos a los resultados logrados en actividades con ayudas públicas, porque no se trata sólo de invertir sino de hacerlo bien y, por cada elección, hay un coste de oportunidad y un compromiso de tiempo que resulta irrecuperable. Y todos sabemos que el tiempo no nos sobra. Debemos primar la excelencia en la conversión de innovación en competitividad empresarial. Y debemos saber para qué ha servido lo que hemos estado haciendo. “Conócete a ti mismo”, que decía el antiguo pensamiento griego, es el paso previo para redefinir nuestra visión y nuestra estrategia.

# La Política Agraria Común en 2012

Raúl Compés López, José M.<sup>a</sup> García Álvarez-Coque

## Introducción

A pesar de su pérdida paulatina de peso, la política agraria común (PAC) sigue siendo la política comunitaria por excelencia, y en 2012 va a consumir cerca del 41% del presupuesto total. Sus avatares, incluso en los tiempos actuales de grave crisis económica y financiera, siguen ocupando un papel central en la agenda política de la Unión Europea (UE). Para España es doblemente estratégica, ya que sigue siendo el segundo país receptor de fondos agrarios.

El año 2011 acabó con la presentación de las propuestas legislativas de la Comisión Europea para la PAC del 2014 al 2020. Siguiendo el calendario previsto, 2012 debía ser el año para negociar estas propuestas en el Parlamento Europeo y el Consejo, con el objetivo de poder cerrar las negociaciones en 2013, al menos en el Parlamento.

Así lo creía a principios de años Lone Wisborg, embajadora de Dinamarca en España, cuando afirmaba, haciéndose eco de los objetivos de la presidencia danesa, que la *“esperanza y el plan es que a final de año haya un acuerdo sobre la PAC”*. Más prudente se mostraba, al tomar el relevo de los daneses, el Presidente Chipriota Dimitris Christofias, cuando afirmaba

que su objetivo era llevar la reforma de la PAC *“un paso adelante”*; aunque parecía convencido de poder concluir las negociaciones del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 antes de final de año, tal y como se había acordado en el Consejo Europeo de junio de 2012.

## Crónica política de un año de transición

En la práctica, todas estas expectativas se han revelado infundadas. A la falta de acercamiento entre las posturas de los países líderes se ha sumado el fracaso del Consejo Europeo especial de Jefes de Estado y de Gobierno del 23 de noviembre para alcanzar un acuerdo sobre el presupuesto de la UE 2014-2020, situación que ha llevado a varios Ministros de Agricultura, entre ellos el español, a defender la conveniencia de que la Comisión Europea prorrogue la PAC y el presupuesto actuales hasta 2014, retrasando un año el inicio de la reforma<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Es de justicia señalar que a esta misma conclusión ya había llegado el Tribunal de Cuentas en abril, aunque su argumento era que las agencias pagadoras necesitan aproximadamente 24 meses para adaptarse a los nuevos procedimientos.

Estos problemas se han reflejado en los debates del Parlamento Europeo, nuevo actor en el proceso de decisión comunitario sobre la PAC, que no ha acabado de encontrar una posición clara frente a las propuestas de la Comisión, y que ha decidido posponer la votación definitiva hasta que no se produzca un acuerdo sobre el MFP. En el máximo órgano de representación de los ciudadanos comunitarios se espera que este hecho ocurra durante la sesión de los días 23 y 24 de enero de 2013 –en cuyo caso la votación en pleno podría tener lugar en marzo de ese mismo año– y, más optimistas que los Ministros de Agricultura, confían a pesar de todo en que la nueva PAC pueda cumplir el calendario previsto y arrancar el 1 de enero de 2014.

Durante todo este tiempo, la posición del Parlamento Europeo ha ido cambiando de la mano de los diferentes informes que han ido elaborando los ponentes del Comité de Agricultura y Desarrollo Rural (COMAGRI): Georges Lyon (julio de 2010), José Bové (septiembre de 2010) y Albert Dess (junio de 2011) –todos ellos antes de las propuestas de la Comisión– y, ya referidos a las propuestas legislativas de la Comisión, los de Luis Manuel Capoulas Santos, Michel Dantin y Giovanni La Via (presentados entre mayo y junio de 2012 sobre cada uno de los reglamentos, respectivamente) y el de Paolo De Castro (septiembre de 2012), sobre el MFP. En general, se han presentado muchas enmiendas –casi 7.500 sólo del COMAGRI: 2.292 sobre ayudas directas, 2.227 sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC) única, 2.127 en Desarrollo Rural y 769 sobre la regulación horizontal– y pocas ideas-fuerza originales con respecto al marco de política definido por las propuestas de la Comisión.

Y es curioso, porque a pesar de que esta vez el proceso ha sido más abierto y participativo

que nunca<sup>2</sup>, desde que se presentaron en octubre de 2011 las propuestas de la Comisión han cosechado un rechazo casi generalizado, con la excepción de algunos grupos prácticamente testimoniales o vinculados a un sector específico, como es el caso de la European Sugar Users Association (CIUS). Esta falta de imaginación o ambición entre los poderes comunitarios corrobora no sólo la inercia institucional que imprime la “dependencia del la senda”, sino el poder de la Comisión para situar el terreno de juego en la zona conveniente, habitualmente templada, estrategia tan cara a los usos políticos de la UE.

Así se intuía ya en el documento de 2010 “La PAC en el Horizonte de 2020”, en el que, aunque el punto de partida era relativamente abierto, se vislumbraba la intención de la Comisión de llevar la reforma por un derrotero intermedio, lejos de refundaciones y demás aventuras políticas. Si bien este pragmatismo gradual es una marca de la casa comunitaria, loable y comprensible en tiempos normales, es notorio el continuismo –así lo califica incluso el Tribunal de Cuentas (Dictamen n.º 1/2012)– de las propuestas, cuya mayor apuesta consiste en abrir el modelo del pago único a un abanico de nuevos pagos a desarrollar en su totalidad en el futuro.

Cuando el marco general no se puede, o no se quiere, tocar a fondo, el debate acaba derivando hacia la multitud de detalles técnicos que aparecen al reformar una política tan amplia, que acaban sometiéndose al interés nacional y al sectorial. En este marco no es sorprendente

---

<sup>2</sup> Con hitos interesantes que van desde la Consulta Pública lanzada por Ciolos en abril de 2010 hasta la Plataforma ePAC creada por el Departamento de Agricultura de Cataluña para facilitar las aportaciones de los ciudadanos, pasando por el Cuestionario para la Reforma de la PAC elaborado por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

que, teniendo en cuenta la elevada heterogeneidad nacional y sectorial de la agricultura europea, y la potencia de las fuerzas que se resisten a modificar el *statu quo*, casi para cada asunto surjan prácticamente todas las posiciones posibles. Por citar sólo algunas de las más polémicas y trascendentales, hay que hablar del verdeo –reverdecimiento o *greening*–, las ayudas directas y, por supuesto, el presupuesto para la PAC 2014-2020.

En lo que se refiere al verdeo, sorprende ver alineados en su contra –aunque por distintas razones– al Ministro de Medio Rural británico –partidario de una “agricultura productiva”–, con, entre otros, los de Francia y Holanda. De mantenerse la propuesta actual como pago obligatorio en el primer pilar, la Comisión deberá dar muestras de mayor flexibilidad tanto para que los agricultores puedan elegir entre un abanico más amplio de medidas verdes como para modular a la baja el 30%.

En lo tocante a las ayudas directas, no hay acuerdo sobre el alcance y ritmo de la convergencia, ni tampoco sobre el modelo de pago base o sobre las hectáreas elegibles; dependiendo de la posición del saldo presupuestario agrícola de cada país, su modelo de aplicación del pago único y la evolución de su superficie que podría ser elegible. Los países contribuyentes netos, como Holanda, piden que se aplique el principio de equivalencia, y no el de proporcionalidad, para que todos los Estados miembros con pagos superiores a la media hagan contribuciones comparables; además, solicita un sistema de pagos de base regional. Esta posición, que en el fondo intenta reducir y retrasar el impacto negativo de la redistribución, tanto interna como externa, es secundada por otros países como Irlanda e incluso España, cuyos pagos por hectárea están ligeramente por debajo de la media comunitaria, pero con fuertes diferencias internas.

Por último, el principal escollo ha sido la falta de acuerdo sobre el MFP. La propuesta del presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, suponía una reducción de aproximadamente 68.000 millones sobre el presupuesto presentado por la Comisión (-6,7%), de los cuales casi 25.000 millones para la PAC (-5,7% para el primer pilar y -9% para el segundo). Esta propuesta fue considerada como inaceptable por los franceses, principales beneficiarios de la PAC, secundados por los españoles. Los debates se reanudarán a comienzos de 2013 con una nueva oferta<sup>3</sup>.

Otros asuntos y noticias notables de política agraria comunitaria acaecidos este año 2012 han sido la disminución del fraude agrícola un 66% en 2011 –según el informe de la Comisión “Protección de los intereses de la UE”–; la continuación de los debates sobre el régimen de cuotas de azúcar –con una propuesta de prórroga de las cuotas de la remolacha/azúcar hasta 2020 de Francia y Alemania– y de las discusiones sobre el régimen de derechos de plantación de viñas –también con una propuesta de Francia y Alemania para mantenerlos– y la presentación de una propuesta legislativa para la agricultura ecológica.

### **La dimensión internacional de la política agraria en la Unión Europea**

La reforma de la PAC no es sólo una cuestión interna. El modelo de apoyo actual surgido en 2003, y centrado en el pago único por explotación desacoplado, está muy ligado a factores externos. El estancamiento de las negociaciones

<sup>3</sup> Hay que tener en cuenta que la propuesta de la Comisión ya suponía una reducción de más del 9% con respecto al gasto de 2007-2013.

de la Agenda Doha de Desarrollo motivó a la UE a realizar un gesto adicional de eliminación de las ayudas con efectos de distorsión en el comercio, con la inclusión de la mayor parte del apoyo en la “caja verde”, en forma de pagos disociados de la producción. Adicionalmente, la anterior Comisaria, Fischer Boel, asumió un programa ideológico, con sesgo pro libre comercio, que fue sometiendo la política agraria, cada vez más, a la política comercial de la UE, con una eliminación progresiva de las intervenciones en los mercados.

En septiembre de 2012, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó una actualización de la estimación de los niveles de apoyo a la agricultura, que alcanzaron un mínimo histórico en el conjunto del área económica, con un porcentaje en la UE del 20% de la renta agraria para 2011, frente al 39% estimado en 1986-88. Esta tendencia confirma la notificación que la UE remitió a la OMC en abril de 2012 que apuntaba a un mínimo histórico de la medida global de ayuda con efectos de distorsión en el comercio, la llamada “caja ámbar”, situada en la UE en 2009 a niveles de menos del 50% de los estimados en 2006. Esta tendencia continuará probablemente en los próximos años, si se sigue el programa de reformas propuesto por la Comisión para el periodo 2014-2020, dado que el grueso del apoyo consistirá en pagos disociados de los niveles de producción, bien en forma de pago básico, bien en forma de pago “verde” con carácter ambiental. El último informe financiero publicado por la Comisión confirma que las intervenciones en los mercados agrarios sólo representan el 5% de los gastos de la PAC.

Curiosamente, la PAC, observada en el exterior como el “enemigo a batir”, ha ido siguiendo las recomendaciones que la OCDE ha ido realizando desde inicios de los 90 sobre cómo

aplicar sistemas de ayudas transparentes y más eficientes. Y paradójicamente, es EE. UU. (y su *Farm Bill*, cuya aprobación se espera para primavera de 2013) los que se apartan de los sistemas de pagos disociados, retornando cada vez más a enfoque anticíclicos o de apoyo a los seguros de ingresos frente a los riesgos climáticos y de mercado.

Hasta la fecha, la estrategia europea en las negociaciones de Doha no parece haber dado más frutos que una ralentización de las mismas. Mientras la UE ha ido ganando margen de maniobra en la negociación agrícola, siendo los pagos disociados una línea roja a no traspasar, los países emergentes no parecen muy dispuestos a realizar concesiones en el ámbito de las manufacturas o los servicios. Una verdadera novedad en 2012 fue la rúbrica del acuerdo sobre el banano (8 de noviembre) que va a reemplazar un complejo régimen de importación por uno basado sólo en aranceles. Ello va suponer un desafío para los pequeños productores de la UE y de los países en desarrollo del área ACP (África, Caribe y Pacífico). Adicionalmente, la Comisión ha seguido trabajando en negociaciones de ámbito bilateral que constituyen un nuevo elemento de presión sobre el modelo agrícola europeo. En febrero de 2012, el Parlamento Europeo ratificó la revisión del acuerdo de asociación con Marruecos, que entró en vigor en octubre. A finales de 2012, los acuerdos con Colombia y Perú, y con los países de Centroamérica, se encontraban en las etapas finales de su ratificación parlamentaria. Las negociaciones con Mercosur siguen adelante, tras la reunión del Comité de Negociaciones Birregionales, celebrada en Brasil el pasado octubre.

Sin duda, el comercio es relevante para el desarrollo del sector agroalimentario español, que está mostrando un comportamiento exterior francamente positivo, con un saldo positivo

acumulado entre septiembre de 2011 y agosto de 2012 de 4.322 millones de euros. A España le interesa abrir nuevos mercados emergentes (de hecho, Rusia, ha sido admitida en la OMC) que puedan valorar los productos mediterráneos. Para ello, resulta prioritaria la inversión en innovación y competitividad, pero también al mismo tiempo suavizar los efectos sobre los sistemas agrarios más vulnerables. Ello exige un diseño inteligente de los programas de ayuda en la PAC post-2013, además de mecanismos de apoyo transitorio a los agricultores que faciliten su adaptación a la nueva situación del mercado, como podría plantearse en un fondo europeo de globalización reforzado.

Adicionalmente, y no menos importante, la UE tiene que atender desafíos de escala global, partiendo de la aceptación de que las decisiones sobre la PAC no sólo afectan a nuestra agricultura sino también a las necesidades alimentarias y del medio ambiente del planeta. A este respecto, son tres las áreas de trabajo en las que la Unión debe centrar su atención en los próximos años.

La primera es el propio reconocimiento de los efectos potenciales de la PAC sobre los países en desarrollo en el marco de sus compromisos de Coherencia de Políticas para el Desarrollo. Estamos aún lejos de observar a la PAC como una política orientada al desarrollo, pero sus reformas tienen consecuencias sobre muchos sistemas agrarios. Todo acuerdo comercial debe contemplar evaluaciones serias sobre los sistemas vulnerables, la pequeña agricultura y los pobres rurales de los países implicados.

La segunda es la seguridad alimentaria. La disponibilidad y carestía alimentarias no deberían suscitar, especial preocupación a la sociedad europea, dado que el problema de la pobreza no proviene actualmente de una escasa capacidad productiva sino de la incapacidad de

un número de creciente de familias de obtener unos ingresos suficientes. La meta del Objetivo del Milenio n.º 1 de rebajar el 11,6% de población desnutrida en los países en desarrollo para 2015 no podrá ser alcanzada de acuerdo con las estimaciones del último informe sobre el "Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo" (2012), publicado por la Food and Agriculture Organization, el Programa Mundial de Alimentos y el International Fund for Agricultural Development. La producción de cereales de la UE en 2012 (289 millones de toneladas) no superó la cosecha récord de 2009 (315 millones) pero se situó por encima de las de 2007 (247 millones) y 2008 (259 millones). La UE podría comprometerse con la seguridad alimentaria en el planeta no sólo aportando productos, sino especialmente innovación e investigación, y destinando recursos a la financiación del desarrollo de la pequeña agricultura en las áreas más pobres del planeta. Además, un problema no es sólo el nivel de producción sino la manera en que se está alcanzando. Así, la Comisión parece haber entendido que la producción de biocarburante basado en cultivos (agrocombustibles) puede detraer tierra y recursos de la producción de alimentos y así se estudia la posibilidad de limitar el umbral previsto de energía consumida por el sector de transportes a partir de agrocombustibles al 5% para 2020 (actualmente es del 4,5%). Es claro que ello obligará a redoblar esfuerzos para desarrollar la tecnología de biomasa originada en materias primas no agrícolas, si se quiere alcanzar el umbral del 10% del combustible para transporte procedente de energías renovables.

Por último una tercera área de interés es la sostenibilidad de la producción y la mitigación del cambio climático. La reforma de la PAC post-2013 otorgará una mayor prioridad a una agricultura sostenible. Ello se hará a un coste adicional para

el sector agrícola de la UE que, según estimaciones del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), rondarán los 5.000 millones de euros. Para ello es necesario un cambio de paradigma en el modo en que los alimentos son consumidos y producidos. España tiene grandes activos ambientales, como su diversidad agroclimática, sus condiciones para la producción de aceite de oliva, viñedo y frutas y hortalizas, y la aptitud como el Estado miembro

que dedica una mayor superficie a la producción ecológica (1,8 millones de hectáreas). La PAC post-2013 debe ser acompañada por acciones nacionales orientadas a mejorar la capacidad tecnológica del sector agroalimentario, para integrarse en una agricultura con menores impactos y más sostenible, para lo que hay que otorgar estímulos adecuados para la gestión de cultivos y del agua, la conservación del suelo, la biodiversidad y la salud pública, entre otros aspectos.

# La energía en Europa en 2012. En el umbral de una nueva era

Pedro Moraleda

## Cambia el panorama energético

Cuatro conceptos han marcado el panorama mundial de la energía en 2012, algunos con especial incidencia en Europa:

- Transición energética.
- *Shale gas*.
- Nucleares después de Fukushima.
- Primavera Árabe.

**Transición energética.** Se confirma en diciembre en Doha el amplio consenso mundial sobre la necesidad de transformar el modelo energético actual. Un consenso al que conducen razones medioambientales, la necesidad de atender de manera sostenible el imparable crecimiento de la demanda mundial de energía y para mejor utilizar los recursos energéticos finitos como los hidrocarburos. Por otra parte, los países más afectados por la crisis económico-financiera ponen sus esperanzas para volver al crecimiento económico y creación de empleo en una nueva revolución industrial que incluye un nuevo modelo energético.

***Shale gas.*** Asistimos al inicio de una revolución en la producción hidrocarburos, los llamados hidrocarburos no convencionales, cuyo potencial aun está por evaluar pero que pueden alterar sustancialmente la geopolítica de la energía en el futuro.

**Generación nuclear después de Fukushima.** Aunque parezca un contrasentido con los objetivos de aumentar la disponibilidad de energía y reducir las emisiones contaminantes, se cuestiona la viabilidad de la energía nuclear, una de las fuentes más importantes y limpias de generación eléctrica, tras el accidente de Fukushima, aunque quizás no sea solamente por esa razón.

**Primavera Árabe.** Acontecimiento de distinta naturaleza pero no menos importante es la revolución sociopolítica que se extiende por los países del Norte de África y de Oriente Medio. Lo que ocurre en esta región clave en el suministro de hidrocarburos suscita seria preocupación sobre su capacidad para mantener una posición exportadora, a corto y medio plazo al menos.

No se puede anticipar el impacto de estos eventos sobre la energía que, de momento, están afectando negativamente la confianza de los inversores y retrasando proyectos cuyos efectos se sentirán en los próximos años.

## **El impacto en Europa del cambiante contexto energético internacional**

### ***Un entorno geográfico en transición***

En el sur de Europa, la llamada Primavera Árabe transcurre sin afectar significativamente al suministro de energía. No se ha interrumpido el tráfico por las principales vías de transporte de hidrocarburos ni a través del Canal de Suez y los suministros de petróleo y gas desde Libia se han restablecido antes de lo previsto.

Pero cualquiera que sea la evolución futura de esta "primavera", ya ha dado lugar a hechos que afectan al potencial exportador de buen número de países del Norte de África y Medio Oriente, debido a:

- El fuerte aumento de la demanda interna de energía apoyado por una generosa política de subvenciones.
- Las crecientes demandas sociales que reducen recursos propios necesarios para la exploración y producción de gas y petróleo.
- La limitación en la disponibilidad de recursos financieros externos por sus altos costes, en algunos casos debido al mayor riesgo país.

En el Este, se mantiene la incógnita sobre el potencial exportador desde los países del Caspio y una cierta confusión sobre las alternativas para su transporte a Europa.

Desde el Sureste, mientras que las sanciones impuestas al régimen iraní han dejado a este gran exportador de petróleo al margen del suministro a Europa desde el segundo semestre de

2012, Iraq emerge con posibilidades de devenir uno de los grandes exportadores mundiales de petróleo y gas.

Iraq dispone de grandes reservas y costes de producción muy competitivos. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) estima que el 50% del crecimiento esperado de la producción mundial de petróleo en los próximos 25 años procederá de Iraq; cuyo crecimiento en la producción de gas puede ser semejante al de Qatar. Iraq, además, tiene una clara ventaja de costes para el suministro de gas a los países del los Balcanes. Aparentemente, sólo disputas internas podrían perjudicar su gran potencial.

Por lo que respecta a otras fuentes tradicionales de suministro, Rusia se ha asegurado el acceso directo al mercado europeo sin pasar por Ucrania con la puesta en operación de los dos tramos del gasoducto North Stream en 2012. También toma ventaja en la carrera por liderar el suministro al centro y sur de Europa desde el Caspio tras la firma del acuerdo entre las partes para construir el South Stream. Este proyecto compite directamente con el gasoducto turco-europeo Nabucco y significa una ampliación significativa de los medios de suministro de gas a Europa, aunque poco aporta desde la perspectiva de diversificación de fuentes de suministro.

Desde el Norte, Noruega se mantiene como suministrador muy fiable y estudia ampliar la capacidad de las interconexiones eléctricas con el continente para mejor aprovechar su generación eléctrica de base hidráulica y ampliar la oferta energética. Una alternativa ésta muy interesante para que Alemania pueda compensar el déficit de generación eléctrica de origen nuclear y para que Dinamarca pueda atenuar las intermitencias de su gran parque eólico.

La novedad en el Atlántico es la atonía en el mercado de gas natural licuado (GNL) ya que EE. UU., que se suponía sería gran importador

de GNL por estas fechas, no lo está siendo, y que el mercado europeo no ha necesitado más gas que el comprometido en sus contratos de largo plazo.

En el Atlántico sur, Guinea Ecuatorial aparece como nuevo exportador de GNL y Angola estará en disposición de hacerlo desde 2013.

### ***Fukushima o cómo remplazar la energía nuclear***

Después de Japón, Europa parece haber sido el lugar más afectado por el accidente nuclear en la planta nuclear de Fukushima Daiichi en marzo de 2011.

La consecuencia más importante ha sido la decisión de varios Gobiernos europeos de poner fin o reducir progresivamente a sus programas nucleares. El Gobierno alemán anuncia el cierre definitivo de la generación nuclear en 2022, es decir, confirma que va a prescindir de 22 GW de capacidad de generación eléctrica de base en diez años. Esta decisión plantea importantes cuestiones sobre su coste, sobre las emisiones y sobre el impacto en la demanda global de las alternativas energéticas para sustituir la generación nuclear.

En 2012 Japón ha atraído cerca del 30% de cargamentos de GNL inicialmente destinados a Europa para sustituir su generación nuclear perdida. Este trasvase no ha tenido efectos significativos sobre la disponibilidad ni sobre el precio del gas en Europa, debido a la debilidad de la demanda interna en el mercado europeo; está por ver su impacto si Japón mantuviera a medio plazo el nivel actual de demanda de GNL.

Si el accidente de Fukushima ha aumentado la preocupación pública por la seguridad de las plantas nucleares, el coste de éstas ha aumentado sensiblemente por los requisitos de segu-

ridad adicionales (*safety test*). Tanto lo elevado de la inversión como el largo plazo requerido para su construcción suponen un difícil reto para futuras centrales nucleares, cuando estamos en el umbral de la revolución de las energías renovables y de los hidrocarburos no convencionales.

Por otra parte, las experiencias de Olkiluoto en Finlandia y Flamanville 3 en Francia inducen a pensar que quizás Europa no sea ya la sociedad industrial que fue hace 30 años, capaz de llevar a cabo eficazmente este tipo de proyectos.

### ***Hidrocarburos no convencionales, ¿el fin del mito del peak oil?***

No ha habido muchas conferencias o discursos sobre la energía en 2012 donde no se hayan citado el petróleo y el gas no convencionales, especialmente el llamado gas de esquisto o *shale gas*.

Como el objetivo de este capítulo no es técnico, nos limitaremos a decir que el *shale gas* es el obtenido por fracturación de rocas en estructuras geológicas características y a gran profundidad.

Aunque entre los hidrocarburos no convencionales el concepto más repetido es *shale gas*, éste no representa más que una parte del volumen de los que se ha demostrado recientemente que pueden ser extraídos y comercializados de forma económica.

El potencial de estos hidrocarburos ha sido destacado por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) en su informe "World Energy Outlook 2012", e incluso reconocido recientemente por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Este potencial es una revolución en el mundo de la energía y hace olvidar de momento el mito del *peak oil* (entrada en descenso de la

producción de petróleo) que tanta literatura ha generado.

Se calcula que el gas no convencional representará la mitad del crecimiento de la producción de gas en los próximos 25 años. La producción de petróleo no convencional no ha atraído tanta atención mediática pero las cifras podrían ser similares.

Las reservas de hidrocarburos no convencionales están más distribuidas por el mundo y, casualmente, EE. UU. y China, primer y segundo consumidores de energía del mundo, parecen tener las mayores reservas de *shale gas*.

EE. UU. puede incluso llegar a ser el primer productor de petróleo del mundo por delante de Arabia Saudita en la próxima década, según la AIE. Éste sería un acontecimiento cuyas consecuencias habría que estudiar no sólo desde la perspectiva del balance global de oferta y demanda de petróleo, sino por su impacto geopolítico y por la futura competitividad de la economía norteamericana.

La producción de hidrocarburos no convencionales es un hecho en EE. UU. y el debate se centra sobre si esta posibilidad está al alcance de Europa, donde hay regiones con las estructuras geológicas adecuadas.

Los límites al potencial de *shale gas* fuera de EE. UU. pueden provenir de la tecnología e inversión requeridas, del marco legal que no es igualmente incentivador en otros países y de la oposición que suscita en ámbitos ecologistas. En Europa, aunque los incentivos de reducir la dependencia y la factura energética son muy fuertes, parece que ni los costes serían los mismos, ni el régimen de propiedad del subsuelo es el más incentivador, ni su aceptación social está clara. Será interesante conocer datos fidedignos sobre las primeras exploraciones en busca de *shale gas* que se están llevando a cabo en Polonia. También será interesante estudiar cómo

Europa puede hacer compatible la apuesta por un modelo energético de bajo contenido en carbono y fuertes inversiones en una nueva fuente de hidrocarburos.

El año 2012 ha sido también pródigo en buenas noticias sobre reservas de hidrocarburos convencionales. Se confirman nuevos yacimientos en el este del Mediterráneo y, especialmente importantes, en África Oriental, así como mejoras significativas en los porcentajes de recuperación de hidrocarburos en yacimientos existentes mediante nuevas tecnologías de exploración. Muchos de los nuevos descubrimientos no tendrán a Europa como destino preferente pero sí servirán para relajar las tensiones que puede crear la fuerte demanda de las economías emergentes.

### ***El precio de la energía, ¿sin expectativas de descenso?***

El precio del barril del petróleo es la referencia internacional más inmediata y de mayor influencia sobre el precio de la energía. A pesar de su tradicional volatilidad, el precio del barril se ha mantenido relativamente estable y alto en los dos últimos años, promediando, por primera vez, los 100 dólares en 2011 y los 110 dólares en 2012.

Si este alto precio pudo tener explicación en 2011 debido a las inquietudes despertadas por la Primavera Árabe, no parece estar justificado en 2012, en un contexto sin aparentes tensiones entre la oferta y la demanda. Si un alto precio del petróleo perjudica la recuperación económica en Europa, también es un aliciente para intentar reducir el peso de las importaciones de hidrocarburos en la balanza europea y permite reducir las diferencias de costes con las energías renovables.

El potencial de hidrocarburos convencionales, los descubrimientos recientes y las mejoras

en la producción inducen a pensar que la energía no será escasa, pero los costes han aumentado mucho y las alternativas al petróleo siguen siendo más caras, por lo que todo parece apuntar a energía suficiente pero cara a medio y largo plazo.

El precio del gas ha estado tradicionalmente referenciado al del petróleo en Europa y en Japón, aunque con fórmulas de indexación distintas, y se suponía que evolucionaría en paralelo en ambos mercados. Sin embargo, la amplia disponibilidad de gas en Occidente y la gran necesidad de gas en Japón en 2012 han dado lugar a una extraordinaria divergencia de precios de importación. Mientras que el precio *spot* del GNL se ha mantenido en Europa tres veces por encima del precio en EE. UU. (Henry Hub), el precio en Japón ha sido el doble que en Europa y seis veces superior al precio del gas en EE. UU. El discurso sobre el precio del gas en 2012 ha estado, por lo tanto, centrado en explicar esas divergencias y en su posible desvinculación futura del precio del petróleo.

El precio del carbón, combustible de disponibilidad amplia y distribuida, ha bajado en EE. UU. y, consecuentemente, su consumo ha aumentado en Europa para generación eléctrica a costa del gas natural.

Las energías renovables, alternativa de futuro, han reducido drásticamente sus costes, aunque siguen sin ser aún competitivas en Europa con las energías tradicionales.

Los precios para consumidores finales en Europa mantienen la tendencia fuertemente alcista de los últimos años en la Unión Europea (UE). Los del gas y de carburantes para automoción aumentaron muy por encima del índice de los precios de consumo (IPC) por su vinculación directa con el precio del petróleo; los de la electricidad subieron moderadamente por encima del IPC.

## **La industria y el mercado de la energía en Europa en plena transformación**

A los cambios que afectan globalmente al sector de la energía se unen los propios del mercado europeo. Europa está cerca de concluir la transición iniciada hace más de una década hacia el mercado interior único de la energía e iniciando otra transformación a raíz de la decidida apuesta de sus líderes por un futuro más sostenible.

Cerca de la fecha objetivo de 2014 establecida por la UE para conseguir el mercado interior, prevalecen algunas de las incertidumbres propias de un proceso tan complejo como ambicioso. Una de esas incertidumbres es la viabilidad y alternativas a los contratos de suministro a largo plazo, que afecta tanto a operadores europeos como a países productores. Los contratos a largo plazo han sido uno de los cimientos para el exitoso desarrollo de las industrias de gas y electricidad en Europa y para los proyectos conjuntos con productores externos. Los operadores europeos se han adaptado paulatinamente a la nueva situación, pero algunos productores se preguntan qué garantías tienen ahora para acometer nuevos proyectos de suministro a Europa.

La apuesta de la UE por el futuro energético sostenible se explicita, entre otras iniciativas, en la Agenda Europa 2020 (reducción del 20% de emisiones de carbono, 20% de energía renovable en la matriz de energía primaria y 20% de mejora en la eficacia energética) y en la Comunicación "Energy Roadmap 2050", que propone reducir radicalmente la emisiones contaminantes disminuyendo la cuota de hidrocarburos en la matriz energética.

Sucesos recientes parecen ir, sin embargo, en contra de esta voluntad política. En 2012, por ejemplo, ha aumentado por término medio un 10% el uso de carbón para la generación

eléctrica, en sustitución de una fuente de energía menos contaminante como el gas natural; ha disminuido a menos de diez dólares por tonelada del precio de los certificados de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), cuando se suponía debería estar en torno a los 40 dólares; se estancan los proyectos de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub> (CCS) por problemas tecnológicos, de rentabilidad (necesita un precio de 100 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub>), de aceptabilidad social por posible contaminación de aguas profundas y financieros por reducción de subvenciones.

Si el cambio en las estructuras de los mercados de energía y la apuesta de sus líderes políticos por la eficiencia y las energías renovables han suscitado dudas entre los suministradores de hidrocarburos a Europa, otro factor de incertidumbre es la evolución de la demanda de energía en Europa, que permanece estancada en los últimos años.

Tras un muy ligero repunte de la demanda en 2009 y 2010, en 2012 se confirma el impacto negativo de la crisis financiera. No se ven señales de pronta recuperación económica en la UE y el consumo de energía se desvincula a la baja de la evolución del Producto Interior Bruto (PIB), tendencia que se mantendrá a más largo plazo a la vista de la evolución negativa de la intensidad energética y de la nueva normativa para aumentar el ahorro (Directiva de Eficiencia Energética).

Las previsiones apuntan a que serán los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos quienes atraerán más de la mitad de la oferta incremental de energía en los próximos 25 años y que el centro de gravedad del mercado de la energía se desplazará hacia Asia y África.

## Principales iniciativas de la Unión Europea en 2012

De forma coherente con la política propuesta en su Comunicación de noviembre 2010, "Energy 2020: A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy", la Comisión Europea mantiene las prioridades de eficiencia energética, mercado interior único, protección de consumidores, tecnología e innovación y dimensión externa.

Entre estas prioridades, la Comisión ha puesto el acento en tres en 2012: superar los objetivos de la Agenda 2020 más allá de 2020, concretar el marco legal sobre eficiencia energética y realizar un estrecho seguimiento del proceso hacia el mercado único. Estas prioridades se han plasmado en los siguientes documentos:

### ***"Energy Roadmap 2050". Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono en 2050***

Comunicación de la Comisión publicada en diciembre de 2011 con el fin de ofrecer a los Estados miembros, ciudadanos, instituciones e industria, elementos para el debate sobre la forma de asegurar a largo plazo los objetivos de seguridad de suministro, desarrollo sostenible y competitividad.

Esta Comunicación busca dar continuidad a las iniciativas de la Agenda 2020 y propone la transformación del sistema energético antes de 2050 mediante una mejora sustancial de la eficiencia energética y un importante aumento de la cuota de renovables.

Según los distintos escenarios presentados en este documento, en 2050 sería posible: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre el 80% y el 95%, que dos terceras partes de la energía consumida en Europa provenga de fuentes renovables y que casi toda la

generación eléctrica se haga sin emisiones contaminantes.

Esta Comunicación, oportuna como elemento para el debate sobre el futuro de la energía en Europa, no puede evitar añadir dudas entre los suministradores de energías convencionales sobre atractivo del mercado europeo a largo plazo.

***Comunicación “Renewable energy: a major player in the European energy market”***

Publicada el 6 de mayo de 2012, hace un análisis y propone planes para reducir incertidumbres en inversiones en energías renovables más allá de 2020, año objetivo de la Agenda 2020.

Llamada a la coordinación de los esquemas nacionales de apoyo a las energías renovables y al refuerzo de los intercambios comerciales de estas energías entre los Estados miembros.

En esta Comunicación se menciona, también, la importancia de una Comunidad Mediterránea de la Energía, centrada inicialmente en la electricidad y las energías renovables.

***Directiva de Eficiencia Energética (2012/27/EU)***

Publicada el 25 de octubre, se trata de la iniciativa legislativa más importante del año.

Una Directiva de mínimos, muy extensa, ambiciosa y completa que: *“Establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión a fin de asegurar*

*la consecución del objetivo principal de eficiencia energética de la Unión de un 20% de ahorro para 2020, y a fin de preparar el camino para mejoras posteriores de eficiencia energética más allá de ese año [...]. Así mismo, se dispone el establecimiento de objetivos nacionales orientativos de eficiencia energética para 2020”* (art. 1).

La exposición de motivos explica, entre otras cosas, que la eficiencia energética es un poderoso instrumento para luchar contra la crisis económica. Sin duda, la eficiencia energética es la mayor fuente de energía y las inversiones en programas que la promuevan son las más rentables, aunque la duda es en qué medida la crisis económica actual puede condicionar la toma de decisiones o las inversiones necesarias para implantar esta Directiva.

***Comunicación sobre el estado del mercado interior de la energía del 15 de noviembre “Making the internal energy market work”***

Extensa y detallada Comunicación que destaca las ventajas de un mercado interior único de gas y electricidad, relaciona los avances conseguidos pero advierte que no se está en el camino de conseguirlo en la fecha límite de 2014. Recuerda que el mercado interior no es un objetivo en sí mismo, sino un medio para conseguir crecimiento económico y un requisito para la transición hacia una economía baja en carbono.

Esta Comunicación resume el análisis de la situación en seis mensajes precisos:

- En vías de conseguirse los objetivos de renovables y de eficiencia energética.

- Ligero descenso del grado de dependencia energética.
- Aumento de la competencia entre suministradores de gas.
- Mejora de la liquidez y de la integración de los mercados eléctricos.
- Avances en competencia en general, aunque bajos índices de cambio de suministrador.
- Precios finales crecientes y escasa convergencia entre los precios en distintos Estados. La Comunicación incluye un Plan de Acción preciso a revisar anualmente con medidas encaminadas a obligar el cumplimiento de las normas, mejorar la información y protección de los consumidores, preparar la transición energética y asegurar una adecuada y coherente intervención de los Estados.

### ***Última reunión del Consejo de Ministros de Energía del año***

Tuvo lugar el 3 de diciembre y centró su atención en el marco normativo para las energías renovables a partir de 2020. Reafirmó las prioridades de un mercado interior abierto y competitivo, mejor integración de las energías renovables, fomento de la cooperación y los intercambios, desarrollo de infraestructuras, atención a los consumidores y apuesta por la tecnología, innovación y desarrollo sostenibles.

### ***Comunicación Conjunta del 17 de diciembre "Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia"***

Esta comunicación, iniciativa del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Segu-

ridad, ratifica el gran interés de la UE en el éxito de los procesos de modernización y democratización que están teniendo lugar en estos países, destacando la importancia de una mayor integración del Magreb para su desarrollo económico. Propone un gran debate entre todos los interesados y enumera los medios con los que la UE podría contribuir a esta mayor integración. Para fomentar este debate anuncia una cumbre de alto nivel con la Arab Maghreb Union en 2013 y el apoyo a proyectos técnicos concretos.

### **Algunas cifras relevantes**

Últimas estadísticas oficiales, correspondientes a 2010 y publicadas por la Comisión Europea en el "EU energy in figures- Statistical Pocket Book 2012":

- **Energía primaria:** consumo total de 1.759 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep) en la UE (EU 27) (130 Mtep en España). Por fuentes de energía: 35% productos petrolíferos, 25% gas natural, 16% carbón, 13% nuclear y 10% energías renovables.

- **Origen de las materias primas:** Europa importó poco más de la mitad de sus necesidades de energía primaria (54%). Las importaciones de petróleo y sus derivados representaron el 84% del consumo total; las de gas, el 62%, y las de carbón, el 40%.

El principal socio energético de la UE es Rusia, de donde proceden el 34% del petróleo, el 35% del gas y el 27% del carbón.

Otros suministradores importantes de petróleo: Noruega 14% y Libia 10%; de gas natural: Noruega 27% y Argelia 13%. Mayor diversificación existente en las fuentes de suministro de carbón: Colombia 20%, EE. UU. 17%, Australia 11% y Sudáfrica 10%.

- **Destino o consumo final de energía:** transporte 32%, industria 25%, hogares 27%, comercio y servicios 12%, agricultura 2%.
- **Capacidad eléctrica instalada:** 904 GW (102 GW en España). Tecnologías de generación instaladas: energías fósiles (carbón, gas y petróleo) 54%, hidráulica 17%, nuclear 15%, eólica 8%.  
Generación eléctrica total: 3.346 TWh (303 TWh en España); energía utilizada para la generación eléctrica: nuclear 27%, carbón 25%, gas natural 24% y renovables 21%. Entre las energías renovables, la hidráulica aportó el 57% del total y la eólica el 21%.
- **Consumos per capita:** 3.507 kg equivalentes de petróleo (kep) (2.827 kep en España); de electricidad: 5.652 kWh (5.656 kWh en España).

## Conclusión

Muchos de los cambios que están ocurriendo en el mundo de la energía plantean un tremendo reto para Europa.

La industria europea de la energía no es motor de desarrollo en estos momentos y Europa se encuentra ubicada entre dos bloques con ventajas competitivas claras. Al Este, países en pleno desarrollo, como China, con inferiores costes de mano de obra y la potencia de ser el “comprador único” de energía para mil millones de habitantes; al Oeste, Norteamérica en vías de disponer de abundante energía propia y a bajo coste.

Para afrontar el reto, la UE necesita, al menos, una rápida integración de sus diferentes mercados, la ampliación de su espacio económico y tomar el liderazgo de las nuevas tecnologías.

El **mercado europeo único** es una prioridad de la Unión, pero es deseable un mayor com-

promiso de los Estados miembros para levantar las barreras legales y físicas que limitan los intercambios de energía y asegurar el objetivo del mercado interior en 2014. Un solo mercado y una política energética coordinada pueden devolver a Europa la dimensión y el protagonismo necesarios para ser mercado de referencia.

Una **mayor integración de los países del Sur y del Este**, una Comunidad Mediterránea de la energía, está también en la agenda de la UE. Los citados países tienen una población de 280 millones de habitantes, que puede alcanzar la cifra de 350 millones en 2030, un crecimiento del PIB estimado en torno al 4% anual en los próximos 20 años, una demanda de energía con índice de crecimiento semejante, un potencial para la generación de energías renovables superior al de Europa y suficientes reservas de hidrocarburos para asegurar el puente hacia un futuro sostenible.

Un gran mercado euromediterráneo de la energía aportaría economías de escala adicionales y permitiría sacar provecho de la gran sinergia existente entre los países ribereños. Para conseguir esto hace falta un modelo de cooperación distinto y orientado al desarrollo integral de la Región. Hasta ahora, las exportaciones de petróleo y gas han generado rentas pero no desarrollo económico en el Sur. Hay que acordar urgentemente un marco legal e institucional que facilite la cooperación en proyectos conjuntos y de largo plazo. La superación de la mera relación contractual comprador-vendedor mediante proyectos empresariales compartidos permitiría, además, compensar las garantías que los contratos a largo plazo aportaban a los inversores.

El **liderazgo en eficiencia energética y en energías renovables** es otra de las alternativas. Si el modelo energético actual muestra señales de agotamiento, ponerse al frente del cambio crearía nuevas oportunidades de negocio y de

creación de empleo. La buena posición europea en tecnologías renovables es un punto de partida adecuado para abordar decididamente la transición energética. La iniciativa alemana hacia una economía muy baja en carbono, incluso prescindiendo de la energía nuclear, puede ser un estímulo y un ejemplo a estudiar.

El conocimiento y la tecnología para dar el salto adelante en eficiencia energética y en energías renovables están ya disponibles. Se conocen cuáles son las medidas más eficaces para mejorar la eficiencia y los mercados donde estas medidas serían más eficaces; incluso en el sector de transporte se pueden conseguir grandes ahorros sin tener que esperar un gran salto tecnológico. En cuanto a las tecnologías renovables, los costes de inversión han caído radicalmente en los últimos cinco años y hay emplazamientos donde se consigue generar electricidad solar por debajo de 20 céntimos de euro el kilovatio hora, siendo aún menor el coste del kilovatio eólico.

Pero el mercado por sí solo no nos lleva en esta dirección, porque la transición energética no es la opción primera de la industria cuando el mercado es altamente competitivo y en un momento de crisis profunda. Hace falta liderazgo político claro; un impulso de las autoridades competentes para complementar la iniciativa privada y con los objetivos de:

- Implantar la normativa de eficiencia energética y asegurar el cumplimiento de sus pos-

tulados; en Europa, se trata de transponer a las legislaciones nacionales la Directiva relevante y desarrollar los reglamentos pertinentes.

- Permitir que la energía renovable compita en términos de igualdad con energías muy asentadas, o amortizadas, ofreciendo las garantías para la inversión que en su día se ofrecieron a los grandes proyectos hidráulicos, nucleares o gasistas.
- Internalizar los costes externos del uso de la energía mediante cuotas máximas de emisiones o mantenimiento del coste del CO<sub>2</sub>, para que alternativas energéticas más económicas a corto plazo no releguen los objetivos medioambientales.
- Retribuir las capacidades de reserva necesarias que compensen la intermitencia de las energías renovables durante la fase de transición.

La intervención pública se justifica porque Europa no puede seguir aumentando su nivel de dependencia energética; el aspecto económico de esta dependencia es una factura de importación de gas y petróleo que en 2011 ascendió a 500.000 millones de euros.

No menos se justifica porque el cambio climático ha sido calificado como el fallo del mercado más grave y más extendido jamás visto (Stern Review on Economics of Climate Change, 2006).

# 2012: el año de la contención ambiental y el desplome del mercado de carbono

Teresa Ribera

El año 2012 no ha sido un buen año para el medio ambiente en la Unión Europea (UE). Las políticas ambiental y climática, en línea con otros vectores de la construcción europea, se han visto resentidas, una vez más, por la crisis. El miedo a dar pasos adelante en materia ambiental ha convertido 2012 en un año de resistencia, en el que la mayor victoria ha sido no perder terreno en el nivel de compromiso alcanzado hasta ahora.

El año 2012 se cierra sin avances significativos en ningún aspecto clave para el medio ambiente. No los ha habido en política comunitaria ni tampoco en lo referente a la acción exterior. Esto es así incluso si tomamos en consideración las tres grandes reuniones internacionales celebradas este año: la Cumbre de Río, la Conferencia de las Partes del Convenio de Biodiversidad y la recién terminada Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ninguna de ellas ha significado un hito relevante para el medio ambiente. Con la notable excepción, en acción exterior, del acuerdo alcanzado con Australia en el mes de

agosto para vincular en un futuro próximo los mercados de carbono europeo y australiano, las citas globales apenas han servido para dar algunos tímidos pasos en la buena dirección. Lo más destacable: el compromiso de desarrollar indicadores globales que midan progreso distinto al producto interior bruto (Río) o la reducción a un único cauce de negociación de los distintos procesos abiertos en el seno de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). De todas las citas, lo mejor que se puede decir es que han logrado evitar la ruptura de los procesos de concertación internacional en sus respectivos ámbitos y contener regresiones con respecto a lo ya acordado. En el ámbito estrictamente comunitario, el único aspecto en el que se adivina un tímido avance es en el impulso de herramientas para una mejor gestión y protección del agua, dulce y salada, más bien fruto de la acción anterior que como resultado de medidas cualitativas novedosas de alcance.

Se trata de un panorama preocupante. Los últimos 20 años, la UE ha venido perfilando su

identidad como organismo de integración regional y actor político global sobre la base de políticas orientadas al bienestar social y la equidad en el acceso a los recursos. Creíamos haber entendido la incidencia que tienen la protección y la regulación ambientales en la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y, por ello, la trascendencia de velar por una correcta asignación de costes por deterioro ambiental y de impulsar medidas que garantizaran el disfrute de los bienes ambientales. Estos objetivos se han ido construyendo mediante la protección del entorno y la integración de la sostenibilidad del resto de las políticas sectoriales; incluidas la agenda exterior, la industrial, la energética y la económica. La crisis de identidad que sufre Europa con respecto a su vocación de mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, el fortalecimiento de la equidad y el bienestar social y su consolidación como actor político global en la construcción de un futuro en paz, más justo y equitativo, explica la desoladora parálisis en la voluntad política común en materia ambiental y las dificultades para avanzar con respecto a la crisis climática.

El debilitamiento de la agenda ambiental resulta especialmente paradójico en un momento en el que la salida de la crisis requiere identificar políticas de crecimiento en el contexto de un proyecto europeo común. La protección ambiental y la transformación energética a favor de tecnologías limpias y consumo inteligente son dos referencias que ofrecen un espacio interesantísimo para la inversión inmediata –y, por tanto, el apoyo a políticas de crecimiento–, a la vez que consolidan un perfil político y económico de la UE en el medio y largo plazo. Una apuesta decidida en esta dirección a lo largo de 2012 hubiera permitido frenar la caída de la economía y el desempleo europeos, impulsar la innovación y la actividad industrial y recuperar la

vocación de potencia política. Todo ello encaja adecuadamente en lo que podría ser una actualización del *soft power* de la UE, orientada a las relaciones pacíficas entre naciones y mejora social de sus ciudadanos. En su lugar, observamos atónitos un debilitamiento acelerado de estos postulados que, sin duda, dificultará la recuperación interna y la credibilidad como actor político y económico internacional.

### Cambio climático

El año 2012 se inició con la propuesta de la Comisión, hecha pública el 30 de enero, de alcanzar un 25% de reducción doméstica en 2020, autorizar hasta un 5% adicional en mercados de carbono en terceros países y dedicar un análisis posterior al potencial de reducción de gases de efecto invernadero procedentes de actividades forestales, agrarias y cambios de usos de suelo. La Comisión indicaba, además, que la caída del precio del dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) podía acarrear la paradójica consecuencia para la UE de quedar atrapada en tecnologías intensivas en CO<sub>2</sub>, retrasando y encareciendo los costes de transformación energética e industrial y, por ello, perdiendo competitividad frente a terceros. Es decir, la Comisión se esforzaba en señalar que es falso –y peligroso económicamente– postergar la descarbonización a una eventual recuperación del modelo económico tradicional. La propuesta hacía un análisis sobre costes y beneficios –directos e indirectos–, sectores y cuantías en las que se requiere inversión adicional, potencial uso de los ingresos de la subasta de derechos de emisión para facilitar el salto y herramientas de las que se puede hacer uso para incrementar de manera simple y efectiva el nivel de ambición. Venía acompañada de estimaciones de coste y ahorros país por país.

El debate en el Consejo de Medio Ambiente de marzo acabó en tablas. Es decir, en nada. Evidentemente, la falta de respuesta del Consejo tuvo como consecuencia inmediata un debilitamiento aún mayor de la señal de precio del CO<sub>2</sub> que pretende ofrecer el mercado europeo de derechos de emisión, pieza central de la estrategia comunitaria en materia de cambio climático.

Desde entonces, durante meses, ha habido un intenso debate sobre si es necesario o no introducir cambios en la regulación sobre el sistema comercio de CO<sub>2</sub>. Los principales argumentos a favor residen en la conveniencia de recuperar la señal de coste y en la oportunidad de revisar el calendario de reparto de esfuerzos en la reducción de emisiones inicialmente previsto, para así aprovechar mejor el margen que ofrece la caída de la actividad industrial y el consumo energéticos en los años de crisis. En contra, quienes consideran que la intención del mercado de CO<sub>2</sub> era exclusivamente favorecer un sistema de reducción lo más barato posible y que ese objetivo, para el periodo concreto analizado, se ha cumplido.

Finalmente, con la industria y los Gobiernos divididos, ante el riesgo evidente de fraccionamiento del mercado interior por la creciente adopción de medidas unilaterales de los países más ambiciosos, el 14 de noviembre, la Comisión hizo público su informe sobre el "Estado del mercado europeo de carbono en 2012". Acompañándolo, la Comisión presenta una propuesta de enmienda al Reglamento de la Comisión 1031/2010 por el que se establece el volumen de derechos de emisión que han de ser subastados cada año. El informe sobre el estado del mercado europeo de carbono reconoce que existe un exceso de derechos fruto de la crisis económica y de la incorporación al mercado europeo de más créditos internacionales de lo inicialmente esperado. Dicho exceso, de no ser corregido, tendrá inci-

dencia más allá de 2020, haciendo prácticamente imposible cualquier estímulo a la reducción de emisiones. La Comisión presenta seis posibles medidas estructurales que pueden ser adoptadas con posterioridad a la inmediata aprobación de su propuesta de retrasar la subasta de derechos de emisión. Entre ellas, destaca el impulso para la creación de una autoridad central que vele por garantizar el óptimo de liquidez en el mercado en cada momento. Su informe evalúa el impacto de las distintas opciones, incluidas las consecuencias de no hacer nada. Finalmente, la propuesta fue presentada junto con el insólito anuncio de que la Comisión estaba repensando la legislación sobre emisiones en la aviación, por lo que suspendía su aplicación, a la espera de un acuerdo en el seno de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). *De facto*, la medida supone dejar fuera de la regulación europea a la aviación internacional UE/terceros, tal como venían pidiendo EE. UU. y China.

La buena noticia del paquete presentado en noviembre es que la Comisión expresa públicamente su preocupación por la apatía del mercado europeo y su voluntad de mejorar un sistema clave para las políticas comunitarias de cambio climático. La mala noticia es que el anuncio no ha tenido ningún impacto en el mercado, no ha suscitado ninguna señal que permita hacer pensar que los operadores han recuperado la confianza en la habilidad de las instituciones y los Gobiernos europeos para lograr una respuesta coherente y comprometida que garantice su liderazgo en materia de clima. No sólo no ha supuesto un incremento en el precio del CO<sub>2</sub> sino que, tras el anuncio, ha caído. Los analistas mantienen la cautela, indicando que las opciones propuestas son razonables pero el modo en que se presentan sigue siendo insuficiente. Con respecto a la aviación, ha habido reacciones para todos los

gustos, pero nadie olvida que la regulación comunitaria se adoptó tras 15 años de inacción por parte de la OACI y como consecuencia de la advertencia de acción unilateral sostenida por la UE durante más de diez para el supuesto de que, como así ha sido, el bloqueo de otros países impidiera la aprobación de una respuesta global.

Algunos comentarios al respecto:

- La principal dificultad para mantener una señal de precio de CO<sub>2</sub> razonable no es de orden técnico. Todas las opciones enumeradas por la Comisión son correctas, aun cuando haya muchas cuestiones que todavía requieran desarrollo. Una combinación equilibrada entre varias de ellas sería enormemente beneficiosa para el sistema, permitiría cierta flexibilidad en el modo de gestionar el óptimo de liquidez, revisar la adecuación del volumen de derechos internacionales que se incorporan al mercado europeo y, en un futuro próximo –esperemos–, el volumen de derechos que abandona el sistema europeo para incorporarse al mercado de un tercer país o región.
- Se observa una tendencia creciente entre diferentes actores (públicos nacionales o europeos, así como industriales) reclamando que la UE reduzca su nivel de ambición en tanto otras potencias no incorporen medidas equivalentes. La preocupación es legítima: ser el primero en asumir un coste extra puede ser una opción válida durante un tiempo, pero no eternamente. Sin embargo, el modo en que esta preocupación es expresada y gestionada va más bien dirigido a eliminar cualquier herramienta o exigencia de reducción de emisiones más allá del efecto inercial. En su lugar, sería mucho más eficaz y positivo para la UE orientar todos los instrumentos disponibles para ejercer la presión necesaria para la obtención de la respuesta reclamada a terceros.
- Debilitar el marco actual, reflejar dudas y divisiones entre los Estados miembros o adoptar medidas incongruentes (como, por ejemplo, las idas y vueltas en material de aviación) no ayuda a fortalecer la credibilidad de la UE, ni al éxito del proceso o a la competitividad de la industria europea en el medio y largo plazo. Simultáneamente, cabe añadir que un planteamiento mal gestionado en el que se dé a elegir entre todo o nada es una operación de alto riesgo nada recomendable en un momento de descomposición como el actual.
- La señal de precio del carbono es un acelerador del proceso de transformación de nuestra economía. Dicha señal puede ser formulada a través de una tasa o de un mercado de CO<sub>2</sub>. Lo que no es admisible es que aquellos que apoyaron el mercado para evitar la tasa, rechacen ahora cualquier medida que permita asegurar el funcionamiento correcto del sistema. Hay distintos riesgos asociados a un fracaso del mercado de emisiones: la fragmentación del mercado interior fruto de la adopción creciente de medidas unilaterales por parte de los Estados o la adopción de una tasa común en un futuro próximo. Hay que reconocer que esta última adopción resulta muy atractiva en caso de que no sea posible adoptar las medidas adecuadas para fortalecer el mercado.

De Doha, la UE vuelve con la satisfacción de haber logrado introducir el proceso de negociación en un único cauce, frente a la dualidad de procesos previa, la satisfacción de haber mantenido vivo en una fase de transición el Protocolo de Kioto, un tímido compromiso de estudiar instrumentos que permitan reaccionar ante las pérdidas y los daños ocasionados por el cambio climático entre los más pobres, la continuidad automática del mecanismo de desarrollo limpio y el compromiso de seguir estudiando múltiples

enfoques para la creación de nuevas herramientas globales de mercado. Interesante –aunque más teórica que real– es la descripción de un cauce para incrementar la ambición en los compromisos nacionales de reducción de emisiones antes de 2020 y, sobre todo, el compromiso sostenido de alcanzar un acuerdo global en 2015. A pesar de ello, 2012 acaba sin una respuesta coherente con el compromiso de no permitir que la temperatura crezca por encima de 2 °C con respecto a los niveles medios previos a la era preindustrial y angustiosas llamadas de atención de la comunidad científica con respecto a la evolución de Ártico y Antártida.

Habrà que esperar a 2013 y al anunciado estudio (*Green Paper*) en el que la Comisión quiere presentar su propuesta de objetivos en energía y clima a 2030, en línea con las distintas hojas de ruta a 2050 adoptadas en estos ámbitos y en transporte en el periodo 2011-2012.

### Políticas ambientales

Con respecto a las políticas ambientales, el objetivo más relevante de la Comisión Europea para 2012 ha sido trabajar para su mejor aplicación. Producción y consumo sostenibles, contratación pública verde y una buena ejecución de las políticas en materia de residuos son algunos de los elementos clave en las propuestas comunitarias.

Con carácter general, la acción en materia ambiental ha sido destacada como una condición esencial para garantizar el cumplimiento de la estrategia de la UE a 2020. Por ello, la Hoja de Ruta para el uso eficiente de los recursos, en un mundo en el que éstos son cada día más limitados, desempeña un papel clave en el despliegue de las iniciativas comunitarias.

A pesar de ello, el año 2012 ha transcurrido como un periodo dedicado a la reflexión y el

debate sobre cómo lograr cotas de éxito mayores en medio ambiente. Entre los productos finales que nos deja esta etapa, destacan una propuesta de nuevo Programa de Acción en materia ambiental presentada para su debate de orientación en el Consejo de medio ambiente de diciembre, y la propuesta de Plan de Acción para la protección de los recursos hídricos (conocida como *Water Blueprint*). A ello se suma la agenda marcada en la Estrategia de Biodiversidad adoptada en 2011, o el papel garante del medio ambiente de la UE en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012.

El mensaje transversal impulsado por los responsables ambientales comunitarios ha sido el de las oportunidades de empleo derivadas de la aplicación de la legislación ambiental. Sin embargo, la falta de recursos a nivel nacional, agravada por el agrio debate en torno a las perspectivas financieras del presupuesto comunitario y las políticas de austeridad, ha dejado dicho mensaje en meras declaraciones de intención acogidas con escepticismo tanto por parte de la opinión pública en general como por parte de los demás responsables institucionales de los distintos niveles de gobierno.

Una de las novedades tangibles más importantes de 2012 ha sido la aprobación definitiva de la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de equipos eléctricos y electrónicos tras varios años de trabajo de la Comisión y el Consejo y un intenso repaso en el Parlamento europeo que condujo a la búsqueda de consensos entre las instituciones. La Directiva, conocida como directiva WEES (acrónimo en inglés de residuos de equipos eléctricos y electrónicos), actualiza y refunde la regulación en esta materia. Dada la elevadísima tasa de reposición de este tipo de aparatos, el volumen de residuos generado es significativo y con tendencia al alza. Se trata

además de residuos que contienen sustancias susceptibles de generar afecciones al entorno, por lo que requieren ser tratadas de forma específica. Son además un valioso recurso potencialmente reutilizable en el mismo sector. Con la Directiva se pretende además endurecer el régimen de vigilancia, impidiendo que perduren malas prácticas tan peligrosas para terceros como vergonzosas para todos; esto es, la exportación no consentida de chatarra electrónica de la UE con destino a vertederos incontrolados en países en desarrollo.

El principio de mejor aplicación de la legislación ambiental y la promoción transversal del uso eficiente de los recursos no ha disfrutado del mismo nivel de éxito al intentar integrar el componente ambiental en el resto de las políticas sectoriales a través del debate sobre perspectivas presupuestarias. Lastrado por la voluntad de algunos Estados miembros de recortar sus aportaciones al presupuesto común, el problema de fondo sobre cómo fortalecer la coherencia ambiental en la política agrícola, en pesca, en transporte y redes transeuropeas o en el fortalecimiento de una política energética europea, ha quedado relegado a la espera de mejor ocasión. No obstante, se debe valorar positivamente el hecho de haber dejado abierto de forma definitiva este debate, así como el relativo al impulso de una reforma fiscal ambiental y la eliminación definitiva de subsidios a actividades perjudiciales para el medio ambiente.

Tal y como se ha indicado anteriormente, las dos propuestas más interesantes presentadas por la Comisión en 2012 son el Plan de Acción para la protección del agua (*Water Blueprint*) y el 7.º Programa de Acción en materia de medio ambiente. Ninguno de los dos integra medidas legislativas específicas pero sí pretenden orientar las políticas sectoriales y las actuaciones financieras y ambientales para los próximos años

destacando, una vez más, lo precioso y limitado de los recursos de los que Europa dispone y su valor crítico de cara a garantizar bienestar y actividad económica.

El pasado 15 de noviembre, la Comisión presentó la primera de estas dos propuestas. Su Comunicación incluye un diagnóstico de las principales amenazas –incluidos cambio climático y sobreexplotación– a los muy variados recursos hídricos europeos, continentales y marinos, destaca su incidencia ambiental y económica y propone herramientas e indicadores que ayuden a evaluar el estado de las aguas, a planificar mejor su gestión y protección y a impulsar medidas específicas que contribuyan a su conservación. Así, destaca el empeño por incorporar en las perspectivas financieras plurianuales herramientas poderosas como las que denomina “infraestructuras verdes” que deberían asociarse indisolublemente con las políticas sectoriales, y los fondos estructurales y de cohesión.

Por otro lado, tras evaluar los resultados del 6.º Programa de Acción en materia Ambiental, pocas semanas después, el Comisario de Medio Ambiente y la Comisaria de Acción por el Clima presentaron la propuesta de 7.º Programa para facilitar un debate de orientación en el Consejo de diciembre. A diferencia de los Programas anteriores, éste es presentado como una reflexión breve y de conjunto que da coherencia a la planificación sectorial y a las distintas hojas de ruta que han ido aprobándose en los meses anteriores. Identifica nueve objetivos prioritarios entre los que destacan los de proteger la naturaleza y consolidar la capacidad de recuperación ecológica; impulsar un crecimiento sostenible, hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos y abordar con eficacia los peligros para la salud relacionados con el medio ambiente.

Puede decirse que asistimos, en parte, a una crisis de madurez, en la que las políticas am-

bientales –mejor o peor aplicadas– han dejado de ser exclusivamente políticas sectoriales y deben convertirse en elemento condicionante clave del resto de los enfoques estratégicos y concretos de la UE. Los actores se han multiplicado, generando dificultades para una mejor y más eficaz coordinación, la evidencia de la necesidad del cambio de modelo de crecimiento y de las políticas económicas e industrial es crecientemente reconocida y la posición de Europa en un mundo mucho más complejo y rico hace que sea imprescindible replantearse la mayor parte de los postulados que, hasta la fecha, han permitido avanzar a las sociedades europeas.

Sin embargo, la convicción de estar viviendo esa etapa de transición no disculpa errores ni dilaciones, ni, por supuesto, garantiza el éxito al final del proceso. Es una transformación compleja de la que la UE puede salir victoriosa haciendo valer sus múltiples fortalezas relacionadas con el conocimiento de una mejor gestión de los recursos o, por el contrario, puede descarrilar definitivamente incrementando los costes ambientales, económicos y sociales hasta nive-

les extraordinariamente onerosos. Depende, en gran medida, del acierto y la voluntad de recuperar un futuro común en el que los límites de los recursos y la equidad en su acceso formen parte del proceso de decisión de las políticas comunitarias.

Quedan para otra ocasión los posibles avances en los asuntos relacionados con gobernanza ambiental internacional –incluida la frustrada transformación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en un verdadero organismo internacional–, con la identificación de herramientas para la protección de la biodiversidad global o en la adopción de instrumentos o criterios que permitan garantizar el acceso a recursos financieros adecuados para garantizar la protección de la biodiversidad. Nada de todo ello ha obtenido respuesta convincente en 2012 más allá de la satisfacción de haber evitado una regresión real en los procesos abiertos en el seno de Naciones Unidas. Y, como es bien sabido, lamentablemente, la falta de acción no es neutra ni significa permanecer donde estábamos.



La política exterior,  
de defensa y de seguridad  
común europea



# La proyección exterior de la Unión Europea en 2012: avance en los instrumentos (SEAE), ralentización política

Francisco Aldecoa, Vicente Palacio

## Introducción

El discurso anual del Presidente de la Comisión Europea (CE), Manuel Durao Barroso, sobre el Estado de la Unión sirve bien como barómetro para medir las prioridades y preocupaciones del momento. Pero si nos atenemos al discurso de Barroso del 12 de septiembre de 2012, vemos que los asuntos de gobernanza económica (unión fiscal, unión bancaria), o de *accountability* democrática de la Unión, ocupan la mayor parte de su tiempo. En esta ocasión, el espacio dedicado a la proyección exterior de Europa como actor global se despacha en pocas líneas, dedicadas a glosar a Europa en tanto referente de valores para el mundo, elogiar la ayuda humanitaria, en mostrar preocupación sobre el conflicto en Siria, o sobre la necesidad de desarrollar las capacidades militares europeas. Tan corta reflexión sobre la política exterior y de seguridad resulta muy sintomática de las energías puestas en la batalla de la integración que se libra en

Europa, a resultas de la crisis de la deuda soberana y sus efectos políticos y sociales. La crisis ha tenido como consecuencia inmediata un debilitamiento del ímpetu en las múltiples políticas que vehiculan la proyección exterior de la Unión Europea (UE): una ralentización política que ha mermado en este periodo su capacidad de acción, su imagen en el mundo, y consecuentemente, también su legitimidad como actor global.

Sin embargo, considerado en su conjunto el periodo que abarca desde finales de 2011 hasta el inicio de 2013, el balance en este terreno es moderadamente positivo. Ello es así porque, al menos, se han afianzado las bases de una acción conjunta europea en cuanto a los instrumentos de que dispone para su acción exterior, y se ha engrasado la maquinaria institucional con la que se implementa. Muy especialmente el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) puesto en marcha en 2010, y una de las diplomacias de alcance mundial más relevantes, a

pesar de su juventud. Pero también queda claro que para poder sacarle todo el partido que potencialmente tiene este instrumento en el futuro inmediato, deben haberse resuelto los problemas internos de la Unión, de manera que la sociedad internacional perciba que Europa está saliendo de la crisis, y se entre de nuevo en un círculo virtuoso.

Este contexto explica que los avances hayan tenido lugar mucho más en los instrumentos que en las políticas, y muy especialmente en la construcción del SEAE, y por ello le dedicamos una atención especial. Asimismo, hay que destacar que las instituciones europeas implicadas en la formulación, ejecución o control de la acción exterior (Consejo, Alto Representante [AR], Comisión, Parlamento) han experimentado una actividad notable. Si bien no ha tenido una altura suficientemente acorde con los retos, sí al menos ha engrasado la compleja maquinaria y ha promovido rutinas de control y debate.

Otra buena noticia es que ningún gran “cisma” ha venido a perturbar significativamente el lento discurrir de la proyección exterior europea, que se ha caracterizado por la continuidad. En lugar de confrontación, encontramos bien rasgos de “intergubernamentalidad activa”, por ejemplo en relación a Libia –que reflejan intereses de Francia y Reino Unido, frente a una Alemania que se inhibe de su rol militar–, bien momentos de “multilateralidad pasiva”, ya sea a modo de vacío, dispersión o disenso tácito entre los principales socios en relación, por ejemplo, América Latina, China, el estatus de Palestina, o la misma Libia.

A lo largo de este capítulo, en función de este punto de partida del análisis –los avances instrumentales e institucionales– ofrecemos una panorámica general de las principales políticas de la acción exterior en las que la crisis ha afectado en mayor grado a su naturaleza de

actor global, como las diversas áreas geográficas, los organismos multilaterales, los derechos humanos o la propia ampliación de la Unión. En capítulos específicos de este mismo Informe se abordan con más detalle algunas de esas áreas geográficas, como la vecindad del Este y árabe, los partenariados estratégicos, la política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) o las políticas sectoriales (agrícola, medioambiental, energía).

## Los instrumentos de la acción exterior

### *Desarrollos a partir del Tratado de Lisboa*

Es preciso recordar que el Tratado de Lisboa de 2007 rescató del Tratado Constitucional el paquete completo en el ámbito de la Política Exterior Europea Común (PESC), incluyendo la nueva PCSD. Con ello incorpora las importantes innovaciones de la Convención Europea, especialmente al Ministro, denominado ahora Alto Representante Para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y apoyado por el SEAE.

El Tratado de Lisboa configura al AR en los mismos términos que lo hacía la Constitución Europea: los preceptos son los mismos, sólo cambia el nombre. Se parece mucho más en su configuración a un Ministro de Asuntos Exteriores (AAEE) de un Estado miembro que el antiguo AR. Se le dan muchas más funciones; concretamente, el artículo 18 señala que estará al frente de la PESC, como antes, pero además añade el apartado 3 que presidirá el Consejo de AAEE (anteriormente lo hacía el ministro del Estado que ejercía la presidencia rotatoria). Además, el apartado 4 señalaba que el AR será uno de los Vicepresidentes de la Comisión y velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión.

En el artículo 27.3 se señala que en el ejercicio de su mandato el AR se apoyará en un SEAE. Pues bien, este servicio ha empezado a trabajar en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros y ya está compuesto por los funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Ello ha sucedido en apenas tres años, desde que el 1 de diciembre de 2009 entrara en vigor el Tratado de Lisboa y Catherine Ashton fuera nombrada AR.

A lo largo de este tiempo, cabe destacar la consolidación progresiva del SEAE como brazo ejecutor de la política exterior. Una de las características que más se pone de manifiesto como elemento configurador de aquél es su contribución a la consolidación del denominado poder normativo. Hay que entenderlo como el poder que tiene la UE de participar en fijar las reglas del sistema, las reglas del juego conforme a las que van a jugar todos los actores internacionales, y que determinan sus oportunidades y ventajas políticas, económicas y sociales en el futuro en el sistema internacional. Hoy, el SEAE está aportando unidad y coherencia a la participación de la UE en este poder normativo.

El 26 de julio de 2012, el Consejo tomó la decisión por la que se establece la organización y funcionamiento del SEAE. En su artículo 1.2 establece que será un organismo de la UE, funcionalmente autónomo e independiente de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión, y tendrá la capacidad jurídica necesaria para desempeñar sus cometidos y alcanzar sus objetivos. En el artículo 2 establece que el SEAE apoyará al AR en la ejecución de sus mandatos, refiriéndose especialmente a los tres: al de dirigir la PESC, incluida la PCSD, en su calidad de Presidente del Consejo de AAEE, y en su calidad de Vicepresidente de la Comisión,

de tal manera que el AR y el SEAE nacen unidos, aunque con naturaleza diferente. El SEAE está sometido a la autoridad del AR (artículo 3), contará con una administración central y con las delegaciones de la Unión en terceros países y organizaciones internacionales.

Por todo ello podemos decir que la reforma del Tratado de Lisboa en materia de política exterior tiene un gran alcance y significado, ya que básicamente crea un Ministro de AAEE, el AR, un Ministerio de AAEE, y unas embajadas, las delegaciones de la Unión, con todas las funciones características de la diplomacia clásica.

### ***Estructura y funcionamiento durante 2012***

Durante el segundo año de funcionamiento del SEAE, se ha ido incorporando especialmente personal del Consejo y de la CE, más de esta última. Paulatinamente se están incorporando diplomáticos de los Estados miembros, principalmente ocupando los altos cargos a lo largo de 2012. Éste ha sido el año en que se ha completado el despliegue y la consolidación del servicio, aunque todavía faltan por cubrir algunos puestos. Se prevé que se evalúe a mediados de 2013, y en 2014 se examinará la posible modificación de dicha estructura (art. 13.3).

En la actualidad, el SEAE está formado casi por 4000 funcionarios, de los que algo menos de la mitad están en Bruselas y el resto en el exterior, en las delegaciones o embajadas. En la actualidad son 140 las delegaciones, durante 2012 se han abierto dos nuevas, en Libia y Sudán del Sur, además de una oficina en Burma-Myanmar, que se transformará próximamente en delegación.

La Administración central del SEAE está formada por una organización semejante a los ministerios de los Estados miembros. La estruc-

tura del servicio ha quedado confirmada en 2012 con un Secretario General Ejecutivo, Pierre Vimont (francés); un Jefe de Operaciones, David O'Sullivan (irlandés); dos Secretarios Generales Adjuntos; una de Asuntos Generales Políticos, Helga Schmid (alemana); y otro de Asuntos Interinstitucionales, Maciej Popowski (polaco).

La organización del SEAE está formada por las siguientes siete Direcciones Generales, de las cuales cinco son geográficas y dos funcionales: Asia: Viorel Isticioaia Budura (rumano). África: Nicholas Westcott (británico). Oriente Medio y países vecinos del Sur: Hugues Mingarelli (francés). Américas: Christian Leffler (sueco). Durante este año, se ha conseguido que un diplomático español, hasta ahora Embajador en Moscú, sea nombrado Director General de Europa y Asia Central: Luis Felipe Fernández de la Peña. Con ello, se consigue mantener el equilibrio geográfico, ya que España era uno de los cinco grandes que no tenía hasta ahora ninguna Dirección General. Existen dudas razonables sobre si debe existir una única Dirección General para las Américas, y no separarse América del Norte de América Latina.

En cuanto a Directores Generales funcionales, son la Dirección General de Asuntos Mundiales y Multilaterales, ocupada por María Marinaki (nacionalidad griega) y la Dirección General de Gestión de Crisis, ocupada por Agostino Miozzo (italiano). Esta Dirección tiene la responsabilidad sobre la PESC y especialmente sobre la PCSD, que durante este año 2012 se empieza a revitalizar.

En la selección de estos cargos deben tenerse en cuenta los méritos y se tendrá que garantizar un equilibrio geográfico adecuado y un reparto equitativo entre hombres y mujeres

(art. 6.6). El personal del SEAE debe reflejar también una presencia significativa de nacionales de los Estados miembros, tendentes al menos a un tercio, cuando el SEAE haya alcanzado su plena capacidad (art. 6.9). A lo largo de 2012 se han ido acercando a la consecución de estos objetivos, pero todavía no está completada la plantilla.

Asimismo, durante 2012 se ha cubierto la tercera oleada de nombramientos de embajadores, quedando pendiente de renovación únicamente aproximadamente un cuarto del total. Con ello, prácticamente finaliza la transformación de las delegaciones de la Comisión en Embajadas de la Unión, y se completan gran parte de los nombramientos pendientes. Lo mismo ha ocurrido con los nombramientos de los Representantes Especiales, de tal manera que se está terminando de cubrir los puestos políticos diplomáticos del organigrama y falta por ir desarrollando la cobertura de los puestos intermedios de los mismos.

Del análisis del SEAE durante 2012 podemos decir que se ha conseguido completar el despliegue de dicho servicio, tanto en el funcionamiento de la Administración central en Bruselas, como especialmente en el desarrollo de las 140 embajadas en terceros países o en organizaciones internacionales. Con ello, se puede decir que la Administración exterior funciona, y funciona cada vez mejor. Los avances institucionales habidos hasta ahora en la PESC y la PCSD no garantizan la imposibilidad de una involución a resultados de una ruptura (euro) o una crisis política prolongada por desavenencias de visión o intereses. Pero, al menos, están sentando las bases para desarrollos firmes y la robustez de las políticas, a la espera de una coyuntura más favorable.

## **Las instituciones europeas y la política exterior: Consejo, Comisión, Parlamento Europeo**

En agudo contraste con el área de la gobernanza económica, donde ha sido frecuente el recurso a Tratados externos para seguir avanzando en la integración, la “dimensión exterior” de la UE ha discurrido en los estrictos márgenes del Tratado de Lisboa –si bien a paso muy lento y dubitativo, sin aprovechar su potencial en presencia, visibilidad o influencia–. El Presidente del Consejo, Van Rompuy; el Presidente de la CE, Duraó Barroso; la AR Ashton; y el Parlamento Europeo (PE) han contenido razonablemente bien posibles derivas unilaterales, pero la UE en su conjunto ha perdido ímpetu en su crecimiento como actor global, tanto en relación con las otras potencias, como en los organismos multilaterales como Naciones Unidas (NN. UU.) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La atención casi monotemática dedicada a los asuntos de gobernanza económica ha impedido que el Presidente del Consejo haya dedicado tiempo suficiente a los asuntos de política exterior y, por tanto, no se han producido grandes avances en este terreno. La controversia en torno a los problemas creados por la tricefalia (Van Rompuy, Barroso, Ashton) de la representación exterior de la UE ha persistido, si bien como reverso positivo de ello, se ha acentuado el interés de todos ellos en la acción exterior, continuando con una cierta lógica de rivalidad por protagonizarla.

En un periodo dominado por dinámicas intergubernamentales como el que se ha descrito, la AR ha mantenido su habitual bajo perfil político, limitado en su mayor parte a dar cuenta y debatir en el Parlamento las decisiones del Consejo, el desarrollo de las misiones en el exterior o del SEAE, o cuestiones doctrinales de política

exterior y seguridad. En este sentido, la tónica precedente se ha acentuado, sin que Ashton haya hecho pleno uso de las atribuciones y las posibilidades que le otorga su estatus de Vicepresidente de la CE.

En particular, el Parlamento fue escenario de un debate sobre el SEAE un año después de su puesta en marcha, el 22 de marzo de 2012. En el curso de éste hubo diferencia de visiones en torno al liderazgo del SEAE en política exterior. En dicho debate, el Executive Secretary General, Pierre Vimont, observó que se había conseguido y que el mayor desafío del SEAE es alcanzar un “enfoque comprensivo” y un diálogo más integrado. Asimismo, la AR intervino en la Comisión de AAEE de la sesión de 7 de noviembre de 2012, donde hizo un repaso a los desafíos pendientes y donde hizo referencia precisamente a las nuevas misiones.

Por su parte, en este periodo el PE, debilitado frente a los Gobiernos de los Estados miembros, ha sido sin embargo muy activo en sus debates y posicionamientos sobre la necesidad de apoyar las transiciones democráticas árabes con más medios políticos y más recursos, sucesivamente, en asuntos como por ejemplo el llamamiento a la dimisión de Presidente sirio Al-Assad (ya en septiembre de 2011), el rechazo del encarcelamiento de Yulia Tymoshenko en Ucrania (octubre de 2011) o, ya en 2012, la limpieza de las elecciones en Túnez, la congelación de activos de los dictadores árabes, el respaldo a las sanciones a Irán, el diálogo con parlamentarios de países árabes en transición o las frecuentes admoniciones a oficiales rusos por violaciones de derechos humanos (por ejemplo, el caso del abogado Magnitsky).

Aunque abocado por las circunstancias al campo de lo retórico, también el PE ha incidido de nuevo en la necesidad de un concepto verdaderamente estratégico de la política exterior

para ganar peso en la gobernanza global. En la sesión de 12 de julio de 2012, de debate sobre el Informe anual del Consejo sobre la PESC, el Parlamento urgía a la señora Ashton y a los Estados miembros a una visión más estratégica y prospectiva. Un mensaje que se repetía con ocasión del debate sobre dicho Informe con la AR el 12 de septiembre en la Eurocámara. Puede afirmarse pues que el PE está trabajando cada vez más estrechamente con la AR en una revitalización de esta área. En particular, el pleno de PE solicitó la elaboración de directrices para la asignación de tareas y misiones específicas a una coalición de voluntarios, una especie de núcleo básico de Estados miembros, y que se ponga en marcha el proceso de elaboración de conclusiones sobre la cooperación estructurada permanente y en materia de seguridad y defensa, y sobre la Cláusula de Defensa Mutua.

Los derechos humanos y la democracia se han afianzado en el centro del discurso europeo sobre la política exterior común, si bien los resultados de nuevo han sido escasos, por ejemplo, a la hora de revertir conductas de los Gobiernos chino o ruso, con los disidentes políticos. El Consejo adoptó el 25 de junio, a propuesta de la AR, un marco estratégico en materia de derechos humanos y democracia y un plan de acción, que es consecuencia de la iniciativa adoptada por la AR y la CE en la comunicación conjunta titulada *Derechos Humanos y Democracia en el centro de la Acción Exterior: hacia un enfoque más eficaz*. Al mismo tiempo, a petición de una insistente demanda del Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento de 25 de mayo, el Consejo nombró al Representante Especial para los Derechos Humanos que contribuirá a la aplicación de dicho plan de acción, Stavros Lambrinidis, antiguo Ministro de Exteriores griego. El PE había exigido previamente

un rol destacado en este tema, de manera que el candidato, propuesto por la AR, compareciera en el Parlamento antes de ser nombrado por el Consejo.

### **Las políticas: panorámica general**

Como ya se ha señalado, el momento que es aquí objeto de análisis es uno de grave crisis interna, debilitamiento de ímpetu político de la Unión y disminución de recursos (presupuestos de los Estados miembros y presupuesto en discusión de la UE para el periodo 2014-20). Previsiblemente, las relaciones exteriores de la UE han venido marcadas por dos tipos de actitud: bien un continuismo tácito, que ha creado por momentos espacios vacíos, bien un disenso que ha rehuido sin embargo la confrontación. Mientras el desarrollo del SEAE seguía su curso, y las instituciones comunitarias iban reaccionando ante los acontecimientos, un año más la retórica ha prevalecido sobre la acción.

Desde una óptica general, las relaciones con otras potencias (partenariados estratégicos), se ha continuado desde una pérdida de posiciones relativas debido a la crisis del euro. Así ha ocurrido con EE. UU., originando preocupación en la Administración Obama por el posible impacto de la crisis europea en la recuperación estadounidense, lo que llevó a presionar a favor de la integración europea al Secretario del Tesoro Tim Geithner en una reunión del Eurogrupo el 16 de septiembre de 2011, o los numerosos llamamientos de Hillary Clinton a los líderes del viejo continente. Igualmente ha sucedido con China, que ha penetrado fácilmente en empresas de países periféricos de la zona euro como Grecia; con Rusia, con quien no se ha avanzado en materia de derechos humanos; con Brasil, que pese a las Cumbres bilaterales con la

UE de octubre de 2011 y enero de 2013 ha mostrado una doble actitud de apuesta y recelo sobre las economías del euro; o la proximidad árabe, donde Turquía, Arabia saudí, o los países del Golfo han ganado influencia respecto a Europa.

A continuación, en este apartado repasamos brevemente aquellas áreas donde la crisis europea tuvo más impacto: las Américas y los países de la proximidad árabe.

Las relaciones con EE. UU. tienen especial relevancia, en la medida en que la crisis tuvo su origen en EE. UU. (Lehman Brothers, 2008), pero ha sido peor gestionada (con políticas de austeridad frente a las políticas de estímulo de Obama) y ha tenido mayor repercusión aún en Europa. Sin embargo, ello no ha supuesto, como podría haberse temido, un encontronazo entre ambos socios. Más bien, las soluciones comunes se han ido aplazando, al tiempo que se han ido desarrollando instancias como el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Trabajo y Crecimiento, instituido en la Cumbre Transatlántica de 28 de noviembre de 2011, y orientado a facilitar el comercio y la inversión como vía para la creación de empleo. Como resultado, se publicó un *Interim Report* en junio de 2012, como base para consultas posteriores y la elaboración de un informe final a finales de 2012, y el Transatlantic Economic Council (TEC) ha cobrado un nuevo impulso.

Otra región que sufrió los embates de la crisis europea en este periodo ha sido América Latina y Caribe (AC). Especial mención requiere esta región relevante para Europa, dado que en 2012 continuó como región destino de inversión y con un crecimiento en torno al 4%, mientras Europa se estancaba. La ralentización ha afectado a la Asociación Estratégica Birregional, vaciando el Plan de Acción aprobado en la Cumbre UE-AC de Madrid en 2010, hasta el

punto de aplazarse a enero de 2013 la Cumbre que debía celebrarse en Santiago de Chile en 2012, ante el peligro de que la fuerte crisis de la zona euro y la falta de resultados la hicieran descarrilar. Lo cual, al menos, ha servido para generar de cara a Santiago vías de cooperación birregional en innovación tecnológica e inversión de valor añadido. Se han registrado otros avances: el PE ratificaba en diciembre de 2012 el Acuerdo Multipartes UE-Colombia y Perú y el Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, mientras que el parlamento peruano hacía lo propio, y el colombiano preveía hacerlo a principios de 2013. Ello contrasta con el parón en el Acuerdo de Asociación con MERCOSUR. Otro efecto debido en parte al impacto de la crisis es el polémico giro en la política de cooperación al desarrollo por parte de la CE, con un nuevo Reglamento de Instrumentos para la Cooperación al Desarrollo en proceso desde 2011 que también afecta a la región latinoamericana. En base al objetivo de reequilibrio económico de Europa con la región, se establece un principio de diferenciación de acuerdo a la renta como criterio principal, eliminando programas de cooperación bilaterales a países de renta media como Méjico, Brasil o Argentina, y andinos como Colombia. Finalmente, en lo institucional, se constata un desarrollo insuficiente de pasarelas entre el SEAE y las estructuras de integración regional latinoamericanas, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la unidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

En lo que respecta al área del Mediterráneo y proximidad árabe, si tenemos en cuenta la magnitud de la crisis interna de la Unión, no podremos calificar de nula su política pues, como se muestra en otro capítulo de este Informe, se han firmado varios programas de cooperación

económica, educativa o de movilidad<sup>1</sup>. Pero es cierto que la UE ha reaccionado con parsimonia a la hora de poner en marcha sus programas de asistencia. Y que, cuando lo ha hecho, ha destinado unos recursos insuficientes para reconstruir las economías de países como Egipto, Túnez o Libia. A la pérdida de influencia de la voz europea a favor de otras potencias regionales, mencionada arriba, se añade la percepción por parte de los países de la ribera sur de la falta de un horizonte de cooperación con una Europa debilitada y carente de una estrategia robusta hacia la región.

Finalmente, cabe mencionar que, a pesar de la crisis, en lo referente a la PCSD, puede hablarse de una cierta revitalización en 2012 respecto al año precedente. Durante 2012 se han puesto en marcha tres nuevas misiones de gestión de crisis, de carácter civil, en el Cuerno de África, EUCAP NESTOR, desde mediados de 2012 hasta julio de 2014; EUCAP SAHEL Níger, desde mediados de 2012 hasta agosto de 2014, y EUAVSEC South Sudan, desde mediados de 2012 hasta enero de 2014. En el Consejo de Asuntos Exteriores de 10 de diciembre de 2012, se acordó una operación militar (MISMA) en Mali, con objeto de desarrollar un entrenamiento militar sobre las fuerzas armadas, previamente a la operación francesa de enero de 2013 junto a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Asimismo, se están planificando otras misiones civiles para 2013, entre ellas una misión civil de apoyo al control de las fronteras de Libia.

<sup>1</sup> Para la Política de Vecindad europea hacia el Mediterráneo y hacia el Este, véase el capítulo "La Política Europea de Vecindad", en este mismo Informe.

## La ampliación: avanza despacio

Paradójicamente, en un momento de aparente disgregación interna, el proceso de ampliación de la UE sigue su curso, y actualmente es una de las dimensiones de su política exterior de mayor éxito. Si bien depende del Comisario correspondiente, Stefan Füle, el SEAE coordina su aplicación con los nueve países que en la actualidad son candidatos o candidatos potenciales en 2012. En relación con los países candidatos durante este periodo se han producido los siguientes avances:

- **Croacia** firmó el Tratado de Adhesión en diciembre de 2011, y se convertirá en Estado miembro si se completa el número de ratificaciones a tiempo, en junio de 2013 (hasta finales de septiembre de 2012 habían ratificado sólo 13 Estados miembros). Con su incorporación, la UE contará con 28 Estados miembros.
- **Turquía** presentó su solicitud en 1987. Las negociaciones de adhesión se iniciaron en octubre de 2005. Siguen abiertos 13 capítulos, sólo se ha cerrado uno. Durante este año la Comisión ha puesto en marcha, en el mes de marzo, un programa positivo para revitalizar el proceso de adhesión. Sin embargo, crece la inquietud sobre la falta de avances importantes de cara a cumplir los criterios políticos y la situación de derechos humanos, especialmente en materia de libertad de expresión. A su vez, urge la plena aplicación de las obligaciones derivadas de la unión aduanera y los avances en la normalización de las relaciones con Chipre. Por otro lado, surge en la opinión pública la impresión de que Turquía y su Gobierno se están replanteando esta opción. Sin embargo, su Presidente, Erdogan, ha publicado recientemente, en el mes de noviembre de 2012, un

artículo expresando de forma clara y reiterada la voluntad prioritaria que sigue Turquía de ingresar pronto en la UE.

- **Islandia** presentó su solicitud de adhesión en 2009, iniciando las negociaciones en junio de 2010. Se han abierto 18 capítulos, de los cuales 10 están cerrados. La negociación está yendo muy rápida debido a que Islandia era ya miembro del Espacio Económico Europeo (EEE) y del Espacio Schengen, por lo que una gran parte de su legislación ya está armonizada. Se ha avanzado mucho durante 2012.
- La **Antigua República de Macedonia** presentó su solicitud en 2004; cumple todos los criterios políticos pero, dado que continúa el veto de Grecia por la cuestión del nombre, a pesar de las recomendaciones de la Comisión en 2009, 2010 y 2011, todavía no se ha producido la apertura de negociaciones. Durante los últimos meses de 2012 parece que la situación se mueve y la Comisión insiste en iniciar las negociaciones, ya que entiende que en la medida en que se avance también se resolverá el tema del nombre.
- **Serbia** se acaba de convertir en país candidato en el mes de marzo de 2012 por decisión del Consejo. Se espera que las negociaciones comiencen próximamente, pero la Comisión entiende que para ello necesitan unas mejoras considerables de las relaciones con Kosovo.
- **Montenegro** ha adquirido el estatuto de candidato en el mes de junio de 2012. Había presentado su solicitud en 2008 y las negociaciones empezarán próximamente.
- **Albania, Bosnia Herzegovina y Kosovo** se han convertido durante este año 2012 en lo que la Comisión denomina candidatos potenciales. Los dos primeros hicieron su solicitud en 2009 y 2010, respectivamente, y el último

todavía no lo ha hecho, ya que la Comisión entiende que no cumple las condiciones para iniciar las negociaciones, aunque va progresando.

Retomando lo dicho más arriba, de lo analizado en torno a la ampliación se desprende que ésta avanza y que en todo caso, a pesar de la crisis profunda que vive la UE, llama la atención que cada vez hay más países que están en la puerta y que tienen verdadero interés por entrar en este “club”, a pesar de las dificultades que viven los países que están dentro, pero en todo caso, como se suele decir, fuera hace mucho más frío.

Por otro lado, hay que poner de manifiesto que el tema pendiente que tiene que resolver la Unión con claridad es dar una respuesta significativa a Turquía, y una vez que haya un mensaje claro, con unos calendarios precisos, se podrá exigir con mucha más claridad el cumplimiento de las obligaciones para poder ser país miembro.

En todo caso, hay que resaltar que las relaciones con los países candidatos durante este año han progresado, la UE tiene una postura clara que se expresa a través de la Secretaría de Estado para la UE (SEUE) y es uno de los instrumentos que permiten aplicar con más claridad el poder normativo, es decir, el poder de transformar los Estados y las sociedades en la dirección de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la estabilidad política y la prosperidad económica.

### Políticas y representación en las instituciones multilaterales

En los foros multilaterales, permanece el reto para la UE de incrementar su peso político y situarlo a la par del peso económico del conjunto de sus 27 miembros. En este sentido, la crisis no

ha favorecido precisamente la pretensión europea de constituirse como un actor global cohesionado. Es preciso insistir en que el contexto internacional –como factor relevante– de crisis económica, turbulencia en el mundo árabe e inflexibilidad de los países emergentes no ha facilitado las cosas a la Unión. En 2012 no se han dado pasos firmes hacia delante, como se venía reclamando, y la UE ha vuelto a desaprovechar la ocasión para avanzar de manera sustantiva en la doble tarea que tiene pendiente en organizaciones como NN. UU. o el FMI, o foros como el G-20. Una tarea consistente, por un lado, en simplificar su representación y coordinar posiciones, y por otro, en reformar esas instituciones y sus políticas de acuerdo con la visión y los intereses europeos.

Con todo, puede constatar una creciente conciencia por parte de las autoridades europeas de posicionarse mejor en los organismos multilaterales para influir más y mejor. Así, la UE ha luchado desesperadamente por hacer de la necesidad virtud en el ámbito multilateral. En lo económico, tratando de revertir la mala imagen de epicentro de la crisis; por ejemplo, poniéndose al frente de un Plan para el Crecimiento Global en la Cumbre del G-20 en junio en Los Cabos (Méjico). En lo político, apoyándose en NN. UU. como paraguas jurídico-político en varios frentes: para tratar de desbloquear el conflicto palestino-israelí, presionar a Irán con sanciones para abandonar su plan de enriquecimiento de uranio o abordar la reconstrucción de Libia y la guerra civil de Siria.

**Respecto a NN. UU.**, aunque su reforma de estructura y financiación se mantiene aparcada *sine die* por las grandes potencias, existía al menos la expectativa de que el estatus estrenado de Observador en la Asamblea General de NN. UU. en octubre de 2011, con Van Rompuy a la cabeza, haría sonar la “voz única” europea con más

fuerza. Sin embargo, este avance institucional no se reflejó en el plano político en el momento crucial de la votación en la Asamblea General sobre el estatus de Palestina como “Estado Observador” no miembro, un año después, el 29 de noviembre de 2012. De hecho, el voto europeo estuvo dividido, con 14 miembros a favor (entre ellos Francia, España e Italia), 12 abstenciones (incluyendo a Alemania, Reino Unido u Holanda) y un voto en contra (República Checa). Una vez más, no fue posible coordinar *ex ante* una posición común. De otro lado, los esfuerzos por parte de la AR de resucitar la iniciativa del “Cuarteto” (EE. UU., Rusia, UE y NN. UU.), a fin de poder alcanzar un acuerdo vinculante para 2012 sobre la cuestión israelo-palestina, no han dado frutos concretos para desbloquear la situación.

Asimismo, con ocasión del debate general n.º 67 de la Asamblea General de NN. UU. en septiembre de 2012 se había repetido la misma tónica. El bajo perfil político desplegado y lo escueto de los resultados contrasta con el notable progreso institucional que supone la presencia de la tríada compuesta por Van Rompuy, Barroso y Ashton. A dicha delegación se añadió esta vez, además, el Vicepresidente del PE, Othmar Karas, quien participó en la reunión de la Unión Interparlamentaria.

Respecto a la reconstrucción de Libia, una vez estabilizada mínimamente la situación sobre el terreno por el Consejo de Transición Nacional, no se han producido nuevas resoluciones del Consejo de Seguridad ni nuevas misiones –ni por consiguiente cismas como el producido por la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de NN. UU. (CSNU) en marzo de 2011–. Pero tampoco se ha avanzado mucho en la reconstrucción política, económica y social del país. Respecto a Siria, en octubre de 2011, los 27 se unieron para redactar una Resolución ante el

CSNU, que fue rechazada sin embargo por China y Rusia. No obstante, la perseverancia y la unidad europea en aquella ocasión consiguieron concesiones por parte de China, quien advirtió al Gobierno sirio contra el uso desproporcionado de la fuerza. A lo largo de 2012, los diferentes Consejos Europeos han abordado invariablemente este *dossier* y se han pronunciado a favor de un cambio de régimen en la Siria de Al Bassad.

En contraste con lo anterior, respecto a Irán puede seguir hablándose por segundo año consecutivo de importantes logros tanto en la cohesión interna de la UE en este asunto como en los resultados obtenidos. Aunque con escaso resultado hasta la fecha para cambiar la política del régimen iraní, la UE no ha abandonado nunca el marco legal del CSNU, y ha mostrado gran determinación en su posición sobre el *dossier* nuclear, poniendo en marcha a través del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores un embargo de petróleo en enero de 2012 con el apoyo de los 27, tras pasar una resolución proponiendo sanciones en la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Las sanciones en forma de importaciones de crudo iraní, restricción de movimientos de los altos cargos del régimen, y de congelación de activos, han mantenido bajo presión continuada al Gobierno de Ahmadinejad.

Finalmente, la misión en Mali, mencionada más arriba, implica a Francia principalmente y a una coalición de socios europeos a título individual. Sin embargo, es importante señalar que aquí también Europa ha buscado el anclaje en NN. UU., pues dicha intervención se enmarca en el marco de la Resolución 2085 del CSNU de 20 de diciembre de 2012, por la cual se autoriza la misión de entrenamiento de la UE, y el despliegue de la misión MISMA, bajo mando africano. Como precedentes de la intervención de enero de 2013, hay que mencionar la *Estrategia de la*

*Unión Europea para la Seguridad y el Desarrollo* en el Sahel aprobada en el Consejo europeo de marzo de 2011, y la conferencia de la Asamblea parlamentaria conjunta UE-ACP, de 28 a 30 de mayo de 2012, donde se alertaba de la proliferación de armas en la zona del Sahel tras el fin de la guerra de Libia.

**En relación al FMI**, institución clave en todo el proceso de gestión de la crisis de la deuda, los fondos de rescate, o revisión del papel del Banco Central Europeo (BCE), no se han dado significativos avances institucionales (silla única) para unificar la voz de la zona euro, como hubiera sido deseable. Las expectativas que se habían generado anteriormente para crear una silla del euro en el Comité Ejecutivo del FMI, junto a otra de los no-euro, han quedado aparcadas de momento debido a la debilidad de la zona euro.

En lugar de ello, la atención se ha desviado hacia dentro, tanto hacia el BCE, que progresivamente se ha ido fortaleciendo al atribuirse mayor capacidad de fuego anunciando compras masivas en el mercado de bonos, y constituyéndose como supervisor único a partir de 2014, como en el Eurogrupo –germen de las decisiones más sensibles, fiscales y financieras–. Es en ambas instancias donde van emergiendo, de manera reservada, distintas propuestas de mejor funcionamiento y representación interna, de cara a la rapidez y eficacia en la toma de decisiones, entre ellas una cuestión fundamental como es la relación con los socios que están fuera del euro. Se está, pues, en una etapa previa que está configurando el funcionamiento y representación externa futuros de la zona euro.

Respecto a las políticas económicas, el FMI ha continuado manteniendo una postura bastante más laxa que la del BCE en materia de política monetaria. Pero la zona euro no ha contado en este tiempo con el instrumento adecuado. Como había ocurrido con su predecesor en

el cargo, Dominique Strauss-Kahn, la actual Directora Jefe del FMI, Christine Lagarde, ha mantenido frecuentes discrepancias de matiz con la CE o con el Eurogrupo en sus previsiones macroeconómicas o sobre las vías para salir de la crisis, con constantes admoniciones a favorecer políticas de crecimiento.

**En lo referente al G-20**, puede calificarse este periodo de insuficiente, ya que no puede hablarse de algún gran avance a iniciativa de la UE, ni programático –coordinación macroeconómica, sistema financiero, paraísos fiscales, empleo– ni organizativo –de cara a institucionalizar más este foro o hacer más vinculantes sus acuerdos–. Sin embargo, al menos la Cumbre celebrada en Los Cabos (México) el 18 y 19 de junio de 2012 no puso tanto en evidencia a la UE como en Cannes en noviembre de 2011, donde había quedado patente la falta de consenso europeo a la hora de definir las prioridades de la Presidencia francesa para superar la crisis de la deuda. Esta vez, en Los Cabos, la UE respaldó una Declaración a favor del crecimiento y del empleo global, y un compromiso por el saneamiento financiero, respondiendo a las peticiones que de manera urgente se le hacían desde el resto de socios del G-20. Muchos quisieron ver en este movimiento de la UE una coincidencia puntual de los Presidentes Obama y Hollande –con Francia como gran abanderado de una política económica basada en el estímulo, la alternativa a la austeridad germana–. A resultado de ello, se aprobó un ambicioso Plan de Crecimiento y Empleo que, al menos en la retórica, abre las puertas para una nueva dinámica de la economía europea y su relación con las de las principales potencias y los emergentes, y que puede converger con el Plan transatlántico del mismo nombre mencionado más arriba.

## Propuestas

De lo expuesto anteriormente pueden derivarse algunas propuestas para reforzar la dimensión exterior de la UE y “resituarla en el mapa” como actor global.

### *De política exterior general y estrategia*

- Parece oportuno trabajar estrechamente con la nueva Administración Obama en EE. UU. para encontrar salidas concertadas a la crisis entre las dos economías más integradas del mundo, y avanzar en el Grupo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, incluyendo un avance en un acuerdo de libre comercio y la regulación de un mercado transatlántico.
- Recomponer una estrategia conjunta hacia América Latina, un continente al alza, con mayor perfil de las instituciones europeas. Es preciso desarrollar la coordinación del SEAE con las estructuras de integración regional, desde la UNASUR a la CELAC.
- En el área del Sahel, donde existe una amenaza a la seguridad de todos los europeos, como ha puesto de manifiesto la crisis de Mali, es preciso articular una estrategia coordinada de acción de toda la UE, no confiada únicamente a un país. Para ello es preciso poner en marcha una Estrategia revisada para el Sahel, poniendo los medios preventivos, militares y de desarrollo.
- Reforzar los acuerdos internos en asuntos de política exterior donde hay consenso para ir construyendo una voz única. La posición común es un requisito necesario –aunque no suficiente– para el éxito de las políticas exteriores de la Unión, y a su vez los pequeños éxitos pueden ir generando autoconfianza y consenso en un bucle virtuoso.

- Acelerar la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad –el Documento Solana de 2003, actualizado en 2008– definiendo el rol de la UE en el nuevo panorama estratégico global, para ponerla en marcha en 2013, de acuerdo a lo dispuesto en el Consejo Europeo de Bruselas de 2012 relativo a la PCSD.

### ***De los instrumentos***

- Poner en marcha a lo largo de 2013 una analogía de cooperaciones reforzadas (Tít. IV del Tratado de la UE, art. 327 del Tratado de Funcionamiento de la UE) entre varios socios en la representación exterior de la UE, cediendo progresivamente competencias o tareas a las Delegaciones de la UE en distintos países, en NN. UU., o la representación de la UE en el FMI o el Banco Mundial.
- El SEAE debería reforzarse en aquellos asuntos y destinos donde el consenso es más frágil entre los Estados miembros o no existe (cuestión nuclear, defensa, cuestión palestino-israelí, Balcanes, Turquía, Cuba), a fin de ir limando asperezas y tender puentes de compromiso. Se tiene que resolver la cuestión de la visibilidad, empezando por la mejora de la página web del SEAE, que no está a la altura de las necesidades. Igualmente, hay que mejorar la coordinación, tanto con la Comisión como con los Estados miembros, con los ministerios de asuntos exteriores y con las embajadas. A este respecto, hay que reforzar la colaboración del PE no solamente con la AR, sino con otros cargos del SEAE o incluso con los embajadores, con objeto de que participen en sesiones, especialmente de la Comisión de Asuntos Exteriores.

Finalmente, cabe esperar que el SEAE tenga mayor iniciativa en la planificación activa de la política exterior.

### ***De instituciones europeas***

- Dada la escasez de recursos, la tricefalia (Van Rompuy, Barroso, Ashton) en materia de acción exterior por parte del Presidente del Consejo y del Presidente de la Comisión debería aprovecharse al menos para llenar espacios mediante una acción más coordinada. En este sentido, la falta de iniciativa se ha mostrado más gravosa que la sobrerrepresentación.
- La eficacia y el control democrático por el Parlamento deberían ser los objetivos a alcanzar, por los que cualquier iniciativa de mejora institucional de control se debería plantear de cara a las elecciones al PE en 2014. En un momento de decaimiento de las instituciones, sería importante de cara a la política exterior comunitaria revitalizar el PE. Partidos políticos mayoritarios deberían llevar propuestas para 2014 para un mayor control de la política exterior. Refuerzo de las Comisiones, comparecencias del Presidente de la Comisión, del Presidente del Consejo de y la AR. Asimismo, desde el Parlamento se debería potenciar una “diplomacia parlamentaria” de mayor presencia en los organismos internacionales (OO. II.) en conexión con el SEAE.
- El Consejo, por vía de su presidente Van Rompuy, debería tener un papel más activo en la definición estratégica de la política exterior, y convocar a la Comisión y a la AR a la elaboración de un documento programático de características similares a las de “los cuatro” sobre el futuro de Europa.

### **De organismos internacionales**

- En NN. UU., la UE debería presentar una iniciativa para dar más capacidades a las Organizaciones Regionales de Integración, un estatus que ya está reconocido en NN. UU., pero que de reforzarse serviría como incentivo para la UE para ser más consistente. Ese estatus abarcaría organizaciones en el punto de mira estratégico de la UE actualmente, como la UNASUR o la Association of Southeast Asian Nations ASEAN, si éstas adoptan personalidad jurídica propia.
- En el FMI, los miembros de la zona euro, entre ellos España, deberían poner en marcha en 2013 el proceso para la constitución de una silla del euro en su Comité Ejecutivo, de manera paralela al refuerzo de atribuciones del BCE y del Eurogrupo. De esta manera, la zona euro pesaría más en el FMI y globalmente, y podría tener una mayor influencia y cohesión en la defensa del euro. Sin embargo, para resultar efectivo, este avance institucional debe correr paralelo a un funcionamiento interno del Eurogrupo más ágil, de manera que puedan forjarse consensos sobre las políticas macroeconómicas, fiscales y financieras, de la zona euro, y desarrollar vías para trasladar sus decisiones con más rapidez e impacto a través del FMI o el G-20. La influencia que pueda ganar la UE como tal en el FMI dependerá en gran medida de la fortaleza o debilidad del BCE, por lo que se recomienda reforzar las capacidades de éste por la vía de los hechos, tanto en su capacidad de prestamista de última instancia, como de garante de crédito para hacer aflorar la demanda, o de supervisor único. De esta manera podría crearse un círculo virtuoso entre las dos instituciones.
- La UE debería impulsar la agenda del crecimiento global en la Cumbre del G-20 de San Petersburgo (Rusia) de septiembre de 2013, haciendo valer sus avances en materia de deuda, déficit, saneamiento financiero y supervisión bancaria, mercados laborales o competitividad. Junto a lo anterior sería importante, no obstante, que la UE proponga al resto de economías avanzadas ponderar estos avances en crecimiento y empleo con otros indicadores de tipo social (gasto en formación, reintegración en mercado laboral), en el marco acordado para la elaboración de los informes sobre progresos realizados (*Accountability Assessment Framework*). Ello podría hacerse con la ayuda del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de NN. UU., u otro órgano asesor creado al efecto.

### **Conclusiones**

Visto en retrospectiva el periodo 2012, puede decirse que existen políticas exteriores y de seguridad y defensa llevadas a cabo o respaldadas por la UE, pero que aún distan mucho de conformar una política común y propiamente europea.

La UE se ha replegado en torno a sí desde finales de 2011 y durante todo el periodo 2012, y han abundado más la retórica y los buenos deseos que una acción efectiva y un mensaje claro. Pero ello no significa que éste haya sido un tiempo perdido en la dimensión externa, si bien ha existido una ralentización política, que sitúa a la Unión aún lejos de tener una dimensión de actor global, los progresos realizados en los instrumentos como el SEUE, unido a la continuidad de la dinámica de las instituciones co-

munitarias (Consejo-CE-AR-PE), ofrecen una perspectiva de fondo más positiva.

El objetivo de la creación del SEAE era conseguir la unidad y coherencia, la visibilidad, la eficacia y la consistencia de la política exterior de la UE. No puede negarse que ésta se halla en sus inicios, pero que ha mejorado en gran medida con la creación del AR y de su servicio exterior, a modo de brazo ejecutor que va estableciendo poco a poco una cierta unidad y coherencia, y una consistencia del discurso hacia el exterior. El servicio ha funcionado razonablemente bien a lo largo de 2012; incluso a pesar de su juventud esta administración exterior está cuajando en la vida internacional.

Lo que está fallando es propiamente la política, es decir, la decisión, que especialmente está en manos de los Estados, y por lo tanto depende del Consejo de Asuntos Exteriores, y las decisiones, como es sabido, se toman por unanimidad. No debe sorprendernos que cueste tomar decisiones en política exterior, ya que a lo largo de 2012, teniendo en cuenta las circunstancias generales, está resultando muy difícil tomar decisiones en casi todo, y por tanto es normal que en política exterior también cueste conseguir el consenso. Pero el hecho de que la política exterior no tenga los resultados deseados no quiere decir que el SEAE no esté cumpliendo con su cometido. En todo caso, lo relevante es que se ha puesto en marcha una diplomacia europea, que se está engranando progresivamente, y que cuando cambien las circunstancias que dificultan el funcionamiento normal de la UE tendrán pleno desarrollo.

Una de las cuestiones en las que hay un consenso generalizado es la falta de visibilidad, especialmente en los medios de comunicación, y ése es el gran déficit que todavía tienen la AR y el SEAE. Otro de los temas pendientes es la falta de coordinación, dentro de la propia UE en

relación con la Comisión, y más relevante aún, en relación con los Estados. Esta segunda circunstancia será más difícil de corregir, ya que la coordinación entre el SEAE y los servicios diplomáticos nacionales es un objetivo que establece el Tratado, pero éste no dota de instrumentos a la Unión para poderlo ejercer. Si a eso añadimos que los Estados miembros no siempre se encuentran cómodos con el surgimiento de este servicio, podemos comprender las dificultades reales que existen en la coordinación entre ambos, tanto en el nivel central como en las embajadas. Las relaciones satisfactorias de las embajadas de los Estados miembros con las embajadas de la Unión no será una tarea fácil de resolver. A veces da la impresión de que, de alguna manera, y en algunos casos, ambas diplomacias compiten entre sí. No podemos olvidar que hasta ahora la parte política de la ejecución de las decisiones de la política exterior se realizaba a través de las embajadas del Estado que ejercía la Presidencia rotatoria.

También las dinámicas institucionales establecidas entre los miembros de la tríada (Consejo, Comisión, AR) en la representación externa de la UE, y de éstos con el PE, se han consolidado —activando incluso cierta rivalidad por el protagonismo—. A resultas de ello, se ha plasmado en numerosas acciones e iniciativas para la mejora de aspectos como el SEUE, el apoyo a las transiciones democráticas árabes, o el respeto a los derechos humanos.

En su relación con las áreas más afectadas por la crisis europea, como son EE. UU., América Latina, o la proximidad árabe, la UE ha realizado tímidos avances al tiempo que desperdiciaba oportunidades. El tren de la ampliación no se ha detenido, sin embargo, y esto es una buena señal que muestra que Europa continúa siendo atractiva para el resto. Respecto a las instituciones multilaterales, no

se ha aprovechado el potencial de éstas, pero al menos la UE ha utilizado NN. UU. como plataforma en varios frentes: el conflicto palestino-israelí, el *dossier* iraní, Libia, Siria o Mali. La crisis ha modificado las expectativas de la UE en el FMI o en el G-20, orientándola más a un estadio previo de mejora de funcionamiento y

representación interna de las zonas euro y no-euro. Puede afirmarse también que la interacción con el FMI y el G-20 y el resto de economías ha servido al menos como presión a la Unión para reorientar su política económica simultáneamente hacia la responsabilidad y el crecimiento.

# La crisis económica y la Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea

Jordi Marsal

Durante el año 2012 la crisis económica y las dudas sobre el futuro del euro han incidido en las políticas de seguridad y defensa de la Unión Europea (UE) y de sus países miembros, tal como han incidido en todas las políticas públicas de estos países.

La primera consecuencia se ha notado en los presupuestos dedicados a Defensa, que han tendido a la baja en distinta medida y que han tenido mayor incidencia en las políticas según el punto de partida en cada país, siguiendo una tendencia marcada ya en los últimos años.

Esta situación ha conducido a que la mayoría de países hayan iniciado o profundizado procesos de transformación de sus Fuerzas Armadas, reduciendo la cantidad de personal (militar y civil), modificando estructuras orgánicas y reduciendo las adquisiciones de sistemas de armas, al tiempo que se daban de baja algunos de los sistemas ya existentes o se producía un proceso de hibernación. También ha tenido su incidencia, en algunos casos, en una disminución de la participación en operaciones en el exterior o incluso un adelanto en las fechas de retirada.

Así se ha ido acentuando una tendencia a la disminución de capacidades. Para intentar limitar esta peligrosa situación que puede restringir la capacidad de actuación exterior de la UE y con ello reducir el papel de la Unión en el mundo o en las zonas de mayor interés, se ha continuado el proceso *Pooling and Sharing* que debería permitir compartir capacidades poniéndolas en común y también actuar de forma conjunta en los procesos de adquisición y mantenimiento de los sistemas de armas.

En segundo lugar, esta disminución de presupuestos y de perspectivas de adquisiciones también está teniendo sus consecuencias en las perspectivas para la Base Tecnológica e Industrial Europea para la Defensa. Esto está llevando a procesos de replanteamiento de las estrategias industriales y comerciales de los países y de sus empresas, básicamente en la línea de potenciar sus capacidades de exportación y de una mayor internacionalización, aunque los intereses nacionales siguen pesando mucho en estos procesos. El intento fallido de fusión entre la European Aeronautic Defence and Space Company (EADS)

y la British Aerospace Systems es el ejemplo más significativo de la necesidad de aumentar masa crítica para ser más competitivos internacionalmente y a la vez del peso que siguen teniendo los intereses nacionales en estos procesos.

En tercer lugar, la incidencia mediática de la crisis del euro y el limitado interés que, en el conjunto de Europa y especialmente en varios de sus países, ha ensombrecido el funcionamiento institucional aún inicial de la Política Común de Seguridad y Defensa tanto en el proceso de construcción de capacidades civiles y materiales como en el funcionamiento habitual de la Agencia Europea de Defensa (AED) en sus áreas de tecnología, industria y mercado común.

Este funcionamiento del día a día, en el que son posibles muchos acuerdos, poco espectaculares la mayoría de las veces, pero que permiten ir avanzando en los procesos de construcción política, así como la puesta en marcha del Servicio de Acción Exterior de la UE no han sido aún suficientes para superar las diferencias de intereses nacionales que dificultan las posibilidades de definición de una política auténticamente común, basada en unos intereses comunes, que no interfiera en los valores comunes de la comunidad europea. Esta situación ha seguido impidiendo o dificultando la puesta en marcha de mecanismos institucionales contenidos en el Tratado de Lisboa, como las Cooperaciones Estructuradas Permanentes, así como dificultando actuaciones en las misiones exteriores bien organizadas por la propia Unión o bien en las que participan diversos países europeos bajo mandato directo de las Naciones Unidas o a través de la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), y también ha incidido en la puesta en marcha de nuevas misiones como es el caso de la intervención en Mali.

Estos problemas inciden en el papel que la UE quiera jugar como actor significativo en el

mundo y en las zonas más cercanas y prioritarias, ya que las percepciones que tienen los demás actores internacionales significativos (EE. UU., China, los llamados países emergentes) se ven afectadas negativamente tanto por el debilitamiento de las capacidades de intervención de la UE como por las dificultades y contradicciones políticas para definir políticas comunes en el ámbito internacional. Esta situación se ha ido acentuando con la definición explícita del cambio de prioridades y estrategias señalado por el Gobierno norteamericano en distintos documentos aprobados a lo largo de este año 2012 (“Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for XXI Century Defense”, “Defense Budget Priorities and Choices”, “Joint Operational Access Concept”, “2012 Army Strategic Planning Guidance”).

### **Presupuestos y capacidades de los países**

El escenario internacional de seguridad está en un proceso de profundos cambios: las nuevas prioridades de EE. UU., el progresivo crecimiento de China, las ambiciones de los llamados países emergentes, las consecuencias de la crisis económica, etc. Estos cambios definen nuevas áreas de tensiones y posibles conflictos y al mismo tiempo redefinen conflictos ya existentes. Así asistimos a un crecimiento de los presupuestos de Defensa y a un aumento de adquisición de nuevas capacidades por parte de los países en áreas como el Pacífico, los mares de China y el sudeste asiático, Iberoamérica o el Golfo Pérsico.

Sin embargo, en el mundo occidental, como consecuencia de la crisis económica con el incremento de déficits presupuestarios y de la deuda pública, asistimos desde 2008 a un proceso de descenso de los presupuestos de Defensa de la

gran mayoría de países de la UE y a partir de 2012-2013 también de EE. UU.

Aunque es difícil cuantificar estas disminuciones durante el año 2012, debido a cambios presupuestarios en diversos países durante la ejecución del presupuesto, los países de la UE están inmersos en planes plurianuales cuyo objetivo es la disminución del gasto en Defensa como contribución a los planes generales de reducción del déficit público. Y durante el año 2012 hemos asistido a la elaboración de documentos de actualización; así, la redacción de varios informes parlamentarios para un nuevo libro blanco en Francia; el informe parlamentario en el Reino Unido sobre la primera revisión de la National Security Strategy 2010; o el informe español del Jefe del Estado Mayor de la Defensa sobre una "Visión 2020".

Las reducciones presupuestarias para 2012 se sitúan entre un 1% y un 10% en la mayoría de países de Europa oriental y central, en Reino Unido, Italia, España, etc., aunque hay algunas excepciones, como el caso de Francia, que aumentó un 1,8%, o Polonia, que prevé un incremento del 6,8% para 2013.

Estas reducciones en 2012 y su continuidad para los presupuestos aprobados para 2013 se materializan de diversas formas:

- Reducción del personal militar y civil.
- Reorganización de las Fuerzas Armadas y de las estructuras de gestión de los ministerios.
- Reducción de las inversiones, con el descenso de las adquisiciones de los sistemas de armamento.
- Negociaciones para vender a terceros parte de los sistemas comprometidos en programas internacionales.
- Eliminación de los sistemas más antiguos para reducir gastos de mantenimiento, o congelación de parte de los sistemas que no se consideran prioritarios.

- Enajenación del patrimonio de instalaciones en un proceso de concentración y racionalización.

Como consecuencia de todos estos procesos se priorizan el mantenimiento de las capacidades que se consideran prioritarias unido a las capacidades necesarias para hacer frente a las nuevas amenazas no convencionales como el terrorismo, las catástrofes de diverso origen y, especialmente, para dar respuesta a las crecientes y cada vez más complejas amenazas en el ciberespacio, sin olvidar tampoco el espacio exterior, con la iniciativa lanzada el 6 de junio en Viena para aprobar un "Código Internacional de Conducta para actividades en el ultraespacio".

### **Presupuestos y capacidades de la Unión Europea**

En el ámbito presupuestario de la Unión, las aportaciones a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (para la AED, para el funcionamiento ordinario y para la contribución comunitaria a las misiones de acuerdo con el mecanismo ATHENA, en funcionamiento desde 2004) suponen únicamente un 0,03%, enmarcadas en el presupuesto de la Política Exterior Europea Común (PESC) que supone un 0,4 del presupuesto total de la UE. Estos presupuestos, que forman parte de la rúbrica 4 "Global Europe" del presupuesto, difícilmente tendrán incrementos significativos en los próximos años, ya que en el Marco Financiero Multianual 2014-2020, aprobado a finales de este año, esta rúbrica pasará de 9.400 millones en 2014 a 10.630 millones en 2020, con un gasto total en los siete años de 70.000 millones. Esta rúbrica ha pasado de los 9.403 millones de 2012 a 9.583 millones en el presupuesto aprobado para 2013, lo que supone un incremento del 1,9%.

Siguen las dificultades para garantizar las aportaciones de los países con el fin de que las capacidades tanto civiles como militares de la UE sean reales sobre el terreno y no únicamente sobre el papel en el marco de los respectivos Objetivos Globales.

Así, en el campo de las capacidades civiles tras los acuerdos del Consejo de Asuntos Exteriores sobre las capacidades civiles de la PCSD y el informe de la Alta Representante, en el Consejo Europeo de los días 13 y 14 de diciembre de 2012 se vuelve a mandar a la Alta Representante y a la Comisión para elaborar nuevas propuestas y medidas adicionales para mejorar la disponibilidad de las capacidades civiles y militares necesarias y para que informen sobre ellas a finales de septiembre de 2013, con vistas al Consejo Europeo de diciembre de 2013.

También han continuado las dificultades para la disponibilidad de dos "Battle Groups" cada semestre. En el primero solamente se consiguió uno dirigido por Francia. En el segundo semestre uno fue dirigido por Italia y el otro por Alemania. Para 2013 únicamente está previsto uno para cada semestre. Y hasta el momento ninguno ha sido activado realmente y siguen las dudas sobre su efectividad y eficacia si tuvieran que activarse.

El 14 de junio se clausuró el Cuartel General de la Fuerza Operativa Rápida Europea (EUROFOR) y el 2 de julio desapareció esta formación, aunque sigue manteniéndose la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR).

Continúa funcionando el European Security and Defence College, con sus actividades de formación y entrenamiento para el personal de los países de la UE, al mismo tiempo que se consolida la red con los diversos centros de los países miembros y con los demás centros de entrenamiento de la UE (European Police College, Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis

Management, European Union Police Services Training y EDA Supported Training Activities).

### ***Pooling and sharing***

Estas dificultades para dar respuesta individual a muchas de las necesidades de capacidades han incrementado los acuerdos para iniciativas de distinto tipo y formato, ya en el marco de la propia Unión (como la revitalización en 2010 del Triángulo de Weimar de 1991 o el documento germano-sueco de 2010, que dio pie a la propia Iniciativa de Gante para *pooling and sharing*), ya independientemente de este marco (Tratado de Defensa entre Francia y Reino Unido en 2010, o los subsiguientes contactos entre Alemania e Italia). En septiembre de este año 2012, 11 países lanzaron el informe "Future of Europe Group" con una amplia serie de propuestas, entre las cuales señalaban también la necesidad de impulsar la PCSD. Iniciativas que inciden en una tendencia cada vez más marcada hacia una UE de geometría variable o de varias velocidades, y a una visión de las políticas concretas como una caja de herramientas a utilizar según cada situación y según las posiciones de cada país.

Sin embargo, la iniciativa más importante con la finalidad de poner en común y compartir capacidades, y los procesos de su adquisición, se produjo en septiembre de 2010 en Gante, en la reunión de Ministros de Defensa, con la iniciativa denominada *pooling and sharing* para definir proyectos posibles en este sentido. El 23 de mayo de 2011 el Comité Permanente de la AED encargó a ésta el análisis de proyectos y la presentación de prioridades para adquirir capacidades de forma cooperativa.

La reunión del Consejo de Asuntos Exteriores del 22 y 23 de marzo aprobó una serie de conclusiones sobre este proceso que sigue distintos

ritmos en cada proyecto al que se apuntan los países que lo desean. Se señalan los significativos avances en las áreas de reavituallamiento en vuelo, de apoyo médico, de entrenamiento (en medidas contra artefactos explosivos improvisados, en helicóptero de entrenamiento, en tripulación de transporte aéreo, etc.), y de vigilancia marítima. Al mismo tiempo llama a mayores esfuerzos en las áreas ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*), del futuro satélite de comunicaciones (SATCOM), de municiones inteligentes y de logística naval.

También da la bienvenida a la cooperación entre los procesos de la UE y el proyecto *Smart Defence* de la OTAN, tema que centró en gran medida la reunión informal de Ministros de Defensa del 19 de abril. La Cumbre de Chicago de la OTAN del 20 y 21 de mayo ratificó la importancia de esta cooperación entre los dos procesos para evitar duplicaciones de esfuerzos y de recursos.

La reunión informal de Ministros de Defensa del 26 y 27 de septiembre en Chipre insistió en la necesidad de intensificar los esfuerzos cooperativos y de tenerlos en cuenta en los procesos nacionales de planificación de la Defensa.

La reunión del Consejo de Asuntos Exteriores del 19 de noviembre aprobó un "Código de conducta para *pooling and sharing*" propuesto por la AED.

Hay que destacar que, mientras algunos programas tropiezan con grandes dificultades, otros como el programa de entrenamiento de helicópteros avanza a buen ritmo. Así, durante el año se han realizado dos importantes ejercicios: el *Hot Blade Exercise* en Ovar (Holanda), iniciado el 4 de julio y que se prolongó durante 15 días, con la participación de 700 personas de

siete países, y el *Green Blade*, organizado por Bélgica con la cooperación de Luxemburgo, en el que durante tres semanas 550 participantes de cuatro países realizaron 49 misiones que supusieron 487 horas de vuelo.

## Agencia Europea de Defensa

La AED, a pesar de su bajo presupuesto (30,5 millones de euros), se va consolidando como instrumento central de la PCSD, ya que las reuniones de su Comité Permanente se han convertido en un auténtico Consejo de Ministros de Defensa presidido por la Alta Representante para decidir y gestionar la política de capacidades de la UE.

El 31 de enero se reunía la Conferencia Anual de la AED para tratar sobre un nuevo enfoque de la Defensa según una perspectiva europea sobre la cooperación en Defensa en tiempos de retos para su financiación.

Su trabajo se ha centrado en el proceso de *pooling and sharing* y aunque no se han publicado otros códigos de conducta respecto al funcionamiento de la industria y del mercado de defensa (exceptuando el relativo al *pooling and sharing*) como en los años anteriores, se ha continuado la labor de información sobre contratos de adquisición de los países miembros para facilitar una mayor competencia en el mercado, de acuerdo con los códigos de conducta y la normativa de la Comisión para avanzar en un mercado único europeo de defensa. Para ello han ido funcionando y mejorando los nueve portales abiertos para estos fines (oportunidades de contratación, soporte logístico, estandarización de sistemas de información, *offsets*, seguridad de abastecimiento, etc.).

## La base tecnológica e industrial europea para la defensa

Tanto la situación creada por la crisis con la reducción de presupuestos como las estrategias para aumentar la cooperación entre países suponen nuevos retos para las industrias europeas. Además, estos retos se producen en unos escenarios de reducciones de los presupuestos de Defensa de EE. UU. que tendrán consecuencias para las industrias norteamericanas, lo cual está incrementando la competencia entre empresas en los mercados internacionales, especialmente en los concursos convocados en aquellos países que están viviendo situaciones de una mayor tensión y que están incrementando de forma significativa sus presupuestos de Defensa. Y también se produce en un escenario del mercado europeo de defensa que en los últimos años se está abriendo a una mayor competencia a través de acuerdos tomados tanto por el Consejo (en el marco de las acciones de la AED a través de Códigos de Conducta) como por la Comisión, a través de directivas e interpretaciones que se van incorporando a las legislaciones nacionales, en la perspectiva de la creación de un mercado único con pocas restricciones para los productos de las empresas.

Estas nuevas situaciones plantean una contradicción entre las necesidades de aumentar la masa crítica de las empresas a través de fusiones o absorciones incluso por encima de las fronteras nacionales y la voluntad de muchos Gobiernos de mantener una importante capacidad nacional que garantice un grado de autonomía y permita a sus empresas ser más fuertes en el mercado interior y en los mercados internacionales. Esta situación tiene efectos no únicamente para las grandes empresas, los “campeones” nacionales, sino también para las pequeñas y medianas empresas del sector.

En este año 2012 hemos asistido a un claro ejemplo de esta nueva situación. Las dos empresas más importantes del sector, EADS y British Aerospace Systems, decidieron iniciar un camino que llevara a una fusión que permitiera sinergias en las distintas áreas tecnológicas e industriales (militares pero también civiles) y también en la penetración de distintos mercados, aumentando así su masa crítica y una mejor competitividad en mercados cada vez más competitivos.

Sin embargo, distintas visiones sobre los intereses nacionales por parte de los Gobiernos implicados impidieron esta fusión. Este hecho incide en las estrategias, incluso en las perspectivas accionariales, de dichas empresas. Esto es así especialmente en el caso de la EADS, donde se producirá un importante cambio en la estructura accionarial y al mismo tiempo *“se protegerán determinados intereses de seguridad nacional específicos y limitados de Francia y Alemania mediante la creación de empresas nacionales de defensa que serán titulares de activos militares sensibles, e incluyendo los derechos de Francia y Alemania a dar su consentimiento al nombramiento de tres Consejeros externos para el Consejo de sus empresas nacionales de defensa respectivas. Dos de dichos consejeros de cada empresa nacional de defensa serán miembros del Consejo de EADS”*. En 2013 podrán empezar a verse las primeras consecuencias de estas reestructuraciones.

## Misiones en el exterior

El mantenimiento y la consecución de capacidades, militares y civiles, no es un fin en sí mismo sino la consecución de instrumentos que permitan una de las expresiones más visibles de la PCSD. Nos referimos a las misiones en el exterior

de la UE, misiones que se caracterizan por su voluntad de ser multidisciplinarias a través del desarrollo del “enfoque integral” definido en los documentos de la Unión. Aunque en la práctica, por el distinto desarrollo de tales capacidades y por la visión europea de su papel en el mundo, sean mayoritariamente misiones civiles y las de carácter militar, excepto en el caso de la operación Atalanta, sean de reducidas dimensiones y objetivos.

Se va definiendo en la práctica el carácter prioritario del continente africano, especialmente, teniendo en cuenta la evolución de los acontecimientos en la zona, en el área del Sahel.

Así, en el Consejo de Asuntos Exteriores del 23 de marzo se aprobó una “Estrategia Europea para el Sahel”. Es en esta amplia franja, desde el Índico hasta el Atlántico, donde se concentran nuevas operaciones que se unen y refuerzan las ya existentes. Al mismo tiempo se mantiene la presencia en la inestable zona del África Central en la República Democrática del Congo (EUSEC-RDC) y también en la zona del Mediterráneo, o en un sentido más amplio, en la zona MENA (Oriente Medio y Norte de África) agitada por el desarrollo de la llamada Primavera Árabe y la evolución de los enfrentamientos palestino-israelí, sobre el cual puede tener incidencia el desarrollo de las “primaveras” y especialmente el desarrollo de la guerra de Siria, conflicto en el cual la comunidad internacional y el mundo occidental, y concretamente la UE, no han sido capaces de intervenir eficazmente, abriéndose el escenario de una nueva zona fallida, que se uniría a la del norte de Mali, ambas en el área de vecindad de la UE.

En esta zona se han mantenido las distintas misiones (EUPOL Copps en Palestina; EUJUST-Lex en Iraq), así como la presencia y mandato de países europeos en el Líbano en la misión UNIFIL II de la ONU. También se han iniciado conversacio-

nes sobre una posible misión para ayudar a la gestión de fronteras por parte de Libia.

Como extensión de la zona hacia el Cáucaso y hacia Asia Central, se han mantenido y prorrogado las misiones EUMM-Georgia y EUPOL-Afganistán.

Como hemos señalado, se han iniciado nuevas misiones en la zona del Sahel. Así, la EUCAP Sahel Niger, misión civil de asistencia y formación; la EUAVSEC South Sudan de apoyo a la seguridad del aeropuerto. A las misiones prolongadas de EUNAVFOR Somalia-Atalanta en las costas del Océano Índico, en cuyo ámbito hemos asistido a un fuerte descenso de las actividades de piratería, y de EUTM-Somalia de entrenamiento de sus fuerzas militares, se ha unido el apoyo a la construcción de capacidades navales en el Cuerno de África y el Océano Índico.

La puesta en marcha de una operación en Mali para apoyar la recuperación del Norte de Mali con fuerzas africanas y con el sostén de una misión de apoyo de la UE ha puesto de nuevo de manifiesto diversos intereses nacionales en la concepción de la operación, que se han sumado a las reticencias de Argelia y del propio Gobierno de Mali, así como dificultades técnicas, que han retrasado su aprobación por parte del Consejo de Seguridad. Finalmente, el Consejo de Seguridad aprobó una misión (AFISMA) para el envío de una fuerza militar conjunta africana de la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO). El 10 de diciembre, el Consejo de la UE aprobó el Concepto de Gestión de Crisis para una nueva misión de la PCSD para apoyar el entrenamiento y la reorganización de las Fuerzas Armadas de Mali (EUTM Mali).

Las dificultades para aprobar la creación de un centro de operaciones en apoyo a las misiones en el Cuerno de África han puesto de manifiesto nuevamente las diferentes concepciones y

aspiraciones de los países en la planificación, dirección y conducción de operaciones.

El año 2012 también ha sido testigo de dos importantes ejercicios de gestión de crisis para la mejora de esta capacidad: la realización del séptimo ejercicio Multilayer 2012 organizado por la UE, en el cual por primera vez participaron a la vez los órganos de los niveles político, estratégico y operacional; y el EEAS (Servicio Exterior Europeo) contribuyó a la realización del ejercicio CMX12 de la OTAN.

### El funcionamiento institucional

El primer semestre, la Presidencia correspondió a Dinamarca (país que no forma parte de la PCSD) y en el segundo a Chipre (país no miembro de la OTAN y con reducida política de defensa). Sus prioridades, coincidiendo con el agravamiento de la crisis, se centraron en la política financiera.

En el Consejo celebrado los días 28 y 29 de junio en Bruselas, los aspectos económicos y financieros centraron el debate y las conclusiones.

En el Consejo celebrado los días 13 y 14 de diciembre en Chipre, se trataron aspectos de la PCSD que se reflejaron en las conclusiones. Tras remarcar las responsabilidades que la Unión está llamada a asumir en el mantenimiento de la paz y la seguridad, señala la necesidad de mejorar la PCSD y, para ello, llama a los países a aportar las capacidades civiles y militares orientadas hacia el futuro y que, dadas las dificultades financieras presentes, es urgente intensificar la cooperación entre países para colmar las lagunas existentes en aspectos militares esenciales, puestas de manifiesto en las últimas operaciones (por ejemplo, en el caso de Libia). Invita a la Alta Representante, a través del Servicio Europeo de Acción Exterior y de la AED, y a la

Comisión, en el marco de sus competencias, a reforzar la PCSD y para ello destaca tres aspectos: el aumento de la eficacia y la visibilidad de la PCSD, la mejora del desarrollo de las capacidades de defensa y el fortalecimiento del sector industrial europeo de la defensa.

Este año se ha nombrado nuevo presidente del Comité Militar para los siguientes tres años al francés Patrick de Rousier, en sustitución del sueco Hakan Syrén.

Por su parte, en el Parlamento Europeo, la subcomisión sobre defensa de la Comisión de Política Exterior y de Seguridad ha realizado a lo largo del año 17 sesiones en las que ha centrado sus debates y acuerdos principalmente en las misiones (en las primeras reuniones centradas en las que se realizan en el Cuerno de África, y en las últimas del año en las misiones en el Sahel occidental y, concretamente, la que debe ponerse en marcha en Mali); el posible Tratado Internacional de Comercio de Armas; la implementación de las cláusulas de defensa mutua y de solidaridad contenidas en el Tratado de Lisboa; el proyecto Horizonte 2020; el Programa Marco de I+D 2014-2020 y las aportaciones a la investigación relacionada con la seguridad y la defensa; la AED y los programas de *pooling and sharing*; protección civil, y temas relacionados con la ciberseguridad y con los satélites. También se debatieron y tomaron resoluciones sobre el informe anual de la Alta Representante sobre la PESD en los aspectos centrados en la PCSD. Y se realizó un *workshop* sobre la situación en el Cáucaso.

### El debate sobre el futuro de la Unión Europea y de su PCSD

La crisis económica, y especialmente los interrogantes sobre el futuro del euro y de su zona, ha

abierto una serie de debates que no se han centrado únicamente en los aspectos económicos, sino también en otros aspectos como la PESC y la PCSD.

En estos debates participan activamente los Institutos y Centros de Pensamiento de todos los países de la Unión. Esto acaece en el año en que, precisamente, el EU Institute for Security Studies (EUISS) cumple su décimo aniversario, un largo trayecto que ha convertido a este Instituto, dependiente de la UE, en un instrumento que aporta informes e ideas sobre estos debates. Durante este año, gran parte de sus análisis y actividades se han centrado en temas relacionados con el área Asia-Pacífico e Índico, así como en África, con el seguimiento de la evolución de las primaveras árabes y de la situación en el Sahel.

Al mismo tiempo, los más de 20 centros pertenecientes a la red Common Security and Defence Policy Mission Analysis Partnership (CSDP-MAP) creada en el año 2008 han producido gran cantidad de documentos centrados en el presente y el futuro de las políticas de Seguridad y Defensa de la UE. También han sido abundantes las aportaciones en blogs, especialmente en los que forman parte de redes como la Foreign Policy Association en el ámbito anglosajón y la Bruxelles2 en el ámbito francófono.

Uno de los temas centrales se articula alrededor de las reflexiones sobre la necesidad de adecuar las estrategias que han de definir el papel de la Unión como actor en un mundo global. Así, el 23 de junio en el marco de la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, cuatro países (España, Italia, Polonia y Suecia) lanzaron el amplio proyecto "Towards a European Global Strategy", liderado por cuatro Institutos, uno de cada país, al que se han sumado otros 16 de los otros países de la Unión, con la finalidad de elaborar un documento estratégico a presentar el año 2013.

También hay que destacar dos publicaciones que reflejan la situación actual de la PCSD. En primer lugar, la segunda edición actualizada del *Handbook CSDP: the Common Security and Defence Policy of the EU*, editada por el Ministerio de Defensa austriaco, y en segundo lugar, el *Military Capability Development in the framework of the Common Security and Defence Policy*, patrocinado por la Presidencia chipriota y editado por Jörg Hillmann y Constantinos Ch. Hadjisavvas.

### Reflexiones finales

La crisis económica, sus consecuencias y las políticas (normalmente de austeridad) para superarlas han marcado las actividades y las prioridades de la UE y de los países miembros. Si a esto le unimos la no pertenencia de Dinamarca a la PCSD o la limitada dimensión de Chipre en este campo, no es de extrañar que no hayamos asistido ni a grandes novedades ni a grandes avances en este campo. Así, en el programa de la presidencia danesa no había referencias a la política de defensa y en el de la chipriota solamente referencias muy genéricas, que se han traducido en ninguna referencia específica a resultados en el campo de la PCSD, en la sinopsis de los resultados de tal presidencia. Y las perspectivas para el primer semestre de la presidencia irlandesa tampoco pueden ser muy esperanzadoras, si observamos las generalidades de su programa y sus prioridades en la política de defensa, que suponen una continuidad del año 2012.

Al mismo tiempo que observamos las dificultades para avanzar en este campo, y concretamente en implementar iniciativas trascendentes que se contemplaban en el Tratado de Lisboa, como el mecanismo de la cooperación estructurada permanente, este año la UE ha recibido el

Premio Nobel de la Paz como reconocimiento a su aportación histórica a la paz en el continente europeo y también a su participación en los avances de la paz en el mundo.

Este importante papel histórico de la UE se encuentra en un momento de encrucijadas para el futuro de su papel como actor en un mundo globalizado, con el crecimiento de importantes actores regionales y con un movimiento del centro de gravedad económico, político y de seguridad del Atlántico y de la parte occidental de Eurasia al Pacífico y a la parte oriental de Eurasia.

Las dificultades para identificar intereses exteriores comunes centrales y la contraposición en demasiados casos de los intereses concretos nacionales dificultan la definición real y práctica de una política exterior común y de una política de seguridad y defensa para la UE. En este escenario, el desarrollo de la PCSD, uno de los instrumentos de la política exterior y de seguridad, difícilmente puede avanzar a gran velocidad, ya que no sirve de mucho tener el instrumento si no existen los acuerdos sobre dónde, cuándo y cómo utilizarlo.

Las divergencias entre el papel a jugar en el mundo y el papel que debe jugar la defensa,

sobre todo militar, en las políticas de presencia en los distintos escenarios internacionales, unidas a las disminuciones presupuestarias generales y aún mayores en los recursos para la defensa, no permiten avanzar más allá de los desarrollos técnicos. Y así ha sido en este año 2012, caracterizado básicamente por los intentos y la concentración de esfuerzos en los mecanismos de *pooling and sharing*.

Este escenario permite ir avanzando lentamente en la mejora cuantitativa y técnica de las capacidades necesarias para una PCSD, siempre sujeta a los avatares de las situaciones políticas internas de cada país y a las peligrosas tentaciones de renacionalizar, aunque sólo sea en algunos aspectos, las políticas de seguridad y defensa.

Es necesario avanzar en las percepciones que los ciudadanos tienen de estas políticas, tanto en las seguridades o inseguridades de su vida cotidiana, y reforzar los liderazgos políticos que permitan profundizar en estas políticas de una forma común para garantizar el papel de la UE como actor global real en todas las dimensiones, y modificar así la percepción que los demás actores internacionales tienen sobre nuestra capacidad de acción en el mundo.

# Los desafíos de la Unión Europea en un mundo cambiante

Niels Annen

## Introducción

Su fachada histórica permanece prácticamente intacta, pero, por dentro, la política exterior tradicional está sufriendo importantes cambios. Los revolucionarios desarrollos tecnológicos y, por consiguiente, un mundo cada vez más interconectado, han ido debilitando poco a poco lo que una vez fue el privilegio bien protegido de los diplomáticos profesionales. Los ministros de diferentes carteras han empezado a gestionar sus propias relaciones exteriores y ya hace tiempo que los actores privados comenzaron a confiar en sus propias habilidades más que en sus Gobiernos para representar sus intereses en el exterior. El responsable de la Unidad de Planificación de Políticas del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán, Thomas Bagger, observa una “difusión del poder” a medida que los actores de la política exterior se vuelven cada vez más distintos<sup>1</sup>.

La concentración del poder, y no su difusión, fue la idea motor detrás de las normas del Tratado de Lisboa para la redefinición de la política europea exterior y de seguridad, que generó grandes expectativas. Pero en opinión de la mayoría de los expertos, se quedó corta: la prensa y los expertos en política exterior opinan, con razón o sin ella, que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha fallado sin que haya una recuperación posible. En ese ámbito, lamentablemente, las opiniones imparciales y justas son hoy en día la excepción. En efecto, se pueden presentar algunos avances: con el Comité Político y de Seguridad (COPS), la Unión Europea (UE) ha establecido una herramienta eficaz y fiable que permite proporcionar asesoramiento y análisis en profundidad y, a pesar del carácter híbrido de una institución nacional y europea como el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), cuya propia existencia es un signo de esperanza.

No obstante, las altas expectativas de Lisboa no se han cumplido y el origen de esta situación insatisfactoria no se encuentra solamente en la

---

<sup>1</sup> Thomas Bagger: Netzwerkpolitik, in: IP 1/2013.

persona del Alto Representante ni en las nefastas circunstancias políticas. La política exterior europea está afrontando múltiples retos de manera simultánea. El carácter de la diplomacia y las relaciones exteriores está transformando el papel de los ministerios de exteriores, lo cual supone una realidad para los ministerios de exteriores nacionales, pero también constituye un reto para los diplomáticos europeos y los responsables políticos. Para empeorar más las cosas, el recién creado SEAE todavía necesita especial atención, por no hablar del reto diario de hacer más eficiente la política exterior de los 27 Estados miembros, que como tal sería suficiente para diezmar los recursos de cualquier Alto Representante, por muy ambicioso que sea. Simplemente, no existen recursos suficientes y el crédito político es demasiado bajo como para afrontar estos retos de manera adecuada.

Pero actualmente el verdadero reto de la PESC no es la lucha burocrática interna de Bruselas, sino las consecuencias políticas de la eurocrisis. Los últimos avances han sido eclipsados no sólo por la falta de unión tradicional europea en referencia a importantes cuestiones, sino por el abandono y la marginalización. Parece que la eurocrisis ha captado la mayoría de la atención y de los recursos de los Gobiernos europeos. Frente a los déficits públicos y las fuertes medidas de austeridad, la política exterior se encuentra entre las últimas tareas incluidas en la agenda de los políticos electos. Para la mayoría de los ministros de asuntos exteriores, asumir riesgos políticos para sacar adelante la PESC parece ser un mal negocio. No obstante, esta falta de liderazgo tiene un precio, ya que el momento no podía ser peor. Mientras nuevos actores como Brasil, India, Indonesia y otras economías emergentes reclaman su silla en la mesa de los ricos y poderosos, el debate europeo sobre cómo reaccionar ante el cambio global parece haber

finalizado antes siquiera de comenzar. El año 2012 volvió a demostrar que ni las revoluciones del mundo árabe ni la estrategia pacífica de EE. UU. han provocado un debate estratégico serio fuera del pequeño círculo de expertos en política exterior de Bruselas, Berlín y París<sup>2</sup>.

### Asociaciones estratégicas

Dado el cambiante contexto internacional, la necesidad de reexaminar las herramientas de política exterior existentes parece más urgente que nunca. Una herramienta importante ha sido el enfoque de la UE para crear asociaciones estratégicas con países de todo el mundo. La Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003 describe las asociaciones estratégicas como un objetivo y, desde entonces, exceptuando las relaciones con EE. UU. antes de la EES, la Unión comenzó a entablar negociaciones con diferentes naciones para preparar acuerdos de asociación estratégica. Hasta la fecha, la UE ha firmado acuerdos con Brasil, Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, EE. UU. y Corea del Sur.

Pero, como bien indica Thomas Renard, no es tan sencillo encontrar información sobre las asociaciones estratégicas europeas, ya que no existe ningún documento oficial que las enumere y algunos informes son confusos o incluso completamente contradictorios<sup>3</sup>. Desde el inicio de la propuesta de asociación estratégica de la

<sup>2</sup> International Security Working Group, FES: Presence with a Purpose. The Reorientation of US Security Policy, the Rise of China and Its Consequences for the Role of the United States in Europe. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09332.pdf>

<sup>3</sup> Thomas Renard, Strategy Wanted: The European union and strategic Partnerships, <http://www.egmontinstitute.be/papers/10/sec-gov/SPB13-EU-Strategic-Partnerships.pdf>

UE, los críticos lamentaron la falta de criterios para la elección de los socios. Un diplomático explicó una vez a las mil maravillas cómo es ser un socio estratégico de la UE: “Es como el amor; nadie puede definirlo. Sólo sabes lo que es cuando lo has probado”<sup>4</sup>.

Así, no es sorprendente que, de alguna manera, siga sin estar claro si una asociación estratégica, una vez firmada, es vinculante para las políticas nacionales de los Estados miembros. También es cierto que el término “estratégico” no sólo se ha utilizado de forma inflacionista en el marco de la política común exterior y de seguridad, minando la naturaleza excepcional y obligatoria que debería caracterizar a una asociación estratégica real. Así, la Alta Representante para la UE, Catherine Ashton, ha citado algunos países como potenciales socios estratégicos, a saber, Egipto, Israel, Indonesia, Paquistán, Ucrania y Corea del Sur, creando una mayor confusión.

Esto no quiere decir que todo el proceso haya sido en vano. El proceso de formulación de objetivos para las políticas y las negociaciones con los socios no sólo está ayudando a promover la relación, sino también a que haya una mayor conciencia sobre esas mismas relaciones dentro de la UE. Las funciones de los socios estratégicos son diferentes. Pueden ayudar a mejorar la imagen y la visibilidad de la UE en el exterior, así como a fomentar las relaciones con aquellos Estados de vital importancia para configurar relaciones internacionales en la esfera económica y política. Pero, como ya se comentó anteriormente, los criterios no siempre son claros y transparentes. Por ejemplo, ¿por qué se invita a México a unirse al club y no a Turquía?

Algunos de los socios son elecciones obvias, como es el caso de EE. UU., pero no todos los socios de Europa lo son por nuestra libre elección. Aunque no siempre compartimos valores, hemos invertido con fuerza en la relación con nuestro vecino más importante, Rusia, un país que Europa no puede ignorar sin más. La elección de otros países parece ser menos obvia. Renard distingue entre socios esenciales (EE. UU.), socios capitales (Rusia, China y en cierta medida Brasil e India) y “alianzas naturales”, como Japón y Canadá. México y Sudáfrica se incluyen dentro de los socios regionales<sup>5</sup>. Esta clasificación deja claro que el hecho de ser un socio estratégico no implica necesariamente que ese país disfrute del mismo nivel de relación (por ejemplo, un diálogo de alto nivel regular y estructurado) que otros socios estratégicos. No obstante, este término podría fácilmente dar lugar a malas interpretaciones entre nuestros socios y en la propia Europa.

Por supuesto, el hecho de entablar relaciones con los principales actores, como EE. UU. o China, es decisivo para la eficacia de la PESC. Pero, como indica Grevi<sup>6</sup>, las asociaciones con países que no ocupan una posición destacada en el panorama mundial, pero que desempeñan un papel clave entre diferentes grupos o Estados, también son de gran importancia para la UE y suponen una inversión plausible de futuro.

Con la crisis dominante, las relaciones bilaterales, especialmente de los grandes actores de la Unión, han cobrado mayor importancia. Las calamidades financieras europeas han reducido la influencia europea en el escenario internacional

<sup>4</sup> EU Observer, 16.09.20120, <http://euobserver.com/institutional/30828>

<sup>5</sup> Renard, p. 2.

<sup>6</sup> Giovanni Grevi: Mapping EU Strategic Partnerships, <http://www.google.com/search?q=FRIDE+mapping+EU&sourceid=ie7&rls=com.microsoft.de:IE-SearchBox&ie=&oe=>

y, en consecuencia, el carácter de asociación estratégica se ha ido transformando con el tiempo. Europa hace frente a nuevos Estados poderosos que ya no sólo desean seguir el ejemplo de EE. UU. y Europa y suscribir el “modelo único” de asesoramiento económico de las instituciones Bretton Woods dominadas por occidente. La dinámica del G-20, especialmente durante la respuesta inmediata al estallido de la crisis financiera global, demostró que las asociaciones estratégicas europeas contribuyeron poco a aumentar la influencia y la eficacia de las políticas europeas. Para ser justos, se trata de un problema estructural, ya que la UE, como no miembro de las instituciones Bretton Woods, necesita dejar este asunto en manos de sus miembros. Así, la influencia europea se limita y se gestiona principalmente a través de los Gobiernos nacionales<sup>7</sup>.

Cuando se desarrolló la idea de las asociaciones estratégicas, los diplomáticos europeos deseaban crear un instrumento que les proporcionase una herramienta para tener un acceso privilegiado a países importantes, pero también para “premiar” el avance de algunos países en el fortalecimiento de la democracia, salvaguardando los derechos humanos y reivindicando una política orientada al mercado. Hoy, el reto de Europa es negociar con sus socios estratégicos a través de un “intercambio de papeles”, pues pretende obtener aportaciones importantes de sus socios para abordar la crisis. Portugal es un ejemplo, ya que Lisboa ha pedido ayuda a antiguas colonias como Brasil y Angola en repetidas ocasiones y, para muchos jóvenes portugueses, buscar un trabajo en Luanda o Maputo se ha convertido en una opción atractiva

para escapar del desempleo de su país. Los países emergentes han mostrado en varias ocasiones su interés por una recuperación sustancial y rápida de la zona euro. Algunos países como China no se limitaron a las palabras y realizaron inversiones importantes en el euro y en economías seleccionadas (la inversión China en los puertos griegos es una de las más conocidas).

### La pérdida de terreno de la Unión Europea

Parece que las generaciones de jóvenes de Lisboa o Madrid tienen menos problemas para adaptarse a las nuevas realidades que algunos burócratas europeos. Así, el reto no es sólo gestionar la crisis de manera eficiente, sino combinarla con una posición de negociación reducida de la UE; ésta no es una tarea fácil para los orgullosos negociadores europeos, que se acostumbraron a negociar con países bajo el marco de la cooperación para el desarrollo proporcionado por Europa y la convicción de que la historia de éxito de la integración europea serviría como modelo para países de todo el mundo. La realidad actual parece ser más prosaica. Mientras la UE pierde terreno en su cuota de comercio exterior en países como India y Brasil, la pérdida de confianza en la capacidad para superar la crisis es al menos igual de grave y afecta al atractivo de la UE por igual. Ver a Mitt Romney, candidato republicano a la presidencia, despotricando contra la UE por sus políticas supuestamente equivocadas<sup>8</sup> seguramente hiere los sentimientos de los europeos, pero lo que de verdad

<sup>7</sup> Partners in Crisis: EU Strategic Partnership and the Global Economic Downturn. <http://www.frife.org/publication/1085/partners-in-crisis:-eu-strategic-partnerships-and-the-global-economic-downturn>

<sup>8</sup> Thomas Kleine-Brockhoff, Peter Sparding: Crisis Talk How the United States Discusses Europe's Woes, [http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1357313381KleineBrockhoff\\_Sparding\\_CrisisTalk\\_Jan13.pdf](http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1357313381KleineBrockhoff_Sparding_CrisisTalk_Jan13.pdf)

preocupa es la pérdida de atractivo del modelo de integración de la UE.

Con una breve mirada al pasado queda claro que ni el poderío militar (el gasto militar acumulado de la UE es aún mayor que el de Rusia y China juntos<sup>9</sup>) ni los diestros diplomáticos fueron los que allanaron el terreno para alcanzar el éxito, sino el hecho de que, para muchos países, la reconciliación y el milagro económico de un continente devastado por la guerra y la destrucción hicieron que la UE se convirtiera en un ejemplo a seguir. El hecho de que los países europeos conjugaran un fuerte crecimiento económico con la creación de generosos Estados de Bienestar social hizo soñar a algunos observadores con una alternativa política a las economías capitalistas liberalizadas de los países anglosajones<sup>10</sup>. Aunque se demostró que era algo prematuro, es cierto que el recurso más importante con el que contaba la política exterior europea era ese mismo atractivo. La posibilidad de convertirse en miembro de la UE impulsó a los españoles y a los portugueses a deshacerse de sus dictaduras de derechas y dejó el camino libre a profundas reformas económicas. Ambos países se convirtieron en miembros respetados del “club” y su asesoramiento, basado en su propia experiencia, fue importante durante la ampliación oriental. Lo que es quizás aún más importante, sin este “poder blando” ninguno de los conflictos regionales mediados por la UE se habría resuelto. La falta de capacidad militar y el proceso disfuncional de toma de decisiones durante las guerras de Yugoslavia sigue siendo un recuerdo doloroso e intenso entre los responsables de la formulación de políticas europeas

(“no se puede hacer una guerra en comité”, declaró con franqueza la ex Secretaria de Estado Madeleine Albright). Esto no quiere decir que el compromiso militar europeo no tuviera relevancia, teniendo en cuenta que, hasta la fecha, miles de soldados europeos siguen de servicio en los Balcanes, pero la falta de unidad política y el despliegue de tropas de combate hicieron que los europeos confiaran en el apoyo de EE. UU. No obstante, el “momento europeo” llegó cuando iba siendo hora de hacer las paces. Un ejemplo del uso eficaz del poder blando fue el Pacto de Estabilidad en los Balcanes, propuesto por el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Joschka Fischer, en 1999 en una reunión de ministros en Colonia, que contribuyó de forma considerable a terminar con las hostilidades en Kosovo. La UE ofreció lo que mejor podía hacer: ayudar a estabilizar las economías aquejadas, fomentar el establecimiento de la democracia y la garantía de los derechos humanos básicos, favorecer el desarrollo de la sociedad civil y, probablemente lo más importante, ofrecer una mejora sustancial de las relaciones políticas. Esta oferta se combinó con la opción, tal vez imprecisa, de convertirse en miembro de la UE<sup>11</sup> y se convirtió en la que tal vez fuera la herramienta política exterior más eficaz de la Unión hasta el momento. Ayudó a estabilizar los Estados de la Antigua Yugoslavia y sirvió como incentivo para solucionar los conflictos territoriales surgidos entre los países candidatos. Desde el estallido de la primera guerra de Yugoslavia en 1991, Eslovenia se convirtió en miembro de la Unión y, en julio de este año, Croacia seguiría sus pasos. A excepción de Kosovo, que no ha sido reconocido como Estado independiente

<sup>9</sup> <http://www.acus.org/natosource/eu-defense-spending-still-outstrips-russia-and-china-combined-little-show-it>

<sup>10</sup> Steven Hill, *Europe's Promise: Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age*, Berkely 2010.

<sup>11</sup> Florian Roth: *Deutschlands Rolle im Kosovo-Konflikt*. Norderstedt 2002.

por todos los Estados miembros, todos los demás Estados que formaban la República Yugoslava son hoy países candidatos potenciales que mantienen estrechas relaciones con la UE y, aunque siguen existiendo tensiones, especialmente entre Serbia y Kosovo, las hostilidades han llegado a su fin.

Con los criterios de Copenhague –condiciones previas que los países candidatos deben cumplir para ser miembros–, la UE estableció un instrumento transparente y riguroso. Por supuesto, la Unión no ha sido siempre tan consecuente como debería a la hora de seguir sus propios criterios. Un ejemplo es el conflicto no resuelto entre las dos partes de Chipre, pero el balance general sigue siendo notable.

Las políticas europeas dirigidas a los vecinos directos también se benefician en gran medida de la habilidad para ofrecer incentivos, como una cooperación económica más estrecha, la apertura de mercados hasta acuerdos de asociación y con el tiempo la adhesión, aunque, como se observa actualmente en el caso de Ucrania, esta gestión puede resultar difícil. Teniendo en cuenta esta experiencia en materia de políticas de ampliación y de vecindad, no es sorprendente que el concepto original de crear asociaciones estratégicas se apoyase en gran medida en esta capacidad para integrar a los vecinos en una creciente esfera de cooperación, paz y prosperidad. Una vez desaparecida esta última, o al menos amenazada, la PESC se encuentra en una encrucijada, ya que no sólo debe enfrentarse a los retos tradicionales de coordinar las políticas nacionales y establecer un aparato a pesar de los obstáculos burocráticos y políticos, sino que también debe lidiar con la situación sin precedentes de que su principal recurso, su atractivo, corre un serio peligro.

Como indica Renard, en este contexto “los Estados miembros de la UE podrían ver la oportu-

dad para una mayor, y no menor, cooperación y para invertir en la capacidad de la UE para convertirse en un verdadero jugador estratégico mundial”<sup>12</sup>. No obstante, la realidad parece bastante diferente. Con casi todos los Gobiernos nacionales preocupados por la gestión de la crisis de la zona euro, se dedican poca atención y pocos recursos a la política exterior y de seguridad. Los gastos en Defensa suponen un indicador relevante del estado de la política exterior europea, aunque no el único. Como apunta Clara Marina O’Donnell, de la Brookings Institution, “la mayoría de los países de mediano tamaño de la UE han introducido recortes de una media de entre el 10 y el 15% en sus gastos militares. Entre los Estados miembros de pequeño tamaño, varios han reducido su gasto militar en más del 20%, llegando a la pérdida de capacidades militares completas. Según Andrew Dorman, aunque Reino Unido ha recortado oficialmente su presupuesto de defensa en un 7,5% en cuatro años, en realidad la reducción es de casi un 25%”<sup>13</sup>. A la larga, esta tendencia pondrá en peligro el objetivo de una política de seguridad común aprobado por la Unión en la cumbre de Colonia<sup>14</sup>. Lo que me parece especialmente asombroso es que prácticamente no se tienen en cuenta las implicaciones estratégicas de las decisiones de política nacional referentes a la PESC. Aunque las actuales necesidades fiscales de los Estados miembros harían que fuera inevitable recortar el gasto en servicios

<sup>12</sup> Renard, p. 5.

<sup>13</sup> Clara Marina O’Donnell: *The Implications of Military Spending Cuts for NATO’s Largest Members*, The Brookings Institution, Washington DC 2012. [http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/7/military%20spending%20nato%20odonnell/military%20spending%20nato%20odonnell%20pdf.pdf?\\_lang=en](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/7/military%20spending%20nato%20odonnell/military%20spending%20nato%20odonnell%20pdf.pdf?_lang=en)

<sup>14</sup> International Security Working Group, *FES: A Compass for the CSDP*, Berlin 2012. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08998.pdf>

exteriores, ayuda al desarrollo y gasto militar, un mínimo de coordinación, puesta en común y participación podría haber minimizado las consecuencias del despliegue de fuerzas reducido y la credibilidad de la política exterior europea. Otro aspecto infravalorado de este acontecimiento es que el peso de Europa en la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) se está reduciendo. En consecuencia, las bases de la propia alianza se verán afectadas, proporcionando un pretexto para aquellas fuerzas políticas dentro de EE. UU. que llevan mucho tiempo abogando por acciones unilaterales. Para una Unión que declara oficialmente que EE. UU. es su "principal socio estratégico", los fallos continuos a la hora de fortalecer una política de seguridad común hacen que la melodiosa declaración de la Estrategia de Seguridad de la UE ("la relación transatlántica es irremplazable. Actuando juntos, la UE y EE. UU. pueden ser una fuerza extraordinaria permanente en el mundo") suene vacía.

### ¿Un nuevo papel para Alemania?

Dadas las deficiencias y la crisis de confianza en la Unión, no es de extrañar que algunos socios de la UE se vean tentados a trabajar directamente con los países más importantes. Esto ocurre especialmente en el caso de Alemania, la mayor potencia económica de Europa. No se podría calificar ni mucho menos de autoengrandecimiento decir que, actualmente, no se puede tomar ninguna decisión política básica en la UE sin el consentimiento de Berlín. Este hecho representa un reto de enormes proporciones para los responsables alemanes de la formulación de políticas. Desde la instauración de la República Federal en 1949, se llegó al consenso de política exterior bipartita de que Alemania no debería

volver a ir por su cuenta nunca más. Tras dos guerras mundiales y la devastación de todo el continente, las élites alemanas reconocieron que su país, situado en el centro de Europa, es demasiado poderoso como para ser ignorado, pero no lo suficiente como para dominar el continente. Así, Alemania debería perseguir sus intereses como una parte integrada de los intereses de sus vecinos. El ex Canciller Helmut Schmidt recordó a los presentes en la convención nacional de su Partido Socialdemócrata en Berlín en 2011 que "si los alemanes nos viéramos tentados por nuestra fuerza económica a reclamar un papel político de liderazgo en Europa o, al menos, a desempeñar un papel destacado entre iguales, una creciente mayoría de nuestros vecinos opondría una resistencia efectiva. La preocupación de los Estados de la periferia por que el centro de Europa se vuelva demasiado fuerte resurgiría rápidamente. Las probables consecuencias de dicho acontecimiento dañarían a la UE y Alemania se vería abocada al aislamiento"<sup>15</sup>.

Las palabras de Helmut Schmidt todavía tienen mucho peso en Alemania, pero el contexto político es mucho más complejo hoy en día que durante la guerra fría, cuando la Alemania Occidental podía esconder su peso tras sus aliados. El hecho de que Alemania sea hoy la única gran potencia europea cuya capacidad para actuar no parece haber sido limitada por la eurocrisis ha hecho que el país se convierta en un líder a regañadientes en Europa; un puesto que obviamente no está preparado para cubrir. Por un lado, las élites alemanas siguen comprometidas con las bases del consenso que Helmut Schmidt defendía a capa y espada y, por otro, si escuchamos

<sup>15</sup> Helmut Schmidt: Germany in and with and for Europe. [http://www.feps-europe.eu/en/news/275\\_germany-in-and-with-and-for-europe](http://www.feps-europe.eu/en/news/275_germany-in-and-with-and-for-europe)

con atención los debates que se desarrollan en Berlín, las discusiones sobre una nueva hegemonía alemana, aunque cuidadosamente y con cautela, ya están en marcha<sup>16</sup>. El Berlín oficial hace hincapié en la continuidad de su política, pero las duras condiciones de las políticas de la Canciller Merkel dicen lo contrario. Mientras las políticas de austeridad alemanas van dañando lentamente la imagen positiva global del país, especialmente en el sur de Europa, que lucha contra la crisis, la política exterior alemana, en absoluto contraste, permanece como mucho errática. La obvia contradicción entre el uso sorprendentemente imparcial del poder económico por parte de Merkel durante la crisis y la renuencia de Alemania a adoptar un papel de líder en política exterior (la abstención de Alemania en el caso de Libia no se olvida con facilidad entre los aliados de Alemania) hace difícil predecir el camino que seguirá el país en un futuro. A pesar de las advertencias de que Alemania pronto se verá tentada a abandonar la zona euro y a intentar su propia estrategia como "BRIC" (Brasil, Rusia, India y China) son extremadamente ambiciosas<sup>17</sup>, es obvio que existe cierta tentación para Berlín de utilizar la influencia actual para su propia ventaja económica. Últimamente, Alemania ha tenido mucho éxito en el fortalecimiento de sus relaciones bilaterales con importantes actores como China o India. Con la continuación de la eurocrisis, la intensidad de estas relaciones se ha incrementado. Las consultas oficiales entre los Gobiernos de Alemania y sus homólogos en China e India a menudo incluyen la participación de los principales gabinetes de ministros de ambas par-

tes, lo cual subraya la importancia de la relación. El papel del programa de asociación estratégica de la UE sigue sin quedar claro desde el enfoque alemán, tanto en el campo internacional como fuera de él, pero las políticas alemanas cuentan con la ventaja otorgada por países como China para burlar a Bruselas y gestionar su relación directamente en negociaciones bilaterales con los "peces gordos".

## Conclusión

Los fallos del programa de asociación estratégica europeo son obvios y conocidos. La falta de criterios, el resultado confuso y a veces impreciso y no vinculante de la asociación, y los problemas sin resolver del solapamiento de políticas nacionales y europeas, son algunos ejemplos de estos problemas a los que se enfrenta la PESC hoy en día. Sin embargo, invertir en relaciones bilaterales con importantes actores globales es realmente necesario y es un reflejo de la cambiante escena internacional. En vista de los drásticos cambios, es posible que la necesidad de un diálogo estructurado con socios estratégicos nunca haya sido tan acuciante como ahora. En las últimas décadas, el orden internacional liberal dominado por occidente ha proporcionado un marco de éxito para el crecimiento económico y la estabilidad, y ha mantenido su atractivo con los años, ya que parece que sigue siendo "de fácil adhesión y difícil de derribar"<sup>18</sup>. Pero, sin duda, se trata también de un orden construido por potencias occidentales centrado principalmente en sus intereses. Países como Brasil, India y China se han beneficiado de jugar con

<sup>16</sup> Christoph Schönberger: Hegemon wider Willen? Zur Stellung Deutschlands in der Europäischen Union, Merkur I, 2012.

<sup>17</sup> Wolfgang Münchau. Financial Times. 5.2.2012. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/63336a04-4e65-11e1-aa0b-00144feabdc0.html#axzz2HzQPHISx>

<sup>18</sup> [http://www.stanleyfoundation.org/globalleadership/2012\\_Princeton\\_Global\\_Governance\\_Conference\\_Meeting\\_Note.pdf](http://www.stanleyfoundation.org/globalleadership/2012_Princeton_Global_Governance_Conference_Meeting_Note.pdf)

las reglas occidentales, pero a medida que se hacen más fuertes, parece que lo más lógico es que traten de ajustar el sistema actual para que sea más receptivo a la demanda de Brasilia, Delhi o Beijing. Si los europeos se adaptan a las nuevas realidades y aceptan una asociación al mismo nivel, la UE podría contribuir sustancialmente a formular un nuevo orden, especialmente cuando los países occidentales acepten que no todo puede seguir siendo como era. En especial, las políticas de instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, bajo la hegemonía neoliberal actual, han provocado críticas justificadas por parte de los países en desarrollo.

Existe claramente la posibilidad de que, a la larga, países como China no busquen ajustar sino cambiar el orden internacional actual, aunque hasta ahora existan pocas pruebas al respecto. No obstante, Europa debería resistir la tentación de pensar otra vez con una lógica binaria y distinguir entre amigos y enemigos<sup>19</sup>. Por lo tanto, parece alentador que la mayoría de los acuerdos de asociación estratégica que se han firmado en los últimos años incluyan economías emergentes como Brasil, así como actores regionales como Sudáfrica y México. Además, no excluir a países como Rusia o China de la posibilidad de convertirse en socios estratégicos ha sido la decisión correcta, aunque puede que no estemos de acuerdo con su orden doméstico y la falta de derechos democráticos.

Las asociaciones estratégicas europeas no son una expresión de una gran estrategia de política exterior. Se podrían describir mejor como

un instrumento flexible dentro de la caja de herramientas de la UE. Para hacerlas más eficaces, la UE debería establecer prioridades más claras o, como lo expresa Catherine Ashton: “Cuantas menos prioridades, mayor coherencia y más resultados”<sup>20</sup>. En los últimos años se han publicado varias recomendaciones y se ha proporcionado asesoramiento práctico para mejorar el historial de la UE. No obstante, las deficiencias de la PESC no se pueden resolver sólo en el contexto burocrático de Bruselas, aunque por supuesto todavía se pueden mejorar. Los Gobiernos nacionales tendrán que reevaluar el enfoque de sus propias políticas exteriores y decidir si van a utilizar o no la plataforma proporcionada por la UE para proseguir con sus políticas y confiar en su propia red bilateral. Tal y como indica Stefan Lehne, la eficacia de la política exterior europea depende en gran medida del comportamiento de los “tres grandes”: Reino Unido, Francia y Alemania, los cuales pueden depender de su propio peso e influencia y, por lo tanto, no dependen necesariamente de la UE para alcanzar sus intereses<sup>21</sup>. Además, como demostró la decisión del presidente Hollande de intervenir en Mali, de acuerdo con sus respectivas tradiciones como potencias coloniales y militares, Francia y Reino Unido tienen pocas reservas a la hora de utilizar su posición privilegiada cuando lo consideran necesario. Sin embargo, muchos Estados miembros, especialmente los pequeños, no tienen muchas más opciones; así, el éxito de toda la Política Común de Seguridad y Defensa dependerá en gran medida de las decisiones que tomen los países grandes. Actualmente,

<sup>19</sup> Dan Kliman, Richard Fontaine: Global Swing States, Brazil, India, Indonesia, Turkey and the future of the international order. [http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1353953219CNAS\\_GlobalSwingStates\\_KlimanFontaine.pdf](http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1353953219CNAS_GlobalSwingStates_KlimanFontaine.pdf)

<sup>20</sup> Cita en Giovanni Grevi: Why EU strategic partnerships matter, ESP working paper 1. <http://www.frife.org/publication/1031/why-eu-strategic-partnerships-matter>

<sup>21</sup> Stefan Lehne: The Big Three in EU Foreign Policy. <http://carnegieendowment.org/2012/07/05/big-three-in-eu-foreign-policy/ck4c>

todos los ojos están clavados en Alemania, pero sería un error que Berlín sobreestimara su fuerza económica actual como una posición permanente.

La política exterior tradicional está cambiando. La diplomacia tradicional sigue siendo importante, pero hace tiempo que las élites diplomáticas perdieron su privilegio exclusivo de determinar los asuntos exteriores de una nación, y un abanico de actores estatales y no estatales dominan actualmente la escena. El establecimiento de prioridades políticas será el mayor reto para los responsables de la toma de decisiones. Un programa de asociación claramente estructurado puede ser útil para vencer estos retos, pero la política exterior seguirá dependiendo en gran medida de la reacción a los acontecimientos actuales.

Si los políticos europeos siguen el consejo de la señora Ashton de fijar menos prioridades,

merece la pena no sólo pensar en “recién llegados”. Con una reducción de la población y una seria crisis económica y política, Europa no debería infravalorar la importancia de sus alianzas tradicionales, especialmente con EE. UU. Hasta el momento, no ha habido ningún o prácticamente ningún debate estratégico sobre las consecuencias de la nueva estrategia pacífica del Presidente Obama y sobre los retos que supone para Europa. A pesar de todo lo que se ha hablado sobre la decadencia de Europa y el declive del poder de EE. UU., ambos socios seguirán siendo relevantes para el futuro inmediato. Pero puede que ya nunca más estén solos en la mesa a la hora de tomar decisiones importantes. Creo que éste debería ser un fuerte argumento para la revitalización de una asociación con EE. UU., a día de hoy la única asociación que de verdad se puede calificar de “estratégica”.

# La Política Europea de Vecindad. La política europea hacia el Sur y hacia el Este

José Manuel Albares, Carlos Carnero

A través de la Política Europea de Vecindad (PEV), lanzada en 2004, la Unión Europea (UE) trata de reforzar sus relaciones con los países fronterizos tanto del Este como del Sur, promoviendo la estabilidad, la prosperidad y la seguridad en sus fronteras. Esta política de vecindad se aplica, por tanto, a los 16 países que flanquean la UE por el Este y por el Sur, incluyendo Oriente Medio. Su evolución a lo largo del año 2012 ha estado marcada por las orientaciones de los informes de la Comisión y del Parlamento de 2011 y por la evolución, en su vertiente meridional, de las denominadas “primaveras árabes”.

Con sus informes de 2011, la Comisión y el Parlamento constatan la necesidad de reforzar las relaciones y crear nuevas respuestas y acercamientos en el marco de esta política de vecindad, dirigida a un conjunto en continuo cambio. Se trata, pues, de desarrollar un nuevo enfoque para un vecindario cambiante, cuya base se en-

cuentra, como objetivo ideal, en una democracia profunda y sostenible.

Para la financiación de esta política se han elaborado presupuestos aproximados para diferentes periodos. Para el periodo comprendido entre 2011 y 2013 se han establecido 5.700 millones de euros, aunque una revisión posterior ha indicado que para cumplir las políticas fijadas son necesarios 1.242 millones de euros adicionales.

También se han establecido ya previsiones presupuestarias para el periodo comprendido entre 2014 y 2020, en torno a 18.182,3 millones de euros, aunque las limitaciones de la actual situación económica de la UE hacen suponer una disminución de la disponibilidad de recursos en el futuro. La regulación de la disposición financiera, elemento particularmente importante en la acción exterior, será fundamental en la evolución de la PEV en el futuro.

## La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo

La vertiente meridional de la PEV abarca a los países socios de la UE que se reúnen en la Unión para el Mediterráneo (UpM): Argelia, Egipto, Marruecos, Libia, Túnez, la Autoridad Palestina, Albania, Jordania, Israel, Líbano, Siria y Turquía.

Este año 2012, dicha vertiente meridional de la PEV ha seguido en proceso de revisión, como ha ocurrido desde que en 2010 se viera la necesidad de reorientar esta política, a la luz de los movimientos revolucionarios que tuvieron lugar en los países del Magreb y que se conocen como “Primavera Árabe”. Las revoluciones de las primaveras árabes no sólo cambiaron radicalmente el escenario sur de la PEV, sino que dejaban en mal lugar a la UE como conjunto por la tolerancia, en ocasiones connivencia, de muchos de sus Estados miembros con los regímenes de esa región. Tras dichos acontecimientos, la UE se ha mostrado activa con objeto de hacer frente a los acontecimientos y fomentar un ambiente de cooperación más estrecho que posibilite la transición democrática de estos países. La Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida ofertada a Egipto y Túnez es un ejemplo de la pretensión de la UE de apoyar la transformación democrática en dichos Estados, que podría extenderse a otros países del Mediterráneo meridional.

Así, en mayo de 2011, la Comisión y la Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad presentaron una comunicación conjunta en el marco de revisión de la PEV, a la que denominaron **Una nueva respuesta a una vecindad cambiante**. Las actividades que surgen de esta iniciativa, y que se han ido desarrollando parcialmente en 2012, se han agrupado en tres componentes: 1) la **transformación democrática y la consolidación de instituciones;**

2) la **creación de una asociación más estrecha con las personas,** y 3) el **crecimiento sostenible e inclusivo y el desarrollo económico.**

En base a lo anterior se desarrolla el estatuto avanzado<sup>1</sup>, que entraña la posibilidad de que aquellos países que hayan profundizado más en las reformas económicas y sociales pasen a formar parte de una Asociación para la Democracia y la Prosperidad Compartida.

Los incentivos, pues, para la cooperación a largo plazo de los países socios de la vertiente meridional de la PEV son la estrecha asociación política con la UE y la integración económica en el mercado interior, partiendo siempre de la base de que estos países **nunca** podrán llegar a ser miembros de la UE, a diferencia de lo que ocurre con los socios orientales de la PEV.

Los países que mayor atención han recibido en 2012 han sido Egipto, Túnez, Siria y Libia.

**Egipto.** El acontecimiento más importante que ha tenido lugar entre la UE y Egipto en 2012 ha sido el EU-Egypt Task Force, reunido entre el 13 y el 14 de noviembre en El Cairo. El encuentro estuvo copresidido por la Alta Representante de la UE, Catherine Ashton, y el Ministro de Asuntos Exteriores egipcio, Kamel Amr. Este grupo de trabajo se constituye como una nueva forma de diplomacia europea que tiene por objeto la mejora del compromiso con los países en transición mediante la movilización de todos sus activos y el trabajo conjunto con los sectores público y privado. Se consiguió reunir a más de 500 participantes con la determinación de lanzar una nueva asociación entre Egipto y la UE. Entre los participantes por parte europea se incluyen el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Parlamento, la Comisión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de

<sup>1</sup> Marruecos en 2008 y Jordania en 2010.

Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y diversos Estados miembros, así como líderes empresariales y de negocios. Durante dos días se discutieron una gran variedad de temas, tales como la cooperación económica, los lazos comerciales, la recuperación de activos, la reforma política, la buena gobernanza, los derechos humanos, las infraestructuras, las tecnologías de la información y la comunicación y la ciencia, entre otros.

La Comisión Europea se comprometió a proporcionar apoyo financiero adicional a Egipto por un valor de unos 800 millones de euros, compuesto por 303 millones de euros en forma de subvenciones y 450 millones en préstamos. Aparte, hay que contar con los 449 millones que la UE había concedido a Egipto para el periodo 2011-2013. El presidente del BEI, además, anunció posibles préstamos de hasta mil millones de euros anuales, y un fondo que podría proporcionar hasta 60 millones de euros a los países en transición. El BERD, por su parte, confirmó el inicio de operaciones en Egipto en ese mismo mes, y anunció que planeaba aumentar el volumen de los préstamos hasta mil millones de euros al año, así como una iniciativa de seguridad alimentaria combinando la financiación oficial con las inversiones del sector privado. La UE se consolidó, así, como el mayor socio económico de Egipto, proveyendo más de un 80% de la inversión extranjera.

Se firmaron también **tres acuerdos** UE-Egipto abarcando a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de las zonas rurales, la ampliación de "Cairo Metro" y medidas para impulsar el comercio.

**Túnez.** La cooperación entre la UE y Túnez se ha visto incrementada de manera notable desde 2011, materializándose en numerosos programas. En el ámbito del fortalecimiento de la sociedad civil y los derechos humanos, en 2012 se ha lanzado un programa de apoyo a la sociedad

civil; en el área de desarrollo regional y local, un segundo programa de apoyo a las zonas más desfavorecidas, centrado en la salud; y en la dimensión de las reformas económicas y la reforma de la administración, se ha desarrollado un programa de apoyo a las reformas. El 17 de diciembre se le abrió el EU Partnership for Peace Programme.

**Siria.** A lo largo de 2012, la UE ha continuado tomando medidas restrictivas contra Siria para incrementar la presión al Gobierno del Presidente Bashar Al-Assad. En total son 19 paquetes de medidas restrictivas los que se han elaborado desde el inicio de la crisis hasta finales del año 2012, fortaleciéndolas en dicho año hasta en siete ocasiones, en los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio y octubre. En julio concretamente, la UE condenó fuertemente las incursiones y otros incidentes de seguridad en las fronteras con Líbano, así como a principios de octubre lo hizo con el bombardeo por las fuerzas sirias a territorio turco, que causó numerosos muertos y heridos. Por otra parte, la UE ha seguido insistiendo a Al-Assad para que se retire del Gobierno y deje paso a un proceso de transición pacífica, sobre las líneas del plan de acción adoptado por la Liga de Estados Árabes.

En su conjunto, la UE ha comprometido más de 321 millones de euros en asistencia humanitaria y otras formas de ayuda a los sirios, dentro y fuera de Siria, convirtiéndose con ello en el mayor donante humanitario a la crisis siria.

**Libia.** La UE participó junto con Naciones Unidas y otros socios internacionales en amplias conversaciones con las autoridades libias acerca de las prioridades del país, para ayudar en el proceso de transición. Uno de los aspectos clave que Libia puso de manifiesto fue la gestión de las fronteras. Así, a finales de febrero la UE lanzó una misión de evaluación de necesidades

para la gestión de las fronteras en Libia. Dicha misión, desarrollada durante tres meses por un equipo formado por diez expertos procedentes de los Estados miembros, tuvo por objeto ayudar a las autoridades libias a evaluar las necesidades en materia de gestión fronteriza, así como hacer recomendaciones a la UE, tanto a medio como a largo plazo, para concretar acciones tempranas que ayudasen a Libia a garantizar la seguridad de sus fronteras, terrestres, aéreas y marítimas, y la gestión eficaz de las mismas. Ese apoyo europeo, no obstante, formaba parte de un paquete más amplio acordado con las autoridades libias, que incluyó **asistencia humanitaria** durante la crisis y una **subvención de 30 millones de euros** destinados a ayudar a Libia a resolver los problemas más urgentes.

### ***Democracia y derechos humanos***

En el campo del Estado de Derecho y los derechos humanos (sobre la base del nuevo y esencial concepto de **deep democracy** –democracia profunda o integral–), se identifican tres tipos de acciones: una primera de apoyo a los derechos y libertades de los ciudadanos, que se condensa en el respeto de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Gobiernos, el empoderamiento de las mujeres, la libertad religiosa y la libertad de prensa; una segunda enfocada a las instituciones, donde se recoge la construcción de capacidades, principalmente en la dimensión gubernamental, y la reformas de las Administraciones públicas; y una tercera de cooperación política en diversos ámbitos.

En el terreno de los derechos y libertades la UE ha venido condenado los actos perpetrados por los regímenes autoritarios en contra de sus

poblaciones y, en consecuencia, ha suspendido las negociaciones bilaterales y la cooperación. Esta línea de actuación, muy evidente en el caso de Libia bajo el régimen de Gadafi, contra el que se aplicaron medidas sancionadoras muy detalladas como el embargo de equipos susceptibles de ser utilizados para la represión interna, ha tenido una continuidad, mucho más lenta y, en ocasiones vacilante, en el caso de Siria.

Por otra parte, la Unión ha explorado de forma no sistemática otras acciones en la región, como la promoción del refuerzo de la inclusión social de las mujeres o el pleno y efectivo respeto del derecho a la libertad religiosa, en particular para las minorías existentes en la zona. A su vez, a través de la Comisión, ha apoyado la libre circulación de información, la garantía de unas condiciones que permitan a los periodistas trabajar eficaz y libremente sin presiones políticas, económicas o de otra índole, y la construcción de infraestructuras que favorezcan el desarrollo tecnológico moderno.

A lo largo de 2012 y en relación a las instituciones, la UE ha seguido apoyando la construcción de capacidades, con particular énfasis en el reforzamiento de las instituciones gubernamentales que puedan asegurar la consolidación del cambio democrático.

Por último, en lo que se refiere a la cooperación política que la UE lleva a cabo con objeto de elevar los estándares del respeto a los derechos humanos en estos países y mejorar la gobernanza, puede destacarse el apoyo al trabajo que las Comisiones Nacionales para la Reforma Constitucional y las Elecciones, y las Misiones de Observación Electoral. Estas últimas, elemento esencial del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) han llevado a cabo en el proceso electoral de Túnez, en 2011, y en los de Libia y Argelia, en 2012.

### ***Economía y prosperidad***

En esta dimensión, las acciones de la UE pueden agruparse en acuerdos referentes a libre comercio, financiación y ayuda económica, a través de instrumentos e instituciones, y diálogo político y cooperación.

En este campo se partía de la base de la existencia de acuerdos de libre comercio con prácticamente toda la región, excepto con Siria y Libia. Estos acuerdos permiten, por ejemplo, el libre acceso de los productos industriales al mercado correspondiente. Además, se han dado mayores facilidades al comercio preferencial de productos agrícolas y pesqueros, especialmente los procedentes de Egipto y Jordania.

Con respecto a la ayuda, cabe destacar que la UE ha efectuado hasta 2013 una aportación de 4.000 millones de euros, principalmente a través de programas de asistencia bilaterales. La ayuda humanitaria, por ejemplo, ha ascendido a 30 millones de euros, y Túnez ha recibido 17 millones para favorecer la transición democrática. También ha tenido lugar una transmisión de fondos a través del BEI, que lleva activo en la región desde hace más de 30 años, y cuyas operaciones se llevan a cabo bajo el paraguas del Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership (FEMIP).

El Parlamento, por otra parte, ha instado a la Comisión a la aprobación de una propuesta legislativa para permitir a intermediarios financieros reinvertir a favor del sector privado con fondos recuperados de operaciones anteriores. Esa reformulación podría generar aproximadamente 200 millones de euros en 2013.

También se ha contemplado la posible movilización del Instrumento de Asistencia Macrofinanciera de la UE para ayudar a los países asociados a solucionar las dificultades a corto plazo en relación a sus respectivas balanzas de pago.

En relación al diálogo político y la cooperación, hay que destacar el intercambio existente sobre la gobernanza macroeconómica y la sostenibilidad presupuestaria, basado en un estudio de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales claves, y el establecido acerca del papel de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo y la necesidad de un marco de regulación al respecto.

La Comisión, con el fin promover también la cooperación industrial en el nivel euromediterráneo, ha proseguido la aplicación de la Carta Euro-mediterránea de la Empresa, mediante la adaptación de la misma a las necesidades de las PYMES, de acuerdo con la Ley de la Unión Europea sobre la Pequeña Empresa y mediante la puesta en común de buenas prácticas y la apertura de actividades y redes en sectores prioritarios.

### ***Sociedad civil***

En este terreno –que se considera clave en la nueva formulación de la Política de Vecindad en el marco de la Primavera Árabe–, la Comisión trata de poner en marcha un diálogo<sup>2</sup> en materias de migración, movilidad y seguridad. Especialmente en países como Marruecos, Túnez y Egipto, para dar un primer paso hacia una Asociación de Movilidad. También se han puesto en marcha nuevas propuestas para el reforzamiento del apoyo europeo a las organizaciones civiles y la ayuda para desarrollar una plataforma para la sociedad civil, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones.

Cabe destacar que la voluntad de cooperación de la UE en situaciones coyunturales se ha

<sup>2</sup> Estas propuestas se detallan en la Comunicación sobre migración, movilidad y seguridad con los países del Mediterráneo Meridional: COM (2011) 292, pág. 3.

demostrado en algunos ejemplos de financiación a países concretos: Túnez, para el cual se adoptó un paquete de dos millones de euros a través del Instrumento de Estabilidad con los objetivos de apoyar las reformas políticas y el proceso electoral, así como la independencia de la sociedad civil y los medios de comunicación, y un importe de 1,2 millones mediante el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo en concepto de “Agentes no estatales y autoridades locales”; o Libia, para la cual se movilizó un importe de 70 millones de euros del Instrumento de Asistencia Humanitaria con objeto de abordar las consecuencias de la guerra civil y ayudar a los refugiados y desplazados, y se destinaron otros cinco millones, mediante el Mecanismo de Protección Civil de la Reserva de Ayuda de Urgencia, para financiar la repatriación de nacionales de terceros países.

Ahora bien, no debemos olvidar que el elemento básico para canalizar las acciones de la PEV es el **Plan de Acción**, que constituye una especie de marco general de cooperación. Existe un Plan de Acción para cada socio, acordado de forma conjunta por la UE y el país en cuestión, para garantizar una adecuación óptima a los intereses y necesidades de cada socio, aunque las líneas y condiciones de cooperación están elaboradas por la Unión Europea. Se basan, pues, en el criterio de diferenciación, como hemos señalado anteriormente.

En la vertiente Sur de la PEV, evidentemente, es esencial la **UpM** como un foro permanente de diálogo y cooperación y, al mismo tiempo, un instrumento de promoción democrática que complementa las relaciones bilaterales de la Unión Europea con sus socios<sup>3</sup>. La UpM debería

garantizar el carácter integrador de la cooperación regional en el Mediterráneo, incluyendo a Estados abocados a la adhesión como Turquía y los países de los Balcanes occidentales, y cuenta, además, con una Asamblea Parlamentaria (AP-UpM), aunque no está reconocida como órgano parlamentario legítimo de la UpM. El año 2012 ha buscado dotar de operatividad y eficacia a la UpM, a la vista de su parálisis institucional y los magros resultados obtenidos desde su creación.

La Comisión anunció el pasado año una reformulación de la UpM, que tendría que trabajar como catalizador de Estados, instituciones financieras internacionales y sector privado hacia proyectos económicos concretos de importancia estratégica que generen empleo, innovación y crecimiento en la región. La UpM tiene todavía que activar su potencial para organizar una cooperación regional efectiva y orientada a resultados, es decir, un cambio que suponga una revitalización hacia un enfoque más pragmático basado en proyectos. Pero el tiempo corre en contra de la UpM, que acumula un importante capital negativo de escepticismo institucional y ciudadano.

Con la UpM y los instrumentos referidos para una cooperación amplia en el marco de la PEV meridional, el objetivo sería, en fin, articular una **“asociación para la democracia y la prosperidad compartida”** basada en progresos concretos en democracia, derechos humanos, justicia social, buena gobernanza y Estado de Derecho.

Muy destacable es la existencia en el Parlamento Europeo de una activa y estructurada delegación en la AP-UpM, cuya próxima reunión tendrá lugar en Estrasburgo en enero de 2013, así como la renovación del mandato del Representante Especial que la UE nombró en 2011 para el Mediterráneo meridional.

<sup>3</sup> Los Estados mediterráneos participantes en esa asociación son: Argelia, Egipto, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez, Albania, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Siria, Turquía y Libia, en calidad de observador.

## La Política Europea de Vecindad hacia los países del Este

La PEV nació en los momentos de la gran ampliación de la UE en 2004 y surgió, en ese momento, para ofrecer una respuesta a los nuevos países vecinos del Este que esta ampliación comportaba. Las ampliaciones posteriores de la UE y la extensión de la PEV a la vertiente meridional la han modificado, pero en 2012 aún se ha aplicado a Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania.

A lo largo del año 2012, la Política Europea de Vecindad ha gozado de cierto dinamismo. Entre otros aspectos, mencionar la nueva publicación conjunta de la Comisión Europea y la Alta Representante titulada "Diseño de una nueva política de Vecindad", donde se recoge y refuerza la nueva dinámica "más por más" iniciada un año antes con la anterior Comunicación titulada "Una nueva respuesta a una vecindad cambiante" de 25 de mayo de 2011. Esta última surgió conforme a los acontecimientos de la denominada Primavera Árabe. Sin embargo, en la práctica y a lo largo de 2012 está alcanzando mejores resultados en la región oriental, dado que el incremento de diferenciación conforme a la aproximación del *acquis communautaire* responde mejor a los esfuerzos de países como Moldavia, al tiempo que éstos son reforzados por el incremento de sus relaciones económicas, políticas y sociales con la UE.

Concerniente a la región oriental, cabe subrayar la evaluación llevada a cabo a través de los denominados Informes de progresos relativos al año 2011 sobre estos países, es decir, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia y Ucrania, a excepción de Bielorrusia (el sistema dictatorial liderado por Lukashenko impide su plena participación en la PEV), así como los avances de la Asociación Oriental, entre los cua-

les destaca el nuevo programa de cooperación e integración EaPIC (Eastern Partnership Integration and Cooperation). Todo ello contó con la aprobación del Consejo.

La evolución durante 2012 de la Asociación Oriental es la siguiente:

**Moldavia.** A nivel individual, destacar, en primer lugar, los avances de Moldavia en el marco de la vecindad y su aproximación hacia el *acquis communautaire*, siendo el socio que mayores pasos está alcanzando en relación a este objetivo. Por su parte, la UE ha aumentado la ayuda financiera en 94 millones de euros dentro del denominado Programa de Acción 2012, mientras que continúan las negociaciones sobre *deep and comprehensive free trade areas* (DCFTA). No obstante, aún se requieren mayores esfuerzos, siendo de gran preocupación la creciente intolerancia hacia ciertas minorías, en especial contra los homosexuales y transexuales, tal y como ha expresado la Delegación Europea en Chisinau.

**Ucrania.** Preocupan ciertos retrocesos que impiden una mayor integración y profundización en sus relaciones con la UE. Entre los últimos acontecimientos, subrayar la sentencia arbitraria del antiguo Ministro del Interior Y. Lutsenko, así como la preocupante situación de Yulia Tymoshenko en prisión, antiguo Primer Ministro. Además, cabe señalar las irregularidades llevadas a cabo en las elecciones parlamentarias celebradas a finales de octubre de 2012, tales como la falta de recuento de la totalidad de los votos o la carencia de transparencia en la financiación de partidos, lo que ha suscitado fuertes críticas en el seno de la UE.

**Bielorrusia.** Mantiene ciertas tensiones con Bruselas como consecuencia de las continuas violaciones de los derechos y libertades fundamentales llevadas a cabo por el régimen de Lukashenko. En los últimos meses, las relaciones

entre Bruselas y Minsk han sido aún más tensas, fruto de las irregularidades y la represión ejercida contra la oposición en las elecciones celebradas en septiembre de 2013. La respuesta europea fue la aprobación por parte del Consejo de la ampliación de las medidas restrictivas ya vigentes contra el Gobierno de Lukasenko hasta el 31 de octubre de 2013.

En relación al Caucaso Sur:

**Georgia.** Donde se ha llevado a cabo de forma muy satisfactoria la celebración de elecciones transparentes y abiertas, así como el posterior relevo de Gobierno (liderado en la actualidad por Bidzina Ivanishvili, uno de los hombres más ricos de Georgia) de forma pacífica. En este sentido, subrayar cómo se ha respetado y facilitado el buen funcionamiento del sistema democrático, siendo un avance muy significativo respecto a su aproximación hacia los estándares europeos. De igual modo, subrayar cómo este cambio presenta nuevas perspectivas hacia la necesaria normalización de las relaciones con Rusia, una cuestión clave para el Estado georgiano. Asimismo, destaca la ampliación de la European Union Monitoring Mission (septiembre de 2014) con un presupuesto de 20.9 millones de euros y las negociaciones sobre las futuras DCFTA.

**Armenia.** Señalar cómo las relaciones con Armenia se han intensificado en este último año. Entre otros aspectos, mencionar el inicio de las negociaciones sobre liberalización de mercados y los avances para la constitución de una nueva asociación.

**Azerbaián.** Por lo que respecta a su vecino Azerbaián, se vuelven a constatar ciertas prácticas que contradicen los valores europeos, con medidas tales como la detención del informador I. Abbasov. No obstante, también destacan otras acciones tales como la liberación de prisioneros políticos, que ha sido acogida con gran satisfacción por parte de Bruselas. Por otro lado,

los últimos incidentes armados entre Armenia y Azerbaián relativos a la disputa sobre la región del Nagorno-Karabaj ha suscitado la preocupación de la Alta Representante, quien llamó a las partes a respetar el alto el fuego y buscar una solución pacífica en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

### ***Democracia y derechos humanos***

En este terreno, en primer lugar, se han tomado varias medidas políticas, como la creación de un Grupo Consultivo de Alto Nivel para la UE en la República de Armenia y la creación de un grupo similar en Moldavia. También en esa línea ha ido la recomendación a la Alta Representante Europea para la Política Exterior y de Seguridad y a la Comisión para que se ofrezca asistencia en la materia a todos los países de la Asociación Oriental.

Paralelamente, se ha buscado actuar con las sociedades civiles. Así, se incluyó en los presupuestos la asignación de 22 millones de euros para la construcción de una asociación con la sociedad civil para promover el cambio y la democratización, y se abogó por la complementariedad de este mecanismo en creación con el ya existente IEDDH<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista político, 2012 ha estado marcado por los diferentes procesos electorales que han tenido lugar en estos países. El pasado 1 de octubre tuvieron lugar las elecciones en Georgia. Desde abril de 2012 Georgia pidió observadores internacionales para garantizar la transparencia de las elecciones y la asistencia del Consejo y el Parlamento Europeo. También se solicitó a la UE que coordinase la

<sup>4</sup> PE (2011) pág. 4, 14.12.2011.

presencia y el trabajo de los medios de comunicación. La UE, junto con el PNUD, financió y organizó en buena medida lo anterior. También hubo elecciones en Ucrania el 28 de octubre, supervisadas por unos 700 observadores de la OSCE para la vigilancia del proceso sobre el que planeó en todo momento el caso Timoshenko.

### ***Economía y prosperidad***

La UE ha mantenido una serie de fondos destinados a fomentar el desarrollo y los lazos económicos entre ambas partes. Una de las medidas más conocidas es el plan de acción denominado *cross border action*, que consiste en diferentes políticas y modelos de acción para implementar medidas; entre ellas, promover el desarrollo económico y social en diferentes áreas, hacer frente a una serie de desafíos comunes y potenciar el denominado *people to people cooperation*.

En términos de financiación, se ha establecido un presupuesto para este proyecto (con un total de 13 programas) de 950 millones de euros para el periodo 2007-2013. Este proyecto también ha obtenido financiación del Fondo de Desarrollo Regional Europeo.

En cuanto al mercado, encontramos acuerdos de asociación enmarcados dentro de la DCFTA y las negociaciones dentro del marco AA (*association agreements*). Estas negociaciones empezaron a realizarse primeramente con Ucrania y han seguido con Georgia y Moldavia desde principios de 2012. El objetivo de la DCFTA es fomentar el comercio mutuo mediante el levantamiento de las barreras comerciales, así como mediante introducción de normas de la UE en terceros países.

El año 2012 también ha visto el desarrollo de las denominadas *flagship initiatives* consistentes

en la gestión integrada de las fronteras; proyectos dirigidos a pequeñas y medianas empresas; mercados eléctricos regionales, eficiencia energética y fuentes de energía renovable; prevención, preparación y respuesta a los desastres naturales provocados por el hombre; y gobernanza a nivel medioambiental.

### ***Sociedad civil***

En este campo, la UE ha desplegado una gran variedad de instrumentos, enmarcados en diferentes áreas. Los temas más relevantes en los que se ha incidido han sido:

- Movilidad territorial (*visa code*)<sup>5</sup>: la liberalización de los visados y las trabas aduaneras intenta facilitar la movilidad de sus ciudadanos por el territorio de la UE y los países dentro de la PEV. En este apartado se encuadran varias acciones; en primer lugar, la asistencia que está dando la UE para ayudar a los diferentes países de la vecindad Este para ejecutar los planes de acción y liberalización de los visados y poder posteriormente alcanzar acuerdos con mayor facilidad. Es significativa, en esa línea, la ayuda que se está prestando en concreto a Ucrania y a la República de Moldavia.
- Cooperación sobre justicia, libertad y seguridad. Euronest, fórum parlamentario que promueve la integración entre la UE y los países de la vecindad Este ha tenido su segunda Sesión Ordinaria el 3-4 de abril de 2012 en Bakú, con resoluciones sobre los retos para el futuro de la democracia, los acuerdos comerciales entre la UE y los socios de Europa y la asistencia de la UE en este campo, la seguridad

<sup>5</sup> COM (2011) pag. 12, 25.5.2011.

energética y la energía renovable, el fortalecimiento de la sociedad civil y la situación de Yulia Tymoshenko.

## Mirando hacia 2013

La nueva PEV lanzada en 2012 es un conjunto de estrategias y líneas políticas sin necesariamente una coherencia global que deben aplicarse a los 16 países que flanquean la UE por el Este y por el Sur, incluyendo algunos de Oriente Medio.

En el momento en el que estallan las primaveras árabes, la PEV era lo suficientemente antigua como para encontrarse precisamente en fase de actualización. De hecho, ese movimiento puso de relieve las limitaciones de la PEV para conseguir que la UE se movilizase de manera significativa y decisiva en su vecindad, subrayando la urgencia de rediseñar esta política.

Sin embargo, el principal esfuerzo de renovación ha estado muy centrado en un incremento presupuestario de la PEV 2011-2013 (añadiendo algo más de 1.000 millones de euros, hasta alcanzar los 6.900 millones de euros para ese periodo) y no tanto en su replanteamiento.

No se ha hecho, por ejemplo, un esfuerzo similar para adecuar la PEV a un enfoque global que fomentase la cooperación interregional y, en realidad, cada uno de los países sigue siendo considerado individualmente.

Igualmente, la PEV continúa estando esencialmente centrada en respuestas económicas y muy limitadamente en respuestas diplomáticas o de seguridad.

Además, al ser una política netamente gestionada por la Comisión, se produce un cierto ensimismamiento en torno a la relación bilateral entre Bruselas y cada uno de los miembros de esta política, sin buscarse sinergias imprescindibles

con actores que cada vez más se proyectan sobre ambas regiones, como Turquía o EE. UU.

Por último, en 2012, la respuesta que la PEV quería ofrecer, sobre todo a los países vecinos del Sur, se basaba en la existencia de un avance democrático significativo y real de los mismos, lo cual se ha dado parcialmente según cada país.

A esta dificultad se han añadido que las “tres M” –dinero (*Money*), mercados (*Market*) y movilidad (*Mobility*)– que resumían las tres grandes líneas de acción de la UE para dar respuesta a las primaveras árabes se han visto extremadamente limitadas por la agudización de la crisis a lo largo de este año.

La reducción de los presupuestos y el repliegue nacional de la política de muchos Estados de la UE han impedido que esos tres ejes cumplan las expectativas que de ellos se esperaban.

Así que la PEV –a pesar de su reformulación– llega a 2013 lastrada por las mismas dificultades sin perspectiva de mejora a corto plazo.

Se sigue, por tanto, a la espera de una actualización de la PEV europea a las nuevas realidades de sus vecinos, especialmente en el flanco sur.

En todo caso, parece evidente que, de cara a fortalecer la PEV, sería necesario insistir en las siguientes **recomendaciones para 2013**:

1. Mantener o incrementar el esfuerzo presupuestario a corto y largo plazo, incluyendo el Marco Financiero Plurianual 2014-2020.
2. Insistir en la aplicación práctica de las grandes ideas de la PEV: democracia integral y áreas comprensivas de libre comercio.
3. Pasar de las palabras a los hechos en las tres M: dinero, mercado y movilidad.
4. Seguir situando como esencial la promoción de la sociedad civil.
5. Fortalecer el reconocimiento de la dimensión parlamentaria.

6. Aumentar la transparencia y la información sobre el diálogo, los acuerdos y los programas puestos en marcha a través de la PEV.
7. Diferenciar entre Sur y Este sin buscar una uniformidad que no se correspondería con realidades diversas.
8. Activar de una vez por todas la UpM.
9. Potenciar los proyectos de carácter regional sin abandonarlos a favor de los Planes de Acción bilaterales.
10. Coordinar actuaciones con socios como EE. UU. en el ámbito geográfico de la PEV.



# Recomendaciones



# Recomendaciones

## Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas

Como culminación de este Informe 2012, queremos ofrecer una serie de recomendaciones generales, que han sido debatidas por el Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas<sup>1</sup>.

Las recomendaciones intentan ser sintéticas y claras en sus objetivos, y están estructuradas en torno a las grandes prioridades políticas que la Unión Europea (UE) tiene que abordar, a nuestro juicio, a partir de 2013: la salida de la crisis, la integración económica, el modelo social europeo, la UE como actor global, la profundización en la participación ciudadana y la democracia, y la reforma (constitucional) de la arquitectura institucional, a través de una revisión de los Tratados.

El ritmo de obtención de tales objetivos vendrá condicionado por la coyuntura política y económica, el resultado de las elecciones europeas, la voluntad política de los Gobiernos y el impulso de los ciudadanos. Pero entendemos que se trata de transformaciones necesarias en el proyecto europeo, si se quiere que éste avance y se fortalezca.

### La salida de la crisis

1. La política económica de la Unión ha de girar nítidamente hacia el crecimiento y la creación de empleo, después del fracaso de la política de austeridad y recorte presupuestario a secas. En esta dirección, es

---

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

- urgente que, especialmente los países con mejores datos de equilibrio macroeconómico, adopten medidas de reactivación económica.
2. El saneamiento de las cuentas públicas de los Estados ha de hacerse compatible, cuantitativa y temporalmente, con el crecimiento sostenible y el Estado de Bienestar. Por lo tanto, las metas de reducción del déficit al 3% establecidas por el Consejo Europeo deben ser retrasadas a 2016.
  3. La financiación de la política de crecimiento no puede descansar ya en más endeudamiento neto, sino en el aumento de los impuestos progresivos a las rentas más altas, la imposición sobre las transacciones financieras (como impuesto europeo) y una acción más decidida del Banco Europeo de Inversiones. Para lo anterior, es también imprescindible el abaratamiento de las emisiones del mercado de deuda en la zona euro, mediante una política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) en esa dirección, así como la creación de eurobonos (utilizando, en su caso, fondos de redención o de mutualización parcial de la deuda soberana, al menos hasta el 60% del producto interior bruto).
  4. Un componente esencial de la política económica europea ha de ser el esfuerzo por el aumento de la competitividad, siguiendo las líneas marcadas por la Estrategia 2020, cuyos objetivos hay que resucitar, en especial la inversión en I+D+i y educación. La competitividad no puede identificarse con ajustes de plantilla, sino con innovación tecnológica y formación.
  5. El BCE debe incluir entre sus cometidos la exigencia a las entidades financieras del suministro de crédito suficiente a la economía y, particularmente, a las pequeñas y medianas empresas. A esos efectos, el BCE debería establecer una condicionalidad en su política de suministro de liquidez al sistema financiero.

### **La integración económica europea**

6. En 2013 hay que dar pasos definitivos para la unión bancaria, la unión fiscal y la unión económica, superando el deficiente diseño de la Unión Económica y Monetaria, que está hoy limitada a la posesión de una moneda común en 17 países.
7. La unión bancaria es un paso fundamental para la unión económica. Debe completarse lo antes posible, incluyendo un mecanismo de liquidación único, un fondo común de garantía de depósitos y la supervisión de todas las entidades bajo el control del BCE. Las actas de gobierno de esta institución deben ser públicas.

El BCE debe, a medio plazo, añadir a los objetivos de inflación y estabilidad financiera (ya previstos en los Tratados) los de reactivación económica y crecimiento, lo que requiere una reforma de sus Estatutos.

8. La Unión ha de utilizar la fortaleza que le da ser en su conjunto la primera economía del mundo para garantizar la supremacía del poder político sobre los poderes financieros, de los cuales ha surgido la crisis económica. Para ello, deberá promover y coordinar la prohibición total a sus Estados miembros y empresas de operar con paraísos fiscales e, igualmente, el control de los movimientos especulativos por parte de los fondos de alto riesgo o cualesquiera instrumentos de ingeniería financiera, en los mercados financieros o de deuda soberana de los Estados miembros.
9. La unión fiscal no puede limitarse a un simple control y supervisión *ex ante* de los presupuestos nacionales, sino avanzar decididamente en la armonización tributaria (en particular, del impuesto de sociedades y de rendimiento del capital) para evitar el *dumping* fiscal.
10. La Unión necesita un Tesoro europeo y un Ministro de Economía que forme parte de la Comisión, con rango de Vicepresidente.
11. El Presupuesto comunitario ha de basarse progresivamente en impuestos europeos y debe posibilitar que se puedan cumplir las funciones que a la UE le atribuyen los Tratados, teniendo como prioridad inmediata volver a la convergencia real de las economías europeas, y al crecimiento y la creación de empleo.

El montante del Presupuesto es actualmente muy inferior al que sería necesario para cumplir estos objetivos. Por esa razón, en la Unión Económica y Monetaria debería crearse un instrumento fiscal para la política de convergencia real y de cohesión. Ese instrumento fiscal estaría financiado, al menos, con el Impuesto de Transacciones Financieras.

### **El modelo social europeo: el Pacto Europeo de Estabilidad Social**

12. La Unión debe impulsar un Nuevo Contrato Social Europeo, con los ejes siguientes:
  - Aprobación de un auténtico Plan de choque europeo para promover el crecimiento y el empleo, con especial énfasis en los jóvenes, financiado con deuda mutualizada y créditos del Banco Europeo de Inversiones.
  - Una política salarial europea que refleje los aumentos de productividad, y un salario mínimo europeo.

- Sistemas de garantía social que aseguren un alto nivel de protección en la política de pensiones, sanitaria, familiar y de desempleo. Debería considerarse la puesta en marcha de un seguro de desempleo europeo para los países de la zona euro, que complemente los subsidios nacionales.
- Garantías para fortalecer la negociación colectiva y la coparticipación de los trabajadores en el ámbito empresarial.
- Reforma de los Tratados para incluir una cláusula de progreso social que garantice en la Unión los derechos sociales básicos y el modelo social europeo.

### **La política exterior, y de seguridad y defensa**

13. La UE sigue lastrada en su política exterior por la dificultad de alcanzar consensos, por lo que, en 2013, hay que hacer un esfuerzo especial por alcanzar posiciones comunes, formalizadas, en aquello en que hay mayor acuerdo: Irán, Siria, Sahel, cambio climático o lucha contra el terrorismo.
14. La UE deberá fortalecer su política de Cooperación al Desarrollo sobre la base de los siguientes criterios generales:
  - Europeizar al máximo los recursos (*pooling and sharing*) con el fin de lograr sinergias y mayor eficacia.
  - Incidir especialmente en la ayuda técnica, con el fin de cooperar en la creación de instituciones sólidas, servicios sociales adecuados e infraestructuras, bases del desarrollo.
  - Establecer prioridades geográficas y temáticas con el fin de evitar la dispersión.
15. En un momento crucial de transformación, la UE debe reforzar su cooperación con la vecindad sur mediterránea con más apoyo político, más recursos, más presencia y capacitación técnica.
16. Se ha de aplicar a lo largo de 2013 el marco estratégico en materia de derechos humanos y democracia y el plan de acción, consecuencia de la iniciativa adoptada por la Alta Representante y la Comisión Europea, de manera que no se quede en papel mojado.
17. La Unión ha de acelerar en 2013 la actualización de la Estrategia Europea de Seguridad. Debe activar la cooperación estructurada permanente en materia de política de defensa común, establecida en el artículo 42.6 del Tratado de la UE, con objeto de reforzar las capacidades compartidas de la Unión –especialmente ante las nuevas demandas de seguridad y defensa– incluyendo fuerzas conjuntas de intervención inmediata.

18. Para recuperar sus aspiraciones a actor global, la UE debe reforzar su poder normativo, dando forma a la gobernanza global en el ámbito de los derechos humanos, la erradicación de la pena de muerte y la democracia.
19. Los miembros del Eurogrupo deben impulsar un proceso para constituir una “silla del euro” en el Comité Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional.
20. Los países europeos representados en el G-20 tendrían que aprovechar el momento de relativa recuperación de la confianza de los mercados en el euro para impulsar la agenda del crecimiento en la Cumbre del G-20 de San Petersburgo (Rusia) de septiembre de 2013, así como reflejar en la agenda del G-20 su compromiso con la recuperación de la economía global, haciendo valer en el “Accountability Report” sus avances en materia de deuda, déficit, saneamiento financiero y supervisión bancaria, mercados laborales o competitividad.
21. La UE debe aprovechar el momento actual para trabajar conjuntamente con la Administración Obama en política exterior y de seguridad, así como en la salida de la crisis. En este sentido, la UE y EE. UU. deberían avanzar firmemente en un acuerdo de libre comercio y de regulación del mercado trasatlántico.

### **Profundización democrática**

22. Se trata de conseguir que, en la EU, se equilibre el poder de los Estados con el poder de los ciudadanos. Para ello, hay que sacarle partido a todos los instrumentos que aporta el nuevo Tratado de Lisboa, entre ellos los de democracia participativa, recogido en el artículo 11 del Tratado de la UE, y la Carta de Derechos Fundamentales. Con ello, conseguiremos hacer realidad el fundamento de federalismo intergubernamental que aporta el Tratado de Lisboa al establecer, de una forma implícita, que la Unión nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común: la Unión Europea.
23. Las elecciones europeas de 2014 deben politizarse, con objeto de que queden claras las alternativas a las que la ciudadanía puede votar, diferenciándose las opciones y, por lo tanto, también los candidatos. Para ello, cada partido político europeo debe anunciar quién será el Presidente de la Comisión en caso de ganar las elecciones y tener mayoría en el Parlamento Europeo.

24. Es necesario reforzar el ejercicio de la ciudadanía europea. Para ello se recomienda a la sociedad civil que utilice el derecho de democracia participativa, que reconoce la posibilidad de iniciativa legislativa popular, a través de un número de firmas en un determinado número de Estados. Precisamente, en 2013 la UE celebra el Año de la Ciudadanía Europea.
25. La UE tiene que liderar la conquista de nuevos derechos de participación de unos ciudadanos y ciudadanas que, en buena medida ante la crisis devastadora que sufren, reclaman su presencia en la escena política y su relación directa con sus representantes elegidos democráticamente. Todo ello apoyándose en las posibilidades que ya ofrecen las tecnologías de la información. Las consultas periódicas a los ciudadanos europeos, el acceso gratuito a Internet, el control de las decisiones de los grandes poderes privados, los derechos de los consumidores, etc., son algunos ejemplos de los que la Unión debe abordar con urgencia.
26. Modificación del marco financiero plurianual para hacerlo coincidir en tiempo y duración con las elecciones al Parlamento Europeo, de forma que los ciudadanos puedan votar ofertas electorales que incluyan el reparto de los fondos europeos.
27. Es imprescindible enfrentarse a la creciente influencia política en algunos Estados miembros de movimientos de extrema derecha, xenófobos y populistas, que amenazan la cohesión interna y la pervivencia de los valores comunes, mediante la creación de un ambicioso programa de promoción de estos valores, especialmente de la libertad, la democracia y el respeto a los derechos humanos, así como de la solidaridad intracomunitaria, a través de la difusión en medios de comunicación, iniciativas para la enseñanza en las escuelas, y el fomento del intercambio cultural y social.

### **Un proceso constituyente europeo para consolidar una Europa federal**

28. Las fuerzas políticas europeas tienen por delante un desafío inmediato: las elecciones al Parlamento Europeo en 2014. El año 2013, pues, será el de la preparación de los programas de lo que querríamos que fueran auténticos partidos políticos de ámbito continental, y no meras coordinadoras de partidos.  
Además de lo señalado en las recomendaciones anteriores, estos programas deberían incluir el lanzamiento de un proceso constituyente de

reforma de los Tratados hacia la **Unión Política**, para configurar una nueva arquitectura institucional con, al menos, los siguientes puntos:

- Elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo, después de cada elección. Posibilidad de moción de censura constructiva por el Parlamento Europeo sobre el Presidente de la Comisión.
- Elección de los Comisarios por el Parlamento Europeo, a propuesta del Presidente de la Comisión, y reforzamiento del control parlamentario sobre ésta.
- Otorgamiento al Parlamento Europeo de capacidad de iniciativa legislativa plena, y fortalecimiento del control parlamentario sobre la Política Económica de la Unión y sobre la Política Exterior y de Seguridad Común.
- Mantenimiento de la capacidad colegisladora del Consejo, como una segunda cámara federal.
- Nombramiento del Presidente del BCE por el Consejo Europeo y ratificación por el Parlamento Europeo.
- Refuerzo del Comité de las Regiones.

29. El objetivo es convocar una Convención europea después de las elecciones de 2014 y una vez que se haya conseguido una cierta recuperación económica, con objeto de avanzar hacia la Europa federal.

Además de la reforma institucional, que hemos señalado, la Convención debería tratar:

- Los derechos fundamentales y el desarrollo de la ciudadanía de la Unión.
- Las bases constitucionales de la sociedad del bienestar europeo.
- Las bases sobre la delimitación de competencias exclusivas de la Unión y de los Estados.

Debe establecerse, para el futuro, que el procedimiento de revisión de los Tratados, en materias relevantes, sea el siguiente: a) convención; b) aprobación por mayoría cualificada del Parlamento Europeo; c) aprobación por mayoría supercualificada del Consejo Europeo, y d) referéndum a nivel europeo. La abolición de la regla de la unanimidad para cualquier avance en la Unión, salvo para el ingreso de nuevos miembros, es requisito indispensable para evitar el bloqueo institucional y la parálisis europea ante situaciones de crisis.

30. Deberá convocarse un referéndum europeo para aprobar los resultados de la Convención. Para ello es imprescindible previamente reformar la Ley Electoral Europea y hacerla más uniforme.



# Apéndice biográfico

**José Manuel Albares.** Diplomático, actualmente es Subdirector General de África Subsahariana en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Anteriormente, ha sido Cónsul de España en Colombia y ha estado destinado en la Representación Permanente de España ante la OCDE en París, organización en la que fue elegido Vicepresidente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). También ha desempeñado el puesto de Jefe del Departamento de Cooperación con África Subsahariana en la AECID. Ha publicado varios estudios sobre política exterior y cooperación al desarrollo, así como numerosos artículos en prensa sobre los mismos temas. Ha sido profesor invitado en varias universidades españolas, norteamericanas y en el Instituto de Estudios Políticos (Sciences-Po) de París. Es Licenciado en Derecho y Diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto.

**Francisco Aldecoa.** Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid (2000) y anteriormente en la Universidad del País Vasco (1990). Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Comisión Europea desde 1994. Doctor Honoris Causa por la Universidad de Bucarest en 2009. Discípulo del profesor Antonio Truyol y Serra, conocido teórico-académico del proceso de construcción europea. Ha sido Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Ma-

drid desde mayo de 2002 hasta mayo de 2010. Ha ocupado también la Presidencia de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales desde 2005 hasta 2009. Actualmente, es Director del Centro de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid.

**Niels Annen.** Analista en política exterior para la Friedrich-Ebert-Stiftung. Ha sido diputado en el Parlamento alemán y actualmente es miembro de la ejecutiva del SPD. Antes de su paso por el Parlamento alemán, fue presidente de la Juventudes del SPD. Niels Annen es licenciado de la Humboldt-Universität zu Berlin en Historia y Español, y MIPP de la Johns Hopkins School of Advanced International Studies de Washington DC.

**Enrique Ayala.** General de Brigada del Ejército en Reserva. Diplomado en Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Internacionales. Fue agregado militar en la Embajada de España en Alemania y Jefe de Estado Mayor del Cuerpo de Ejército Europeo. Analista de política internacional, especializado en la Unión Europea, ha escrito durante los últimos siete años una sección fija titulada "Carta de Europa" en la revista *Política Exterior*. Forma parte del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.

**Ángel Bergés.** Licenciado en Empresariales por la Universidad Autónoma de Barcelona y Doctor en Finanzas en la Universidad de Indiana, Purdue (EE. UU.). Es Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado 12 libros y más de 100 artículos en revistas nacionales y extranjeras, sobre diferentes aspectos de los mercados financieros. Ha sido el primer español Presidente de la European Finance Association. Es Consejero Delegado y socio fundador de AFI (Analistas Financieros Internacionales) y miembro, en representación de España, del Grupo Consultivo (*stakeholders group*) de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA). También ha sido miembro del Comité Técnico del índice IBEX, desde su constitución en 1990 hasta 1997.

**Klaus Busch.** Nacido en 1945, es profesor emérito de Estudios Europeos. Entre 1999 y 2004 ha sido Vicepresidente de la Universidad de Osnabrück. Sus temas principales de investigación son los problemas económicos y monetarios de la integración europea y la política social y salarial de la UE. Ha desarrollado una estrategia especial para la política social europea: el modelo de corredor. Recientemente, Klaus Busch ha ejercido como asesor político para varios sindicatos en la UE, especialmente Ver.di, el sindicato alemán de servicios.

**Carlos Carnero.** Director Gerente de la Fundación Alternativas. Ha sido eurodiputado, embajador de España en misión especial para proyectos en el marco de la integración europea y Vicepresidente del Partido Socialista Europeo. Fue miembro de la Convención que elaboró la Constitución Europea. Ha escrito en colaboración varios libros: *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, *Manual de Instrucciones de la Constitución Euro-*

*pea, Europa en la encrucijada y La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior.* Diplomado Universitario en Turismo, es profesor invitado en el Máster en UE del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo y ha dirigido diversos cursos de verano sobre la UE en la Universidad Complutense. Por su labor europea y de política exterior ha recibido las Órdenes del Mérito Constitucional y del Mérito Civil de España.

**Carlos Closa.** Profesor de Investigación del CSIC, Doctor (Ph. D.) en Ciencia Política por la University of Hull (Reino Unido) y Máster en European Integration and Cooperation. Entre 2004 y 2008 fue Subdirector General de Estudios e Investigación del CEPC (Ministerio de la Presidencia ) y entre 2005 y 2009 fue miembro de la Comisión de Venecia para la Democracia a través del Derecho (Consejo de Europa) representando a España. Ha sido profesor titular en la Universidad de Zaragoza, profesor asociado de la Universidad Complutense, Profesor Visitante del Colegio de Europa (Brujas) y, desde 1999, Profesor en el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ha sido Visiting Fellow en el Minda de Gunzburg Centre de Harvard University y Jean Monnet Fellow y Salvador de Madariaga Fellow en el Instituto Universitario Europeo (IUE, Florencia). Actualmente es Emile Noël Fellow en la New York University (NYU) y Affiliated Scholar en el Global Governance Programme del IUE.

**Raúl Compés López.** Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universitat Politècnica de València (UPV, 1998). En la actualidad es profesor titular de universidad (2000), y Director del Máster en Dirección y Planificación del Comercio Exterior en la Empresa. Su actividad académica y profesional está centrada en las áreas de economía y política del sector agroalimentario –en particular

en las áreas de comercio internacional, organización y políticas públicas– desarrollo y logística. Es Vicepresidente de la Asociación Española de Economía Agraria. Ha trabajado en numerosos informes y estudios para instituciones públicas –Parlamento Europeo, Conselleria de Agricultura de la Generalitat Valenciana, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y MARM–. Es asesor de la Corporación Andina de Fomento.

**Manuel de la Rocha Vázquez.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster en Política Económica por la Universidad de Columbia (Nueva York). Ha trabajado en varias organizaciones internacionales, incluyendo la Comisión Europea, el Banco de Desarrollo Africano y el Banco Mundial. De 2000 a 2007 trabajó como consultor económico en el Departamento de Reducción de la Pobreza y Política Económica del Banco Mundial, los tres últimos años desde su oficina en Nairobi, Kenia. Entre 2007 y 2010 fue asesor del Director de Políticas de Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Ha llevado a cabo numerosas publicaciones sobre políticas de desarrollo y economía internacional. Actualmente, es coordinador del Panel de Economía Internacional y de África Subsahariana de la Fundación Alternativas.

**José M.<sup>a</sup> García Álvarez-Coque.** Doctor Ingeniero Agrónomo. Catedrático de Economía Aplicada. Ha sido asesor de instituciones europeas y de organismos internacionales como FAO, CIHEAM, IFPRI y OCDE. Ha participado en proyectos de investigación y cooperación en los países andinos, Centroamérica, Medio Oriente, Norte de África y Asia Oriental. Entre 2001 y 2007 fue Presidente de la Asociación Española de Economía Agraria. Es actualmente director

del Máster Universitario de Economía Agroalimentaria y del Medio Ambiente de la Universitat Politècnica de València, España.

**Miguel Ángel García Díaz.** Licenciado en económicas por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad es Director del Gabinete Económico Confederal de Comisiones Obreras y profesor colaborador de economía aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Forma parte del Consejo General del INSS y del SPEE. Tiene múltiples publicaciones y ha participado en distintas investigaciones sobre temas relacionados con la política monetaria y fiscal, tanto en el apartado tributario como en el de gasto público. Entre sus publicaciones destacan el informe anual sobre la situación de la economía española, los PGE que se elaboran de forma continuada desde 1993 y los análisis de los presupuestos de las comunidades autónomas y sobre el Sistema de Financiación Autonómico. También ha participado desde 1988 en distintos procesos de negociación con la Patronal y el Gobierno sobre temas laborales y de Seguridad Social, en especial, el sistema de pensiones.

**Björn Hacker.** Nacido en 1980, es investigador en economía y política social europea para la Friedrich-Ebert-Stiftung en Berlín y profesor visitante de la Hochschule Fulda-University of Applied Sciences. Es Máster en Asuntos Europeos del Institut d'Études Politiques de París (Sciences-Po) y Doctor en Ciencias políticas de la Universidad de Osnabrück. Sus temas principales de investigación son la gobernanza económica europea, la teoría de la integración europea y el estudio comparado de las políticas de Estado de Bienestar en Europa.

**Diego López Garrido.** Presidente del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas y miembro del Comité Científico de la

Foundation for European Progressive Studies (FEPS). Es diputado por Madrid, portavoz de Defensa del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados y miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN (Vicepresidente del Grupo Especial Mediterráneo y Medio Oriente y Vicepresidente del Subcomité de Relaciones Económicas Transatlánticas). Es miembro del Comité Federal del PSOE. Fue portavoz del Grupo Socialista en el Congreso (2006-2008). Ha sido Secretario de Estado para la Unión Europea desde abril de 2008 hasta diciembre de 2011, y coordinó la Presidencia Española de la UE de 2010. Perteneció a la Convención que elaboró el Tratado Constitucional Europeo, antecedente del vigente Tratado de Lisboa, en representación de las Cortes Generales (2002-2003). Catedrático de Derecho Constitucional y economista, es autor de diversos libros sobre Derechos Humanos, Economía, Política, Historia Contemporánea y Derecho Europeo. Es colaborador habitual del diario *El País*.

**Jordi Marsal.** Licenciado en Filosofía y Letras por la Universidad de Barcelona. Diplomado en Altos Estudios Militares por el CESEDEN. Fue profesor de Filosofía Antigua en la Universidad de Barcelona. Concejal del Ayuntamiento de Manresa (1979-1995). Diputado socialista por Barcelona en el Congreso de los Diputados (1982-2008). Formó parte de las Comisiones de Defensa, Asuntos Exteriores, Industria y Administraciones Públicas. Presidente de la Comisión de Peticiones. Presidente de la Delegación Española en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN. Fue asesor de la Ministra de Defensa (2005-2008). Actualmente es Adjunto Civil al Director del CESEDEN. Tiene diversas publicaciones sobre temas de seguridad y defensa y ha impartido conferencias en múltiples centros.

**Pedro Moraleda.** Licenciado en Derecho y en Ciencias Empresariales con más de 25 años de experiencia en el sector de la energía. Desde enero de 2009 hasta diciembre de 2012 ha sido Director General del Observatoire Méditerranéen de l'Energie (OME) con sede en París. Ha dirigido y colaborado en diversas publicaciones y estudios para instituciones internacionales sobre mercados y perspectivas energéticas, principalmente en temas de gas natural y gas natural licuado. Es miembro del Gas Advisory Council de la Comisión Europea y colaborador del Grupo de Energía del Real Instituto Elcano.

**Regino Moranchel.** Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Alcalá de Henares e Ingeniero de Telecomunicaciones por la Escuela de Ingenieros de dicha localidad. Ha desarrollado toda su carrera profesional en Indra. Comenzó como Jefe de Proyecto del área de sistemas de control de tráfico aéreo. En 1993 fue nombrado alto directivo de Indra, responsable de los negocios de automatización y control. En 1995 se hizo cargo de todos los negocios de tecnologías de la información y en 1999 asumió la dirección general de operaciones. En 2001 fue nombrado consejero delegado, cargo que ocupó hasta junio de 2011. En diciembre de 2010, y hasta finalizar su relación con la compañía en noviembre de 2012, fue designado Vicepresidente Ejecutivo.

**Emilio Ontiveros.** Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Economía de la Empresa (Universidad Autónoma de Madrid), de la que fue Vicerrector durante cuatro años. Fundador y Presidente de AFI (Analistas Financieros Internacionales) y miembro de los Consejos de Administración de varias empresas. Ha sido también *fellow* del Real Colegio Complutense, en la Universidad de Harvard, y *visiting scholar* en Wharton School (Universidad de

Pennsylvania). Pertenece a los Consejos de Redacción de varias publicaciones científicas y profesionales y es Director de la Revista *Economistas* desde su fundación hasta diciembre de 2011. Autor de numerosos artículos en revistas especializadas y de varios libros. Sus últimos libros son: *Global Turning Points. Understanding the Challenges for Business in the 21st Century* (con Mauro Guillén), *Una nueva época. Los grandes retos del siglo XXI* (también con Mauro Guillén) y *El Rescate* (con Ignacio Escolar).

**Vicente Palacio.** Doctor por la Universidad Complutense de Madrid y Director adjunto del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. Ha dirigido y coordinado Informes para el grupo Socialista del Congreso, el Gabinete de Presidencia del Gobierno español y el Ministerio de Exteriores y de Cooperación. Ha sido profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad de Siracusa (EE. UU.), y *visiting fellow* y *visiting researcher* en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard (EE. UU.). Es autor del libro *Sueños de Obama: EE. UU. y la primacía global* (en preparación) así como de decenas de análisis y artículos en medios especializados sobre política exterior española y de la UE, relaciones transatlánticas, y relaciones UE-América Latina. Colabora habitualmente con el diario *El País* y el canal de noticias CNN en español.

**Teresa Ribera.** Directora General de desarrollo estratégico y nuevos mercados en Isofotón, empresa pionera en energía solar. Ha sido Secretaria de Estado de Cambio Climático entre 2008 y 2011, responsable de políticas ambientales y de cambio climático, así como de la Agencia Estatal de Meteorología. Con anterioridad, fue Directora General de la oficina española de cambio climático entre 2004 y 2008 y de

sempañó distintas responsabilidades técnicas en los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente entre 1996 y 2004. Es licenciada en Derecho, diplomada en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales, pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y ha sido profesora asociada de Derecho Público en la Universidad Autónoma de Madrid. Ha participado en numerosas conferencias y publicaciones sobre cambio climático, energía, gobernanza global y políticas europeas.

**Domènec Ruiz Devesa.** Socio director de Gubernia Consulting, S.L. y especialista en política económica europea y sistema monetario internacional. Es licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III, en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED, y Máster en Relaciones Internacionales por la Johns Hopkins University, con especialidad en estudios europeos. Ha sido consultor de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o la Unión por el Mediterráneo, así como de consultoras internacionales como Oxford Policy Management y Family Health International, y de *think tanks* como la Fundación Alternativas, donde es miembro del panel de Economía Internacional, y la Fundación Sistema, donde es miembro del consejo de redacción de la revista *Temas para el Debate*. En 2011 trabajó como asesor del Ministro de la Presidencia.

**Nicolás Sartorius.** Abogado y periodista de profesión, es Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación Alternativas y Director de su Observatorio de Política Exterior Española (OPEX). Pasó varios años en la cárcel durante la dictadura franquista por su actividad política y sindical. Fue cofundador de las Comisiones Obreras y diputado por el Partido Comunista Español e Izquierda

Unida durante varias legislaturas hasta 1993. Participó en las negociaciones sociales y políticas durante la Transición. Desde entonces se dedica a escribir. Colabora en periódicos como *El País*. Es autor de varios ensayos como *El resurgir del movimiento obrero*, *El sindicalismo de nuevo tipo*, *Un nuevo proyecto político*, *Carta a un escéptico sobre los partidos políticos*, *La memoria insumisa: sobre la dictadura de Franco*, *El Final de la Dictadura: la conquista de la libertad en*

*España y el trabajo colectivo* *Una nueva Globalización: propuestas para el debate*.

**Lothar Witte.** Director de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Madrid. Anteriormente, fue delegado de la FES en Túnez. Ha trabajado como analista político en la FES en Bonn y como asesor autónomo en política de desarrollo. Es Máster en Sociología (Universidad de Berlín) y M.A. en Economía (Vanderbilt University, Nashville/Tn.).

# Acrónimos

- ACP:** África, Caribe y Pacífico.
- AED:** Agencia Europea de Defensa.
- AFISMA Mali:** Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano.
- AR:** Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- BCE:** Banco Central Europeo.
- BEI:** Banco Europeo de Inversiones.
- Burden Sharing:** esquema de reparto de pérdidas en los procesos de reestructuración o resolución de entidades financieras.
- CEDEAO:** Comunidad Económica de Estados de África Occidental.
- CIUS:** Comité Europeo de Usuarios de Azúcar.
- CMNUCC:** Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio climático.
- COMAGRI:** Comité de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo.
- COPS:** Comité Político y de Seguridad.
- EUISS:** Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea.
- EUNAVFOR:** Fuerza Naval de la Unión Europea.
- EUROFOR:** Fuerza Operativa Rápida Europea.
- EUROMARFOR:** Fuerza Marítima Europea.
- Eurosistema:** Banco Central Europeo más los bancos centrales de los países integrantes de la Unión Monetaria.
- EUTM Mali:** Misión de Entrenamiento de la Unión Europea en Malí.
- FED:** Reserva Federal Americana.
- FEFF:** Fondo Europeo de Estabilidad Financiera.
- FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- FRQB:** Fondo de reestructuración Ordenada Bancaria.
- IED:** Artefacto explosivo improvisado.
- ICTSD:** Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible.
- ISTAR:** Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Blancos y Reconocimiento.
- JEMAD:** Jefe de Estado Mayor de la Defensa.
- LTRO:** Operaciones de refinanciación a largo plazo.
- MAC:** Método Abierto de Coordinación.
- MEDE:** Mecanismo Europeo de Estabilidad.
- MENA:** Oriente Medio y Norte de África.
- MFP:** Marco Financiero Plurianual.
- MOU:** Memorandum de entendimiento.
- MSE:** Modelo Social Europeo.
- OACI:** Organización de Aviación Civil Internacional.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OMC:** Organización Mundial de Comercio.
- OGPE:** Orientaciones Generales de las Políticas Económicas.
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- PAC:** Política Agrícola Común.
- PDE:** Procedimiento de déficit excesivo.
- PDM:** Procedimiento de desequilibrio macroeconómico.
- PEC:** Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- PESC:** Política Exterior y de Seguridad Común.
- PESD:** Política Europea de Seguridad y Defensa.
- PIB:** Producto interior bruto.
- PMA:** Programa Mundial de Alimentos.
- SEAE:** Servicio Europeo de Acción Exterior.
- SAREB:** Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria.
- SATCOM:** Comunicaciones vía satélite.
- UE:** Unión Europea.
- UEM:** Unión Económica y Monetaria.
- UNIFIL:** Fuerza de Naciones Unidas para el Líbano.





Las cifras desnudas de la Unión Europea al final de 2012 son demoledoras. Un altísimo nivel de desempleo (10,8% sobre población activa), una nueva recesión (0,3% del PIB) y un aumento de la deuda pública (hasta un 85%). Estas cifras son peores en la zona euro y mucho peores en países como España, Italia o Portugal. Y todo ello en un contexto internacional de cierta fragilidad, pero con una coyuntura bastante mejor. No podemos echarle la culpa.

La deducción que hay que extraer es que la política unidimensional de austeridad y de fuertes recortes de gastos en el Estado de Bienestar decretada por la Unión Europea, al precio de evitar cualquier medida de estímulo, ha sido un fracaso en toda regla. No hay en el horizonte signos que animen a pensar que la continuidad de esa política vaya a crear una situación más favorable, porque, en gran medida, esa política está en el fondo de cifras tan negativas.