

INTERVENTO DEL PRESIDENTE NAPOLITANO, ALLA CERIMONIA DI INAUGURAZIONE DELL' ANNO ACCADEMICO 2011-2012 DEL COLLÈGE D'EUROPE DI BRUGES

Según la Constitución italiana, el Presidente de la República es “il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale” (art. 87). Giorgio Napolitano, interpretando el espíritu de la Carta constitucional, en particular modo aquél que emerge de su artículo 11, nunca dudó en pronunciarse a favor de la compatibilidad y, aun mas, convergencia entre unidad de Italia y unidad de Europa, dejando de lado todo discurso formalista de soberanía absoluta.

En su larga trayectoria al servicio de la integración europea, se destacan, en los años ochenta, su participación en la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados italiana y su elección como miembro del Parlamento Europeo (1989-1992). Re-elegido en 1999, fue hasta 2004 presidente de la Comisión para los Asuntos Constitucionales en la etapa crucial del desarrollo institucional de la Unión Europea que va del Tratado de Niza al Tratado que establece una Constitución para Europa. Entre 1995 y 2006 se desempeñó también como presidente del Consiglio italiano del Movimento Europeo. Fue elegido Presidente de la República en 2006.

El Presidente, aprovechando de la inauguración del año académico de una de las más prestigiosas instituciones post universitarias volcada al estudio de Europa y de su integración, el Colegio de Europa, trazó un amplio panorama de los desafíos que le esperan a la región. Al mismo tiempo, basándose sobre su conocimiento histórico, su rica trayectoria institucional y sus firmes posiciones éticas y políticas, no dudó en sugerir vías concretas para resolver los problemas sobre la mesa y seguir adelante en la profundización del proceso de integración.*

È con piena consapevolezza dell'onore accordatomi e dell'impegno richiestomi che ho accolto l'invito a prendere la parola in questa cerimonia di apertura dell'anno accademico 2011-2012 del *Collège d'Europe*. È un onore al quale sono specialmente sensibile perché ho da lungo tempo appreso a riconoscere in questa istituzione uno dei punti di riferimento più alti per la formazione della coscienza europea nel suo continuo sviluppo. So quanti *European civil servants* si siano formati a Bruges nel segno di una rigorosa professionalità e di una assoluta indipendenza, associate al senso del limite e al rispetto della sfera delle decisioni politiche: e queste restano condizioni essenziali per l'autorevolezza e l'efficacia che le amministrazioni europee debbono mantenere ed accrescere.

Secondo la tradizione, anche l'anno accademico che oggi ha inizio è dedicato a una figura di profilo universale e ad un cruciale campo d'interesse comune: per il 2011-2012, Marie Curie e ciò che ella rappresenta per la ricerca scientifica e per il ruolo delle donne. Mi consentirete di ricordare nello stesso spirito un nome italiano, quello della grande scienziata, premio Nobel Rita Levi Montalcini, e il suo sostegno alla causa delle donne in Africa e il suo impegno civile, riconosciutole da tempo con la nomina a senatore a vita da parte del Presidente della Repubblica.

L'invito a prendere oggi qui la parola è stato da me accolto non solo come un onore, ma, lo ripeto e sottolineo, come un impegno significativo e delicato in rapporto al momento, o meglio alla difficile fase storica, che l'Europa, e per essa l'Unione Europea, sta attraversando.

Da molti mesi, ormai, il tema dell'Europa è quotidianamente presente e dominante nella comunicazione politica, nell'informazione economica, nell'attenzione dei cittadini e delle famiglie, in tutti i nostri paesi. Vi è presente e dominante in termini critici, per le preoccupazioni via via cresciute in ordine alle incertezze del vivere quotidiano e al nostro comune futuro e destino. Ma anche così si è diffusa come forse mai nel passato la percezione di quel che ci lega, che lega le nostre società e le nostre persone in tutta l'Europa via via unitasi in un inedito processo d'integrazione democratica.

Di qui la responsabilità -che abbiamo noi tutti- di cogliere l'occasione impostaci da impreviste drammatiche evoluzioni del contesto economico-sociale, non soltanto europeo, per spiegarci

con noi stessi, per riflettere sul passato e sul presente. Essenziale è gettare luce sul percorso compiuto dall'audace progetto annunciato il 9 maggio del 1950, visto che la mia generazione è l'ultima ad aver vissuto la tragedia abbattutasi con la seconda guerra mondiale sui nostri paesi, già flagellati dalla prima, e a conservare il vivo ricordo delle fatali divisioni e distruzioni da cui dovvemmo risollevarci. E dopo più di mezzo secolo di unità e di continui progressi, occorre ragionare ora, in un rapporto chiaro e convincente con i cittadini, sulla crisi che ha investito l'Eurozona, e offrire risposte persuasive. C'è, in sostanza, da render chiaro qual è la posta in giuoco per il nostro continente. E non solo per esso: in definitiva quel che di recente si è detto da parte di non europei sul rischio che le nostre difficoltà possono comportare per l'intera economia mondiale costituisce in qualche modo il riconoscimento obbiettivo del peso dell'Europa nel mondo d'oggi, benché il quadro sia così diverso dal passato per effetto di un'impetuosa trasformazione e globalizzazione.

La riflessione, sia retrospettiva sia proiettata verso il futuro che qui sollecito, non prescinde dunque dagli imperativi del presente, dal confronto sulle scelte cui l'Europa e le sue istituzioni sono chiamate ora, quasi -si potrebbe dire- giorno per giorno. Ho il massimo rispetto per lo sforzo che affrontano, per i dilemmi dinanzi ai quali si trovano da quando una grave crisi ha investito l'Eurozona, i capi di governo, i massimi responsabili delle istituzioni dell'Unione, i *policy-makers* che partecipano alla formazione delle decisioni. Io che vi parlo non faccio più parte di questa schiera, sono un Capo di Stato senza poteri esecutivi, ma so quale sia la fatica dello scegliere e dell'agire; e nello stesso tempo mi sento corresponsabile, nel bene e nel male, della esperienza compiutasi in Europa negli scorsi decenni. Me ne sento corresponsabile date le funzioni che ho assolto nel passato, nel Parlamento nazionale e in quello europeo, per breve tempo anche nel governo italiano e per lungo tempo nel movimento politico e culturale a favore dell'unità europea. Vorrei che si comprendesse perciò lo spirito -non recriminatorio né didascalico- delle considerazioni critiche che verrò svolgendo.

Non mi soffermerò sull'antefatto della crisi dell'Eurozona e cioè sulla crisi finanziaria -con indubbe origini e quindi forti proiezioni nell'economia reale- innescata su scala globale dal crollo di Lehman Brothers nel settembre 2008, ma le cui premesse erano già operanti da un anno e mezzo. È noto il giudizio, difficilmente contestabile, sulla causa originaria e di fondo di tale crisi globale: individuata

* A quien, en enero de 2012, la Universidad de Bologna le otorgará la *Laurea honoris causa* en Relaciones Internacionales (Nota del Coordinador Editorial).

nell'indebitamento verso l'estero della più avanzata economia del mondo, nella crescita, per molti anni -negli Stati Uniti- della spesa pubblica e privata oltre le entrate sia dell'uno che dell'altro settore, così da alimentare uno "sviluppo senza risparmio", e nei conseguenti abnormi squilibri globali. Ma mi interessa rilevare -e a ciò quindi mi limiterò- quella che è stata indicata come una delle criticità che hanno, in più decenni, finito per minare il sistema economico internazionale: il fuorviante assunto che i mercati in generale, e quelli finanziari in particolare, fossero capaci di autoregolarsi e non avessero perciò bisogno di regolazione pubblica.

È precisamente dalla constatazione del danno provocato, e del pericolo costituito, da tale assunto, che è scaturita la consapevolezza dei governi, di tutti i continenti, della necessità di mettere a punto un nuovo sistema di regole, capace di fondare una efficace governance economica globale. È il compito che si è assunto, e su cui continua a lavorare, tra difficoltà e contraddizioni, una istituzione di nuova creazione, il G20.

Per l'Europa, la questione si pone in termini peculiari: cioè anche come questione interna allo sviluppo del processo d'integrazione da noi finora portato avanti, nel senso che dobbiamo adottare revisioni e rafforzamenti di un sistema già operante di regole e di istituzioni comuni. È attorno a questa acuta esigenza che ruota la discussione, così problematica e serrata, suscitata nell'Unione Europea, nell'Eurozona e nelle diverse sue espressioni istituzionali, dalla crisi greca, da quelle irlandese e portoghese, ma anche dalle tensioni e dai rischi che hanno investito la Spagna e l'Italia in termini di crisi del debito sovrano.

A ciò si è reagito e si sta reagendo, da parte delle istituzioni europee e dei governi nazionali, con misure straordinarie e con rilevanti innovazioni, quali la creazione di tre nuove autorità di supervisione e soprattutto la istituzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF), cui è destinato a succedere nel 2013 un Meccanismo permanente che ne persegua in via sistematica e non a termine le finalità. Ed è da apprezzarsi il contributo che è venuto e viene dalla Banca Centrale Europea, anche riempiendo qualche vuoto politico-istituzionale.

Non posso -anche perché non ne ho titolo- tirare le somme dell'insieme delle decisioni e degli interventi di cui il Consiglio Europeo, insieme con l'Eurogruppo, ha via via scandito l'evolversi, da ultimo il 21 luglio scorso e ancora in questi giorni. C'è da tenere presente anche l'importante pacchetto legislativo sulla governance economica varato congiuntamente da Consiglio, Commissione e Parlamento. Nei limiti e nella logica di questa mia esposizione rientrano semplicemente alcune osservazioni su incertezze e contrasti che hanno segnato il cammino dell'Unione nel corso del 2011 e che toccano in modo rivelatore nodi di fondo irrisolti rispetto al comune progetto europeo e al suo futuro.

La grande questione è quella di ciò che ha rappresentato la scelta della moneta unica, e quindi la nascita dell'Euro, ed è nello stesso tempo, più in generale, quella del seguito che doveva darsi e non è stato dato al Trattato di Maastricht. Quel Trattato rappresentò uno storico avanzamento -e resta una pietra miliare- del processo di integrazione europea: la scelta della moneta unica ne fu parte integrante ma non separabile dal suo più vasto quadro complessivo. Il percorso di più anni che sfociò a Maastricht -mai c'è stata una più attenta, graduale, meditata e discussa preparazione di un Trattato europeo- e le decisioni finali, faticosamente raggiunte, recano l'impronta di leadership lungimiranti dei paesi allora membri della Comunità, e innanzitutto dei tre maggiori paesi fondatori. Per l'Italia, uomini di governo che guidarono il semestre di presidenza europea nella seconda metà del 1990 e concorsero fortemente alla definizione del Trattato -tra essi voglio ricordare Guido Carli- e diplomatici di valore, *civil*

servants dello stampo di Carlo Ciampi, Tommaso Padoa-Schioppa, Mario Sarcinelli, Mario Draghi. Per la Germania, più di chiunque altro, Helmut Kohl, che colse con eccezionale lucidità e coraggio la necessità di legare in una prospettiva comune l'unificazione tedesca, divenuta ormai realizzabile, e un balzo in avanti sulla via dell'unione, economico-monetaria e politica, dell'Europa. E per la Commissione Europea il Presidente Jacques Delors, autore del decisivo Rapporto del 1989.

A Maastricht nacque, raccogliendo i frutti e le eredità delle tre Comunità preesistenti, l'Unione Europea. E non si trattò certo di un mutamento semantico, ma di un cambiamento in senso politico, e di un deciso allargamento di orizzonti e obbiettivi. Al centro si collocò indubbiamente la prospettiva ravvicinata della introduzione della moneta unica, e della istituzione di un Sistema europeo di banche centrali e di una Banca centrale europea. Il grande progetto di integrazione, enunciato nel maggio 1950 e decollato nel 1951-52 con la firma e l'entrata in vigore del Trattato istitutivo della CECA, raggiungeva così un livello, toccava una profondità, di valore storico, trasferendo al livello sovranazionale la sovranità monetaria, un attributo che al pari della spada, dell'esercito, era in ogni dottrina riservato agli Stati nazionali. Quando oggi diciamo con tanta forza -tutti quelli tra noi che hanno ruoli istituzionali e di governo nell'Unione- che l'Euro è pilastro irrinunciabile dell'Europa unita, ci riferiamo innanzitutto al valore storico della sua introduzione nello spirito di una Europa federale. Valore che sarebbe stato colto da Altiero Spinnelli, se fosse rimasto in vita, meglio che da chiunque altro, come coronamento delle sue profetiche battaglie.

Per suffragare questa nostra affermazione, è giusto documentare e mettere in luce i benefici che l'esistenza dell'Euro ha apportato a tutti i paesi che vi hanno aderito, nessuno escluso: è giusto ed è necessario farlo più di come lo abbiamo fatto di fronte alle turbolenze di questo difficile 2011, talvolta esitando a reagire a ondate di opinione fondate sulla disinformazione e sulla diffusione di meschini pregiudizi nazionali. Ma non basta. Su due altri elementi è indispensabile richiamare l'attenzione.

Il primo riguarda la genesi della scelta della moneta unica. Questa è stata concepita e adottata non sulla base di uno schema astratto, in ossequio a una visione pregiudiziale di stampo federalista, bensì sulla base dell'evoluzione reale della costruzione europea, in ossequio a una sua interna, ormai matura necessità. Indicativa era stata, negli anni '80, l'esperienza dello SME, il Sistema Monetario europeo, i cui limiti erano emersi a mano a mano che si avanzava verso la piena realizzazione dei principi sanciti nel Trattato istitutivo della Comunità europea e verso il completamento del mercato unico. Diventava ineludibile il problema enunciato da Tommaso Padoa-Schioppa con la formula del "quartetto inconciliabile": libero scambio, liberi movimenti di capitale, tassi di cambio fissi, e autonomia delle politiche monetarie e macroeconomiche nazionali in un sistema di Stati sovrani non possono coesistere a lungo. Non si poteva uscire che con il passaggio -nell'Europa in via di già crescente integrazione- all'unione monetaria. Era, questa, una necessità oggettiva di cui via via si accrebbe la consapevolezza.

Il secondo elemento su cui richiamare l'attenzione è il vero contenuto delle discussioni recenti, in corso da mesi, e delle ulteriori decisioni da prendere al livello europeo. Nessun argomento consistente è stato portato per mettere in questione la validità della scelta dell'Euro e la sua irreversibilità: già all'inizio degli anni '90, quando si fece quella scelta, non c'era alternativa all'Unione monetaria e non ce n'è oggi alcuna alla prosecuzione del cammino dell'Euro. Il vero nodo è costituito dal rapporto tra unione monetaria e unione politica: esso in effetti fu ben presente a quanti ebbero parte nella preparazione del Trattato di Maastricht e nel negoziato finale. Ma che cosa mancò allora e, soprattutto, è mancato dopo?

Il concetto di unione politica è stato spesso evocato in modo piuttosto indefinito. In termini generali, si può affermare che indubitabilmente politica fu l'origine, e l'impronta, del processo di integrazione europea. Non a caso esso fu concepito partendo dall'obiettivo della riconciliazione franco-tedesca come condizione per la pace nel cuore dell'Europa. In effetti, la Comunità, nel corso dei suoi quarant'anni di vita, assunse una dimensione internazionale, si diede uno strumento di cooperazione in politica estera e svolse un ruolo non trascurabile nella sfera delle relazioni internazionali. E più in generale nel suo sviluppo la costruzione comunitaria assunse molteplici altre dimensioni non puramente funzionali alle esigenze del mercato comune.

Ciò premesso, con la trasformazione della Comunità in Unione nuovi traguardi politici si imponevano e in effetti trovarono posto nel Trattato di Maastricht: una politica estera e di sicurezza comune, una cittadinanza europea, un ruolo accresciuto del Parlamento europeo. Ma la materia del contendere, la sostanza di un processo di unione politica, stava in un ulteriore, risoluto allargamento della sovranità condivisa da esercitare in comune al livello europeo rispetto alle sovranità degli Stati nazionali. Venne compiuto il passo così importante ed audace dello spostamento al livello sovranazionale della sovranità monetaria: ma poteva bastare? O potevano bastare gli strumenti di "accompagnamento" che nel Trattato vennero previsti, per quel che riguarda in particolare la disciplina di bilancio degli Stati membri aderenti all'Euro? Potevano bastare orientamenti di semplice coordinamento delle politiche economiche nazionali, come quelli cui venne affidata –anni dopo Maastricht– l'ambiziosa Strategia di Lisbona condannandola all'insuccesso?

Quando il Cancelliere dello Scacchiere inglese replicò nell'aprile 1989 al Rapporto del Comitato Delors rilevando che "l'unione monetaria richiederebbe l'unione politica, e questa non è all'ordine del giorno", colse senza dubbio il punto cruciale. Ci sono stati anche europeisti convinti e sinceri che avrebbero voluto lasciare sospesa la decisione sulla moneta unica per ancorarla alla più o meno lontana nascita di una Federazione europea: ma questa era una pretesa irrealistica rispetto alla maturità del passaggio all'unione monetaria. Quel che si poteva piuttosto postulare era il contestuale passaggio a una politica monetaria, a una politica fiscale e di bilancio, e a una politica macroeconomica, decisamente affidate a una sovranità europea condivisa. Ed è questo il nodo politico che sta ora venendo al pettine.

Solo avanzando in questa direzione si possono garantire principi, valori e obiettivi che stanno a cuore a noi tutti: stabilità finanziaria, corresponsabilità e solidarietà, crescita competitiva dell'economia europea nel suo complesso secondo quella visione che un anno fa qui il Cancelliere Signora Merkel ha rivendicato con accenti appassionati come modello proprio dell'Europa unita. "Un modello di società e un modo di vita" –ella ha detto– "che coniugano la forza della competitività alla responsabilità sociale". E non ho bisogno di ricordare a questo proposito l'importanza di quella Carta sociale europea di cui celebriamo il cinquantenario.

Ma non è venuto allora il momento di riconoscere che dinanzi alla crisi della Grecia e dell'Eurozona si sono nei mesi scorsi manifestate in certi paesi esitazioni e resistenze che hanno dato il senso di un oscurarsi del principio di solidarietà? Non è venuto il momento di superare quello che è apparso un tabù rispetto a pur diverse ipotesi di introduzione di bonds europei? Di superare persistenti riserve dinanzi all'adozione di norme e mezzi efficaci al fine di perseguire una comune strategia di sviluppo? E parlo di quella che la Commissione ha proposto per il 2020 ma di cui occorre garantire l'efficacia vincolante, l'effettiva attuazione. E come si può non vedere la contraddizione insuperabile tra l'esigenza di un balzo in avanti nel processo di integrazione, nella assertività e nella capacità realizzatrice dell'Europa

unita, e un approccio restrittivo alla prova delle prospettive finanziarie dell'Unione per il periodo 2014-2020? Queste domande dovremmo, tutti, rivolgerle a noi stessi.

Sia chiaro: ciascuno Stato nazionale membro dell'Eurozona deve fare la sua parte, assumersi fino in fondo le sue responsabilità. Tra essi certamente l'Italia: la cultura della stabilità finanziaria ha avuto nel mio paese sostenitori autorevoli e coerenti nell'esercizio delle loro funzioni pubbliche, ma non ha, per lungo tempo, prevalso. Ebbene, ora non possiamo più tergiversare di fronte all'imperativo categorico di uno sforzo consistente e costante di abbattimento del nostro debito pubblico, né restare incerti dinanzi a riforme strutturali da adottare per rendere possibile una nuova, più intensa crescita economica e sociale. Si tratta di prove di indubbia durezza, con cui dobbiamo cimentarci; e abbiamo in questi mesi cominciato a farlo, ma molto resta ancora da fare, senza indugio. E nessuna forza politica italiana può continuare a governare, o può candidarsi a governare, senza mostrarsi consapevole delle decisioni, anche impopolari, da prendere ora nell'interesse nazionale e nell'interesse europeo. Guido Carli, governatore della Banca d'Italia dal 1960 al 1975, scrisse poco dopo la firma a Maastricht: "la classe politica italiana non si è resa conto che, approvando il Trattato, si è posta nella condizione di aver già accettato un cambiamento di una vastità tale che difficilmente essa vi sarebbe passata indenne". Sono parole ancora attuali.

Ciascuno deve fare la sua parte, ma tutti insieme dobbiamo rispondere alle domande di attualità e alle questioni di prospettiva che ho prima suggerito. Fin dal momento della nascita e dei successivi primi passi del progetto di integrazione europea, l'intesa tra Francia e Germania ha giuocato un ruolo essenziale: basti ancora una volta richiamare le figure di Schuman e di Adenauer, e insieme con essa quella di Alcide De Gasperi. Come italiani, che vantiamo un lungo percorso di costante, determinante sostegno al progetto europeo, rispettiamo ancor oggi l'insostituibile apporto di quei due grandi paesi europei amici e dei loro leader.

Rispettiamo come sempre in modo particolare la dedizione della Germania alla causa europea, e ne ammiriamo i successi conseguiti come grande paese democratico sul piano economico-sociale e sul terreno della stabilità monetaria, comprendendo le ragioni storiche del suo attaccamento a questo essenziale pilastro. Esprimiamo amichevolmente la preoccupazione per quella che appare una riluttanza ad accettare ulteriori, ormai inevitabili, trasferimenti di sovranità –e dunque anche di decisioni a maggioranza– al livello europeo. In fondo, dal Cancelliere tedesco e dal Presidente francese sono state negli ultimi tempi avanzate proposte –poi in parte tradotte nel Patto Euro Plus– tali da scavalcare la rigida parete divisoria che si volle sancire nel vigente Trattato a protezione delle competenze degli Stati nazionali, contro una progressiva estensione di quelle dell'Unione.

Comune alle leadership di tutti i nostri paesi dovrebbe diventare la consapevolezza che è indispensabile procedere oltre i limiti rimasti ancora in piedi non solo nel Trattato costituzionale poi abortito ma anche e ancor più nel successivo Trattato di Lisbona. L'esigenza di "più Europa", univocamente posta negli appelli, anche ricchi di indicazioni concrete, che si susseguono a firma di sperimentate e autorevoli personalità europee, è con sempre maggiore evidenza divenuta tassativa in un mondo, per di più scosso da una crisi come quella attuale, nel quale nessun singolo paese europeo, nemmeno il più grande ed efficiente, può "salvarsi da solo" e svolgere con le sue sole forze un ruolo significativo.

Quel "più Europa", prospettato in antitesi a una tendenza innegabile a ripiegamenti nazionali se non nazionalistici, sollecita l'esercizio di maggiori poteri decisionali da parte delle istituzioni dell'Unione in un clima di reciproco rispetto e di rinnovata collegialità, al di là dell'apporto propositivo di singoli governi nella fase di formazione

degli orientamenti e delle decisioni. La collegialità per il Consiglio è affidata alla garanzia del Presidente stabile istituito dal Trattato di Lisbona, per la Commissione essa è egualmente imperniata sul ruolo del Presidente, anche se sarebbe certamente favorita da una riforma - prevista per il dopo 2014- attraverso la quale, sulla base di nuovi criteri, si definisce per la Commissione una composizione più ristretta e indipendente da condizionamenti nazionali. Il metodo comunitario -che vede anche il Parlamento europeo giocare un ruolo paritario e di primo piano- resta incompatibile con una deriva intergovernativa, ma riconosce il giusto spazio a quella "azione coordinata degli Stati membri" su cui mette l'accento il Cancelliere tedesco l'essenziale è non mortificare la funzione delle istituzioni più propriamente sovranazionali, Commissione e Parlamento.

Si eviti comunque di alimentare una polemica fuorviante come quella sullo spettro di un terribile super Stato europeo, novello Leviatano. Lo sbocco a cui tendere non è una replica del modello, storicamente realizzatosi nelle nazioni europee, di uno Stato in maggiore o minor misura centralizzato e pesantemente burocratizzato, ma una più complessa e articolata costruzione multi-livello, regolata da un flessibile principio di sussidiarietà.

C'è tuttavia da chiedersi se una più conseguente messa in comune, al livello dell'Unione, di sovranità e di poteri decisionali, richieda ora un nuovo Trattato. La questione non è priva di fondamento e non può essere semplicemente accantonata. Ma l'esperienza che ho personalmente vissuto dell'affossamento per via referendaria del Trattato costituzionale, già modificato in qualche sua innovazione nel corso della Conferenza Intergovernativa, e poi della lunga, estenuante stagione delle ratifiche del Trattato di Lisbona, mi spinge a suggerire la massima ponderazione. Bisogna stare attenti alla delimitazione di quel che va rivisto nel Trattato, e innanzitutto mirare a superare il vincolo dell'unanimità delle ratifiche. C'è inoltre il rischio che aprendo il cantiere per un nuovo Trattato, si determini un vuoto o uno stato di attesa, mentre si può e si dovrebbe lavorare innanzitutto e subito per cogliere le possibilità presenti nel vigente Trattato anche al fine di rafforzare la disciplina di bilancio e la sorveglianza sugli orientamenti di politica economica nella zona Euro.

In conclusione : concentriamoci sul da farsi nella fase attuale, ma in pari tempo cercando di spingere più lontano lo sguardo per riproporre il discorso sull'Europa alle generazioni più giovani.

Non lasceremo che l'Euro ceda agli attacchi della speculazione e ad ondate di panico nei mercati finanziari: nessuno si faccia illusioni in proposito. E nessuno pensi di veder vacillare l'intera costruzione europea: da 10 anni essa si è dotata, con l'Euro, di un nuovo essenziale pilastro e punto di forza, ma si è in 60 anni definita e consolidata come qualcosa di assai vasto, ben al di là della sua dimensione strettamente economica e infine monetaria. Si è via via unito -nelle sue diversità- un continente ricco di tradizioni e di risorse, dando luogo a un processo d'integrazione che è divenuto un punto di riferimento per tutto il mondo. Si è forgiata una comunità di valori, e con essa una comunità di diritto complessa e articolata nel segno della libertà e della democrazia. Di qui la sapiente elaborazione -quale straordinario unicum!- di un diritto comunitario, sul cui sviluppo e sul cui rispetto vigila un sistema di Corti di suprema garanzia. Dalla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla introduzione di una Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, è stato un continuo allargarsi di orizzonti del progetto europeo. E nello stesso tempo si è delineata la prospettiva di una comune visione e capacità d'azione europea nel campo delle relazioni internazionali e della difesa e sicurezza.

Non sottovaluto tutto quel che di insoddisfacente presenta il bilancio della costruzione europea. Ma quel che voglio dire è che essa ha ormai delle fondamenta talmente profonde, che si è creata un'interconnessione e compenetrazione così radicata tra le nostre

società, tra le nostre istituzioni, tra le forze sociali, i cittadini e i giovani dei nostri paesi, che nulla può farci tornare indietro, che non è pensabile uno sfaldarsi di questa costruzione. Chiunque pensi o immagini il contrario deponga le sue velleità.

Ma noi uomini e donne di ogni parte d'Europa dobbiamo riacquisire consapevolezza e orgoglio del progetto e del processo di integrazione che ci ha unito. E specialmente ai giovani dico : il vostro futuro è qui, non in un qualsiasi "altrove", tanto meno in una chiusura dei nostri paesi in se stessi, in un impossibile ritorno al passato.

Tutto è cambiato rispetto al punto di partenza, al lontano 1950. Ma ci sorreggono fortissime nuove motivazioni: la missione dell'Unione di Stati e di popoli cui abbiamo dato forza crescente è quella di far vivere dentro una globalizzazione sregolata che potrebbe sommergerci, la nostra identità, il nostro esempio e modello di integrazione e unità, l'insopprimibile peculiarità del nostro apporto allo sviluppo storico e all'avvenire della civiltà mondiale.

E a questa missione dobbiamo ispirarci, specialmente ora che vediamo e tocchiamo con mano quali disuguaglianze, squilibri e ingiustizie hanno finito per sprigionarsi e ancora si sprigionano dalla pressione di oligarchie irresponsabili e dalla finanziarizzazione esasperata degli ultimi tempi. Un'Europa ancor più integrata e assertiva è il solo quadro di riferimento, senza alternative, entro il quale si può operare per riaprire nei nostri paesi un sentiero di sviluppo sostenibile, per scongiurare il pericolo che più sovrasta i giovani, quello di una pesante recessione, di un futuro senza occasioni di lavoro e di affermazione sociale per un'intera nuova generazione.

Ai giovani dico dunque: puntate sull'Europa, e in particolar modo su quell'impegno di socialità che è sempre stato proprio e distintivo della visione europea dello sviluppo dell'economia. E' un impegno da rilanciare oggi più che mai. Ricordo che nelle discussioni che prepararono il Trattato di Maastricht e la scelta della moneta unica, si propose -purtroppo senza successo- che si assumesse come uno dei criteri di convergenza tra le economie europee in vista dell'adesione all'Euro, anche quello di un tasso contenuto di disoccupazione e soprattutto di disoccupazione giovanile. È un esempio dell'ispirazione sociale da recuperare fortemente, attualizzandola.

Una riproposizione risoluta, nell'opinione pubblica, tra larghe masse di cittadini e di giovani, delle ragioni vecchie e nuove del progetto europeo, richiede quel che finora è largamente mancato sul piano della legittimazione e validità democratica: un dibattito pubblico trasparente, un confronto politico oltre i confini nazionali che possa sfociare anche nell'elezione diretta del presidente dell'organo di governo dell'Unione, la crescita, finalmente, di attori politici e sociali strutturati al livello europeo, una dimensione parlamentare nella quale si integrino la rappresentanza -giunta a un così alto e incisivo ruolo- nel Parlamento europeo con le rappresentanze nei Parlamenti nazionali, una rete di relazioni istituzionali che coinvolga ampiamente le autonomie regionali e locali.

Non è forse questo un programma che può stimolare e mobilitare le giovani generazioni, riconciliandole con la politica? L'impegno di quanti credono nel progetto europeo come scelta irrinunciabile guardando al futuro, deve farsi esigente. Nell'ottobre 1989, in un altro momento storico cruciale, parlando qui per l'inaugurazione dell'anno accademico, Jacques Delors disse: "Io sono sempre stato un adepto della politica dei piccoli passi, ma me ne allontano oggi, perché abbiamo il tempo contato. È necessario un salto di qualità tanto in quel che riguarda la nostra concezione della Comunità europea, quanto in quel che riguarda la nostra azione verso l'esterno". Ebbene, in quegli anni, con il Trattato di Maastricht e con l'Euro, un salto di qualità venne compiuto. È tempo ora di compierne un altro, ancor più deciso.

Entre las eminentes personalidades que han tomado posición en el amplio debate sobre la crisis europea y sobre las reformas que la Unión Europea tendría que tomar para enfrentarla, decidimos destacar algunos líderes con preeminentes cargos políticos en el momento de elaboración de la Unión Económica y Monetaria y en las etapas posteriores de su puesta en marcha.

Las posiciones que emergen de los dos textos reproducidos acá abajo son antitéticas, pero reflejan un mismo sentido: que la Unión Económica y Monetaria no puede ser llevada adelante sin una dosis consistente de federalismo fiscal

Se trata, por un lado, de una declaración aprobada por consenso por el Council for the Future of Europe el 6 de septiembre de 2011. El Council for the Future of Europe, que se creó en 2010 bajo los auspicios de la Fundación Nicolas Berggruenn, un think tank fundado en California por el hombre de negocio millonario, de raíces alemanas, Nicolas Berggruenn que reúne, entre otros, ex jefes de Estado además de premios Nobel y intelectuales de fama. Entre los políticos que fueron involucrados en la puesta en marcha de las reformas de la UE de los años noventa, se destacan Jacques Delors¹, Felipe Gonzalez², Gerhard Schröder³, Guy Verhofstadt⁴ y Tony Blair⁵.

El segundo es un breve texto escrito por Sir John Major y publicado bajo la forma de un Op-ed (editorial de un invitado) por el Financial Times el 26 de octubre 2011. Major, Secretario del Tesoro (Chancellor of the Exchequer) de octubre 1989 hasta su elección como Primer Ministro (1990-1997), jugó un papel central en las negociaciones que llevaron a que Gran Bretaña no ingresara en la Unión Económica y Monetaria, bajo la fórmula del opting out incorporada en el Tratado de Maastricht.

EUROPA ES LA SOLUCIÓN, NO EL PROBLEMA

*Declaración del Consejo para el futuro de Europa**

EUROPA EN UNA ENCRUCIJADA. Europa está en una encrucijada. Es un momento de elección tanto para los 17 países de la Eurozona como para los 27 países que forman parte de la Unión Europea. Por su parte, la Eurozona necesita decidir si va a moverse hacia una unión fiscal y económica más abarcativa o si se va a arriesgar una ruptura que ponga en peligro la integración europea.

La Unión Europea necesita decidir si promoverá el crecimiento, si hablará con una voz común acerca de los temas globales y si jugará un papel global significativo en el siglo XXI, o si, en cambio, aceptará que el mundo siga su curso sin nosotros. La falta de decisión y acción sobre estas cuestiones fundamentales debilitará a Europa en su conjunto y a sus Estados miembro de manera individual, incluso a los más grandes.

EL PROYECTO EUROPEO, UN ÉXITO HISTÓRICO. Es importante destacar que a pesar de las dificultades recientes, el proyecto europeo ha sido un formidable éxito histórico. La integración europea ha traído paz y estabilidad a todo el continente en un grado que hubiera sido inimaginable en la generación anterior. La integración ha redundado en beneficios mutuos para todos los países de Europa. Para todos los países de la región, ser miembro de la Unión Europea ha significado un aumento sensacional en el nivel de vida, mientras que aquellos que forman parte de su núcleo central se han beneficiado también de un mercado más amplio e integrado. Actualmente, con más de 500 millones de personas, la Unión Europea se ha convertido en el mercado común más grande del planeta y un modelo para otras regiones. Es para preservar y promover este proyecto históricamente exitoso que debemos enfrentar con valentía los desafíos actuales.

LIDERAZGO CON VISIÓN DE FUTURO. Varios miembros de este grupo se encontraban presentes en el momento de la creación de la Unión Europea y del establecimiento de una moneda única. Se han juntado con el resto de nosotros, como europeos ante todo, para enviar el mensaje de que una visión revitalizada de una Europa realmente integrada es la mejor manera de salir de la actual crisis de gobierno. Nada puede ser resuelto con una postura que confronte el norte con el sur, a nosotros con ellos.

Mientras tanto, nuestra preocupación por la crisis fiscal se produce a expensas de la más amplia agenda de la Unión Europea. Se trate de la política exterior, de energía, de inmigración o de los planes para estimular el crecimiento y el empleo, muchas prioridades han quedado en gran medida ignoradas.

COMPROMETER A LOS CIUDADANOS EUROPEOS. No hay mayor tarea para un liderazgo europeo con vista al futuro que responder a las dudas e inquietudes de los ciudadanos europeos que se

sienten desconectados y alejados de los abstractos procesos que tienen lugar en Bruselas. La visión de Europa que tendrá éxito es aquella que inspire el compromiso de los ciudadanos cuya fe en un futuro europeo se encuentra ahora en duda.

INSPIRAR CONFIANZA. Un enfoque de cara al futuro que inspire confianza en vez de generar dudas debe incluir medidas en el corto plazo, así como objetivos de mediano y largo plazo. Las necesarias medidas que se tomen para el futuro cercano sólo tendrán credibilidad si a la vez se ofrece seguridad sobre la implementación de aquellas de mediano y largo plazo.

- 1. UN FONDO EUROPEO.** En el corto plazo, se debe evitar el contagio del mercado. Por lo tanto, es de vital importancia poner en marcha las decisiones tomadas el 21 de julio** para permitir que los mecanismos de estabilización (*stabilization facilities*) para intervenir con medidas preventivas. Además, el tamaño de los mecanismos que ya existen necesita ser ampliado. Antes de 2012, se tendrían que transformar en un Fondo Europeo de pleno derecho.
- 2. CAPITALIZACIÓN ADECUADA DEL SECTOR FINANCIERO.** La Eurozona debe asegurarse que aquellos bancos que lo necesiten estén adecuadamente capitalizados, incluso a través de la participación del sector privado.
- 3. UNIÓN FISCAL RESPONSABLE.** Ha quedado claro que una unión monetaria sin alguna forma de federalismo fiscal y coordinación de la política económica no funcionará. Los estados nación tendrán que compartir ciertas dimensiones de su soberanía con una entidad central europea, que disponga de fuentes de ingresos a nivel federal a fin de ofrecer bienes públicos europeos. Además, se tiene que desarrollar un mecanismo de atención al endeudamiento (*debt facility*), bajo la forma de Eurobonos. Los Eurobonos necesitan mecanismos eficaces de control para evitar elevados déficits fiscales de carácter sistemático. El pacto de estabilidad y crecimiento existente ha demostrado ser insuficiente. Para asegurar la disciplina fiscal que proteja al público de las políticas irresponsables de cualquier gobierno, la Eurozona requiere un sistema de control eficaz y aplicable. Mientras que los estándares deben ser estrictos, la diversidad de condiciones de la zona euro requiere flexibilidad respecto a la forma en que éstos se deban cumplir.
- 4. RESOLUCIÓN ORDENADA DE LA DEUDA.** Necesitamos mecanismos para la resolución ordenada de la deuda tanto para el

sector público como para el privado, en caso que surjan insolencias duraderas y difíciles de manejar.

5. En la búsqueda de las necesarias austeridad fiscal y reformas estructurales para restablecer el crecimiento en el mediano y largo plazo, debemos tener cuidado de no socavar, en el corto plazo, la actual recuperación todavía frágil. Políticas macro-económicas adecuadas deben ser empleadas para evitarlo.

6. CRECIMIENTO Y EL EMPLEO. La austeridad es necesaria pero no suficiente. Para poder competir en el mundo globalizado, Europa tiene que poner en práctica un ambicioso “Programa para el Crecimiento y el Empleo” para impulsar su competitividad (ver Estrategia UE 2020 ***). Una estrategia de crecimiento deberá incluir el uso eficiente de los fondos de la UE para estimular el crecimiento y la creación de puestos de trabajo en la periferia, así también como la promoción de programas de investigación y desarrollo, de capacitación de profesionales y de educación superior. Hasta hora Europa no ha respetado los objetivos planteados en la Agenda de Lisboa. Ante la ausencia de una estrategia, surgirá la tentación del nacionalismo económico.

7. EL ENTRAMADO SOCIAL. Uno de los retos clave de Europa será lograr un continuo reajuste del entramado social con el fin de poder admitir las nuevas realidades sin renunciar a este pilar clave del modelo social europeo. Los sistemas de seguridad social deben estar preparados para lidiar con el impacto del envejecimiento de la población.

8. EUROPA COMO ACTOR GLOBAL CLAVE. La relevancia y la fuerza geopolítica de Europa están directamente relaciona-

das con la fuerza de la Unión Europea. Sin una Unión fuerte e integrada, los países europeos se enfrentan a la perspectiva de tener una influencia geopolítica cada vez menor. Será necesario entonces imaginar una Federación que vaya más allá de un mandato fiscal y económico, que incluya una política de seguridad común, de energía, un política climática, migratoria y de política exterior, así como el desarrollo de una narrativa común sobre el futuro de dicha Unión y su lugar en el mundo. Este es un desafío para los 27 países de la Unión Europea.

9. CIUDADANOS COMPROMETIDOS. Estos pasos hacia una mayor integración sólo pueden ir de la mano de una participación pública más amplia y profunda. El proceso de profundización de la integración debe ser dirigido por un Parlamento, una Comisión y un Consejo que cuenten con el apoyo de los ciudadanos europeos. Los ciudadanos europeos se comprometerán más a través de procesos democráticos, una vez que el Parlamento tenga más poder.

CONCLUSIÓN

INTERÉS PROPIO ILUSTRADO. La crisis actual es una cuestión extremadamente urgente, pero al mismo tiempo una oportunidad. Ahora, los ciudadanos europeos esperan que sus líderes pasen de la gestión cotidiana de la crisis a hacerse cargo y preparar a la Unión Europea para los desafíos del siglo XXI. Apoyar la integración europea no es una cuestión de solidaridad sino interés propio ilustrado. Es el momento de abordar las grandes cuestiones con el fin de preservar el equilibrio tan característico de Europa entre libertades individuales, economía de mercado y protección social.

Para nosotros, Europa es la única solución.

EL PRECIO DEL DESLIZ HACIA LA UNIÓN FISCAL *

Sir John Major

La crisis en la zona euro era inevitable. Pero, por cierto, fue acelerada y empeorada por el colapso bancario. No se resolverá ni fácil ni rápidamente. Sin embargo cuando logre hacerlo, podrá llevar a una Unión Europea muy diferente de la que tenemos ahora.

La raíz del caos actual puede rastreadse en la primacía de una mala política por sobre una economía razonable. En Maastricht, donde participé en carácter de Primer Ministro, se asumió que -antes del nacimiento del euro- las economías de los Estados miembros convergerían -es decir, que operarían con el mismo nivel de eficiencia general. Se establecieron salvaguardias: se acordó que los déficits fiscales nacionales no debían exceder el 3 por ciento del PBI (producto bruto interno). Más tarde, se promulgó un Pacto de Crecimiento y Estabilidad [...]. Sin embargo, cuando, en 1999, los miembros fundadores lanzaron el euro, estas sabias precondiciones fueron ignoradas.

Luego del nacimiento del euro, algunos estados del sur aprovecharon las bajas tasas de interés y acumularon deudas. Así también lo hicieron sus ciudadanos, sin que los gobiernos, regodeándose en el auge de la prosperidad, pusieran ningún obstáculo. Cuando Alemania y Francia sobrepasaron los criterios pactados para la deuda **sin recibir sanción alguna por parte de la Comisión**, los criterios quedaron sin efecto. La deuda se acumuló. Ello podría haber conducido por sí solo a una crisis, pero ésta se adelantó por el derrumbe general de 2008.

[...] la libra esterlina no ingresó en el euro debido a que nosotros previmos fallas en su estructura. Creíamos que la unión monetaria sin unión fiscal era un riesgo; que la convergencia entre las poderosas economías del norte y las de Europa del sur era poco probable (especialmente luego de que la República Federal Alemana hubiera absorbido a Alemania del Este). Yo tenía además una objeción política: la entrada al euro y la consecuente abolición de la libra esterlina, eliminaría herramientas de política claves para el gobierno británico. Es por eso que, en Maastricht, opté por permanecer fuera del euro.

No fue fácil. Conseguí la fórmula del *opting-out* únicamente bajo la amenaza de vetar el tratado. Nuestros socios europeos no que quedaron conformes. Algunos lo consideraron un acto de mala fe: habían apoyado la iniciativa británica de un mercado único y argumentaban que la integración monetaria debía acompañar necesariamente la integración comercial. Estaban disgustados por el hecho de que habíamos aprobado implícitamente la unión monetaria en el Acta Única Europea de 1986 y, en 1988, habíamos designado al Gobernador del Banco de Inglaterra para colaborar con el Comité de Delors que debía estudiarla. Todo esto era verdad. Pero, en relación al euro, **nuestro** interés difería del **suyo** y esto causó una escisión política. Eso mismo podría estar por ocurrir nuevamente, con consecuencias de amplio alcance.

Mientras escribo, la eurozona está frente a un dilema inmediato. Los *policy-makers* deben estabilizar los bancos de la zona del euro, permitir el *default* de Grecia y eliminar el temor de los mercados por otros *default*. Llegar a un acuerdo acerca de esto es esencial pero insuficiente. Las debilidades del euro persistirán. La poderosa economía alemana todavía sigue atada a la misma moneda que las economías más débiles. Acumula superávits comerciales enormes con la zona del euro, mientras otros tienen déficits de la misma magnitud. Dado que Alemania tiene una ventaja relativa de tipo de cambio dentro de la zona euro (*currency advantage*) estimada del 30 por ciento dentro del euro, parece probable que esta situación continúe [...].

En un mundo razonable, los estados del sur deberían devaluar su moneda para volverse más competitivos -pero no pueden hacerlo. Están encerrados en una moneda única. Al no poder devaluarla, deben devaluar sus estándares de vida y promover reformas para mejorar su eficiencia. Esto llevará años. Mientras tanto, los salarios deben disminuir, el desempleo va a aumentar, así como también la agitación social. La severidad de esta medicina puede resultar intolerable en una democracia liberal.

Es sobre Grecia donde el impacto será más evidente. Por supuesto se ha comportado de manera absurda (*foolishly*). Pero eso no mitiga el dolor presente. Al recorte de los salarios se suman nuevos impuestos y otros aumentan. Con razón la gente está asustada. Algunos preguntan: ¿Por qué Grecia forma parte de la eurozona? La facilidad con la que entró demuestra las locuras de sus fundadores. Francia insistía: “No pueden negarle el ingreso al país de Platón”. Tal vez no, pero hoy cada europeo paga el precio de haber admitido un país económicamente débil e incapaz de competir en la zona del euro.

Para salvaguardar la zona del euro en el largo plazo se requiere un cambio de política fundamental. Debe transformarse en una unión fiscal, una unión de transferencias de pagos para compensar las disparidades regionales, o se deberá contraer. La última opción –que significa esencialmente dejar afuera a Grecia– tiene consecuencias políticas. Tampoco contamos con el mecanismo para lograrlo. ¿Cómo será el futuro de Grecia? ¿Seguirá siendo democrática en medio del caos que puede venir? Dejar afuera a Grecia no es una opción libre de riesgos.

Tampoco lo es una unión de transferencias. Alemania lo detestaría y la transferencia de pagos institucionalizaría ineficiencias. Eso deja la unión fiscal como el destino más probable. Pero tiene enormes consecuencias políticas. Implica un mayor nivel de integración y es un camino hacia una zona euro de carácter federal. Puede ser económicamente razonable, pero es profundamente antidemocrático. Llevaría a un distanciamiento peligroso entre los votantes y los políticos a cargo de la toma de decisiones. Mas Europa impuesta desde arriba (*top-down Europe*) por una remota elite podría provocar una aversión de gran alcance.

A su vez, una eurozona más integrada alejaría aun más del centro de toma de decisiones a aquellos miembros de la Unión Europea que no sean parte del euro. Éstos reaccionarían negativamente –razón por

la cual un temprano anuncio de la unión fiscal resulta poco probable. En cambio, hay otros movimientos que sí resultan posibles en lo inmediato, como por ejemplo los controles judiciales sobre el déficit, una armonización de los impuestos corporativos y el nombramiento de un presidente permanente de la eurozona. Estamos en marcha hacia una unión fiscal completa: sólo la escala de tiempo es flexible.

Todo esto tiene consecuencias: los miembros de la Unión Europea que no forman parte del euro no querrán ser dejados al margen y, además, van a mirar con ojos sospechosos las propuestas que realicen los países que hayan adoptado el euro, volviendo la toma de decisiones más complicada aún. El hecho de que los países pertenecientes a la zona del euro puedan integrarse y coordinar sus políticas, hace posible pensar que los países que no pertenecen a la zona del euro puedan coordinar sus esfuerzos también. La confrontación es inminente. Una integración más profunda de la zona del euro puede llevar a los países que no forman parte de ella a intentar re-nacionalizar instrumentos de política sobre los que no tienen influencia. El Reino Unido no estará solo en esto. En la próxima década, una eurozona federal transformará el mosaico europeo. Dentro de la eurozona todo se volverá más prescriptivo; fuera de ella, una unión más flexible podría surgir. Es probable que vea la luz un esquema de alianzas variables. Los países de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio) podrían acercarse a los países que se encuentran afuera de la zona del euro. Algo es seguro: la UE ya no será como hasta ahora.

En el Reino Unido y en otros países, muchos están presionando para salir de la UE. Ésta es una opción extrema que causaría más problemas de los que podría solucionar. En el caso del Reino Unido sería un peligroso error, pero aún así, nuestra relación dentro de la UE cambiará. Se necesitan cabezas frías y mentes claras: de ello depende nuestro futuro.

* Nota de coordinador editorial (N.C.E.): La traducción de los textos del *Council for the Future of Europe* y de Sir John Major estuvieron a cargo de María Harismendy y del Comité Editorial de *Puente@Europa*. El documento está encabezado por la siguiente advertencia:

Esta declaración es el resultado de un consenso. Todos los miembros del comité la apoyan. Al compartir la ambición de lograr una posición de carácter unánime, es aprobada por todos sus miembros sin que ello implique que cada uno de ellos esté totalmente de acuerdo con todos los puntos individuales. Lo que sí compartimos sin reserva es la visión de que la solución a la crisis europea es lograr más integración basada en el método comunitario, no menos.

** N.C.E.: El documento hace referencia a las decisiones tomadas ese día por el Eurogrupo, es decir los jefes de Gobierno o de Estado de los diecisiete miembros del área del euro, para tratar de resolver la crisis griega y garantizar la estabilidad financiera en el área euro; ver http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/2011-07_en.htm

*** N.C.E.: Los autores se refieren a la estrategia económica de largo alcance aprobada por la Comisión Europea bajo la forma de la Comunicación “A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, destinada a sustituir la estrategia de Lisboa. El texto de documento -COM (2010) 2020, 3 de marzo del 2010- se encuentra en: http://europa.eu/press_room/pdf/complet_en_barroso_007_-_europe_2020_-_en_version.pdf. Para mas información, ver http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

HACIENDO FRENTE A LA CRISIS: AUSTRERIDAD O SOLIDARIDAD

Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa *Grupo EuroMemo*

Seguimos dando espacio, en esta parte de la revista, a los grupos de economistas que participan del debate sobre la crisis económica y financiera y las políticas europeas en relación a ella. Hemos elegido a un grupo que tiene la característica de estar conformado, a diferencia de aquellos escogidos en el número precedente, por economistas de varios países (Dinamarca, Polonia, España, Alemania, Grecia, entre otros).

Su documento fue escrito sobre la base de las discusiones llevadas a cabo en el marco de una reunión sobre “Política económica en Europa”, organizada por el EuroMemo Group en Rethymnon, Grecia, los días 24-26 de setiembre del 2010 *. Han contribuido al texto Wilfried Altzinger, Stephanie Blankenburg, Hermann Bömer, Trevor Evans, Marica Frangakis, John Grahl, Maria Karamessini, Jeremy Leaman, Dominique Plihon, Gunter Quaißer, David Vetterli, Diana Wehlau y Frieder Otto Wolf.

El EuroMemo Group tiene un grupo coordinador del cual participan Włodzimierz Dymarski (Poznan) Miren Etxezarreta (Barcelona), Trevor Evans (Berlín), Marica Frangakis (Atenas), John Grahl (Londres), Jacques Mazier (París), Mahmood Messkoub (La Haya), Werner Raza (Viena), Catherine Sifakis (Grenoble), Diana Wehlau (Bremen) y Frieder Otto Wolf (Berlín).

El documento está compuesto por tres partes. La primera es un análisis de la crisis y de sus orígenes, la segunda es una reflexión crítica sobre las medidas tomadas por la UE para enfrentarla y la tercera brinda algunas recetas para el futuro. Frente a la imposibilidad de reproducir integralmente el texto, hemos elegido publicar la parte analítica en su totalidad, con sus interesantes tablas y gráficos, y ofrecer sólo un breve resumen de las otras dos.

Sumario

Introducción

PARTE I

1 Desequilibrios macroeconómicos, aumento en la polarización y el reto del cambio climático

1.1 El comienzo de la crisis de la deuda en Europa

1.2 Peligrosos desequilibrios macroeconómicos

1.3 Comportamientos divergentes en el (des-)empleo

Recuadro 1: El ‘milagro del empleo’ alemán

1.4 La perjudicial competencia fiscal y la erosión de la equidad tributaria

1.5 Desigualdad y polarización – Aumentan la pobreza y la riqueza

Recuadro 2: El proyecto neoliberal post-crisis: Revertir no “sólo” el estado de bienestar, sino la infraestructura social básica - en el nombre de “el pueblo”

1.6. Estancamiento en la política global de sostenibilidad.

Recuadro 3: La Estrategia Europa 2020 – La repetición de la estrategia de Lisboa

PARTE II

2 Una crítica a las políticas de la UE: La austeridad no es la solución

2.1 La ausencia de reformas financieras serias

2.2 El pacto de estabilidad no puede hacer frente a los desequili-

brios macroeconómicos

Recuadro 4: La crisis de la deuda griega

2.3 Las políticas de oferta no crean puestos de trabajo

Recuadro 5: Valoración cuantitativa de los objetivos de empleo de Lisboa

2.4 Mayor desigualdad en la fiscalidad Europea

2.5 Un paso atrás en la lucha contra la pobreza

2.6 Europa 2020 no está a la altura de su deber con el medio ambiente

PARTE III

3 Alternativas: Hacia una mayor solidaridad

3.1 La necesidad de reformas radicales en el sistema financiero europeo

3.2 Reactivación macroeconómica a través de la inversión pública
Recuadro 6: Las transferencias internacionales: Racionales, justas y necesarias

3.3 Pleno empleo y ‘buen empleo’ en lugar de la flexiseguridad y la “activación”

3.4 La inclusión social a través de la imposición efectiva y las estrategias de lucha contra la pobreza

Recuadro 7: ¿Cómo romper con las desigualdades heredadas?

3.5 Hacia un Plan Europeo de Desarrollo Sostenible

Anexo: Los proyectos de reformas estructurales de la UE.

* La versión castellana que utilizamos para redactar el presente documento fue traducida por Àngels Martínez Castells y Miren Etxezarreta. Para más información sobre el trabajo del grupo, ver www.euromemo.eu.

Introducción

Tres años después del estallido de la crisis financiera y dos años después de que el agravamiento de la crisis llevara a la depresión económica más severa desde los años '30 del pasado siglo, la economía global registra una recuperación desigual. La producción de los países capitalistas desarrollados se mantiene por debajo de los niveles de pre-crisis y los sistemas financieros se caracterizan todavía por una fragilidad considerable. En Estados Unidos, parece haberse agotado el impacto del paquete de estímulo del gobierno y de la recuperación de las grandes empresas y mientras se debilita el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo la Reserva Federal ha anunciado que planea inyectar unos 600.000 millones de dólares adicionales en la economía mediante la compra de bonos en una nueva ronda de lo que se conoce como facilidades cuantitativas (*quantitative easing*). En la Unión Europea se han ampliado las divergencias, con tensiones abiertas entre las economías dominantes del norte y las de la periferia europea donde la deuda soberana griega ha desencadenado una crisis que, frente a la intransigencia oficial, amenaza con convertirse en crisis monetaria. Los mayores crecimientos se han registrado en los países en vías de desarrollo, en especial en Asia, a pesar de que muchos de ellos siguen dependiendo en alto grado del comercio mundial y algunos están intentando controlar las enormes entradas de capitales líquidos procedentes de las políticas monetarias expansivas del mundo desarrollado, en especial de los Estados Unidos.

A pesar de la frágil naturaleza de la recuperación, la política económica europea en el 2010 ha sufrido fuertes cambios desde las medidas expansivas introducidas en el momento más duro de la crisis. Varios estados miembros de la UE en la Europa Central y del Este, en especial Hungría y los Países Bálticos que no estaban protegidos la eurozona, fueron obligados a adoptar políticas fiscales muy restrictivas en el 2008, como condición imprescindible para recibir ayuda financiera. Después, en el año 2009, Irlanda se convirtió en el primer país de la eurozona obligado a realizar importantes recortes en los salarios y en el gasto público mientras el gobierno luchaba con un enorme déficit fiscal en el que incurrió básicamente por intentar rescatar a sus bancos desastrosamente sobre expandidos.

En el 2010, el fracaso de los gobiernos de la eurozona para responder con rapidez a la crisis de la deuda provocó una atmósfera de crisis en la que primero Grecia y después España y Portugal fueron obligados a introducir recortes en los salarios del sector público y en las pensiones. Poco después, la mayoría de los estados miembros empezaron, uno tras otro, a anunciar planes para reducir sus déficits fiscales, recortando básicamente el gasto. Y cuando el año estaba llegando a su fin, Irlanda se vio obligada de nuevo a adoptar otro programa de austeridad mucho más duro que el anterior. De forma extraordinaria, incluso el Fondo Monetario Internacional –que es normalmente quien más vigila por la ortodoxia financiera– alertó del riesgo de que una contracción fiscal de este tipo pudiera reconducir de nuevo a Europa hacia la recesión¹. Europa, como mínimo, parece enfrentada a un prolongado período de crecimiento lento en el que el desempleo –que ya es del 20% en España y se acerca mucho a esta cifra en los Estados del Báltico– seguirá siendo muy alto en la mayoría de países. Incluso Alemania, que disfrutaba de una racha de crecimiento gracias a las exportaciones, en buena medida debido a la demanda de los mercados asiáticos, sigue dependiendo con fuerza de la demanda de sus socios europeos y no podrá aislarse del debilitamiento de las otras economías de la UE. Además, los bancos alemanes están muy expuestos en algunos de los estados miembros de la UE con mayores problemas.

Esta evolución económica se está produciendo en el contexto de los profundos desafíos planteados por las preocupaciones ecológicas y medioambientales. Los debates de política económica, por lo tanto, deben integrarse en una perspectiva más amplia que incluya la sostenibilidad ambiental y el impacto de la reproducción material de la biosfera planetaria. Esto no quiere decir el no tener en cuenta las preocupaciones sociales. Por el contrario, ofrece nuevas posibilidades para abordar los problemas de desempleo mediante el establecimiento de las necesidades desatendidas de reproducción ecológica,

o el uso de competencias que no han sido tomadas en consideración –el trabajo de cuidados, la provisión de trabajo, el trabajo empleado en usos sostenibles de los recursos naturales– que no tienen el suficiente reconocimiento por parte de la economía dominante. Esta toma de conciencia del aspecto ecológico de todos los procesos económicos señala que es importante utilizar medidas más amplias de desarrollo, como el Índice de Desarrollo Humano del *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas*, o las propuestas presentadas en Francia por la Comisión Stiglitz. También ayudará a dar un nuevo sentido al objetivo económico del pleno empleo, haciendo hincapié en la importancia de lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha llamado “buen trabajo” enlazando la sostenibilidad ambiental, social y económica.

En el caso de la UE, dicha perspectiva debe centrarse inevitablemente en el imperativo de reducir la huella ecológica de Europa, que es claramente desproporcionada en comparación con muchas otras partes del mundo. El principal desafío consiste en poder reducir dicha huella ecológica sin perjudicar el papel productivo y pro-activo que la UE y sus Estados miembros pueden desempeñar en el contexto global, y sin que tampoco disminuya la riqueza económica y el bienestar social de las sociedades europeas. Todo ello sólo será posible si se distingue entre riqueza económica sostenible generada mediante creatividad europea y las transferencias injustas que proceden de la explotación de las relaciones de dependencia.

El enfoque de la UE para estas cuestiones figura en su nuevo documento programático, *Europa 2020*². Se trata del sucesor de la malograda *Estrategia de Lisboa*, que se presentó el año 2000 y tenía como objetivo hacer de Europa la economía más competitiva del mundo en el 2010 en base al conocimiento. Los objetivos establecidos en el programa anterior, que incluía el fortalecimiento de la innovación, el empleo y la inclusión social, no se han cumplido ni van camino de cumplirse, ni siquiera antes del estallido de la crisis. Pero el nuevo programa ni siquiera se plantea la cuestión del por qué del incumplimiento. En su lugar, el programa está repleto de jerga de *marketing*, apelando a un crecimiento ‘inteligente’, ‘sostenible’ e ‘inclusivo’, y anunciando una serie de programas con ‘objetivos específicos’. Pero, como en la *Estrategia de Lisboa*, el objetivo principal se basa en la creencia de que la creación de mercados competitivos es la clave principal para promover el crecimiento y el empleo, y que la intervención pública constituye, en su mayor parte, un obstáculo para conseguirlo.

Un problema más general con las iniciativas de la UE es que siguen siendo víctimas de una falta generalizada de legitimidad política. Dentro de la UE, la participación política se ve seriamente restringida, a menudo aparece a través del prisma de los debates nacionales y, cuando se produce a nivel europeo, está dominada por una élite político-técnica que no está obligada a rendir cuentas democráticamente. Los acontecimientos recientes también plantean un desafío al tan cacareado respeto de la UE por los derechos humanos. La noción de la UE de estos derechos, tal como se expresa en la Carta de Derechos Fundamentales, incluye una amplia constelación de derechos fundamentales como, por ejemplo, el derecho al trabajo y a unas condiciones de trabajo justas, a la vivienda, a la seguridad social y a la atención médica. A pesar de los llamamientos de la Carta Europea por la solidaridad y la igualdad, el condicionamiento de la ayuda comunitaria a los Estados miembros, en lo que se refiere a la aplicación de los severos programas de austeridad, significa que muchos países se ven impulsados a introducir recortes que afectan de manera desproporcionada a la ciudadanía menos privilegiada.

Europa, junto con otras regiones del mundo, se ha visto afectada por la crisis más grave del capitalismo desde la década de 1930³. Durante tres décadas, una forma desenfadada, virulenta, de capitalismo ha vertido riqueza a raudales sobre una pequeña minoría. Ahora, es a la ciudadanía común a la que se obliga a pagar los enormes rescates públicos necesarios para evitar el colapso del sistema financiero. Frente a todo esto, sin embargo, la gran mayoría de los economistas del sistema se han cerrado negando la evidencia. Han sido totalmente incapaces de anticipar la crisis y, desde que ha estallado, ni siquiera han podido hacer preguntas pertinentes sobre por qué se produce

y qué implica. Hay, sin embargo, algunas señales de descontento. En Italia, unos 200 economistas firmaron una refutación a las políticas públicas del gobierno, en Francia, un grupo de economistas publicó un “Manifiesto de los economistas aterrados”*. Este *EuroMemo-randum* es una contribución al desarrollo de dicho debate crítico. La primera parte esboza algunos de los principales acontecimientos económicos y sociales en Europa en el último año; la segunda parte es una crítica de las políticas adoptadas por las autoridades europeas; y la tercera parte es una contribución al debate sobre las posibles alternativas.

1. Desequilibrios macroeconómicos, mayor polarización y el reto del cambio climático

1.1 El comienzo de la crisis de la deuda en Europa

El crecimiento económico en la Unión Europea (UE) se reanudó en el segundo semestre del 2009, pero el coste de los paquetes de rescate para el sector financiero, de los programas de expansión fiscal y la pérdida de ingresos fiscales dio como resultado un fuerte aumento del déficit fiscal. Para la UE en su conjunto, el déficit aumentó del 0,9% en 2007 al 6,8% en el 2009. En el caso de Grecia, donde los ingresos tributarios eran muy bajos desde hace mucho tiempo, el déficit aumentó del 6,4% a 15,4% durante el mismo período⁴. Los temores sobre la capacidad de Grecia para hacer frente al servicio de su deuda pública se avivaron cuando las agencias de calificación bajaron la calificación de su deuda y a partir de finales del 2009 el tipo de interés de los bonos del gobierno griego comenzó a subir con fuerza, por encima de los de otros países de la eurozona. Al mismo tiempo, la preocupación por el hecho de que otros gobiernos de la eurozona no estuvieran dispuestos a prestar apoyo a los países en dificultades llevó a una disminución constante del valor de la moneda europea. La crisis llegó a su apogeo porque Grecia tenía que refinanciar parte de su deuda a mediados de mayo, y los crecientes

tipos de interés lo hacían prohibitivamente caro. Dado que las iniciativas dentro de la UE para prestar apoyo a Grecia fueron bloqueadas en gran medida por Alemania, amplias ventas especulativas comenzaron a empujar hacia abajo el valor del euro.

Finalmente, después de que una visita conjunta de los dirigentes del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Central Europeo (BCE) convencieran a la primera ministra alemana Merkel de la gravedad de la situación, los países de la eurozona acordaron ofrecer ayuda a Grecia a principios de mayo hasta un máximo de 110 mil millones de euros. A cambio, Grecia estaba obligada a aceptar estrictos recortes en el gasto. El FMI contribuyó con 30 mil millones de euros y se le asignó la responsabilidad de garantizar que Grecia cumpliera las condiciones impuestas. Pero esto no pudo atajar la crisis.

En la primera semana de mayo se intensificó la especulación contra el euro, impulsada por el temor de que Grecia podría no pagar su deuda y agravada por la preocupación de que España y Portugal necesitaran un alto nivel de financiación externa - en ambos casos motivada más por la deuda privada que por la pública. Los bancos que habían prestado la mayor parte de este dinero, sobre todo del norte de Europa (tabla 1), empezaron a ver la caída del precio de sus acciones y el coste de asegurar sus bonos se elevó a los niveles que sólo se habían visto por última vez tras la quiebra de Lehman Brothers en el 2008. Con una creciente presión para actuar, incluso desde el gobierno de los EE.UU., los gobiernos de la zona euro acordaron en una reunión de emergencia establecer una Facilidad Financiera de Estabilidad Financiera⁵ de 440.000 millones de euros. Dichos fondos debían proceder de la emisión de bonos que garantizarían los gobiernos de la eurozona en proporción a su magnitud, y servirían para -con condiciones- los Estados miembros que tuvieran problemas financieros. Junto a unos 60 mil millones de euros adicionales de la UE para apoyar la balanza de pagos y 250 mil millones de euros del FMI, el paquete total ascendió a una cifra sin precedentes de 750 mil millones de euros.

Tabla 1: Riesgo internacional de los bancos con Grecia, Irlanda, Portugal y España
Marzo 2010 (\$ miles de millones)

		Nacionalidad del banco								Total	
		Alemania	España	Francia	Italia	Otros países euro	R.U.	Japón	US		Resto mundo
Grecia	Sector público	23.1	0.9	27.0	3.3	22.9	3.6	4.3	5.4	2.0	92.5
	Total	51.0	1.6	111.6	8.8	47.9	16.5	5.9	41.2	12.7	297.2
Irlanda	Sector público	3.4	0.2	8.7	0.9	3.8	7.3	1.8	1.9	1.8	29.7
	Total	205.8	16.2	85.7	28.6	92.5	222.4	22.9	113.9	55.8	843.8
Portugal	Sector público	9.9	10.6	20.4	2.2	11.5	2.6	2.3	1.6	1.7	62.9
	Total	46.6	108.0	49.7	9.4	29.1	32.4	4.0	37.3	6.0	322.4
España	Sector público	30.0		46.9	2.3	19.1	7.6	12.5	4.9	4.4	127.6
	Total	217.9		244.2	42.5	200.6	141.7	30.0	186.4	39.3	1,102.6
Total	Sector público	66.4	11.7	103.0	8.7	57.3	21.1	20.9	13.8	9.9	312.7
	Total	521.3	125.8	491.2	89.3	370.1	413.0	62.8	378.8	113.8	2,566.0

Fuente: Bank for International Settlements, *Quarterly Review*, septiembre de 2010.

* Ambos documentos fueron publicados en la revista *Puente@Europa* Año IX, n.1., junio 2011.

Poco después de que en las primeras horas del lunes 10 de mayo se anunciara el paquete de rescate, el Banco Central Europeo hizo una contribución decisiva para frenar la crisis al anunciar que, por primera vez, comenzaría a comprar bonos de los gobiernos. Este paso, con la oposición por el jefe del *Bundesbank* alemán por el supuesto riesgo inflacionario que implicaba, puso fin a la inmediata amenaza de incumplimiento en los pagos, pero subsistieron las dudas sobre la estabilidad de muchos bancos de la eurozona. Imitando una acción que ya se había puesto en práctica anteriormente en los EE.UU, el BCE inició la llamada “pruebas de estrés”, concebidas para probar la capacidad de los bancos de resistir crisis futuras. Dichas pruebas pusieron de manifiesto importantes deficiencias en una serie de cajas de ahorros regionales españolas y alemanas, pero fueron ampliamente criticadas por no investigar el impacto de un default de la deuda soberana. Las pruebas de estrés sólo tuvieron un éxito limitado en su objetivo más amplio de restablecer la confianza en el sistema bancario europeo. Las estimaciones más recientes del FMI sobre las pérdidas bancarias se han revisado ligeramente a la baja, pero los bancos siguen todavía teniendo las mayores pérdidas. En la zona del euro, las pérdidas entre mediados de 2007 y hasta mediados de 2010 se cifran en 472 mil millones de euros, y se estima que deberían anularse unos 158 mil millones de dólares más, mientras que en el RU las cifras son de 375 mil millones de dólares y 56 mil millones, respectivamente ⁶.

En el apogeo de la crisis financiera en 2008, el BCE inició la política de proporcionar a los bancos de la zona del euro toda la liquidez que necesitaban, pero en 2010 comenzó a eliminar gradualmente los préstamos a 6 y 12 meses, sin dejar de poner de facilitar la disponibilidad de fondos, pero a más corto plazo ⁷. El total de préstamos del BCE a los bancos se redujo de un máximo de 817 mil millones de euros en mayo del 2010 a 558 mil millones de euros en octubre del 2010, una disminución del 31%, mientras el tipo de interés en el mercado interbancario, que llegó a ser de prácticamente cero,

comenzó a aumentar ligeramente. Sin embargo, debido a la persistente incertidumbre sobre las perspectivas financieras, los bancos comerciales siguieron depositando de nuevo cantidades significativas en el BCE -en octubre del 2010 la cifra se elevó a los 134 mil millones de euros- sin que se recuperaran los préstamos bancarios en la eurozona. Mientras tanto, en el este de Europa, donde el 80% de los bancos son de propiedad extranjera, los bancos matriz -sobre todo de Europa occidental- han continuado repatriando capitales, lo que provoca a su vez un endurecimiento de las condiciones de escasez de crédito en esos países también ⁸.

La evolución del tipo de cambio en la zona euro también ha ejercido un impacto más restrictivo en el segundo semestre del 2010. Mientras se formaba la crisis de la deuda griega el euro se fue debilitando progresivamente en los mercados extranjeros, llegando a depreciarse en un 20% entre diciembre del 2009 y junio del 2010. Sin embargo, con tasas de interés de la zona euro aún por encima de las de los EE.UU, y una vez resuelta la amenaza inmediata de la eurozona, el euro comenzó a subir de nuevo frente al dólar y en octubre ya se había recuperado gran parte de la disminución anterior, con un retorno a las duras condiciones de exportación para las economías dependientes.

1.2. Peligrosos desequilibrios macroeconómicos

Después de la dura intensificación de la crisis en otoño del 2008, solo el hecho de que los bancos centrales inyectaran liquidez sin precedentes en las principales economías pudo evitar el colapso financiero y mitigar la recesión mundial, que sin embargo ha sido la más profunda y extensa desde la Segunda Guerra Mundial. También se relajaron las políticas presupuestarias en diversos países, pero el cambio fue en la mayoría de casos muy pequeño -el estímulo significativo que tuvieron en Estados Unidos y en el RU no fue equiparado en Alemania o en la eurozona como un todo.

Tabla 2: Déficits ajustados cíclicamente (como % del PBI potencial)

	2007	2008	2009	2010	2011
Estados Unidos	-3.2	-6.1	-9.0	-9.0	-7.9
Eurozona	-1.3	-2.0	-3.6	-4.1	-3.6
Alemania	-0.4	-0.5	-1.4	-3.5	-3.0
RU	-3.5	-5.1	-8.6	-8.1	-7.4
Francia	-3.0	-3.4	-5.7	-5.5	-5.0

Fuente: OCDE, *Economic Outlook*.

El crecimiento de los déficits reales del Sector Público en muchos Estados miembros de la UE refleja por tanto, en gran medida, el efecto de los estabilizadores automáticos en la recesión. Los datos de la OCDE en la tabla 3 que sigue pueden subvalorar este punto (al no tratar todos los efectos de la recesión como cíclicos) pero sugieren que entre el 2007 y el 2010 los *déficits reales* del gobierno en la eurozona se ampliaron en un 5.7%, de los cuales como máximo sólo el 2.8% se debió a cambios en las políticas. Las cifras correspondientes para Alemania son del 4.3% y del 3.1%.

Dado que se actuó muy poco en la poderosa eurozona económica, que se apoyó más bien en la expansión de países con grandes déficits por cuenta corriente, en especial los Estados Unidos, se agravaron considerablemente los desequilibrios de la economía mundial. El déficit por cuenta corriente de los EE.UU. se redujo a un -2.7 del PBI en el 2008, pero se amplió a un -3.4% en el 2010 y se prevé que llegará a un -3.7% en el 2011. Mientras tanto, el superávit alemán creció de nuevo: del 4.9% en el 2009 al 5.1% en el 2010 y se prevén valores del 5.9% en el 2011 y del 7.0% en el 2012.

Tabla 3: Desequilibrios reales de los gobiernos ajustados cíclicamente (en % del PBI)

	2007	2008	2009	2010	2011
Eurozona: real	-0.6	-2.0	-6.2	-6.3	-4.6
Eurozona: ajustado	-1.3	-2.0	-3.6	-4.1	-3.6
Alemania: real	+0.3	+0.1	-3.0	-4.0	-2.9
Alemania: ajustado	-0.4	-0.5	-1.4	-3.5	-3.0

Fuente: OECD *Economic Outlook*.

A pesar de las respuestas de política económica, no es evidente que lo que venga a continuación sea una recuperación definitiva pues puede convertirse en una segunda recesión. A pesar de que la actividad económica ha empezado a remontar lentamente tanto en la UE como en los Estados Unidos, el desempleo sigue aumentando en ambas economías.

Uno de los desequilibrios más importantes en el entorno de la crisis ha sido el enorme déficit por cuenta corriente de EE.UU. (que tiene la contrapartida en los masivos excedentes de China, Alemania y Japón). La reunión del G20 en Seúl del pasado noviembre no consiguió ningún acuerdo para coordinar medidas para hacer frente a los desequilibrios comerciales. Dichas propuestas fueron rechazadas, entre otros, por Alemania y la UE, argumentando que el ajuste sólo era responsabilidad de los países con déficit, lo que constituye de hecho una postura disfuncional e irracional. Si los Estados Unidos se vieran obligados a hacer políticas restrictivas para corregir el déficit de su balanza de pagos, entonces las economías europeas se verían gravemente perjudicadas –como sucedió anteriormente, a principios de los años ‘80.

Una segunda clave de los desequilibrios base de la crisis fue la continua ampliación de las desigualdades de renta en las últimas tres décadas en la mayoría de las economías occidentales. La distribución regresiva de la renta sigue distorsionando el modelo de producción de Alemania hacia un modelo de exportaciones netas excesivas que impiden una recuperación equilibrada de EE.UU. y la generación de un excedente permanente de fondos para inversión en las economías occidentales, con lo que se tiende a reducir la actividad económica y el empleo en las economías desarrolladas.

Dentro de la eurozona existen también enormes desequilibrios –que son importantes para la propia Europa, donde constituyen un significativo obstáculo para la recuperación, pero también a escala mundial ya que impiden que Europa contribuya de forma positiva a la resolución de la crisis. Desde el principio, algunos

comentaristas críticos señalaron que la unión monetaria carecía de instrumentos efectivos para corregir el comportamiento económico divergente entre los estados miembros. De hecho, los desequilibrios fundamentales se han ido ampliando en toda la historia de la unión monetaria dadas las crecientes divergencias en los costes salariales y la competitividad, y sólo los incrementos en flujos de capitales especulativos y la burbuja de los precios de los activos conseguían enmascarar una situación cada vez más deteriorada. El estallido de las burbujas a consecuencia de la crisis de las *sub-prime* y la huida de los propietarios de la riqueza hacia activos más seguros cortaron la refinanciación fácil de las economías más débiles que se han visto obligadas a hacer brutales ajustes en cuenta corriente, simplemente por la recesión. Sólo en tres casos (Lituania, Polonia y Rumania) hubo algún crecimiento de las exportaciones –e incluso ahí era muy pequeño– y, en consecuencia, las correcciones a menudo salvajes por cuenta corriente se produjeron principalmente mediante la reducción de las importaciones, o sea, mediante la contracción de las economías nacionales y de la UE.

Al mismo tiempo se ha producido un fuerte deterioro en los presupuestos del Sector Público como consecuencia de la recesión, a la utilización generalizada de inyecciones presupuestarias de apoyo a la actividad económica y a las transferencias masivas de recapitalización del sector bancario asumiendo los préstamos malos y dudosos en los balances del Sector Público. Además, en algunos países de la eurozona con graves problemas por cuenta corriente se ha producido un deterioro particularmente grave y drástico de las cuentas del Sector Público, acentuado por un fuerte aumento en los tipos de interés al que puede financiarse el endeudamiento del gobierno. Irlanda y España, por ejemplo, habían declarado un superávit del Sector Público en el 2007. Para el 2010 el déficit del Sector Público que se preveía era de 19 mil millones de euros en Irlanda y de 103 mil millones de euros en España (10% y 12% del PBI, respectivamente), pero en noviembre del 2010, a raíz de una intensificación de la crisis, la cifra de Irlanda se tuvo que revisar al alza, hasta un asombroso 32%.

Tabla 4: Países de la UE con déficits por cuenta corriente* (en % del PBI)

	2007	2008	2009	2010	Desempleo (% en 2010)
Bulgaria	-22.5	-22.9	-8.3	-6.0	10.1
Estonia	-17.9	-9.4	+4.6	+4.9	18.6
Irlanda	-5.3	-5.2	-2.9	-0.9	14.1
Grecia	-14.7	-13.8	-13.1	-10.3	12.2
España	-9.5	-5.1	-4.6	-4.5	20.8
Chipre	-11.7	-17.7	-8.5	-7.1	7.1
Letonia	-22.5	-13.0	+8.7	+8.3	19.4
Lituania	-15.1	-11.9	+2.6	+2.8	18.2
Malta	-6.2	-5.4	-3.9	-4.9	6.2
Polonia	-5.2	-5.0	-1.6	-2.8	9.6
Portugal	-9.8	-12.1	-10.5	-10.1	10.6
Rumanía	-13.6	-12.7	-4.2	-4.4	7.1
Eslovaquia	-4.5	-6.2	-0.9	-1.4	14.7
Eslovenia	-5.1	-6.7	-3.1	-4.5	7.3

Fuente: AMECO. * = Déficit por cuenta corriente > 5% del PBI en 2007.

En muchos casos, ha habido claros fallos de política económica en los países afectados –algunos gobiernos se apoyaron en un insostenible auge de bienes inmobiliarios y las entradas de capital asociadas al mismo para mantener la actividad económica y el empleo. En Irlanda, en particular, este error se combinó con la desregulación financiera que condujo a la insolvencia a los bancos más importantes del país; el intento mal diseñado para rescatar a los bancos mediante la absorción de prácticamente todas sus pérdidas ha dado lugar a presiones imposibles en las finanzas públicas. A pesar de los errores

en las políticas de los distintos países, también es necesario tener en cuenta el mal funcionamiento de la UE en su conjunto. Existen amplios y persistentes desequilibrios por cuenta corriente en la UE y, en particular, en la zona del euro. Una situación cada vez más polarizada que ha favorecido que Alemania (junto con Austria y los Países Bajos) tengan grandes superávits por cuenta corriente, mientras que las economías más débiles son deficitarias (10,3% del PBI en Grecia, 10,1% en Portugal en el 2010). Los hogares y las empresas ya no están dispuestos o ni siquiera pueden conseguir los préstamos

correspondientes a dichos déficits por cuenta corriente, que en parte se corrigen con una reducción drástica de las importaciones, y en parte se mantienen por un mayor gasto y déficits del Sector Público.

Estas disfunciones a nivel de la UE pueden relacionarse, de nuevo, con los incrementos de las desigualdades. En Alemania se ha producido durante mucho tiempo una reducción en los sueldos de los asalariados, y en concreto de los más vulnerables y de quienes reciben salarios más bajos. Al mismo tiempo, las importantes reducciones de los servicios de bienestar también ha tendido a reducir los ingresos de las personas con mayores desventajas sociales. La OIT informa que el crecimiento de los salarios reales en el periodo 2001-2007 fue más bajo en Alemania que en todos los demás países de la UE a excepción de España y que el fuerte incremento de la desigualdad que en Alemania se ha producido en la distribución de la renta puede atribuirse básicamente al descenso de las rentas más bajas⁹. Esta redistribución adversa de la renta ha limitado el consumo doméstico y ha obligado a las empresas alemanas a incrementar su presión exportadora en un periodo en el que se limita el gasto público y los hogares con rentas más elevadas ahorran por precaución.

A pesar del nivel generalmente alto de desempleo (capítulo 1.3) y los excesos de capacidad, será imposible conseguir un incremento generalizado de la actividad económica en la UE a menos que se corrijan estos desequilibrios, ya que las economías más débiles no podrán financiar un aumento de sus importaciones, lo cual afectará a su vez a las economías con excedentes. De hecho, si no se corrigen los desequilibrios nos encaminaremos a un amenazante proceso deflacionario de las economías más débiles que podría conducir incluso al rompimiento de la unión monetaria.

De igual modo, la UE no puede contribuir al necesario reequilibrio

de la actividad económica mundial mientras siga aceptando estas tensiones internas. Las posiciones comerciales agregadas de la UE y de la eurozona son muy fuertes; y si incurren en déficits por cuenta corriente en el medio plazo se reducirán los costes de ajuste en los USA y China. Sin embargo, en la actualidad se apremia a China para que reduzca rápidamente sus excedentes comerciales en tanto que los excedentes de los países de la UE, en especial el de Alemania, que es un país mucho más rico y por tanto mejor equipado para hacer frente a los ajustes, se prevé que se mantenga e incluso aumente dicho superávit.

1.3. Comportamientos divergentes en el (des)empleo

El desempleo ha seguido subiendo en la UE a lo largo del 2010, aunque a un ritmo más lento que en el 2009 ya que la recesión se terminó a mediados de dicho año (2009). Según cifras de Eurostat, entre el segundo trimestre del 2009 y el segundo trimestre del 2010, el número de personas con empleo disminuyó en la UE en 1.3 millones (de 218.2 a 216.9 millones de personas) en tanto que el número de personas en paro se incrementó 1.8 millones (de 20.9 a 22.7 millones). Las previsiones de la Comisión Europea anticipan que entre el 2009 y el 2010 el empleo disminuirá en un 0.9% y la tasa de desempleo aumentará del 9% al 10%. Sin embargo, estas previsiones pueden ser muy optimistas ya que, después de la crisis de la deuda griega, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) y el Consejo Europeo pidieron a los estados miembros que abandonaran sus medidas (expansivas) de emergencia, lo que implicaría adoptar políticas fiscales más restrictivas. El impacto negativo de las mismas en el crecimiento y el empleo a nivel de la UE empezaría probablemente a manifestarse en el último trimestre del 2010 o principios del 2011.

Tabla 5: Crisis de Empleo en la UE27; tasas anuales (%)

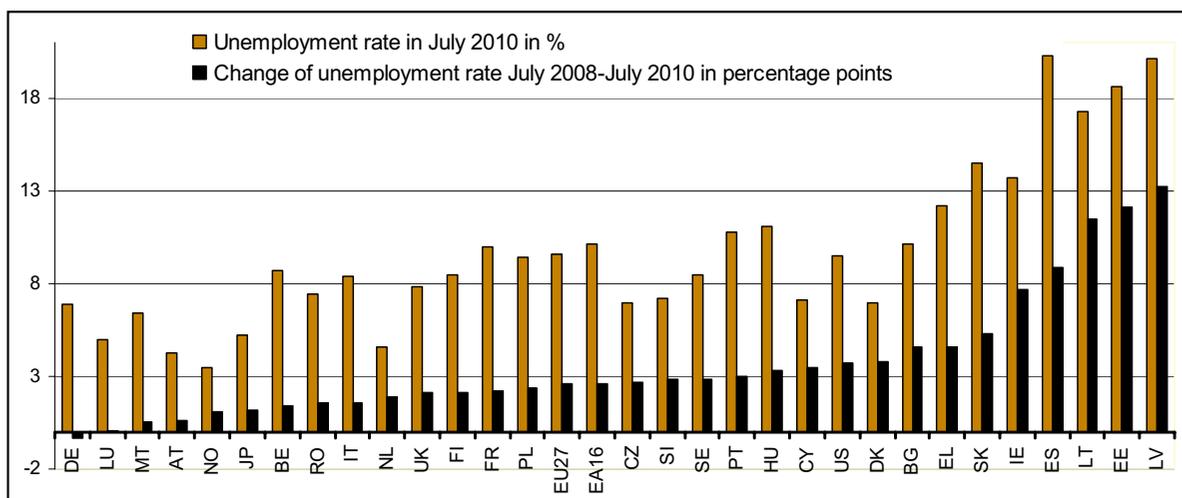
	2007	2008	2009	2010*
Crecimiento del PIB	2.6	0.5	-4.2	0.9
Crecimiento del empleo	1.6	0.7	-1.8	-0.9
Tasa de desempleo	7.0	7.1	9.0	10.0

Fuente: European Economic Forecast, primavera 2010; *= previsiones.

La dimensión del impacto de la crisis sobre el empleo y las condiciones del mismo varía considerablemente de país a país (gráfico 1). En un extremo nos encontramos con la extremadamente severa crisis del empleo de España, los países del Báltico e Irlanda, a los que se les ha unido recientemente Grecia y Bulgaria. En el otro extremo, Alemania, Austria, Luxemburgo, Malta, Bélgica, Rumania, Italia y los Países Bajos no la han experimentado o sólo han padecido un

relativamente pequeño incremento de la tasa de desempleo. Pero aún en su caso, la situación puede ser muy inestable (hace poco Rumania anunció el despido de miles de funcionarios como parte de su programa de ajuste fiscal) o bien se producen substanciales recortes salariales con expedientes de reducción del tiempo de trabajo o suspensión temporal de los contratos.

Gráfico 1: Crisis de empleo en la UE27 – Diferencias por países



Fuente: Eurostat, datos online, disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

Los países donde el nivel de desempleo es más preocupante son aquellos donde la recesión ha sido especialmente profunda y combinada con mercados de trabajo precarios y/o severas políticas de austeridad. Desde mediados del 2010, Grecia ha estado llevando a cabo el programa de austeridad más severo de la historia reciente del país, lo que ha conducido su economía hacia una profunda recesión con una fuerte subida del desempleo. En Irlanda, el gobierno ha puesto en marcha a finales del 2009 un programa muy restrictivo, y a finales del 2010 se ha visto obligado a adoptar un plan de austeridad para 4 años incluso más drástico, que provocará un mayor incremento del desempleo. En España, después del estallido de la burbuja inmobiliaria, la tasa de desempleo ha alcanzado casi el 20% y el gobierno ha anunciado también un programa de consolidación fiscal que harán todavía más difíciles las condiciones de empleo. Portugal anunció que planeaba recortar su gasto público, y si tiene que recurrir a la ayuda financiera de la UE, se le exigirá que ponga en marcha recortes mucho más profundos que pueden provocar que suba la

tasa de desempleo de forma abrupta, como ya ocurrió en Rumania o Grecia. Además, algunos países más importantes ya han anunciado que planeaban recortar el gasto público, encabezados por el R.U. que intenta reducir el gasto en un 25% en cuatro años, con lo que se contribuirá a deteriorar la tasa de empleo. Además de las diferencias entre los países, hay determinados grupos que se han visto especialmente afectados por el aumento del desempleo en los últimos dos años. Los grupos más afectados son los inmigrantes de fuera de la UE, los jóvenes de entre 20-24 años y aquellos con menores niveles de enseñanza. Además, los hombres se vieron más afectados por la crisis de empleo que las mujeres, los empleados más que los empleados por cuenta propia y los temporales más que los fijos. Además, se han perdido millones de puestos de trabajo a tiempo completo, mientras que el subgrupo de trabajo a tiempo parcial se ha incrementado de forma sustancial con la conversión de los contratos a tiempo completo en contratos a tiempo parcial o reducido, o porque los nuevos empleos son, principalmente a tiempo parcial.

Tabla 6: Crisis de Empleo en la EU27 – Diferencias por grupos

EU27	2008 (1er. tri- mestre)	2010 (1er. tri- mestre)	Diferencia
Tasa de desempleo (%)	7.1	10.2	3.1
Hombres	6.7	10.5	3.8
Mujeres	7.6	9.8	2.2
De entre 20-24 años	13.8	20.0	6.2
25-49 años	6.4	9.5	3.1
50-64 años	5.4	7.2	1.8
Bajo nivel enseñanza	11.4	16.6	5.2
Enseñanza media	6.8	9.7	2.9
Enseñanza superior	3.7	5.5	1.8
Nacionales	6.8	9.8	3.0
Ciudadanos de otros de otros países de la UE27	8.3	12.4	4.1
Ciudadanos de países que no pertenecen a la UE27	14.1	21.2	7.1
Tasa de empleo temporal (%)	13.9	13.2	-0.7
Empleo a tiempo parcial (%)	17.8	18.6	0.8
Tasa empleados por cta.propia (%)	14.3	14.5	0.2

Recuadro 1: El ‘milagro del empleo’ alemán

En términos estadísticos la situación del empleo en Alemania no se ha visto demasiado afectada por la crisis económica y financiera de los años 2008/09. En 2009 la tasa de desempleo oficial solo aumentó hasta el 7.5% desde el 7.3% del año 2008 (Eurostat).

Algunos llaman a esto el ‘milagro del empleo’ – pero no es precisamente ningún milagro. La relativa estabilidad se explica por dos medidas que se tomaron durante la crisis, a pesar de que durante muchos años se denunciaron como carentes de efectividad: la reducción de la jornada laboral y el incremento del gasto público (mediante un paquete de estímulo fiscal).

I. En la fase más profunda de la crisis (-4.7% del PBI en el 2009) las empresas industriales más afectadas no redujeron el número de personas empleadas, sino el número de horas trabajadas. Esta medida fue subsidiada en parte por la Agencia Pública de Empleo (mediante la llamada compensación por reducción de la jornada). En segundo lugar, la jornada media de todas las personas empleadas se redujo al endurecerse las condiciones mediante las cuales cada trabajador o trabajadora puede reclamar horas libres adicionales.

En tercer lugar, la jornada se redujo mediante convenios entre la patronal y los trabajadores sobre la garantía del empleo y con un cambio hacia más puestos de trabajo a tiempo parcial. El efecto medio de estas tres medidas fue:

- una reducción subsidiada de las horas de trabajo 13.4 horas menos por persona al año (2009 en relación al 2008);
- un recorte del número de horas trabajadas por persona 14.9 horas menos por persona al año;
- convenios patronal-sindicatos e incremento de los puestos de trabajo a tiempo parcial 17.6 horas menos por persona al año.

En total, las horas trabajadas en Alemania en el 2009 se redujeron en un 3.1% en relación al 2008 (en el sector industrial la reducción llegó al 7.5%). Esto significa que la caída del 4.7% en el PBI se debió principalmente a las reducciones del tiempo trabajado. Pero también es cierto que los empresarios mantuvieron los contratos de más personal del que era necesario para la producción, y ello

se reflejó en una disminución de la productividad por hora de un 2.2% (comparada con la productividad del 2008).

II. Se pusieron en marcha dos paquetes de estímulo fiscal por un importe de unos 60.000 millones de euros para los años 2009-2010, los cuales ayudaron a estabilizar la demanda interior.

De la caída del 4.7% del PBI en el 2009, casi un 2.9% se debe a la fuerte reducción del excedente comercial alemán. Así, la recuperación de la demanda global industrial en la segunda mitad del 2009 supuso un giro para las industrias de exportación alemanas— el péndulo volvió atrás. El problema es que la recuperación global supone mantener el peligroso modelo económico alemán (por lo menos durante algún tiempo). Pero este modelo conducido por las

exportaciones supone grandes dificultades para los socios comerciales de Alemania – ¡tienen déficits cada vez mayores!

Por tanto, no hay ningún milagro alemán. El modelo económico dirigido por las exportaciones se interrumpió durante un año – y la interrupción se vio compensada en el mercado laboral por la reducción de las horas trabajadas y los paquetes públicos de estímulo.

En el 2010 el gobierno alemán volvió a ‘comportarse en los negocios como solía’: volvió ‘a los negocios como siempre’: promoviendo jornadas de trabajo más largas y una política general de austeridad.

1.4. La perjudicial competencia fiscal y la erosión de la equidad tributaria

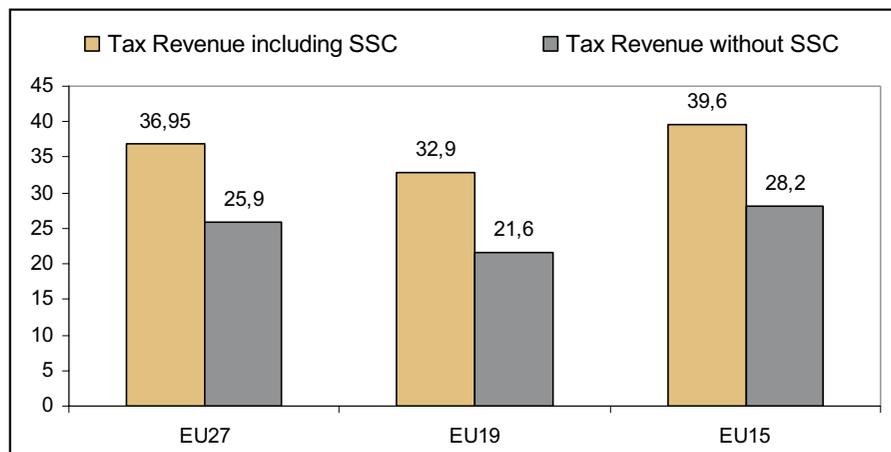
La crisis no se ha traducido, como podría haberse esperado, en una respuesta concertada que hubiera servido de apoyo a todos los Estados miembros. Mientras los antiguos Estados miembros de la UE adoptaron inicialmente políticas fiscales expansivas contra-cíclicas, muchos de los miembros más recientes de la Europa central y oriental se vieron obligados a poner en práctica programas de austeridad que tenían un efecto pro-cíclico y agravaban el impacto de la crisis. Una razón importante era la debilidad de la base fiscal en muchos países.

En lugar de coordinar sus políticas fiscales, los Estados miembros de la UE participaron en la competencia fiscal de ‘empobrecer al veci-

no’. Esto ha perjudicado gravemente la capacidad de los gobiernos para responder a la crisis y, a largo plazo, para ejercer una regulación efectiva de sus economías.

Los Estados avanzados, con una compleja división del trabajo, con infraestructuras físicas y sociales refinadas y comprometidos democráticamente con el bienestar social de su ciudadanía, necesitan altos niveles de ingresos procedentes de fuentes sostenibles. Las altas tasas de impuestos (como porcentaje del PBI) son una característica constante de las sociedades prósperas y estables. Las bajas tasas impositivas, en especial en tiempos de crisis económica severa, hacen más vulnerables a los estados ante las crisis cíclicas y estructurales. Esto es particularmente evidente en la evolución en los últimos dos años.

Gráfico 2: Impuestos en % del PBI con o sin contribuciones a la seguridad social (SSC), 2008



Fuente: Tendencias Impositivas en la Unión Europea 2010 (elaboración propia).

La competencia fiscal en Europa está impulsada fundamentalmente por la capacidad de las corporaciones transnacionales de buscar ventajas en costes mediante la re-ubicación de su sede financiera en jurisdicciones de bajos impuestos (arbitraje fiscal). Los Estados acuciados por altas tasas de desempleo y /o débiles mercados de capitales, tratan de atraer y mantener a las empresas con regímenes fiscales benignos y han iniciado, sobre todo desde principios del 1990, un proceso de series de pujas a la baja en relación a los impuestos sobre el capital, como el impuesto de sociedades y los tipos superiores del impuesto sobre la renta personal (véase el tabla 7 y gráfico 3). Como consecuencia, la progresividad o equidad de los sistemas fiscales de la región se ha visto seriamente erosionada.

Los tipos de impuesto sobre sociedades en los 15 Estados miembros más “antiguos” de la UE fueron en el 2009 inferiores a los de 1990 en 13 de los países, y más bajos que en el año 2000 en los 15 (ver tabla 4). El tipo medio del impuesto sobre sociedades en la UE-15 se redujo del 42,7% en 1980 al 37,5% en 1990 y se quedó en el 26% en 2009. El tipo medio de impuesto sobre sociedades en los estados de Europa Central que se incorporaron a la UE en el 2004 son aún más bajos, pasando del 31% en 1995 a sólo el 19% en 2009. Cabe destacar que el tipo medio de impuestos sobre la renta de las empresas en Bulgaria y Rumania, los dos Estados de los Balcanes que se adhirieron a la UE en 2007, junto con los países candidatos de los Balcanes occidentales, es aún más baja y se sitúa en el 14%.

Tabla 7: Impuestos de las empresas en la UE10 y en la UE15, 1990-2009

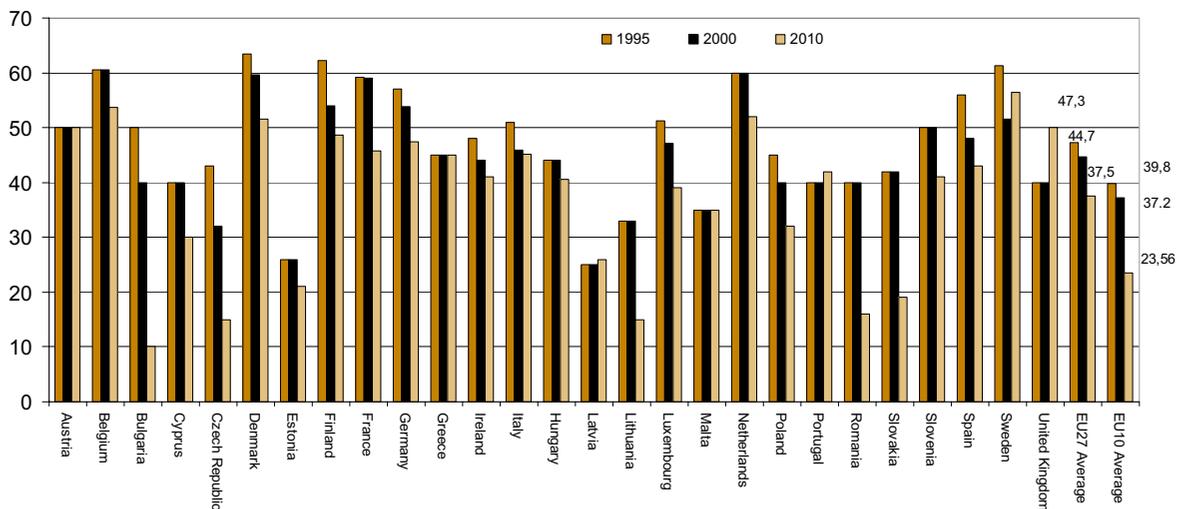
	1990	2000	2009		1995	2000	2009
Austria	30	34	25	Rep. Checa	41	35	21
Bélgica	41	39	33.99	Estonia	26	26	21
Dinamarca	40	32	25	Hungría	18	18	16
Finlandia	25	29	26	Letonia	25	25	15
Francia	37	33.3	33.3	Lituania	29	29	20
Alemania	50	45	15	Polonia	40	28	19
Grecia	46	40	25**	Eslovaquia	40	40	19
Irlanda	43	24	12.5	Eslovenia	30	25	22
Italia	36	37	31.4				
Luxemburgo	34	30	25.5				
Holanda	35	35	25.5**				
Portugal	36.5	32	27.5**				
España	35	35	30**				
Suecia	40	28	26.3				
RU	35	30	28**				

Fuente: World Tax Database <http://www.bus.umich.edu/otpr/otpr/default.asp>; ** señala los tipos más elevados.

También los tipos más altos del impuesto sobre la renta de las personas (IRPF) han disminuido desde mediados de 1990 (gráfico 3). Para la UE27, el tipo medio más elevado pasó del 47.3% en 1995 al 37.5% en el 2010, y en los 10 Estados de la Europa Central y del Este disminuyó hasta el 28.5% en el 2010. Se puede señalar que la

competencia fiscal se ha acelerado con las ampliaciones de la UE del 2004 y del 2007, en especial mediante la existencia de los regímenes fiscales de tarifas planas (*flat rates*) para el impuesto personal sobre la renta en siete de los 10 nuevos países miembros de la Europa Central y del Este ¹⁰.

Gráfico 3: Disminución de los tipos impositivos sobre la renta personal en Europa



Fuente: Comisión Europea, *Taxation Trends in the European Union*, 2010.

Una consecuencia clave de la reducción de los impuestos directos ha sido la pérdida gradual de participación de los impuestos directos en la tributación global. Esto es especialmente evidente en los 10 países de la Europa Central y del Este: la cuota media de los impuestos indirectos en los impuestos totales subió del 38.5% en 1995 al 41.4% en 2007 (la cifra para la UE27 era 37.1%); mientras tanto, la participación de los impuestos directos cayó del 27.1% al 24.6%

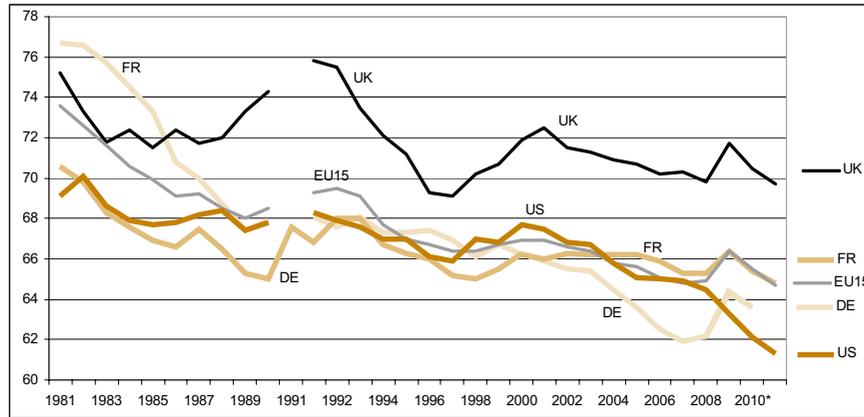
(la cifra para la UE27 era del 32.3%) ¹¹. Los impuestos indirectos tienen un efecto regresivo sobre la distribución de la renta ya que los hogares más pobres deben gastar una proporción mucho mayor de su renta disponible en consumo ¹², ahorran una proporción menor de dicha renta y se benefician mucho menos de las rebajas del impuesto sobre la renta de las personas.

1.5. Desigualdad y polarización –Aumentan la pobreza y la riqueza

La tendencia de la UE hacia un desempleo persistente, salarios bajos y condiciones de trabajo en precario tiene un impacto considerable en la distribución de la renta. Desde mediados de la década de 1980 se han registrado disminuciones significativas en la participación

ajustada de los salarios como porcentaje del PBI en prácticamente todos los países de la OCDE. En los países más importantes de la UE y en los EE.UU. con datos que se inician en 1981, esta participación ha disminuido en unos 10 puntos hasta 2009 (ver gráfico 4), aunque debido a la gran recesión y junto con la caída que se ha producido al mismo tiempo en los beneficios de las empresas, la participación salarial en 2009 se ha incrementado de forma temporal.

Gráfico 4: Participación ajustada de los salarios en la economía total 1981-2011 (como % del PBI a costo corriente de factores)

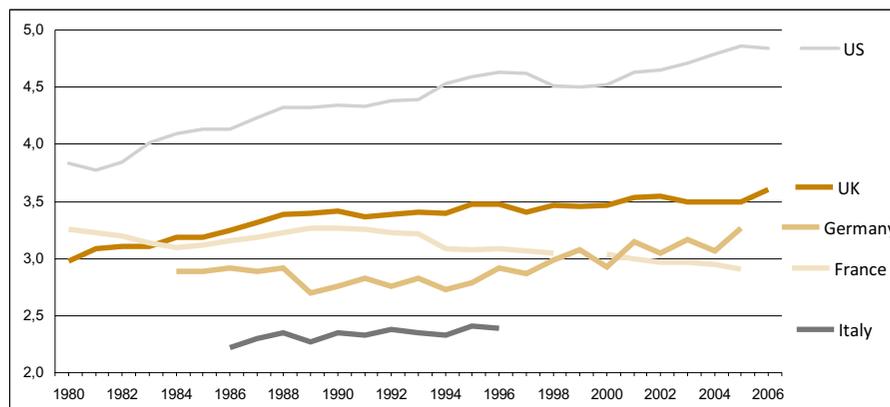


Fuente: Comisión Europea, *Statistical Annex of European Economy*, primavera 2010; *estimado.

Aunque las razones de estos descensos son múltiples, la mayoría de los estudios llegan a la conclusión de que, sobre todo, el cambio técnico y la globalización han debilitado el poder de negociación de los trabajadores poco cualificados en los países de la OCDE. La deslocalización de los puestos de trabajo o la amenaza de que se produzca ha aumentado el riesgo de desempleo y ha creado un techo a los salarios. Además de la disminución de la participación de los salarios, también se ha producido un aumento de la dispersión salarial, medida por el cociente del 10% superior en relación al 10% inferior (D9/D1) de trabajadores a tiempo completo o equivalentes¹³. El gráfico 5 muestra la evolución de la dispersión de los ingresos para los principales países de la OCDE durante el período de 1980-2006. Al observar los cambios en la distribución de los salarios dentro de los países más importantes se percibe un aumento generalizado y significativo de la dispersión salarial en los últimos 25 años, con la notable excepción de Francia. El aumento parece más destacado en países liberales como Estados Unidos y Reino Unido. Sin embargo,

también en algunas economías de la Europa Central y del Este como Hungría y Polonia presentan un enorme aumento de la dispersión. El grado de aumento de la desigualdad fue más fuerte durante la década de 1990. Esto se puede observar, en particular, para Alemania. Cabe señalar que la tendencia hacia una mayor desigualdad salarial, aunque más moderada, también se observó en algunos países nórdicos. Sin embargo, la relación entre las decilas en estos países es mucho menor que para los cinco países representados en el gráfico 5. Por ejemplo, en los últimos años esta relación ha sido de entre 3.0 y 3.5 para el Reino Unido, Alemania y Francia, mientras que se ha movido entre 2,0 y 2,6 para Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega. En general, la OCDE (2010) habla de una tendencia ‘generalizada’ hacia una mayor dispersión salarial en 23 países de la OCDE en las últimas dos décadas. Utilizando los datos disponibles de series temporales, la dispersión salarial aumentó en 15 de los 23 países de la OCDE en este periodo. Sólo tres países (Japón, Suiza y Francia) registraron un descenso moderado de la desigualdad salarial.

Gráfico 5: Tendencias en la dispersión salarial, principales países de la OCDE, 1980-2006 (Ratio D9/D1)



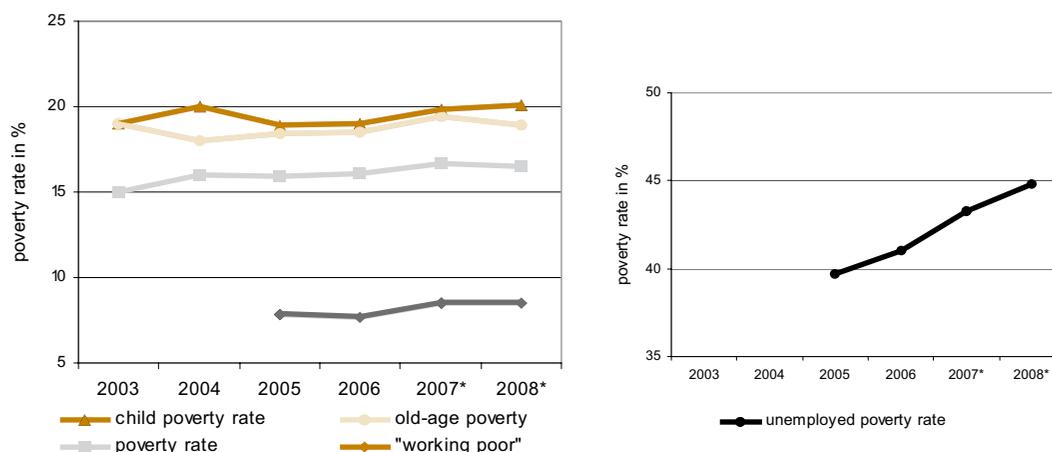
Fuente: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/59/39606921.xls>.

La distribución desigual de la renta, la disminución de la equidad fiscal (ver 1.4) y la falta de una ambiciosa y eficaz política social no sólo en tiempos de crisis, ha contribuido de manera considerable a la ampliación de la brecha entre los ricos y los pobres en la UE. El riesgo de pobreza -definido como el vivir con menos del 60% de los ingresos medios- sigue siendo una amenaza importante para gran parte de la población. Según los últimos datos de Eurostat para toda la UE-27, el 16,5% de la población -es decir, más de 84 millones de personas- vivían en *riesgo de pobreza* en el 2008¹⁴, con grandes diferencias entre países: La proporción de la pobreza en los distintos Estados miembros de la UE varía entre el 9% (República Checa) y el 26% (Letonia)¹⁵. En la gran mayoría de los Estados miembros existe una tasa de pobreza superior al 15%, y en siete de los 27 Estados miembros la tasa de pobreza es superior al 20%. Además de esta pobreza 'monetaria', se intensifica la privación material: la tensión económica, la obligada falta de bienes duraderos, las insuficiencias de la vivienda, las condiciones insalubres de vida tanto dentro de

las viviendas como en el vecindario de gran parte de la población europea, socavan la cohesión social en la UE.

El trabajo se considera a menudo la manera de escapar de la pobreza. Pero a pesar de que la evolución social de la UE se caracteriza de manera especial por la persistencia de altos niveles de desempleo, las políticas laborales y sociales de la UE castigan con frecuencia a las personas desempleadas en lugar de crear empleos decentes. No sólo las compensaciones por desempleo en muchos casos no son suficientes para poder tener un nivel de vida digno, sino que lo mismo puede decirse de los salarios: el 8,5% de las personas ocupadas son pobres a pesar de tener un puesto de trabajo. En términos absolutos, el número de 'trabajadores pobres' es aproximadamente dos veces mayor que el número de parados pobres - como resultado de las políticas de empleo dirigidas a la expansión de empleos mal pagados, a una mayor desregulación de los mercados laborales y a un aumento del empleo precario (véase el punto 1.3).

Gráfico 6: Tasas de pobreza (UE27, en %)



Fuente: Eurostat database.

Un rasgo especialmente escandaloso de la pobreza en la UE es el aumento de la pobreza infantil: 19 millones de niños y niñas de la UE son pobres. El hecho de que casi uno de cada cinco niños en la UE27 sea pobre es extremadamente preocupante ya que los niños que crecen en la pobreza están más expuestos a sufrir problemas de salud, tienen menor esperanza de vida, alcanzan niveles de enseñanza más bajos, abandonan antes la escuela y tienen que hacer frente a un riesgo mayor de estar en el paro. Las desventajas económicas se trasladan muchas veces de padres a hijos, ya que la pobreza se reproduce dentro de las familias y los grupos sociales. Por tanto, el incremento de la pobreza infantil en la UE puede conducir a una espiral de pobreza que se autoalimenta con las nuevas generaciones (ver recuadro 7).

Al mismo tiempo, en la UE se produce un *aumento de la riqueza* en lo más alto de las sociedades europeas. Según el *World Wealth Report 2010*¹⁶, dos años después de la crisis financiera la población de individuos con altos ingresos netos (AIIN o HNWI en inglés) -es decir, los millonarios en dólares en términos de riqueza financiera-

empezaron a crecer de nuevo y su riqueza también se fue recuperando. En Europa, la población AIIN aumentó en un 12.5% pasando de los 2.6 millones a los 3 millones de personas en 2009 -alcanzado prácticamente el nivel de pre-crisis del año 2007. De forma similar, también se ha recuperado su riqueza, aumentando incluso en un 14.2% desde los 8.3 billones de dólares del 2008 a los 9.5 billones de dólares en el 2009, alcanzando una renovada e intensificada concentración de riqueza en lo más alto de la escala de los ingresos.

Sin ninguna duda, la UE es una de las regiones más ricas del mundo. Pero, al mismo tiempo, su situación social se caracteriza por una profunda polarización en su interior y entre los estados miembros. El desempleo, los bajos salarios y la desregulación de los mercados de trabajo (ver 1.4) han incrementado la inseguridad social y la precariedad y han sido las causas fundamentales de una mayor desigualdad, un incremento de la inseguridad social y los altos niveles de pobreza en la UE. La ausencia de una política social ambiciosa no solo ha agravado la situación social de los más vulnerables sino que también ha debilitado la base para la lucha social.

Recuadro 2: El proyecto neoliberal post-crisis: Revertir no 'sólo' el estado de bienestar, sino la infraestructura social básica - en el nombre de 'el pueblo'

Si, desde un punto de vista histórico, hay algo destacable de la actual 'moda de la austeridad', es esta: ¿Cómo es posible que, en el corto lapso de dos años, hayamos pasado de la crisis más devastadora de las economías de mercado privado en un siglo a un debate público que no versa sobre el fracaso del sector privado dirigido por las finanzas para evaluar el riesgo sistémico, sino sobre los gastos del Estado 'irresponsable'?

Parte de la respuesta la tenemos por supuesto en que, *de facto*, las deudas privadas malas (en poder de los bancos) fueron y siguen siendo nacionalizadas. Y a ello debe unirse el coste social de la recesión que siguió a la crisis financiera, lo que conjuntamente no ha permitido a algunos estados evitar un alto nivel de deuda. Pero esto no explica cómo es que no se hacen responsables de esta deuda a los que la causaron, sino al propio Estado y con él, 'al pueblo'. El reembolso de la deuda hoy no significa mayores impuestos sobre las empresas o la riqueza, sino recortes radicales en la calidad de vida de las personas que no fueron responsables. Otra parte de la respuesta es que aquellos que mandaban antes de 2008 y que lo siguen haciendo ahora, tienen un proyecto político. Por ahora, sólo en el Reino Unido este proyecto tiene un nombre: 'Gran Sociedad. No Gran Gobierno'. Pero así como el capitalismo de accionistas a menudo se consideraba una cuestión puramente anglosajona cuando en realidad ya era global desde hace tiempo, también la 'Gran Sociedad' puede seguir el mismo camino a menos que tropiece con una resistencia decisiva.

¿Cuál es la idea central que está detrás de la 'Gran Sociedad'? Privatizar el ámbito regional y local de la organización colectiva, así como las funciones básicas del Sector Público. Tanto si se basan en el derecho privado o público como si son organizaciones benéficas, consejos locales o regionales o se trate de organizaciones no gubernamentales, todas ellas siempre se han basado en gran medida en la financiación pública. En la 'Gran Sociedad' serán sustituidas por 'empresas sociales' sin financiación del estado y gestionada por voluntarios no remunerados. El núcleo fundamental de las reformas del sector público anunciadas el 18 de noviembre de 2010 en el RU es el 'derecho a la provisión', es decir, el derecho de la iniciativa privada a proporcionar servicios que actualmente proporciona el sector público, basándose en que la población puede excluirse voluntariamente de los servicios que presta el sector público y sustituirlos por todo tipo de organizaciones mutuas. Cualquiera que crea que puede hacerlo mejor tiene el

derecho de sustituir a los servicios públicos. Un primer ejemplo es el plan "Escuelas Libres". Significa escuelas dirigidas sólo por padres y voluntarios, sin ninguna otra aportación externa que la del personal docente que ellos contraten. La financiación inicial para los gastos fijos, tales como edificios, se desvían de la financiación de las escuelas estatales. Y el personal docente que los padres y voluntarios contraten se habrá graduado, probablemente, en universidades privadas cuya única fuente de ingresos sean los honorarios que cobran a su alumnado. El proyecto 'Gran Sociedad' se establece bajo el lema de "Poder para el Pueblo", haciendo hincapié en la transferencia prevista del 'poder' desde un Estado central a la iniciativa local de voluntariado. Pero este 'poder' viene sin recursos. De hecho, se trata de una expropiación de recursos de la infraestructura social local y regional para cubrir una deuda contraída por cualquier tipo de responsabilidad que se considere que tienen los ricos, y así financiar los recortes en los impuestos sobre los impuestos de sociedades y la riqueza. Un buen ejemplo de ello es que los fondos previstos para las 'inversiones previstas' para las mutuas que proporcionen servicios públicos en el Reino Unido suponen la irrisoria suma de 10 millones de libras esterlinas desde la primavera de 2011.

Este proyecto ha adoptado la terminología anti-estadista de los movimientos progresistas de base. Juega con la justificada insatisfacción de la gente con la clase política. Pero lo hace con el fin de fortalecer la influencia de esas mismas clases políticas y empresariales sobre la organización colectiva, y para destruir cualquier infraestructura social que podría convertir esa organización colectiva en una expresión genuina de las opiniones y aspiraciones de la gente. Si Thatcher y Reagan hicieron retroceder el Estado del bienestar, la 'Gran Sociedad' va mucho más allá: se trata de destruir las bases materiales y de organización de cualquier tipo de emancipación 'del pueblo'. ¿Alguien duda de que las 'empresas de voluntariado social' de la Gran Sociedad serán finalmente serán absorbidas por las grandes corporaciones? Sólo un día después del anuncio del "derecho a prestar servicios públicos" por parte de las organizaciones mutuas voluntarias se publicaron registros del gobierno del Reino Unido para demostrar que una sola gran empresa -Capita S.A.- ya se encarga de hecho de gran parte de la provisión de bienes del Sector Público en prácticamente todas las ramas de los servicios públicos. El nuevo nombre para el Estado británico acuñado por los medios de comunicación y no por los grupos de presión de izquierda, es Reino Unido S.A.

1.6. Estancamiento en la política global de sostenibilidad.

La política europea sobre el clima no ha contribuido de ninguna manera efectiva a evitar el fracaso de la Cumbre de Copenhague de diciembre de 2009, ni ha tenido un impacto constructivo en las negociaciones que la siguieron destinadas a encontrar una salida global al actual impasse en política ambiental. Al mismo tiempo, la política energética de la UE ha realizado un giro explícito para asegurar el acceso privilegiados de la UE a las reservas de energía, alimentando las rivalidades económicas y políticas en lugar de crear asociaciones basadas en la confianza mutua y el interés común a largo plazo con sus vecinos del Este y del Sur, y con los países emergentes y en desarrollo. Al igual que en las principales áreas de gestión de la crisis económica, también en la política global de sostenibilidad la UE ha visto limitado su papel al de espectador por los estados nación más fuertes que lideran el G-20 (incluidos los Estados miembros de la UE que no consultan con el resto de la UE). La Cumbre de Copenhague ha puesto de relieve el hecho de que ni la UE ni ninguno de sus Estados miembros ejercen una influencia política efectiva a nivel internacional, si no hablan con una sola voz.

El tiempo apremia. Si el calentamiento global debe limitarse a 2°C de media en relación a las temperaturas pre-industriales, las emisiones globales deben alcanzar su punto máximo en el 2011 y luego disminuir rápidamente (en un 3,7% anual). Para ello será necesario que las sociedades humanas reduzcan de forma decisiva el uso del carbón, cortando la emisión de los gases del carbón y otros gases que afectan el clima hasta llegar a cero antes de que finalice el siglo. Para el año 2050 las emisiones *per cápita* deben estar por debajo de las dos toneladas de CO₂, es decir, a un nivel de entre el 80 al 95% por debajo de las emisiones de los países industrializados en el año 2000¹⁷. Estas reducciones rápidas y sustanciales siguen siendo difíciles, y las tendencias actuales de emisión así como las políticas actuales indican que alcanzar esta escala de reducciones es menos probable que el seguir trayectorias más destructivas.

La crisis climática está vinculada a la crisis de la biodiversidad. Aunque el límite de 2°C se logre, el cambio climático todavía puede tomar un giro catastrófico si la reducción de la biodiversidad -que

sigue proporcionando importantes frenos frente al desequilibrio climático-continúa¹⁸. El resultado de la Cumbre sobre la Biodiversidad de Nagoya de octubre del 2010 ofrece una cierta esperanza de que pueda conseguirse alguna acción decisiva, aunque sea más bien limitada.

Esto es parte de un panorama más amplio. Hoy en día todos los escolares de Europa saben que los recursos fósiles son limitados y que sólo las fuentes de energía renovables tienen un futuro sostenible, o que los residuos están contaminando el medio ambiente, y que todos los flujos materiales deben ser cíclicos y que las tecnologías de producción y consumo deben adaptarse a las exigencias ecológicas. No obstante, la ilusión acerca de 'soluciones tecnológicas' parece haber desplazado cualquier debate serio sobre los cambios estructurales necesarios en nuestro modo de vida y en la organización de la producción con el fin de lograr la sostenibilidad básica para la humanidad. Treinta y cinco años después de la primera crisis energética y casi 30 años después del primer debate mundial sobre los límites de crecimiento, todos los debates a fondo sobre las estructuras sociales -las desigualdades, la discriminación, el consumismo, las relaciones patriarcales de género y las relaciones de dependencia internacional- parecen haber quedado relegadas a nichos académicos, mientras que los gobiernos y los grupos de interés se han concentrado cada vez más en el cambio tecnológico y la ampliación del papel de los mecanismos de mercado para todas las esferas de la vida, un enfoque que supone un proceso de mercantilización. Sin embargo, ya ha sido desacreditada la promesa de que el mercado puede aumentar la eficiencia y estimular la tecnología verde, y con ello reducir el impacto ambiental sobre la humanidad. El crecimiento de la eco-tecnología no ha logrado una reducción significativa en la huella global de la humanidad. Los instrumentos de mercado -como permisos negociables de emisiones, o impuestos ecológicos- no han logrado ninguna reducción significativa hasta la fecha, y han demostrado ser más un campo de juego para la delincuencia económica organizada que un instrumento de política ambiental¹⁹.

En el año de la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas, la UE ofrece un ejemplo preocupante de la tendencia general del Norte global: participa en los rituales oficiales para expresar preocupación, mientras hace caso omiso de la cuestión en la práctica. Esto es especialmente notable en la política comercial de la UE, donde la estrategia de la Europa Global contempla una agresiva política de expansión de las exportaciones, además de su política de monopolio agrario y correspondiente orientación de las tecnologías agrícolas, la UE se ha convertido en un importante actor global en la destrucción de la biodiversidad.

La dimensión ecológica de la injusticia mundial se pone de manifiesto con el flujo de material global desde el Sur hacia el Norte que sigue creciendo, acompañada por una expansión de la biopiratería por parte de los países del Norte en nombre de los derechos de propiedad intelectual. Por el lado del Sur Global, la *Declaración Final de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra*, de Cochabamba, Bolivia, invocó el artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que busca la "estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas con el sistema climático". Se pidió específicamente, que "los países desarrollados, como principal causa del cambio climático, asumieran su responsabilidad histórica, reconocieran y honrasen su deuda climática en todas sus dimensiones como la base para una solución justa, efectiva, y científica del cambio climático".

Los Estados nacionales principales son, evidentemente, incapaces de responder con eficacia a la crisis ecológica mundial. No han hecho ningún progreso, ni siquiera en cuestiones relativamente simples sobre el clima, la energía, y la política de recursos, por no hablar de las cuestiones más complejas como la disminución de políticas de biodiversidad y el aumento del agotamiento suelo del suelo. Para poner fin a décadas perdidas en la política de sostenibilidad desde las Conferencias de Estocolmo, Río de Janeiro y Johannesburgo es preciso tomar una nueva iniciativa. A fin de evitar un inminente giro catastrófico, se necesita con urgencia una iniciativa importante y sustancial que reduzca de forma considerable la huella global de la humanidad y haga frente a la brecha que sigue creciendo entre el 'Norte' y el 'Sur'²⁰. Europa podría tomar la iniciativa asumiendo un compromiso político claro para reducir rápidamente su propia huella ecológica. Con ello obtendría rápidos beneficios, no sólo en liderazgo tecnológico, como destacan los partidarios del 'crecimiento verde', sino también como el primer agente motor en términos de cambio estructural.

Teniendo en cuenta el grado de conversión ecológica y los trabajos de reparación necesarios, con el giro hacia la mejora de la sostenibilidad, se abren al mismo tiempo nuevas oportunidades para un empleo sólido que puede ser desarrollado y estabilizado de manera relativamente independiente del ciclo industrial. Se requeriría para ello la integración de las políticas de recursos internos y las políticas exteriores destinadas a la paz y la cooperación.

Recuadro 3: La Estrategia Europa 2020 – La repetición de la estrategia de Lisboa

Europa 2020 será la estrategia de la UE para creación de empleo y crecimiento en la próxima década. Existe un amplio consenso de que su predecesora –la *Estrategia de Lisboa* del 2000 al 2010 –ha fracasado. Pero no ha habido ni un debate a fondo en el Consejo de Europa ni entre un público más amplio sobre los motivos de su fracaso y las conclusiones que deberían obtenerse de dicho fracaso para una nueva estrategia. La Comisión sólo señala que a pesar de que no haberse alcanzado los objetivos de la *Estrategia de Lisboa*, Europa estaría en una situación mucho peor sin la misma. Las explicaciones que han dado sobre los motivos por los que dichos objetivos no se alcanzaron son los mismos que ya se esgrimieron, a mitad de plazo, en la revisión de la *Estrategia de Lisboa* en el 2005: demasiados objetivos (28 en el 2005, 11 después), falta de enfoque y una implementación inadecuada por parte de los Estados.

En nuestra opinión la *Estrategia de Lisboa* contribuyó en gran medida a la aparición de la crisis financiera y económica. Fue debido a la liberalización y desregulación de los mercados financieros promovidas por la *Estrategia de Lisboa* y por el *Plan de Acción*

para los Servicios Financieros del entonces Comisario Bolkestein, que el contagio vía 'activos financieros tóxicos' pudo propagarse de manera rápida y amplia en la Unión Europea entre agosto del 2007 y 2009. Esto está en la raíz de la crisis financiera en Europa. Y la promoción del 'espíritu de iniciativa empresarial' y la liberalización del mercado consagrado en la *Estrategia de Lisboa* dio lugar a burbujas especulativas que aparecieron por primera vez en la 'nueva economía' de internet y más adelante en la de la construcción, vivienda y bienes raíces. Cuando las burbujas estallaron, la economía real voló en pedazos. Ahora, la Comisión admite que 'con la ventaja de la retrospectiva', la *Estrategia de Lisboa* debía haberse organizado mejor "para centrarse más en los elementos críticos, tales como una sólida supervisión de los mercados financieros, las burbujas especulativas y el consumismo impulsado por el crédito". Pero en el momento en que estas burbujas especulativas surgieron y se desarrollaron, la Comisión las interpretó como una prueba de que 'Lisboa funciona', y el consumismo impulsado por el crédito se interpretó como un signo de un crecimiento robusto de la economía.

La nueva estrategia *Europa 2020* comparte la vieja obsesión de la *Estrategia de Lisboa* por la competitividad y el crecimiento - ahora bautizado como “crecimiento inteligente, inclusivo y sostenible”. La Comisión propuso cinco objetivos principales, que fueron aprobados finalmente por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010 en Bruselas. Así, el Consejo y la Comisión quisieron demostrar un nuevo ‘realismo’ -menos objetivos y un enfoque más pragmático. Los principales objetivos de la *Europa 2020* se derivan en gran medida de los antiguos objetivos de la *Estrategia de Lisboa*:

- **una tasa de empleo del 75%** de la población de entre 20-64 años (Lisboa: el 70% de la población de entre 15-64 años);
- un **objetivo de innovación** en el sentido que la inversión en **investigación y desarrollo** se incremente hasta el **3% del PBI** (igual que en Lisboa);
- un compromiso con los **objetivos en clima y energía ya acordados de la UE 20/20/20**, lo que significa que las emisiones de gases de efecto invernadero se reducirán en un 20%, la eficiencia energética se incrementará en un 20% y la cuota de las energías renovables en la producción de energía aumentará hasta el 20%;
- un **objetivo en educación** para que la tasa de abandono en la escuela secundaria disminuya por debajo del 10% (igual que el de Lisboa) y conseguir un **40% de graduados en enseñanza superior** (nuevo);
- un objetivo de **inclusión social** para reducir el número de personas en riesgo de pobreza en 20 millones de personas (84 millones de personas estaban en riesgo de pobreza en el año 2008 según Eurostat).

El incremento de la tasa de empleo de la UE hasta el 2008 se debió principalmente al aumento de los contratos atípicos. ¿Es conveniente volver a insistir en el objetivo del empleo sin por lo menos discutir la calidad de los empleos creados? Y se pueden plantear otras preguntas similares acerca de otros objetivos de *Europa 2020*. Tomemos, por ejemplo, el objetivo del 3% de gasto para la investigación y el desarrollo: la inversión pública en Investigación y Desarrollo (I+D) es exactamente la misma (1%) en la UE, EE.UU. y Japón. Así que la pregunta crucial es ¿por qué no se han incrementado los esfuerzos de las empresas en I+D en los últimos diez años, y qué medidas podrían ser adecuadas para mejorar esta situación?

Recuérdese que al inicio de la Estrategia de Lisboa en el año 2000 se habló mucho acerca de “la erradicación de la pobreza para el año 2010. Mientras tanto, el número de personas en riesgo de pobreza en la UE-27 se ha incrementado y con la crisis, el estancamiento imperante y las medidas de austeridad que se están aplicando en muchos países, la tendencia sigue siendo al alza. La Comisión ya está tratando el tema de otra manera: ahora las políticas de la UE para luchar contra la pobreza sólo deberán “garantizar que los beneficios del crecimiento y el empleo sean ampliamente compartidos de modo que las personas en situación de pobreza puedan ser parte activa de la sociedad”. Esto puede significar quizás un mejor acceso de los pobres a los servicios esenciales, pero

2. Crítica de la política de la UE*

La política de la UE ha vuelto a un enfoque más nacional. La crisis de la deuda fue presentada como un problema griego, aunque los bancos en el norte de Europa también estaban expuestos por los grandes préstamos hechos a los países periféricos. La UE ha introducido reformas financieras, pero éstas son aún más débiles que las de los EE.UU. No habrá restricciones en las inversiones financieras por cuenta propia (*proprietary trading*) de los bancos, y las grandes instituciones financieras que operan en toda Europa seguirán supervisadas por sus autoridades nacionales. Mientras los bancos vuelven a obtener grandes ganancias, no hay ningún mecanismo para liquidar sistemáticamente las importantes instituciones que van a la quiebra. Las propuestas llamadas *Basilea III* se basan en incrementar los requerimientos de capital para los bancos, pero esto favorecerá

en la agenda de la nueva *Europa 2020* no figura ningún esfuerzo decisivo para la erradicación de la pobreza.

La igualdad de género fue un elemento básico de la *Estrategia Europea de Empleo* (EEE) en su primera fase (1997-2002), y se reforzó en la *Estrategia de Lisboa* (2000). Esto se debía a que se consideraba que la igualdad de género contribuía a incrementar la tasa global de empleo de la UE, dado el envejecimiento demográfico, su impacto en el tamaño de la fuerza de trabajo y las necesidades de financiación de los sistemas de protección social. La transversalidad de género se inició en 1996 como una nueva estrategia para la promoción de la igualdad de género. La igualdad de género en el empleo y la transversalidad de género alcanzaron su punto máximo de interés y compromiso políticos a nivel de la UE en el año 2002, cuando el Consejo Europeo de Barcelona adoptó objetivos cuantitativos para la prestación de servicios de atención infantil que debían alcanzarse en el 2010. Con la revisión de la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo en el 2005, la igualdad de género, junto con la transversalidad, perdieron importancia como objetivo. Ahora son mucho menos visibles. La transversalidad de género y los objetivos cuantitativos de Barcelona no se mencionan en las conclusiones de *Europa 2020* y en *las Directrices Integradas Europa 2020* sólo hay unas pocas referencias muy generales sobre la promoción de la igualdad de género, sin ningún objetivo específico.

El Consejo Europeo acordó unas áreas de política adicionales que debían vincularse a Europa 2020: corregir los cuellos de botella del crecimiento mediante la profundización del mercado único, desarrollar una dimensión externa de la estrategia en el espíritu de la Agenda Europa Global para la apertura de mercados, y la promoción de los intereses de las empresas europeas en todo el mundo.

En conjunto, *Europa 2020* es una copia edulcorada de la *Estrategia de Lisboa*, y obviamente no se ha aprendido nada de su fracaso. La mera retórica sobre la “ecologización de la economía” y el desarrollo de una “sociedad inclusiva” no ayuda mucho. Por otra parte, la UE ha lanzado su “estrategia de salida fiscal”, haciendo más severo el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* e imponiendo duras medidas de austeridad en los Estados miembros para lograr la “consolidación fiscal” tan pronto como sea posible. Todos los Estados miembros, excepto Chipre ya han empezado a aplicar severos recortes al gasto público, servicios públicos, pensiones, asistencia sanitaria, salarios del Sector Público, etc. Muchos de ellos han incrementado los tipos de IVA, las contribuciones de seguridad social para los empleados y la edad legal de jubilación.

La cuestión de fondo de *Europa 2020* debe ser: ¿de dónde puede proceder la inversión necesaria para las medidas de lucha contra la pobreza, innovación, eficiencia de recursos, educación, etc. para poder alcanzar los principales objetivos en el año 2020? Con la dura política fiscal que están siguiendo los estados miembros de la UE es absolutamente imposible, al margen de lo ambiciosos que puedan ser los objetivos de la *Europa 2020*.

un arbitraje regulador y que los bancos dependan más todavía de los mercados de capitales.

El *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* es el único instrumento de la UE destinado a coordinar la política macroeconómica, pero es muy restrictivo e incapaz de hacer frente a los actuales desequilibrios europeos. El llamamiento a salir de las medidas de emergencia adoptadas para luchar contra la recesión, y a que los déficits vuelvan a estar por debajo del 3% del PBI en el 2013, es completamente arbitrario. La única forma de avanzar es con una unión presupuestaria que contemple transferencias fiscales, aunque Alemania se opone a esta propuesta. La propuesta alemana en el sentido que los titulares de bonos compartan las pérdidas provocó un incremento inmediato de los tipos de interés en los países periféricos y privó a los Estados más débiles de acceder al crédito en las mismas condiciones que sus

* Reproducimos a continuación el contenido del sumario de las partes dos y tres del documento original.

socios europeos. Al no hacer frente a los desequilibrios, Alemania está ejerciendo una poderosa influencia de contracción en toda la UE, y especialmente en la eurozona, a pesar de que es uno de los países que más se benefician de la existencia del euro.

La Estrategia Europea de Empleo se centra en el desempleo estructural y por lo tanto es incapaz de hacer frente al desempleo cíclico. En su versión más reciente, el documento *Europa 2020*, declara como objetivo el aumentar la tasa de empleo, pero de hecho constituye un paso atrás en relación a borradores anteriores: pone a la flexiguridad en lugar de una política activa del mercado laboral, y ha desaparecido la perspectiva de género. Hay 6,6 personas paradas por cada puesto de trabajo a cubrir, pero la UE no reconoce que es la deficiente demanda agregada la causa fundamental del desempleo.

Las disparidades en la UE significan que si bien algunos Estados miembros más antiguos pudieron reducir impuestos como parte de su respuesta a la recesión, muchos países de Europa Central han tenido que subir los tipos impositivos. En contraste con su obsesión por los déficits fiscales, la UE ha fracasado por completo en el desarrollo de un programa para la armonización fiscal. Se ha hablado muy poco acerca de la pérdida de ingresos que suponen los mecanismos de evasión fiscal, la evasión de impuestos y la existencia de los paraísos fiscales en la propia Europa. El celo con el que ha perseguido una deuda pública excesiva contrasta con su negligencia hacia operaciones extraterritoriales (*off-shore*) realizadas por los bancos y las empresas de gestión globales en nombre de sus clientes.

2010 es oficialmente el *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*. Pero el documento de la nueva estrategia de la UE *Europa 2020* contiene un solo objetivo para la reducción de la pobreza: limitar el número de personas que la sufren a 20 millones. Pero no propone política alguna para conseguirlo: sólo un programa que señala los objetivos que se basa en el llamado *Método abierto de coordinación*.

Europa 2020 es ambigua en materia de política del medio ambiente. Establece distintas estrategias, pero deja las decisiones para el futuro. Hace hincapié en la importancia de la competencia, pero también expresa su preocupación por el medio ambiente y el agotamiento de los recursos naturales. Lo más grave es que no reconoce la necesidad de cambios estructurales en el modelo de crecimiento económico ilimitado. El 'reverdecimiento' de la política económica debe vincularse a cuestiones y decisiones explícitas de política, y no abandonarse al juego de las fuerzas del mercado. La UE se ha fijado como objetivo frenar la pérdida de biodiversidad en el año 2020, pero no está claro que esta prioridad se impondrá a la política agrícola y la política comercial. El ambicioso 7º *Plan de Acción Medioambiental* debe suministrar la base para la integración de las consideraciones medioambientales en todas las áreas de la UE y en la política de los Estados miembros, pero actualmente la Comisión Europea está ralentizando su curso.

3. Alternativas: Hacia una mayor solidaridad

Finanzas –El Banco Central Europeo debe estar sujeto a un mayor control democrático de cuentas y se debe desplazar su obsesión por una inflación del 2% para centrarse en el empleo, el mantenimiento del poder adquisitivo y la estabilidad del sistema financiero. El nuevo Consejo Europeo de Riesgo Sistémico debe tener poderes vinculantes. Debe reforzarse el control sobre los bancos: en lugar de simplemente elevar los requisitos de capital, como en *Basilea III*, los bancos deben ser sometidos a reglas estrictas que les impidan la toma de riesgos excesivos y la externalización del riesgo hacia el sector bancario en la sombra. Deben prohibirse las transacciones fuera de balance. El Sector Público y las cooperativas de crédito deben poder contar con al menos un banco público importante que garantice la financiación de proyectos social y ecológicamente deseables. Las agencias de calificación deben estar bajo control público. Deben prohibirse los préstamos bancarios a los fondos especulativos (*hedge funds*); a los centros financieros extraterritoriales (paraísos fiscales) y a los derivados extrabursátiles (*over the counter*). Debe

crearse un impuesto a las transacciones financieras para limitar la especulación y para obtener financiación para la transformación social y ecológica.

Política Macroeconómica –Debe reemplazarse el desacreditado *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* por un compromiso para expandir la demanda macroeconómica para fomentar el pleno empleo. En el medio plazo, será preciso crear nuevas instituciones. En el corto plazo, las ya existentes como el Banco Europeo de Inversiones y la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera pueden ser útiles para financiar proyectos de inversión en toda la UE. Los tipos de interés para los prestatarios solventes son incluso más bajos que antes de la crisis, con lo que se demuestra que no existe una crisis generalizada en las finanzas públicas. La creación de eurobonos garantizados por todos los gobiernos de la UE demostraría que existe la voluntad de encontrar una solución colectiva basada en la solidaridad. Los proyectos de inversión a gran escala también deberían basarse en una utilización coordinada de los presupuestos nacionales, empezando por los países con superávit. Las transferencias (entre países) son económicamente necesarias para la supervivencia de la unión monetaria, y socialmente necesarias para garantizar la cohesión social. La UE debe asumir y garantizar un porcentaje de la deuda de cada Estado miembro. La deuda pública contraída en el rescate del sector financiero debe ser compensada por el sector privado mediante un impuesto sobre la riqueza.

Pleno empleo y buen empleo –La gran diferencia que existe entre los puestos de trabajo vacantes y el número de desempleados indica que la política de empleo debe centrarse en la creación de puestos de trabajo del tipo de los que la OIT llama "buen empleo"²¹, promoviendo asimismo la sostenibilidad ecológica y la igualdad de género. La inversión pública debe crear puestos de trabajo especialmente para las personas jóvenes, las que padecen desempleo de larga duración y otros grupos vulnerables. Un componente clave de la política de empleo es la reducción de la jornada de trabajo, y como primer paso el tiempo de trabajo máximo en Europa debería reducirse de 48 horas a 40 horas semanales. Y también deben revertirse las iniciativas recientemente propuestas de aumentar la edad de jubilación.

Fiscalidad y programas de lucha contra la pobreza –Deben armonizarse los tipos impositivos europeos para poder hacer frente a su disparidad. En particular, debería introducirse un tipo mínimo sobre la renta personal y de las empresas para detener la actual espiral descendente de impuestos. Debe introducirse mayor equidad a través de tipos impositivos más progresivos, y tomando medidas para eliminar 'la industria' de la evasión de impuestos. Debe aumentar el tipo impositivo marginal sobre los ingresos más altos, al tiempo que se deben abolir los impuestos de tarifa plana. Deben converger los tipos impositivos sobre la renta personal y de las empresas y deben armonizarse los impuestos sobre el patrimonio en toda la UE. Deben eliminarse los paraísos fiscales y los arbitrajes impositivos de las corporaciones. Debe ponerse en práctica un programa eficaz de lucha contra la pobreza dirigido a grupos específicos (niños, mujeres, personas ancianas y desempleadas), y se deben tomar medidas para luchar contra los trabajadores-pobres. Los países con menos pobreza infantil son las que tienen los impuestos más altos.

Desarrollo sostenible –Es urgente un enfoque concertado en la UE y sus Estados miembros para reducir la huella ecológica. Con ello se podría ayudar a desbloquear la falta de progresos en las negociaciones mundiales. Es necesario tomar medidas para reducir el consumo de energía, los flujos de materiales, el transporte innecesario y el negativo impacto internacional de la UE sobre los países en vías de desarrollo que deberían acompañarse de un amplio marco de consulta y participación política que garanticen un cambio significativo en los patrones de consumo y estilos de vida. Debe conseguirse que el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo cubran los costes de las inversiones necesarias. Los instrumentos de mercado han demostrado ser poco fiables y demasiado costosos para lograr el cambio ecológico. En su lugar es necesaria una fuerte presencia pública en las inversiones en infraestructuras, servicios públicos, y empleo compatible con la sostenibilidad local y regional. La pieza central de la política debería ser un

Plan Europeo para el Desarrollo Sostenible, que intente incorporar la sostenibilidad económica, social y ambiental en todos los ámbitos de la política de la UE y en todos los Estados miembros. Su finan-

ciación debe ser a nivel europeo, pero fuera de los límites actuales del presupuesto de la UE, y para llevarlo a cabo se debería crear un servicio público competente.

Notas

¹ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, octubre 2010, cap. 3, “Will it hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation”.

² Comisión Europea, *Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010.

³ Algunos dirían que –dada la interconexión de las dimensiones ecológicas y económicas de la crisis– se trataría de la peor crisis a la que nunca haya hecho frente el capitalismo.

⁴ Cifras revisadas por Eurostat para noviembre del 2010.

⁵ Curiosa la denominación de ‘Facilidad’ y no de ‘Fondo’ que parece indicar una vía de menor continuidad. En España, sin embargo, se está traduciendo generalizadamente por ‘Fondo Europeo de Estabilidad Financiera’ [Nota de las traductoras].

⁶ IMF, *Global Financial Stability Report*, octubre del 2010. En comparación las cifras para los USA eran de 709.000 millones de euros y 169.000 millones, respectivamente.

⁷ En concreto, los bancos de Grecia, España, Portugal e Irlanda están en gran medida excluidos del mercado de préstamos interbancarios y han tenido que confiar en gran medida en los préstamos que les llegaban del BCE. Después de que se supieron las enormes pérdidas del Anglo Irish Bank, el coste estimado de rescate de los bancos irlandeses ha crecido hasta un alarmante 30% del GDP.

⁸ IMF, *Global Financial Stability Report*, septiembre del 2010, p. 18.

⁹ OIT, *Global Wage Report*, 2008 p. 27 y p. 82.

¹⁰ Los regímenes fiscales de *flat rates* se introdujeron en Estonia y Lituania (1994), Letonia (1995), Eslovaquia (2004), Rumania (2005), República de Chequia y Bulgaria (2008).

¹¹ Calculado con cifras de la Comisión Europea, *Taxation Trends in the European Union*, 2010.

¹² El *Office for National Statistics* del Reino Unido calcula que los impuestos indirectos representan el 31% de la renta de las familias para el quintil más pobre, pero sólo el 13% en el quintil de mayores ingresos (*Social Trends 39*, Londres, 2009).

¹³ OCDE, *Causes of growing inequality in OECD countries*, París, 2010.

¹⁴ Según el Nuevo concepto del Consejo de Europa para medir la pobreza, que utiliza un agregado de tres indicadores –el indicador de Eurostat de pobreza relativa por ingresos, la privación material y los hogares con personas desempleadas– el resultado no es sólo de 84 millones, sino de 120 millones las personas que se pueden considerar que están en riesgo de pobreza.

¹⁵ Las tasas de pobreza se basan en las relaciones de la renta a nivel nacional, y por tanto reflejan los diferentes niveles de vida: el umbral de la pobreza para una familia compuesta por 2 adultos y 2 niños va de 2.724 euros en Rumania hasta los 40.023 euros en Luxemburgo (datos del 2009).

¹⁶ Merrill Lynch/Capgemini, *World Wealth Report*, 2010. www.de.capgemini.com.

¹⁷ www.copenhagendiagnosis.org.

¹⁸ J. Spangenberg, *Climate Change and Conflict*, 2009.

¹⁹ EUROPOL, 2009, informa que casi un 90% de todas las transacciones de mercados de ETS forman parte de esquemas delictivos.

²⁰ Somos conscientes de que necesitan especificarse estas amplias categorías. En concreto que la mayoría de los pobres del mundo no viven en países pobres sino en economías emergentes. Así, la formulación ‘Norte’ y ‘Sur’ no se refiere a la terminología geográfica, sino a grupos sociales. La clase consumidora global constituye este ‘Norte’, a pesar de que un tercio de la misma viva en el Sur geográfico, y cuando hablamos del ‘Sur’ nos referimos a quienes tienen sus bolsillos en los afluentes países del Norte geográfico.

²¹ La expresión ‘buen empleo’ es de incorporación relativamente reciente al vocabulario de las instituciones internacionales. Su traducción al castellano no está todavía plenamente definida: para ello se utilizan expresiones como ‘buen empleo’, ‘buen trabajo’, ‘trabajo o empleo decente’, ‘trabajo digno’. En este Memorandum utilizaremos indistintamente cualquiera de estas expresiones para significar un empleo con condiciones de trabajo, estabilidad y salariales adecuadas [Nota de las traductoras].

ADOPTION DU PAQUET LÉGISLATIF SUR LA GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE: POURQUOI TANT DE HÂTE?

Cécile Barbier¹

Presentamos aquí un briefing paper, es decir un trabajo informativo, sobre una de las medidas que mas han conmovido los especialistas de la Unión Europea en estos últimos meses, el así llamado 'Paquete de gobernanza económica'. Las medidas que lo componen, que son parte de un mas amplio abanico de medidas propuestas a partir de la segunda mitad de 2010 en el ámbito de la Unión Europea, llevan reformas cruciales al 'Pacto de estabilidad y crecimiento' que ha acompañado, desde 1997, la evolución de la política monetaria europea². Mientras que este ultimo se enfocaba en una meta tendencial en lo que respecta a la deuda (60% del PIB), el paquete de gobernanza economica se centra en una disciplina fiscal más rígida en términos de reducción de la deuda y vigilancia de la política presupuestaria de los estados miembros, estableciendo al mismo tiempo nuevos medios para medirla y sancionar sus fallas. A su paso por el Parlamento Europeo, los textos legislativos propuestos por la Comisión Europea³ causaron amplios debates; muchos diputados de centro izquierda votaron en contra o se abstuvieron del voto en varios casos⁴.

El briefing paper es parte de una serie de publicaciones disponibles en forma electrónicas producidas por el Observatorio social europeo, un centro de estudio y reflexión progresista que se ocupa, en prevalecta, de asuntos sociales, laborales y ambientales, cuyo presidente es Pierre Jonckheer, diputado del Parlamento Europeo y miembro influyente del grupo de los Verdes ha sido elegido por sus sólidas bases documentales, su claridad y por la importancia de las cuestiones que plantea, independientemente de los elementos de juicio que ofrece.

Introduction

Un an après la mise en place du groupe de travail sur la gouvernance économique, ce *briefing paper* revient sur l'évolution législative du paquet sur la gouvernance économique. L'avènement d'un gouvernement économique par les règles n'est pas anodin en ce qu'il transforme de manière radicale le cadre quasi constitutionnel des politiques économiques de l'Union (section 1). Fruit des travaux d'un groupe composé des principaux acteurs économiques européens, le processus législatif en vue du renforcement du pacte de stabilité et de croissance se déploie en toute discrétion malgré les incertitudes quant à la compatibilité des traités actuels avec les changements proposés. Il s'inscrit en contradiction avec les principes de la gouvernance de la Commission européenne, censés, par la participation citoyenne décentralisée, augmenter la légitimité de l'Union (section 2). Alors que les plans d'austérité se succèdent les uns aux autres partout en Europe, les jeunes espagnols se disent "indignés" et demandent la "démocratie réelle maintenant" (section 3). En se propageant dans d'autres pays de l'Union européenne, la montée de cette indignation exprime tant un désir de changement qu'un sentiment d'impuissance.

1. Réforme de la gouvernance économique: une perspective fédérale

Voici un an, le groupe de réflexion sur la gouvernance économique venait d'entamer ses travaux. Renouant avec la tradition qui avait prévalu au moment de la réunion du Comité Delors, il s'agissait d'un groupe ne comprenant que des acteurs économiques. L'objectif de ce groupe n'était pas d'évaluer le fonctionnement de l'UEM près de 20 ans après sa création ni d'en apprécier la pertinence au XXIème siècle. Rapidement, il est apparu qu'il n'était pas question de toucher au logiciel de l'UEM. Malgré ses imperfections, il s'agissait au contraire d'en confirmer les principes et d'en accroître la discipline en l'étendant au domaine budgétaire et aux politiques macro-économiques.

1.1. Le passage de la fédération monétaire à la fédération budgétaire

Pour le président de la Banque centrale européenne (BCE), ces changements sont nécessaires car "Nous sommes une fédération monétaire. Nous avons maintenant besoin d'avoir l'équivalent d'une fédération budgétaire en termes de contrôle et de surveillance de l'application des politiques en matière de finance publique"⁵. En juin 2010, le Président de la Commission européenne évoquait à propos de la gouvernance économique une véritable "révolution silencieuse"⁶. En septembre 2010, le communiqué de la Commission européenne définissait le paquet des six textes législatifs comme "le plus important renforcement de la gouvernance économique de l'UE et de la zone euro depuis le lancement de l'union économique et monétaire" (Commission européenne, 2010).

Dans son avis récent sur la gouvernance économique, la BCE, qui n'exclut pas une révision ultérieure des traités, se dit préoccupée par le fait que les propositions de la Commission n'assurent pas un degré d'automatisme suffisant (BCE, 2011). Mais par rapport à la situation actuelle, elle apprécie que la Commission présente au Conseil des propositions et non des recommandations, mais aussi de l'introduction du "vote à la majorité inversée", selon lequel les sanctions seraient applicables sauf si une majorité qualifiée d'Etats membre s'y opposait. Outre la difficulté que comporte l'introduction du vote à la majorité inversée⁷, l'on peut se demander si la nouvelle gouvernance est compatible, par exemple, avec l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et les décisions de la CIG-2003-2004 que n'avait pas remis en cause le traité de Lisbonne (Cf. encadré 1). L'article 121 du TFUE portant sur les grandes orientations de politiques économiques et la surveillance multilatérale peut être soumis au même questionnement, le TFUE ne reconnaissant à la Commission européenne qu'un droit de recommandation et non pas un droit de proposition⁸.

Depuis l'application du traité de Lisbonne, la Commission peut envoyer un avis, non plus au Conseil, mais à l'Etat membre en situation de déficit excessif ou proche d'une telle situation ¹⁰. Le constat de l'existence d'une situation de déficit excessif par le Conseil s'effectue sur la base d'une proposition de la Commission ¹¹. Au stade suivant, celui de l'adoption des recommandations qui sont adressées à l'Etat membre concerné, la situation reste inchangée par rapport au traité antérieur. La Commission

dispose d'un droit de recommandation (et non, comme le prévoyait le texte de la Convention européenne, d'un droit de proposition qui aurait eu pour conséquence de nécessiter un vote à l'unanimité du Conseil pour modifier le contenu de la proposition de la Commission) ¹². Durant la CIG 2003-2004, la "gouvernance économique" a connu un changement. A la suite de la crise provoquée après la suspension du Pacte de stabilité et de croissance, selon les ministres des Affaires étrangères de quatre pays (l'Allemagne, l'Italie, la Grèce et la Pologne), la Commission ne devait garder dans le cadre de la procédure pour déficit excessif qu'un droit de recommandation dont le Conseil peut s'écarter à la majorité qualifiée "étant donné que les mesures recommandées relèvent du domaine de la compétence nationale" ¹³. La possibilité de se démarquer de la proposition de la Commission par un vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil fut présentée comme le meilleur garant des prérogatives nationales. Cette position, rappelons-le, l'avait finalement emporté. Le Conseil comprend l'ensemble des Etats membres et dès le stade du constat de déficit excessif, "il statue sans tenir compte du vote du membre du Conseil représentant l'Etat membre concerné" ¹⁴ et il peut rendre publique ces recommandations ¹⁵. Si l'Etat membre concerné persiste à ne pas donner suite aux recommandations du Conseil, la panoplie d'instruments dont dispose le Conseil est inchangée ¹⁶. Il peut décider d'appliquer ou, le cas échéant, de renforcer une ou plusieurs des mesures suivantes:

- exiger de l'Etat membre concerné qu'il publie des informations supplémentaires, à préciser par le Conseil, avant d'émettre des obligations et des titres;
- inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'Etat membre concerné;
- exiger que l'Etat membre concerné fasse, auprès de l'Union, un dépôt ne portant pas intérêt, d'un montant approprié, jusqu'à ce que, de l'avis du Conseil, le déficit excessif ait été corrigé;
- imposer des amendes d'un montant approprié. Dans ce cas, le Parlement européen est informé des décisions prises par le président du Conseil. Le Conseil abroge toutes ou certaines de ses décisions ou dans la mesure où, de l'avis du Conseil, le déficit excessif dans l'Etat membre concerné a été corrigé. Si le Conseil avait précédemment rendu publiques ses recommandations, il déclare publiquement qu'il n'y a plus de déficit excessif dans cet Etat membre.

1.2. La conclusion d' "accords rapides" au Parlement européen: risque d'accroissement du déficit de légitimité de l'Union

Les changements de la nouvelle gouvernance sont importants et déjà partiellement appliqués dans le cadre du Semestre européen (Cf. section suivante). S'agissant des aspects législatifs dès le mois d'octobre 2010, le Conseil européen a fixé au mois de juin la date butoir. Le Conseil Ecofin du 15 mars 2011 a dégagé une approche générale sur ces textes.

Au Parlement européen, les six rapporteurs - Diogo Feio (PPE, Portugal), Sylvie Goulard (ADLE, France), Vicky Ford (ECR, R.-U.), Carl Haglund (ADLE, Finlande), Corien Wortmann-Kool (PPE, Pays-Bas) et Elisa Ferreira (S&D, Portugal) avaient remis leur rapport en janvier 2011. Ceux-ci ont été adoptés par la commission des affaires économiques et monétaires le 19 avril suivant. Pour les propositions relevant de la procédure législative ordinaire (ancienne codécision), cela implique la recherche d'un accord à un "stade précoce" du processus législatif et une seule lecture parlementaire. Le 20 avril, les députés de la commission des affaires économiques et monétaires ont décidé d'entamer les négociations sur la base de ces rapports et de débiter le jour même un premier trilogue (Parlement européen, 2011). Cette décision a été adoptée par 26 voix contre 14, reflétant les tensions apparues au moment de l'approbation des six rapports parlementaires. Malgré l'ampleur des enjeux, ces négociations n'ont aucune visibilité. Les textes soumis à son vote seront l'aboutissement de ces trilogues.

Le Parlement européen a déjà reconnu "l'absence potentielle de transparence et de légitimité démocratique" dans les "accords rapides" ¹⁷. Le texte relatif aux modalités de l'application de la procédure législative ordinaire n'envisage le recours à ce procédé que pour des textes techniques. La réforme du Pacte de stabilité est pourtant un dossier politique par excellence en ce qu'elle porte sur le pacte quasi constitutionnel de la gouvernance économique.

1.3. Le paquet législatif sur la gouvernance économique: la réaction des groupes politiques du Parlement européen

Les députés du groupe de l'alliance des démocrates et des socialistes européens (S&D) ont partiellement rejeté les textes adoptés en commission parlementaire le 19 avril 2011 (Communiqué du Groupe S&D). Ceux du groupe de la Gauche Unitaire Européenne/Gauche Verte Nordique (GUE/NGL) ont voté contre ces rapports (Communiqué du Groupe GUE/NGL).

Les députés du groupe des Verts/ALE soutiennent la surveillance macro-économique (Communiqué du Groupe des Verts/ALE). Dans un texte uniquement publié en anglais, les députés du groupe du Parti populaire européen (PPE) se félicitent de l'adoption de ces textes (Communiqué du Groupe PPE). Il en va de même du groupe de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE) selon lequel la commission des affaires économiques et monétaires du PE "a considérablement changé et renforcé le paquet du Conseil, ce qui avait aussi été demandé par le président de la BCE" (Communiqué du Groupe de l'ADLE).

1.4. L'adoption discrète du paquet sur la gouvernance économique par le Conseil

Le 11 mai 2011, la question de la restructuration de la dette grecque s'invite dans le débat parlementaire européen alors que la succession des plans d'austérité ne contribue pas à rencontrer les objectifs de réduction du déficit fixés à la Grèce. Lors de ce débat, le Commissaire en charge des questions économiques financières, Olie Rehn, justifie la rigueur de la discipline budgétaire en citant la réussite de la Belgique dans les années 1990. Peut-on réellement penser que les succès d'une petite économie ouverte soient exportables dans le contexte des crises de dette souveraine grecque ou portugaise?

Les Ministres des finances ont débattu à huis clos le 17 mai 2011 de l'évolution des négociations interinstitutionnelles sur le paquet de six textes législatifs renforçant la gouvernance économique. Selon l'Agence Europe, ils se sont "montrés majoritairement hostiles à toute extension de la procédure décisionnelle à la majorité qualifiée inversée au-delà de ce que prévoit leur accord politique de mars"¹⁸. Le Parlement européen prévoit ce vote à la majorité inversée dans 15 cas, davantage que ce que n'accepte le Conseil. En outre, "l'analyse juridique a montré que l'introduction du vote à la majorité qualifiée inversée ne serait pas en ligne avec la procédure décisionnelle établie par le traité". Il s'agit de l'un des points d'achoppement et non des moindres. Toujours selon l'Agence Europe, "les États membres ont été inflexibles sur ce point, à part les pays du Benelux. Néanmoins, ils ne semblent pas hostiles à la proposition hongroise d'explorer l'introduction de la majorité qualifiée inversée à certaines étapes de la procédure pour déséquilibre macroéconomique excessif".

2. La Gouvernance économique: le risque essentiel du déficit démocratique et de légitimité de l'Union

Depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1992 et l'organisation des premiers référendums sur les règles fondatrices de l'Union européenne, les politologues ne cessent de dénoncer le déficit démocratique de l'Union européenne. Par la suite, l'accent avait été mis sur la nécessité de démocratiser l'Union européenne¹⁹. Avec son livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001, la Commission européenne avait tenté de doter d'une nouvelle légitimité l'action de l'Union en consultant la "société civile européenne" lors de la phase d'élaboration de ses propositions.

S'agissant de la définition de la nouvelle gouvernance européenne, la Commission avait décidé de consulter le Comité économique et social européen (CESE), une consultation certes non obligatoire. De l'avis du CESE, l'approche et le calendrier choisis par la Commission (...) "suscitent quelques perplexité. Il s'agit là de facteurs qui non seulement portent préjudice à ce que le consensus le plus large possible se dégage autour du processus lancé dans les institutions communautaires et l'opinion publique, mais qui pourraient également obscurcir l'objet même de la coordination proposée" (CESE, 2011). L'obscurité s'est encore accrue à la suite de la proposition d'un Pacte sur la compétitivité par l'Allemagne en février 2011.

2.1. Du Pacte de compétitivité au Pacte pour l'Euro plus: liberté du choix des instruments

Controversés, les principes du Pacte sur la compétitivité franco-allemand, renommé Pacte pour l'euro après sa réécriture par les services de la Commission et du Conseil européen, avaient été dénoncés les 10 et 11 mars lors d'une première "Conférence sociale de printemps" réunissant des représentants de syndicats nationaux ou européens, d'ONG et de réseaux sociaux, provenant de 15 pays de l'UE (tant de l'Est que de l'Ouest)²⁰.

Transformé finalement en "Pacte pour l'Euro plus", la version initiale du Pacte a fait l'objet d'un premier accord entre les chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro le 11 mars (Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro, 2011). Après l'échec de la Stratégie de Lisbonne dont l'objectif était de transformer l'Union européenne en l'économie la plus compétitive du monde, le Pacte consiste en une série de mesures en vue d'une "coordination renforcée des politiques économiques pour la compétitivité et la convergence". Cependant, la perspective d'une "Europe à deux vitesses" irritait les Etats hors zone euro. Le "Pacte euro plus", ainsi dénommé en ce que la Bulgarie, le Danemark, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Roumanie y participent également, fut finalement adopté lors du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011.

L'objectif du Pacte est de rassurer les marchés financiers tout autant que de renforcer la compétitivité vis-à-vis de l'extérieur. C'est ce qui ressort des propos de Maroš Šefcovic, vice-président

de la Commission européenne lors d'un échange avec le Comité d'avis fédéral belge chargé de questions européennes. S'agissant du Pacte, il considère que "Les États de la zone euro ont fait preuve d'ambition et d'engagement, afin de garantir leur position vis-à-vis des marchés financiers, autant que leur compétitivité à l'égard des autres grandes puissances"²¹.

La compétitivité, cette toujours "dangereuse obsession" ainsi que continue de la qualifier l'économiste américain Paul Krugman, est l'objectif recherché (Krugman, Paul, 2011). L'identification des moyens pour l'obtenir est laissée à l'appréciation des Etats membres. Ces engagements s'inscrivent donc dans la poursuite des réformes structurelles non pas selon une approche uniforme et selon le même rythme mais d'une manière qui se veut coordonnée et cohérente. Ces engagements doivent figurer dans les programmes de stabilité ou de convergence (PSC, présentés dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance) et dans les programmes nationaux de réforme (les PRN qui comportent les réformes en vue de la concrétisation des objectifs de la Stratégie Europe 2020). Ces plans, qui ont été présentés par les 27 gouvernements en avril-mai, ont été évalués par la Commission.

2.2. Semestre européen: les recommandations de la Commission

Dans le cadre du Semestre européen de coordination des politiques économiques, la Commission a publié le 7 juin 2011 ses orientations pour les politiques nationales ainsi que des recommandations par pays et pour la zone euro. De manière générale, la Commission considère que les Etats membres ont respecté les lignes directrices du rapport annuel sur la croissance mais que des efforts supplémentaires seront nécessaires pour certains pays (Commission européenne, 2011a). Dans le cadre du Pacte euro plus, plusieurs pays avaient déjà annoncé les instruments supplémentaires auxquels ils entendaient recourir. La Commission précise dans une note de bas de page que la Finlande, la Grèce, la Lettonie, le Portugal et la Slovaquie n'ont pas encore précisé leurs engagements.

Les recommandations par pays constituent la réponse de la Commission aux programmes nationaux (PSC et PNR). Elles seront discutées par le Conseil Emploi et affaires sociales (EPSCO) du 17 juin et le Conseil des affaires économique et financière (Ecofin) du 20 juin avant d'être adoptées par le Conseil européen de juin 2011, moment de clôture du premier Semestre européen. Leur adoption formelle par le Conseil interviendra quant à elle en juillet. Les chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres participant au Pacte euro plus sont invités au suivi politique des engagements pris dans ce cadre. La Commission insiste sur le fait que ces engagements soient inscrits dans les PSC et les PNR.

S'agissant des Etats membres de la zone euro, la Commission européenne recommande le renforcement des grandes orientations des politiques économiques (GOPE) les concernant (Commission européenne, 2011b). Le traité de Lisbonne a introduit un mécanisme permettant une telle différenciation. Dans le sillage de l'examen annuel de la croissance, la Commission propose d'inscrire dans les GOPE de la zone euro des réformes relevant également des politiques sociales nationales : réformes des systèmes de sécurité sociale assurant la soutenabilité budgétaire avec une attention sur l'adéquation des pensions et des allocations sociales en alignant notamment les systèmes de pensions à la situation démographique nationale ou l'ajustement des systèmes de formation et mécanismes d'indexation des salaires de manière à ce qu'ils évoluent conformément à la productivité et à la compétitivité, et cela en consultation avec les partenaires sociaux. La Confédération européenne des syndicats (CES) a affirmé son désaccord en rappelant que "la décision d'ajuster les mécanismes de fixation des salaires et la façon de le faire appartiennent aux partenaires sociaux eux-mêmes. Ce n'est donc pas aux gouvernements, et certainement pas à la Commission, de décider d'une réforme de ces mécanismes. L'autonomie de négociation des partenaires sociaux va bien au-delà de la simple 'consultation'

évoquée par la Commission” (CES, 2011).

Enfin, aujourd’hui à l’instar des GOPE, le Pacte pour l’euro plus est présenté comme un exercice de comparaison de l’efficacité des engagements pris en vue d’atteindre les objectifs convenus. Si les propositions de réformes du pacte de stabilité et de croissance (Nouveau volet du Pacte comportant une nouvelle procédure pour déséquilibre macroéconomique excessif) étaient adoptées, les pouvoirs de la Commission seraient accrus. Ainsi que l’a noté la BCE, elle disposerait d’un droit de proposition, dont le Conseil ne pourrait se démarquer qu’à l’unanimité. A l’avenir le non respect de ces engagements pourrait conduire in fine à l’adoption de sanctions financières en tout cas pour les Etats membres de la zone euro. Cette perspective en elle-même pourrait suffire à imposer des “réformes impopulaires” voulues par les marchés.

3. Résistance et indignation

La gestion de la crise de la dette souveraine par les institutions de l’Union et le FMI (la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le FMI, ou la Troïka) provoque des résistances. Celles-ci se manifestent soit par la montée de partis nationalistes populistes -comme les Nouveaux finlandais opposés aux plans de sauvetage de l’Union- ou l’apparition de mouvements d’indignation exprimant une demande de “démocratie réelle maintenant” face à l’impuissance du monde politique à l’égard de la tyrannie des marchés ainsi que l’exprime le mouvement des “Indignés” au départ de l’Espagne.

3.1. De l’américanisation de la gauche européenne...

La responsabilité des partis politiques de droite comme de gauche mérite d’être soulignée. En 2001, le politologue américain, Seymour Martin Lipset, a analysé l’américanisation de la gauche européenne (Lipset, Seymour Martin, 2001). Après un rappel des implications de l’absence de développement d’un mouvement socialiste puissant aux Etats-Unis, l’auteur décrit les transformations de la gauche européenne à partir des politiques menées notamment par le New Labour, le parti social-démocrate allemand (SPD) et le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE). Il y démontrait combien ces politiques relèvent davantage d’une gauche libérale à l’américaine en mettant l’accent sur des questions sociétales, telles que l’écologie, l’égalité des femmes, les droits des minorités, des homosexuels et les libertés culturelles que d’une tradition socialiste. Cela passait par l’acceptation du cadre neoliberal exigeant un état minimal ainsi que des politiques en faveur du marché et de la compétitivité. On peut ajouter qu’en signant le traité de Maastricht, ses négociateurs ont défini une doctrine économique qui de facto restreint le cadre de la confrontation politique au niveau national.

3.2. ...a la naissance d’un mouvement d’indignation européen?

En 2011, nombre de jeunes espagnols se disent “ indignés”. Leur mouvement “15 M”, du nom d’un premier rassemblement organisé à Madrid le 15 mai 2011, exprime une indignation face à l’absence de perspective tant dans le domaine de l’emploi (45 % des jeunes âgés de 18 à 25 ans sont au chômage) que dans le domaine politique. Leur désignation “les indignés” s’inspire du livre de Stefan Hessel *Indignez-vous* (Stefan, Hessel, 2010). Pour cet ancien résistant et diplomate, co-auteur de la déclaration universelle des droits de l’homme, “ le motif de base de la Résistance, c’était l’indignation” et les raisons de s’indigner aujourd’hui ne manquent pas : “l’écart grandissant entre les très riches et les très pauvres, l’état de la planète, le traitement fait aux sans-papiers, aux immigrés, aux Roms, la course au “toujours plus”, à la compétition, la dictature des marchés financiers et jusqu’aux acquis bradés de la Résistance – retraites, Sécurité sociale...”.

Après les élections régionales et municipales du 22 mars qui ont conduit à une défaite du PSOE, le mouvement 15 M n’est pas éteint. Les jeunes espagnols continuent d’organiser dans l’Union

européenne et ailleurs des manifestations devant les ambassades de leur pays. Se réunissant par-delà les clivages politiques, de jeunes espagnols mais aussi de jeunes grecs, français, portugais, belges et demain peut-être d’autres expriment probablement à leur insu une indignation désespérée au fait qu’il n’y aie pas d’alternative au TINA (*there is no alternative*), formulé en son temps par Margaret Thatcher, selon lequel il n’y a pas d’alternative au modèle économique néolibéral et à la suprématie de la finance.

La sanction des gouvernements en place de droite (dans plusieurs *Länder* allemands, la Chancelière est en difficulté, Italie) comme de gauche (Espagne, Portugal, échec du référendum sur le prolongement de l’âge de la retraite en Slovénie) à l’occasion des scrutins nationaux ou régionaux se vérifie dans plusieurs pays. En Grèce, l’adoption d’un Nouveau plan d’austérité alors que les indicateurs économiques sont loin de se stabiliser, a motivé l’organisation d’une grève générale le 4 juin. Les deux principaux syndicats appellent à la démission du gouvernement socialiste. Après l’accord conclu entre la Troïka et le gouvernement démisionnaire portugais (avec le soutien de l’opposition), un nouveau plan d’austérité fut adopté avant les élections législatives du 5 juin 2011. Avec 39 % des voix, les conservateurs du PSD ont gagné ces élections, ce qui laisse présager l’adoption de davantage de mesures d’austérité tandis que 40% des portugais se sont abstenus de voter.

4. Perspectives

L’Union économique et monétaire est un projet élitiste *top-down*, conçu à la base par des banquiers centraux réunis au sein du comité Delors (1989). Poursuivant dans la même voie, la nouvelle gouvernance économique ne porte pas sur une mise à jour du logiciel de l’UEM mais de son renforcement. Dans l’édifice européen, l’architecture de l’UEM est un étage distinct doté d’une institution supranationale indépendante, la BCE. La BCE est impliquée dans le processus en cours. Son rôle est également déterminant et déterminé dans l’imposition de mesures d’austérité comme voie unique de restauration de la confiance des marchés. Paul Krugman s’interroge non sans raison sur la “sagesse” de la BCE dans la poursuite de ces mesures aggravant la situation (Krugman, Paul, 2011b).

L’influence de la BCE est également déterminante dans la définition des indicateurs macroéconomiques et la question des questions salariales. Celles-ci relèvent des compétences nationales et plus particulièrement de la prérogative des partenaires sociaux. Il est incontestable que la nouvelle gouvernance économique modifie déjà les relations économiques entre l’Union européenne et ses Etats membres en exigeant des engagements de la part ces derniers en amont de la définition des budgets nationaux. Elle modifiera également l’équilibre institutionnel si le paquet législatif devait être adopté.

Le Conseil européen presse à l’adoption rapide du paquet législatif sur la gouvernance économique. Pourquoi tant de hâte? Même repoussée de quelques jours, l’éventuelle adoption du paquet législatif par une majorité du Parlement européen ne reflétant pas un large consensus sera plus que problématique. D’abord parce que le processus d’adoption du paquet législatif comporte le risque d’être interprété comme la tyrannie d’une majorité disparate loin de refléter un choix mûrement réfléchi, assumé et compatible avec le kaléidoscope des réalités et identités politiques nationales. Ensuite parce que le paquet législatif comporte 5 règlements. Cela signifie qu’ils seront directement applicables dans les Etats membres. Avec les limitations à l’action des gouvernements nationaux qu’ils contiennent, il s’agit de la parfaite illustration de l’action d’une “Fédération coercitive” au sein de laquelle les lois fédérales adoptées limitent les pouvoirs des Etats fédérés. On peut y apercevoir l’approfondissement du rêve hayekien du fédéralisme interétatique en parfaite adéquation avec les principes de l’ordo libéralisme allemand²².

Divisé, le Parlement européen entend renforcer le mécanisme

conduisant aux sanctions financières après sa transformation en allié le plus déterminé de la BCE. Il s'agit là d'un curieux renversement exprimant un soutien au principe de l'avènement de la "Fédération budgétaire", évoquée par le Président de la BCE. La mutation du cadre de l'UEM en ce qui peut s'apparenter à une "fédération budgétaire coercitive" est tout, sauf anodine. La centralisation proposée du pouvoir coercitif au sein de la Commission européenne en est l'élément le plus marquant. Le renforcement de ses pouvoirs par l'insertion d'un droit de proposition là où le traité actuel ne prévoit qu'un droit de proposition est potentiellement lourd de conséquence. Non élue, la Commission européenne disposera-t-elle de la légitimité nécessaire in fine à l'imposition de sanctions financières quasi automatique? L'activation du critère de la dette publique en plus de celui du déficit a-t-il un sens alors que l'austérité préconisée et qui serait en quelque sorte pérennisée s'avère inefficace?

Avant d'adopter le paquet législatif, ne vaudrait-il pas mieux vérifier si la mutation du cadre de l'UEM qu'il induit ne s'effectue pas en violation même des règles européennes aujourd'hui en vigueur? On pourrait en effet à tout le moins s'attendre à ce que la révision du pacte économique se fasse dans le respect du principe de transparence tant au niveau national qu'europeen. Mieux, qu'en cas de doute, il fasse l'objet d'une authentique révision préalable des traités. La révision des traités européens et des dogmes qu'ils contiennent semble être une impérieuse nécessité. Il conviendrait en outre de clarifier le "doute fondateur" quant à la nature de l'Union: aujourd'hui l'Union européenne n'est pas un Etat et encore moins un Etat fédéral, ce que recouvre le concept trompeur des "Etats-Unis d'Europe". Si elle avait pour vocation de se transformer en une Union fédérale cela nécessiterait une profonde révision des traités. Il est de tout façon indispensable de tirer les leçons de la crise financière et de re-concevoir les traités dans une perspective susceptible de réconcilier la construction européenne avec ses différentes composantes nationales et sub-nationales. L'une des difficultés de la crise financière était la question de savoir qui serait le prêteur de dernier ressort. A partir de la gestion de la crise financière et du rôle de la BCE, des propositions de réforme les plus urgentes et dessinant de nouvelles perspectives méritent d'être discutées. Il en va ainsi de la proposition de la création d'un Trésor européen capable d'émettre des eurobonds mutualisant les dettes souveraines des pays les plus endettés et libérant les peuples du poids d'en assumer seuls le fardeau et contribuant aussi à terme

en Grèce, au Portugal, en France, en Belgique. Cette indignation peut être lue comme un refus de sombrer dans l'anti-européisme tout autant que comme une impérieuse expression de la nécessité de "repolitiser le politique" et d'émanciper les structures décisionnelles tant nationales qu'europeennes de la tutelle des marchés et de ses acteurs économiques et financiers. Dans ces conditions, le risque de figer dans le droit quasi constitutionnel de l'Union une doctrine économique conduisant à la dépossession partielle de la définition de politiques essentielles au niveau national, peut-il réalistement être pris?

Referencias bibliograficas

BCE (2011), Avis de la Banque centrale du 16 février 2011 sur la réforme de la gouvernance économique dans l'Union européenne, OJ (*Official Journal of the European Union*), C 150 du 20.05.2011, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:150:0001:0041:FR:PDF>

CESE (2011), Avis du Comité économique et social européen sur la "Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: améliorer la coordination des politiques économiques au profit de la stabilité, de la croissance et de l'emploi — des outils pour renforcer la gouvernance économique de l'UE", COM(2010) 367 final, 469e session plénière des

à une véritable réorientation à la hausse du budget européen favorisant l'investissement public²³. Cette idée d'un Trésor européen est reprise dans le rapport rédigé par Pervenche Berès (S&D, FR) et adopté par la commission spéciale sur la crise économique et financière du Parlement européen. Il sera soumis à la session plénière du mois de juillet. Il faut également mentionner l'initiative de députés allemands, membres de la commission des finances, qui proposent "Une Union de compensation européenne – l'Union monétaire 2.0". Rédigé par des députés de sensibilité écologiste et de gauche, cette proposition a le mérite de prendre également en compte les enjeux sociaux et environnementaux²⁴. Ces propositions sont importantes car elles démontrent que de réelles alternatives sont possibles.

Au sein de l'élite financière européenne, la voie de l'avenir qui se dessine est tout autre. La BCE n'exclut pas une révision ultérieure des traités. Son président vient même d'en esquisser les contours. Selon le discours publié sur le site de la BCE, il imagine que "les autorités européennes aient le droit d'opposer leur veto à certaines décisions de politique économique nationale. Cette compétence pourrait en particulier concerner les principaux postes de dépense budgétaires et les facteurs déterminant pour la compétitivité du pays". Il envisage en outre pour l'avenir un futur "ministère des finances" de la zone euro. "Celui-ci ne générerait pas nécessairement un important budget fédéral, mais exercerait directement des responsabilités dans au moins trois domaines"²⁵. Il s'agirait premièrement "de la surveillance des politiques budgétaires et des politiques en matière de compétitivité"; en second lieu, "de toutes les responsabilités assumées généralement par les gouvernements en ce qui concerne le secteur financier intégré de l'Union, afin d'accompagner l'intégration complète des services financiers"; et enfin de "la représentation de la confédération de l'Union au sein des institutions financières internationales". L'UEM apparaît de plus en plus comme un projet élitiste conçu principalement par et pour les acteurs économiques et financiers. Il n'est pas sûr que cette approche soit de nature à combler le fossé qui semble devenir un gouffre abyssal entre les élites européennes et les opinions publiques européennes.

Confrontés aux limites de leur capacité d'action politique, les dirigeants européens auraient tort de se montrer insensibles à l'expression spontanée du mouvement d'indignation en Espagne,

16 et 17 février 2011, Rapporteur. Stefano Palmieri, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2011:107:SOM:FR:HTML>

CES (2011), Recommandations UE 2020 par pays: la CES exige le respect entier de l'autonomie des négociations collectives, 8 juin 2011, disponible en: <http://www.etuc.org/a/8784>

Chefs d'Etat ou de gouvernement de la zone euro (2011), "Conclusions", 11 mars 2011. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/119814.pdf

Commission européenne (2010), "Gouvernance économique de l'UE: la Commission présente un ensemble complet de propositions législatives", Europa Press Release, IP/10/1199, 29 septembre 2010, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

Commission européenne (2011a), Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions: Clôture du premier semestre européen de coordination des politiques économiques: orientations pour les politiques nationales 2011-2012, COM (2011) 400, 7 juin 2011, disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/communication_fr.pdf. Les recommandations par pays sont disponibles en: http://ec.europa.eu/europe2020/tools/monitoring/recommendations_2011/index_en.htm

Commission européenne (2011b), Recommendation for a Council Recommendation on the implementation of the broad guidelines for the economic policies of the Member States whose currency is the euro, SEC (2011) 828, 7 June 2011, disponible en: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/828_eurozone_en.pdf

Communiqué du Groupe S&D (2011), “Les outils de croissance sont essentiels pour la stabilité de la zone euro, affirment les eurodéputés S&D”, 19/4/2011, disponible en: http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/public/detail.htm?id=135653§ion=NER&category=NEWS&startpos=20&topicid=-1&request_locale=FR

Communiqué du Groupe GUE/NGL (2011), “La gauche rejette le paquet européen “antisocial” de gouvernance économique en commission parlementaire”, 19/4/2011, disponible en: <http://www.guengl.eu/showPage.php?ID=9548&Y=&LANG=2&GROUPTYPE=>

Communiqué du Groupe du PPE (2011), “Economic governance:

[com/2011/05/23/opinion/23krugman.html](http://www.nytimes.com/2011/05/23/opinion/23krugman.html)

Lipset, Seymour Martin (2001), “The Americanisation of the European Left”, en *Journal of Democracy*, Vol. 12, n. 2, April 2001, en: http://www.yorku.ca/sbohn/pols6425/Notes/Week7/Journal%20of%20Democracy_Lipset.pdf

Parlement européen (2011), “Approbation du paquet gouvernance: plus de rigueur, plus de discernement”, 20 avril 2011, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20110418IPR18102/html/Approbation-dupaquet-gouvernance-plus-de-rigueur-plus-de-discernement>

Notas

¹ Barbier es investigadora del *Observatoire social européen* (OSE). Su texto se encuentra entre las publicaciones del Observatorio, en forma de *briefing paper* n. 7 junio de 2011; ver http://www.ose.be/files/publication/OSEPaperSeries/Barbier_2011_OSEBriefing-Paper7_juin2011.pdf.

² Para un seguimiento de los actos que conforman la gobernanza económica europea (*European economic governance*), ver http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm.

³ Para más información, ver http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

⁴ Para más información, ver <http://www.europarl.europa.eu/es/headlines/content/20110429FCS18371/1/html/El-Parlamento-Europeo-aprueba-la-nueva-legislaci%C3%B3n-sobre-gobierno-econ%C3%B3mico>. Por el texto de los seis textos aprobados en la sesión plenaria del Parlamento Europeo del 28 de septiembre 2011, ver <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20110928+TOC+DOC+XML+V0/ES&language=ES>.

⁵ *Le Monde*, 31.05.2010, en: http://www.lemonde.fr/economie/article/2010/05/31/trichet-au-monde-nous-avons-besoin-dune-federation-budgetaire_1365339_3234.html.

⁶ Jose Manuel Barroso, Président de la Commission européenne:

dialogue with Council and Commission starts today. Negotiators Corien Wortmann-Kool and Diogo Feio MEPs” 20/04/2011 <http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=10292&prcontentid=17418&prcontentlg=en>

Communiqué du Groupe de l’ALDE (2011): Communiqué publié sur le site du groupe ALDE 19/04/2011: <http://www.alde.eu/fr/presse/communiqués-presse-et-nouvelles/communiqués-depresse/article/parliament-strengthens-substantially-economic-governance-package-37356/>

Hessel, Stefan (2010), *Indignez-vous*, Montpellier, Editions Indigènes, 2010.

Krugman, Paul (2011a), “The Competition Myth”, en *The New York Times*, 23 January 2011, disponible en: http://www.nytimes.com/2011/01/24/opinion/24krugman.html?_r=1

Krugman, Paul (2011b), “When Austerity Fails”, en *The New York Times*, 22 May 2011, disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/05/23/opinion/23krugman.html>

“La conclusione del Consiglio europeo contiene passi piccoli, ma che a volte sono i più importanti. E’ una rivoluzione silenziosa, una governance economica più forte fatta a piccoli passi”. Una governance accettata “in linea di principio” dagli Stati membri e che “ora va attuata”, 18 juin 2010, en http://www.asca.it/news-UE_BARROSO_POTERE_SORVEGLIANZA_SU_CONTI_PIU_RIGIDO_ORA_ATTUARLO-924834-ORA-.html.

⁷ Le Président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, a reconnu que la majorité inversée ne pouvait s’appliquer en début de procédure car cela nécessiterait une révision des traités au travers de la convocation d’une convention européenne. Cf. “European economic governance and the new institutional balance” - Speech by President Herman Van Rompuy at the 10th anniversary of the Association of Former Members of the European Parliament, 04/05/2011, page 4, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/121869.pdf

⁸ Nota del Coordinador Editorial (N.C.E.): dada la importancia del artículo, se reproduce a continuación su texto en castellano: Artículo 121 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (antiguo artículo 99 del TCE)

1. Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 120.
2. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo. Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo, adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al Parlamento Europeo.
3. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de

las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros, el Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la evolución económica de cada uno de los Estados miembros y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global.

A efectos de esta supervisión multilateral, los Estados miembros informarán a la Comisión acerca de las medidas importantes que hayan adoptado en relación con su política económica, así como de todos los demás aspectos que consideren necesarios.

4. Cuando, con arreglo al procedimiento establecido en el apartado 3, se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro.

El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate. El Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir hacer públicas sus recomendaciones.

A efectos del presente apartado, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

5. El Presidente del Consejo y la Comisión informarán al Parlamento Europeo acerca de los resultados de la supervisión multilateral. Si el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, se podrá invitar a su Presidente a que comparezca ante la comisión competente del Parlamento Europeo.

6. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral contemplado en los apartados 3 y 4.

⁹ N.C.E.: dada la importancia del artículo 126 del TFUE, (antiguo artículo 104 del TCE) se reproduce a continuación su texto en castellano:

1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.

2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos.

En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos:

- que la proporción haya descendido sustancial y continuamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia,

- que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;

b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo a los Tratados.

3. Si un Estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.

La Comisión también podrá elaborar un informe cuando

considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

4. El Comité Económico y Financiero emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.

5. Si la Comisión considerase que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, remitirá un dictamen a dicho Estado miembro e informará de ello al Consejo.

6. El Consejo, sobre la base de una propuesta de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo.

7. Cuando el Consejo, de conformidad con el apartado 6, decida declarar la existencia de un déficit excesivo, adoptará sin demora injustificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, las recomendaciones dirigidas al Estado miembro de que se trate para que éste ponga fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.

8. Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.

9. Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación.

En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

10. En el marco de los apartados 1 a 9 del presente artículo, no podrá ejercerse el derecho de recurso previsto en los artículos 258 y 259.

11. Si un Estado miembro incumpliera una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se refuerce una o varias de las siguientes medidas:

- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores,

- recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión,

- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Unión un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo,

- imponer multas de una magnitud apropiada.

El Presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas.

12. El Consejo derogará algunas o la totalidad de sus decisiones o recomendaciones mencionadas en los apartados 6 a 9 y 11 cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Si anteriormente el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, hará, en cuanto haya sido derogada la decisión adoptada en virtud del apartado 8, una declaración pública en la que se afirme que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

13. Por lo que respecta a las decisiones o recomendaciones del Consejo mencionadas en los apartados 8, 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión.

Cuando el Consejo adopte las medidas contempladas en los apartados 6 a 9, 11 y 12, el Consejo se pronunciará sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que represente al Estado miembro de que se trate.

La mayoría cualificada de los demás miembros del Consejo se definirá de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.

14. En el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo a los Tratados se recogen disposi-

ciones adicionales relacionadas con la aplicación del procedimiento descrito en el presente artículo.

El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo.

Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente apartado, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del mencionado Protocolo.

¹⁰ Article 126, par. 5. du TFUE.

¹¹ Article 126, par. 6 du TFUE.

¹² Article 126, par. 7 du TFUE comparé à l'article III-76, par. 6 du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe du 18 juillet 2003

¹³ Bulletin quotidien Europe 8724 du 12 juin 2004.

¹⁴ Article 126, par. 13 du TFUE.

¹⁵ Article 126, par. 8 du TFUE.

¹⁶ Article 126, par. 11 du TFUE.

¹⁷ *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen. 1958-2008*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Collection "50ème anniversaire du Parlement européen", 2009. Voir p. 184 sur les "accords rapides".

¹⁸ *Bulletin quotidien Europe*, n. 10381, 19 mai 2011.

¹⁹ Entre autres, Philippe C. Schmitter, *How to democratize the European Union... and why bother?*, Lanham, MD; Oxford: Rowman & Littlefield, 2000 et Paul Margette "Democracy in the European Union: why and how to combine representation and Participation?", in Stijn Smismans (ed.), *Civil Society and Legitimate European Governance*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 23-41.

²⁰ Communiqué de la "Joint social conference", 10 et 11 mars

2011, en http://www.jointsocialconference.eu/var/www/cne/www.jointsocialconference.eu/IMG/pdf/2011_03_11_-_jsc_-_fr_-_communiqué_de_presse.pdf.

²¹ Echange de vues avec M. Maroš Šefcovic, vice-président de la Commission européenne chargé des Relations interinstitutionnelles et de l'administration, sur l'évolution des relations entre la Commission européenne et les parlements nationaux. Rapport fait au nom du comité d'avis fédéral chargé de questions européennes, par M. André Flahaut (CH) et M. Philippe Mahoux (S), Doc 53 1412/001, 29 avril 2011, p. 4, en: <http://www.lachambre.be/doc/flwb/pdf/53/1412/53k1412001.pdf#search=%22semestre%20europ%C3%A9en%22>.

²² Friedrich von Hayek, "The Economic conditions of inter-state federalism", en *The New Commonwealth Quarterly*, Vol. 5, n. 2, September 1939, pp.131-149, reproduit dans Id., *Individualism and Economic Order*, chap. 12, Chicago, University of Chicago Press, 1996.

²³ Frédéric Ménager, "Prêteur en dernier ressort et Trésor européen: dessiner un avenir à l'architecture financière de l'Union", en *Eurocité*, 28 janvier 2011, en: http://www.eurocite.eu/index.php?option=com_content&Itemid=23&catid=22&id=69&view=article

²⁴ Lisa Paus et Axel Troost, "Une Union de compensation européenne -l'Union monétaire 2.0", mars 2011. Traduit par le service linguistique du Parlement allemand, le texte est en allemand, français et anglais, en http://www.axel-troost.de/article/5211_eine-europaeische-ausgleichsunion-a-8211-die-wahrungsunion-2-0.html

²⁵ "Construire l'Europe? bâtir ses institutions", Intervention de Jean-Claude Trichet, Président de la BCE, à l'occasion de la remise du Prix Charlemagne 2011 à Aix-la-Chapelle le 2 juin 2011, en: <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110602.fr.html>

