

CURSO DE VERANO

LA METAMORFOSIS DE EUROPA: ¿triunfo de los mercados?



AUTORES:

ENRIQUE BARÓN
ROSA MARÍA ARTAL
XAVIER VIDAL-FOLCH
JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES
ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA
FRANCISCO CABRILLO RODRÍGUEZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE
IGNACIO SOTELO
VÍCTOR GÓMEZ PIN
CARMEN QUESADA ALCALÁ
JOSÉ SANTAMARTA FLÓREZ
CRISTINA MANZANO
ALFREDO PASTOR

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

LA METAMORFOSIS DE EUROPA: *¿triunfo de los mercados?*



18-19-20 de julio de 2012 – Palacio Miramar

Organizador:

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José M^a González Zorrilla. Presidente.
Ángel García Ronda. Vicepresidente.
Carmelo Barrio Baroja. Vicepresidente.
Jon Iñarritu. Vicepresidente.
Lorena Lopez de Lacalle. Vicepresidenta.
Isabel López Aulestia. Vicepresidenta.

Nicolás de Miguel. Vicepresidente.
Mikel Anton Zarragoitia. Secretario General.
Eusebio Cadenas Cordero. Vocal.
Eusebio Gainza Lafuente. Vocal.
José Poza Valle. Vocal.
Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica.

Colaboradores:

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

LA METAMORFOSIS DE EUROPA: *¿triunfo de los mercados?* 18-19-20 julio 2012

Colaboradores:



ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN

Presentación. JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	5
<i>Presidente de EUROBASK.</i>	
Salutación. MIRIAM PEÑALBA	7
<i>Vicerrectora de Proyección Internacional. UPV / EHU.</i>	
Apertura. MIGUEL ÁNGEL CRESPO	9
<i>Delegado para la Cooperación Transfronteriza. Gobierno Vasco.</i>	

CRISIS Y DEMOCRACIA EUROPEA

Europa en el mundo del G20. ENRIQUE BARÓN	11
<i>Expresidente del Parlamento Europeo.</i>	
La democracia enferma. ROSA MARÍA ARTAL	19
<i>Escritora y periodista.</i>	
Los mercados financieros como agentes destructores del capitalismo. XAVIER VIDAL-FOLCH	29
<i>Periodista. Presidente de World Editors Forum. Director Adjunto de El País.</i>	
El nuevo tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza: ¿es el tratado que necesita la UE? JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES	41
<i>Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Salamanca.</i>	

ECONOMÍA Y SOCIEDAD EUROPEA FRENTE A LOS MERCADOS

La salida a la crisis: ¿Gobierno versus gobernanza económica? ALBERTO ALBERDÍ LARIZGOITIA	47
<i>Director de la Revista Ekonomiaz.</i>	
El euro: éxitos, ineficiencias y amenazas. FRANCISCO CABRILLO RODRÍGUEZ	69
<i>Catedrático de Economía Aplicada. Universidad Complutense de Madrid.</i>	
Cuáles son las salidas (reales) a la crisis. SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	75
<i>Profesor de Economía y Finanzas. Bangor Business School.</i>	
El futuro del estado social en Europa. IGNACIO SOTELO	81
<i>Político, escritor, ensayista y Catedrático de Sociología. Miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes.</i>	

EL COSTE DE LA “NO-EUROPA” EN LA GLOBALIZACIÓN

Un réquiem europeo. VÍCTOR GÓMEZ PIN	87
<i>Catedrático de Filosofía. Universidad Autónoma de Barcelona.</i>	
¿Quién liderará la justicia internacional en el s.XXI? Retos de la UE ante la justicia penal internacional. CARMEN QUESADA ALCALÁ	93
<i>Profesora Titular. Departamento de Derecho Internacional Público. UNED.</i>	
La lucha contra el cambio climático en un mundo en crisis. JOSÉ SANTAMARTA FLÓREZ	115
<i>Director de Gaia. Director de World Watch España.</i>	
Desintegración europea y crisis del multilateralismo: hacia un nuevo reparto del poder global. CRISTINA MANZANO	127
<i>Subdirectora General de FRIDE.</i>	
Economía social de mercado y economía de supermercado. ALFREDO PASTOR	141
<i>Cátedra IESE-Banco Sabadell de economías emergentes.</i>	

PRESENTACIÓN

Estimada Vicerrectora, estimado Sr. Barón, Presidente Honorario del Movimiento Europeo Internacional y exPresidente del Movimiento Europeo Internacional, autoridades, señores, señoras, estimados amigos, amigas les agradezco muy sinceramente su presencia en este Curso de Verano organizado por EUROBASK.

Vivimos momentos muy difíciles, una de las mayores crisis de nuestra historia coincide con la más profunda crisis económica y política que vive la Unión Europea.

Mucho se habla de la crisis, de Alemania, de la prima de riesgo, de los recortes, de la austeridad, de la deuda soberana, de la falta de medidas para fomentar el crecimiento, pero se habla muy poco de Europa, de cómo avanzar hacia una mayor integración europea que permita superar las crecientes divergencias internas, de una Europa que sea capaz de definir y coordinar salidas europeas a la crisis.

La Unión Europea, un innovador proyecto de integración política y cooperación económica que ha sido capaz de promover durante más de seis décadas la reconciliación, la estabilidad democrática, el progreso económico, los derechos fundamentales y el fortalecimiento del Estado de Bienestar encuentra grandes dificultades a la hora de afrontar con éxito los enormes retos que plantea la primera gran crisis europea del s.XXI.

Tras el desconcierto y parálisis inicial, las respuestas a la crisis han puesto de manifiesto la marginación de las instituciones comunitarias, las divisiones internas, el debilitamiento del europeísmo y la contradicción entre las ambiciones europeas comunes y los intereses particulares de los Estados.

Los europeístas vascos realizamos el 9 de mayo un manifiesto europeo, que tienen disponible en nuestra página web www.eurobask.org y en la carpeta que les hemos entregado, en el que reclamábamos una nueva Europa capaz de actuar como alternativa en la gestión de la globalización, liderando el desarrollo de organismos multilaterales que regulen el sistema y mercado financiero mediante normas internacionales que frenen la especulación y maximización a corto plazo, fomentando la transparencia y un modelo equilibrado de finanzas y fiscalidad que promueva un justo reparto de las rentas.

Los europeístas vascos creemos que Europa es, que Europa debería ser, una alternativa al actual modelo basado en un capitalismo sin control ni regulación que está situando a los ciudadanos y a los gobiernos europeos al borde del abismo.

Los europeístas vascos reunidos en EUROBASK reclamamos un nuevo gobierno económico que a través del Banco Central Europeo y la Comisión Europea reoriente el sistema financiero a su función tradicional: apoyar la eficacia de la economía productiva como uno de los factores generadores de bienestar social.

Reivindicamos una nueva política económica europea que, sin marginar los objetivos macroeconómicos, reducción de deuda y aumento de la competitividad, ponga en marcha una nueva revolución verde desarrollada a través del impulso de la I+D+i, lo que permitirá acelerar el crecimiento económico y la creación de empleo y establecer nuevos instrumentos de cohesión económica y social, necesarios para superar las crecientes desigualdades sociales.

Los europeístas vascos denunciaremos a su vez los discursos que criminalizan las minorías y la inmigración, y reclamamos un avance hacia una verdadera ciudadanía europea con iguales derechos y compromisos para todos, definiendo nuevos paradigmas de igualdad, solidaridad y justicia social en una sociedad europea cada vez más diversa, compleja y cosmopolita.

Y en este Curso de Verano, los europeístas vascos de EUROBASK queremos subrayar la necesidad de realizar mayores esfuerzos y dedicar mayores recursos al sector educativo como elemento básico para la igualdad de oportunidades, movilidad laboral, innovación tecnológica y progreso económico y social.

Para todo ello necesitamos una metamorfosis europea, una profunda transformación del proyecto europeo, que dé lugar a un esperanzador nuevo origen, puesto en marcha por fuerzas de transformación y regeneración basadas en el conocimiento y la educación con conciencia cívica y planetaria.

Pero también necesitamos a unos ciudadanos con conciencia crítica y participativa que impulsen esta metamorfosis europea desde el compromiso, los valores europeos y el compromiso democrático, para evitar la degeneración de Europa en una metamorfosis “a lo Kafka” con muy negativas consecuencias para todos.

Es por ello que les invito a participar activamente con sus reflexiones, críticas, aportaciones, visiones y esperanzas en los debates que se celebrarán al finalizar cada jornada, así como en el resto de actividades que, con motivo de este Curso de Verano organiza EUROBASK, porque como decía Edgar Morin:

“Recordemos que ninguna técnica de comunicación, del teléfono a Internet, aporta por sí misma la comprensión. La comprensión no puede digitalizarse”.

Para la comprensión hace falta debate. Es momento para que la ciudadanía se reúna, debata y posteriormente busque acuerdos sobre qué modelo de sociedad, de economía de Europa queremos para el s.XXI. Estamos seguros de que todos Vds. son ya conscientes de la necesidad de participar activamente en nuestras democracias para evitar el fortalecimiento de populismos y mensajes xenófobos que nos conducen a una Europa que creíamos ya superada: la de los fascismos y totalitarismos, sean raciales, económicos o financieros.

Invitamos por ello especialmente, a la juventud vasca a participar activamente en la construcción de esta nueva Europa, que debe reforzar sus instituciones y el método comunitario, agilizando el proceso de toma de decisiones y dotándolo de mayor eficacia y carácter democrático.

Mila esker, muchas gracias.

SALUTACIÓN

Egunon guztioi eta ongi etorriak EUROBASKek antolatu duen Uda ikastaro honen irekiera ekitaldira. Hona etortzeko gonbitea eskertu nahi diet antolatzaileei. Mila esker.

EUROBASK-ek urtero eskaintzen dituen ikastaroak gaurkotasun gaiei buruzkoak izaten ohi dira eta egun gertatzen ari diren egoera politiko, ekonomiko eta sozialei buruz hausnartzeko esparru egokiak. Honela, aurten EUROBASKek antolatu duen uda ikastaro hau, besteak beste, Europako krisia, eraldakuntza eta merkatuak ditu aztergai. Hauek dira, dudarik gabe, datozen hiru egunetan, eztabaida eta hausnarketa interesgarriak sortuko dituzten gaiak.

La colaboración entre EUROBASK y nuestros Cursos de Verano se ha consolidado a través del tiempo y nos permite ofrecer, edición tras edición, un foro apasionante de análisis y discusión basado en la actualidad, en los fenómenos políticos y sociales inmediatos.

Desde sus comienzos, tres han sido las características comunes que desde la dirección de los cursos de verano de la UPV/EHU se ha buscado en todos ellos:

1. en primer lugar la pertinencia del tema que se pretende abordar;
2. en segundo lugar la calidad de los ponentes y su conocimiento del área;
3. en tercer lugar, el esfuerzo por despertar el interés buscando la repercusión social del curso.

He de añadir que estas son, en mi opinión las claves de nuestro éxito.

Pues bien, un Curso como este, centrado en la transformación que vive Europa, satisface a la perfección los tres puntos anteriores y cobra un especial interés en este momento en el que la crisis económica está poniendo en jaque el papel y el liderazgo de las instituciones europeas.

Sin lugar a dudas, la construcción de la Unión Europea trajo consigo evidentes beneficios, en lo político, en lo económico y en lo social, y nos ha permitido alcanzar estándares extraordinarios de bienestar social y prosperidad colectiva.

Sin embargo, ahora, inmersos en una profunda crisis, nos planteamos infinidad de preguntas en torno a esta Europa herida, que necesita urgentemente una transformación, un nuevo origen, para resurgir más fuerte y retomar el liderazgo internacional que parece ya perdido.

En este sentido, quisiera destacar la ponencia inaugural que el Sr. Enrique Barón, ex presidente del Parlamento Europeo, ofrecerá a continuación, y cuyo título es ya una declaración de intenciones que, por cierto, yo suscribo: Europa no es el problema, es la solución.

Sin más, reitero mi felicitación a EUROBASK por esta acertada e interesante iniciativa y les deseo a todos unas fructíferas jornadas de trabajo. Muchas gracias. Mila esker.

APERTURA

Señor presidente de EUROBASK, señora vicerrectora de EHU-UPV, D^a. María Jesús Cava, D. Enrique Barón, señoras y señores, quisiera en primer lugar agradecer a EUROBASK por la invitación a la Secretaría General de Acción Exterior a la sesión de apertura de este Curso.

Quisiera, también, excusar la asistencia del Secretario General de Acción Exterior, D. Guillermo Echenique, quien debía abrir este curso, pero que se encuentra precisamente asistiendo al Pleno del Comité de las Regiones.

El título del curso reza “La metamorfosis de Europa: ¿triumfo de los mercados?”. Tomando el título como guión de intervención, me gustaría reformular la pregunta, con el permiso de los organizadores, de tal manera que dando un pequeño giro al título yo quisiera proponer el siguiente: “La metamorfosis de Europa: ¿deberían triunfar los mercados?”

Y realizo este cambio de modo verbal, porque quiero situarlo en un futuro hipotético, en el que, por supuesto, no se dé ese triunfo, que parece irremediable.

Con ello, realizo a la vez una declaración de intenciones. Que es la declaración de este Gobierno Vasco, al que represento. Porque este Gobierno Vasco está comprometido con Europa, como ayer dejó patente el Lehendakari en su comparecencia y con la idea de Europa que nace de los padres fundadores, de Schuman, Monnet, de Gaspari, etc. De una Europa, donde por encima de las diferencias nacionales y de los poderes oscuros, se superpone la idea de una Europa unida, fruto del consenso y de la voluntad expresa de construir un espacio compartido en el que priman la democracia, el gobierno real, la representatividad y la solidaridad entre sus miembros.

En la actualidad, da la sensación de que cada medida que se toma en el seno de la Unión, es tomada pensando primero en las consecuencias internas o nacionales de la decisión, por encima del bien común. Creo que esta toma de postura, responde a una determinada ideología, una ideología conservadora y con tintes nacionalistas, que no termina de aceptar los espacios compartidos de toma de decisiones y que la libertad no sólo es para el movimiento de capitales. Ahogando las posibilidades de financiación de las agentes no se construye Europa.

Da la sensación de que Europa se está dividiendo en dos. La Europa del norte y la del sur. Es como si volvieran las divisiones culturales y religiosas de la Europa del siglo XVI, donde la Europa de la Reforma se contraponía a la Europa católica. Corremos el riesgo de que el euroescepticismo gane la batalla y tiremos por la borda uno de los períodos de paz más largos y prósperos de nuestra historia. En este sentido, el reciente Euskobarómetro arrojaba un suspenso de la ciudadanía vasca en su confianza institucional hacia la UE. Cuando hace tres años, con motivo de las elecciones europeas, tres de cada cuatro ciudadanos vascos creían que la pertenencia de Euskadi a la UE era una cosa buena.

Si este es el escenario que a grosso modo se nos presenta en la actualidad, que opinamos desde el Gobierno Vasco en relación a Europa.

En primer lugar, como ya he dicho anteriormente este Gobierno Vasco está comprometido con la idea de una Europa unida. Este Gobierno pide más Europa. Lo es por convicción porque una

Europa unida representa los valores de la libertad, la equidad y el respeto y porque es la única medida posible en este mundo en cambio.

La Secretaría General de Acción Exterior actúa en cuatro grandes áreas: la apertura al exterior de la sociedad vasca en su conjunto, la vocación europeísta de Euskadi y la relación directa con las instituciones comunitarias, las relaciones de carácter transfronterizo como punto central de la fachada atlántica y el apoyo a la malla que los ciudadanos vascos constituyen en el exterior. Todo ello bajo la inspiración del multilateralismo y de la solidaridad global.

Por ello nuestra propuesta es que la ciudadanía europea participe de una manera más activa en la toma de decisiones. Para ello, nos gustaría que, en la medida de lo posible y cuando se den las circunstancias posibles, los ciudadanos pudiéramos tener voz en la elección del gobierno europeo. Porque somos demócratas, nos gustaría que los ciudadanos pudieran participar en la elección de sus gobernantes europeos, que el Gobierno europeo sea un Gobierno real. Porque esta sociedad necesita más transparencia en su toma de decisiones.

Porque queremos que la política y el bien común se antepongan a la mera ganancia económica. Debemos insistir en las bases de Europa: unidad y solidaridad, por un lado y austeridad y equilibrio presupuestario, por otro. Abogamos porque la UE apueste por una agenda por el crecimiento y abandone la senda de la austeridad ciega, que exista una unidad fiscal y una deuda pública mancomunada, un Banco Central que intervenga en apoyo de los países en dificultades, etc. El hecho de que se introduzca un techo de déficit y haya austeridad en el gasto no quiere decir que en estos recortes deban entrar los servicios públicos porque son garantía de igualdad y equidad ciudadana. Y sobre todo más democracia y transparencia en la toma de decisiones europeas.

Desde la Secretaría General de Acción Exterior trabajamos por la presencia activa en las instituciones comunitarias, como el Comité de las Regiones donde el Lehendakari presentó el Dictamen sobre Política Industrial de la Unión Europea, obteniendo el voto unánime de toda la Cámara y con ello de los representantes de todas las regiones de la UE.

En el ámbito más cercano, la Delegación de Cooperación Transfronteriza, que dirijo, ha alcanzado una meta que no era posible sin haber aclarado malentendidos anteriores y ha constituido una AECT Euroregión Aquitania-Euskadi con personalidad política y jurídica propias con la finalidad de fortalecer a ambas regiones, situarlas con una voz común en las instancias europeas y que hagan valer su posición estratégica en el eje Atlántico, ahora que Europa acaba de lanzar su estrategia atlántica.

Quisiera, para terminar, mostrar la confianza de este Gobierno Vasco en que Europa sabrá situar la política en el centro de su actividad, que finalmente no triunfarán los mercados. Como el Lehendakari ha insistido en numerosas ocasiones, Europa es la madre del Estado de Bienestar. Sobre los pilares de la Unión se creó el sistema que mayor progreso ha dado a más gente y en menos tiempo en la historia de la humanidad. Es el momento de fortalecer las instituciones comunitarias, frente a los impulsos nacionales. Debemos resituar a la Unión Europea sobre bases políticas democráticas. La Unión Europea es un hito en la historia de Europa que no puede romperse por coyunturas económicas o por actitudes de los gobierno de turno. Los gobiernos pasarán pero la Europa unida debe permanecer.

Solamente me resta desear éxito a este curso que hoy comienza.

Muchas gracias.

EUROPA EN EL MUNDO DEL G-20

Agradecer esta invitación de EUROBASK para participar en el Curso de Verano de este año.

Para introducir el tema, me permitirán que comience con un recuerdo-homenaje a un gran mexicano que acaba de dejarnos: Carlos Fuentes. Hace ahora casi 20 años, iniciamos un diálogo con motivo de la publicación de otro ensayo mío “Europa en el alba del milenio” cuyo prólogo le solicité. Desde entonces, cuando nos veíamos a ambos lados del charco, Carlos siempre me comentaba o preguntaba sobre la construcción europea. Permítanme resumir las tesis fundamentales de su visión de Europa: retomando un ejemplo de mi libro, comparaba nuestra construcción política con la de una catedral que “puede tardar” y recordaba la pérdida de la unidad romana (hace 2.000 años teníamos una Unión Europea política, económica y monetaria, ciudadanía incluida). Afirmaba el surgimiento del derecho internacional, precisamente en relación con América a partir del debate Sepúlveda-Las Casas para, acto seguido, mencionar el proyecto de comunidad hispánica del Conde de Aranda y preguntarse ¿podremos recuperar nuestro tiempo perdido con España mediante Europa y con Europa mediante España?

Su respuesta inmediata era que “la unidad de Europa, por todo ello, tiene una importancia capital para Latinoamérica”, tras vivir juntos el año admirable de 1989, que llevó precisamente al nacimiento de la Unión Europea. En el libro yo contaba precisamente como viví y participé en calidad de Presidente del Parlamento Europeo el paso de la Comunidad a la Unión Europea desde la caída del muro de Berlín hasta el Tratado de Maastricht, concebida como una Unión Política, Económica y Monetaria fundamentada sobre la ciudadanía común y la moneda única. En paralelo, “en América Latina, la celebración de los triunfos de la democracia y prematuramente, de la economía de mercado”, con “el modelo supuestamente universal con que se nos ha encajonado en América latina”. En su argumentación llamaba la atención sobre el modelo europeo como economía social de mercado y su mayor eficacia y sobre el federalismo a partir del debate del Federalista en la creación de los Estados Unidos. Concluía con un mensaje cargado de actualidad: “federalismo europeo y federalismo latinoamericano, acaso, a partir de esta experiencia paralela, logremos reunirnos muy de acuerdo con Einstein, donde las líneas paralelas convergen...” Un colofón oportuno para los teóricos de la globalización actual, las hermosas y proféticas palabras del Inca Garcilaso de la Vega: “Mundo solo hay uno”.

Permítanme detenerme en este punto porque, si bien es cierto que la década perdida de América Latina no lo fue para la democratización, no es menos cierto que entonces la aplicación de la terapias del consenso de Washington a la crisis económica –los efectos tequila en México, tango en Argentina, los tigres del sudeste asiático– colocaron a su país y a gran parte del mundo en una aguda crisis.

Dos lecciones se pueden extraer de esta experiencia, útiles para la situación actual: a pesar de su menor grado de integración, la gestión de la salida de la crisis financiera se hizo con un

¹ El texto de esta conferencia recoge el discurso pronunciado el 20 de junio de 2012 en la Biblioteca Palafoxiana. Colegio de Puebla. (México), habiendo sido adaptado y actualizado para el Curso de Verano organizado por EUROBASK: “La metamorfosis de Europa: ¿triunfo de los mercados?”

elevado grado de solidaridad e inteligencia como nos recuerda a los europeos con razón Enrique V. Iglesias que la vivió en directo; la segunda es que la humillación ante las imposiciones de las potencias capitalistas del G-7 generaron una sana reacción que en menos de 20 años ha llevado al G-20 actual. Los países afectados aprendieron la lección, sanearon sus finanzas y acumularon reservas de divisas incluido el € además del \$.

El G-20 es un Club que nació precisamente de las reuniones de los ministros de Hacienda y los banqueros centrales para tratar de la deuda. Pues bien, este foro de un grupo de países que concentra 2/3 de la población y el comercio mundial y un 90% del producto, se ha convertido en menos de 10 años en el gran protagonista de la historia

En el 20 Aniversario de la caída del muro de Berlín, el nuevo multilateralismo no es simplemente una apelación de moda. Basta un simple vistazo a la agenda de la Presidencia Mexicana en la cumbre de Los Cabos para comprenderlo: estabilidad económica y reformas estructurales para el crecimiento y el empleo, mejora de la arquitectura financiera internacional, promover la seguridad alimentaria y frenar la volatilidad de la materias primas, alentar el desarrollo sustentable (y sostenible) con impulso al crecimiento verde y enfrentar el cambio climático. Una agenda muy europea.

Tras la implosión de la URSS, el triunfo del capitalismo liberal como modelo incuestionable parecía asegurado, con los EE.UU. como potencia unipolar. Era, para algunos, el fin de la historia. Sin embargo, esta se ha acelerado espectacularmente con cambios geopolíticos de envergadura tectónica.

También para los europeos de la actual UE, que a mitad del siglo pasado representábamos el 25% de la población mundial y ahora somos apenas el 7%. Ciertamente, seguimos siendo la primera potencia comercial con un 20% del total, mantenemos en una relación equilibrada con el resto del mundo y hemos creado el €, la segunda moneda de reserva en la que se hacen un 40% de las emisiones de deuda. Nos consideramos un poder blando, “soft power” más próximo de Venus que del Marte de nuestros pasados imperialismos. Han desaparecido los mercados cautivos por la generalización en el dominio de las tecnologías productivas y de comunicación. El mayor productor de acero actual es indio y el de PCs, chino. La globalización es una realidad para bienes y servicios, que se negocia en el marco de la OMC en la inacabable Ronda de Doha. Es especialmente salvaje en el terreno financiero, como hemos tenido ocasión de sufrirlo en carne propia.

Tras los ataques del 11 S y los que siguieron en Madrid, Londres, Bali... que cambiaron la historia a comienzos de siglo, superado el frenesí pretoriano unilateral de la Administración Bush Jr., en la que estalló la crisis, la propuesta de Obama de G 2 en Pekín mostró un nuevo estado de cosas: el deudor es el capitalista y el acreedor el comunista. En esta situación la pregunta básica es como se organizará la gobernanza mundial. El nuevo multilateralismo ¿será una Santa Alianza o actuará dentro de la lógica de las Naciones Unidas?

En sí, el G-20 no es un nuevo orden mundial, sino un exclusivo Club creado entre países autoconvocados por autoproclamarse como potencias necesarias para decidir sobre el destino del planeta a partir de su peso político, económico y demográfico. De modo fulgurante, ha desplazado al anterior club del G 7 de las democracias capitalistas desarrolladas occidentales. Su membresía es: en América los EE.UU., Canadá, más tres países iberoamericanos (México, Brasil y Argentina); en Europa (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo); en Asia, además de Turquía, Japón, Corea del Sur y Arabia Saudita, retornan al primer plano de la escena India y China; por África se incorporan, Egipto y Sudáfrica; por Oceanía, Indonesia y Australia. España y Holanda asisten como invitadas. También participan organizaciones como el FMI, el Banco Mundial, el Consejo de Estabilidad Financiera, la OMC y la OIT, relevantes a la hora de definir y gestionar la agenda.

Hoy, algunos de los pacientes de la purga de los 90 están en el G-20, Sin embargo, el G-20 no ha sido muy eficaz a la hora de prever y gestionar la crisis desencadenada en el corazón mismo del mundo capitalista desarrollado, el sistema financiero en EE.UU. Reaccionó en las

cumbres de emergencia de Washington, Londres y Pittsburgh, aunque cuando el peligro se aleja, parece relajarse la tensión.

Con todo, el G-20 no es un nuevo orden mundial, sino un foro de discusión sin base jurídica constituyente ni medios propios. De hecho, los únicos instrumentos operativos de que dispone son las organizaciones especializadas como el FMI, el Banco Mundial o la OMC por lo que solo podrá afianzar su legitimidad en la medida en que se articule con el sistema de las Naciones Unidas. En sus resoluciones, que tienden a emular las del Consejo Europeo tanto por el número de participantes como por lo abstruso y genérico, lo concreto es asignar tareas a estas organizaciones

La limitación de este enfoque en relación a lo que puede representar la UE como proyecto de gobernanza regional con vocación global proviene de su misma esencia. Se parte de que cada uno de los miembros participa porque tiene su propia casa en orden y negocia con los demás para defender sus intereses, no en función de un interés común. Y como decía Jean Monnet, existe una diferencia abismal entre negociar entre partes y hacer frente a un problema en común.

Pasemos ahora a Europa y su crisis. Para introducir el tema, citaré de nuevo a Jean Monnet, el vendedor de coñac francés que con perseverancia coordinó la logística aliada en las dos guerras mundiales y fue el impulsor decisivo de la Declaración Schuman "Por una Federación Europea" de 1950. "Siempre pensé que Europa se haría entre crisis y que sería la suma de las soluciones que diéramos a estas crisis". Reflexiones utópicas entonces, hoy en día parte de nuestra vida cotidiana.

En cuanto a las crisis, permítanme una breve digresión etimológica "crisis" viene del verbo griego que significa decidir, por eso lo utilizamos para expresar mutaciones importantes en la vida del ser humano (crisis de pubertad, madurez, senectud). El ideograma chino para designar la crisis indica oportunidad en su parte superior y riesgo en la inferior. La cuestión es saber tomar decisiones a tiempo.

El dilema esencial de la Unión Europea hoy consiste en elegir entre romper la Unión monetaria o reforzarla con una mayor unión económica y fiscal. Optar por la segunda solución requiere avanzar en la Unión política, lo cual plantea la salida de la crisis como un desafío democrático. La historia enseña que no hay uniones monetarias duraderas si no se traducen en uniones políticas. También que la democracia, creada en la Atenas de hace dos mil quinientos años, es más actual que nunca, lo cual no conlleva pagar derechos de autor a sus descendientes por usar palabras griegas para debatir nuestra situación: economía, democracia crisis, y... ¡ caos !. Si forma parte de su identidad como pueblo el mensaje siempre actual contenido en el Elogio Fúnebre de Pericles a los caídos en la guerra del Peloponeso: "Tenemos un régimen político que no se propone como modelo las leyes de los vecinos, sino que más bien es él modelo para otros. Y su nombre, como las cosas dependen no de una minoría, sino de la mayoría es democracia". Esta frase abría el texto de la Constitución europea aprobado por la Convención. Otra podría ser el lema del G-20 "A causa de su grandeza entran en nuestra ciudad toda clase de productos desde toda la tierra, y nos acontece que disfrutamos los bienes que aquí se producen para deleite propio, no menos que los bienes de los demás hombres". También es actual la descripción que hacían los griegos clásicos del dinero: "tiene corazón de conejo y patas de liebre".

Resulta un tanto ridículo pretender que una Unión de 27 Estados y 500 millones de ciudadanos se vea abocada al desastre por la situación de un país de 11 millones de ciudadanos que supone el 2% de su producto. Los griegos actuales acaban de ratificar su voluntad de ser miembros de la UE por abrumadora mayoría. El debate está en los esfuerzos que deben hacer para cumplir con sus compromisos. También los demás debemos contribuir, incluidos los Bancos alemanes, franceses u otros que han sacado jugosos y seguros réditos de invertir en su deuda.



Los datos fundamentales de la economía europea sobre endeudamiento y competitividad están entre los mejores del G-20. La prueba es que a pesar de los mercados, algunos Premios Nobel (con Robert Mundell y Thomas Sargent como defensores del euro) y los medios al borde del ataque de nervios. El euro funciona y sigue sobrevalorado a pesar de su reciente baja. Gestionado, por cierto, por una institución federal, el Banco Central Europeo (BCE), a la altura de las circunstancias en medio de tanta turbulencia. El debate entre dos ilustres miembros de su Consejo es ilustrativo de cómo salir de la crisis: el añorado itálico Tommaso Padoa-Schioppa defendía la necesidad de la unión política para asegurar la solidez de la moneda única frente a lo cual el riguroso teutón Otmar Issing respondía que de acuerdo, pero que había que tirar para adelante sin ella. Ambos tenían razón.

En el fondo, el debate sobre la Federación europea se inició con la aventura comunitaria y está abierto desde Maastricht con el salto al Euro y la ciudadanía. Poner en común una moneda significa dar un paso cotidiano federativo fundamental concretado en la creación del Banco Central que entonces no se vio acompañado por un paso político paralelo. Ciertamente, el éxito de la Unión monetaria ayudó a comportamientos de cigarra en algunos países mientras los alemanes financiaban la reunificación y reestructuraban su industria como hormigas. El resultado es que son los primeros beneficiarios del mercado interior.

El caso de España es ilustrativo: un país que utilizó bien su plan Marshall europeo y cumplió regularmente con las condiciones del Pacto de Estabilidad hasta la crisis. Al mismo tiempo, aumentó su población de 40 a 47 millones de habitantes en apenas 7 años (2000/7), sobre todo por la inmigración extracomunitaria, construyendo tantas viviendas cada año como Alemania, Francia e Italia juntas por la espectacular bajada del precio del dinero, gracias precisamente a la Unión Monetaria que desplazó ahorro de Alemania a España. Proceso que llevó a un desmesurado endeudamiento privado, fomentado por el sistema financiero y en especial por algunas cajas de ahorro. El problema se planteó con el frenazo que supuso la crisis y la lógica pretensión de los inversores externos de recobrar su dinero.

La burbuja inmobiliaria no ha sido un fenómeno específicamente español. La han vivido en estos años Estados Unidos, Irlanda, Gran Bretaña y Francia. El problema ha sido su dimensión, probablemente solo superada en el G-20 por China con su acelerado y gigantesco proceso de urbanización. El problema de fondo de este tipo de procesos es que “cuando la construcción va, todo va”, como dicen los franceses. Hay actividad, grúas y edificios que surgen del suelo a la vez que se crea en la sociedad un clima de enriquecimiento colectivo con proyectos faraónicos de urbanizaciones y fraccionamientos para los promotores o la ilusión de hacer negocio para los adquirentes con solo contraer una hipoteca. Incluso la atracción de buenos sueldos multiplicó el abandono escolar de jóvenes que ahora vuelven a los estudios.

Por otra parte, la gestión de la crisis europea se ha caracterizado por la sistemática adopción de decisiones tardías en relación con los problemas, generando un continuo agravamiento de la misma. Las cosas iban tan bien que no parecía necesario reforzar la Unión Económica y menos aún debatir sobre la Unión Política, actitud de bloqueo compartida por los Estados miembros en el debate constitucional. Hubo oídos sordos a las advertencias de Jacques Delors, arquitecto del proceso, de que había que aplicar y desarrollar las normas establecidas en Maastricht. Cuando llegaron las vacas flacas, la cuestión de cómo repartir las cargas, es decir la solidaridad y la defensa del activo común, se empezaron a acumular los problemas.

La UE funciona sobre la base de unas instituciones que parecían eclipsadas por el método intergubernamental propugnado en la escena de la playa de Deauville en octubre de 2010. Resultó sorprendente la propuesta de la Canciller Merkel de introducir el método de la Unión como alternativo al comunitario, posición más comprensible en el caso del soberanista Presidente Sarkozy. Su esencia era aplicar la terapia de la austeridad para pagar los excesos pasados sobre todo entre los países llamados periféricos. Su razón era la penitencia del riesgo moral para los protestantes o del pecado mortal para los católicos, confesiones que se reparten la población alemana.

En la disyuntiva tratamiento de choque o terapia prolongada, el tratamiento fue optar por la vía ortopédica. Desde el comienzo de la crisis, esta terapia ha sido intensa con participación de las instituciones comunitarias: semestre europeo, con orientaciones presupuestarias comunes para los Estados miembros; pacto “euro plus” para reforzar la coordinación de sus políticas económicas; paquete de 6 leyes para asegurar un mayor nivel de vigilancia y coordinación y medidas de saneamiento de la banca, insuficientes en opinión de Gordon Brown. Sobre todo, la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), utilizado en los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal, cuya dotación se ha elevado a un billón de €. El próximo 1 julio entrará en vigor el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)

Tras muchas vicisitudes, se aprobó en diciembre de 2011 el Pacto fiscal como modificación del Tratado de Lisboa. El llamado Tratado de Estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión Económica y Monetaria fue firmado por 25 de los 27 Estados miembros, nació por tanto con el defecto congénito de no ser un Tratado comunitario al no hacerlo Gran Bretaña y la República Checa. En esencia, refuerza y actualiza reglas existentes desde Maastricht. Tiene el valor de suponer un propósito de la enmienda de los dos países que más contribuyeron a hacer saltar el anterior Tratado de Estabilidad, Alemania y Francia.

La negociación del Pacto fiscal consistió en esencia en tratar de hacer compatible un Tratado intergubernamental con el marco comunitario existente. Situación parecida a la del viajero que se encuentra con que el enchufe de su computadora no es compatible en otro país. La negociación entre Gobiernos, Comisión y un activo Parlamento Europeo consiguió introducir criterios de crecimiento: reforzamiento del Eurogrupo e integración del pacto fiscal en el marco comunitario en el plazo de cinco años.

Con todo, la modificación más importante, sin duda, es fijar su entrada en vigor el próximo 1 de enero si 12 Estados de la zona euro lo han ratificado. Esto significa el fin de la unanimidad, es decir del veto que ha convertido la ratificación de los Tratados en rehén al albur de lo que decida el más reticente o remolón.

De hecho, equivale al paso que se dio en la ratificación de la Constitución de Estados Unidos, planteando su entrada en vigor si dos tercios de los Estados la ratificaban, proporción similar. La batalla la ganó el Federalista, la magnífica serie de artículos de Publius en el Estado de Nueva York. Su autor principal fue Alexander Hamilton. Después, como primer Secretario del Tesoro con Washington puso en pie el sistema fiscal, asumió las deudas de guerra de las 13 colonias, creó y emitió bonos federales con interés más bajo, fundó el primer Banco federal y la Ceca para acuñar moneda y definió el dólar sobre la base del “Spanish milled dollar”, el peso español y más tarde mexicano que tuvieron curso legal en EE.UU. hasta 1857. Existió, pues, una Unión monetaria EE.UU.-México aunque la evolución de las respectivas deudas fue muy diferente: en el caso mexicano la deuda perpetua condicionó hasta 1880 al país, hasta el punto de que su pago fue motivo de la invasión por potencias europeas -Gran Bretaña, Francia y España- en una desgraciada aventura que había de rematar Napoleón III con el Imperio de Maximiliano.

Sin negar que la ortopedia más la cirugía podrían ser útiles a largo plazo, el problema actual que nos sitúa al borde del abismo es más bien el infarto circulatorio, que debe ser atacado prioritariamente para que el organismo sobreviva. Si las decisiones del Consejo Europeo duran sólo hasta la apertura al día siguiente de los mercados de capitales, es que el tratamiento no es lo suficientemente enérgico. Permítanme decirlo con la autorizada opinión de un paisano suyo, D. Guillermo Ortiz que gestionó la crisis mexicana de 1994/96. “En una crisis financiera, el objetivo central es evitar que un problema de percepción se convierta en un problema de liquidez y este, a su vez, en un problema de solvencia. La respuesta: “diseñar un programa que esté excedido tanto en las medidas de ajuste como en el financiamiento disponible” (Alejar el espectro de la intervención, El País, 8/6/12). Es mejor pasarse que quedarse corto.

El problema principal de la gestión de la crisis europea es precisamente el rezago y la timidez en tomar medidas. No basta con criticar la perversidad de las agencias de calificación, aves carroñeras que se alimentan de sus clientes, o quejarse de los mercados. Sobre todo, cuando



los datos fundamentales de la economía europea son mejores en conjunto que los de nuestros socios y competidores.

El problema no es de solvencia, es de liquidez. La decisión del Consejo de que el Banco Central preste a los bancos a tres años para tratar de ayudar al sistema circulatorio es buena. Pero si ese dinero se pone a renta fija, los bancos no se prestan entre ellos y no circula el crédito, sangre de la economía, no hay recuperación posible.

Tenemos una Unión monetaria federal, necesitamos con urgencia una Unión bancaria y un salto federal en la Unión Política. En la Federación a medio hacer en Europa, hay voces como el Ministro Schäuble que proponen el salto federal. Parece haber convencido a la Canciller Merkel. El Consejo de Sabios alemán, citando a Hamilton, ha propuesto la mutualización de la deuda por encima del 60% en un fondo de amortización con condiciones. La Comisión está trabajando en la propuesta de eurobonos, así como el Parlamento Europeo. Algunos proponemos desde hace tiempo este instrumento como forma de cooperación reforzada y arma solidaria. Su creación permitiría que el pacto fiscal sea de verdad compacto, con un Tesoro europeo y tipos de interés razonables.

Estos temas no se resuelven solo a nivel europeo. Las grandes decisiones como la solidaridad, el freno a la deuda o el impuesto sobre transacciones financieras necesitan la ratificación de los Parlamentos nacionales. No son decisiones que puedan ni deban ser tomadas sin más por funcionarios, analistas o mercados de la noche a la mañana. Un elemento clave de la democracia es que no se pueden imponer gravámenes sin que los representantes elegidos del pueblo los aprueben. En la historia, la defensa de este principio, consagrado en la Atenas de Pericles, ha estado en el origen de grandes revoluciones. En la Europa actual tal regla de oro se debe aplicar también.

Tras las elecciones presidenciales francesas de mayo de este año, el diuvirato Merkel-Sarkozy pertenece a la Historia y ahora el debate impulsado por el Presidente Hollande es austeridad más crecimiento.

Es de esperar que el próximo Consejo Europeo los días 28 y 29 de junio adopte medidas decisivas para sacar a Europa del atolladero. Una parte significativa de sus mismos ha participado en la cumbre del G-20 de Los Cabos y ha podido comprobar cómo la situación europea está en el centro de la atención.

Los Presidentes del Consejo Van Rompuy y de la Comisión Barroso, representaron a la UE y fijaron la posición europea en Carta del 25 de mayo pasado en relación con el orden del día propuesto por la Presidencia Mexicana, haciendo hincapié en la necesidad de hacer oír un mensaje firme y creíble sobre el crecimiento”, y “un mayor compromiso y acción concreta por parte de todos los miembros del G-20”.

Además de la sintonía con la Presidencia Mexicana, especialmente por su protagonismo en un tema tan sensible para Europa como el cambio climático, caben destacar como puntos fuertes: una respuesta global a la deuda soberana, la salvaguardia de la estabilidad financiera con la voluntad de que Grecia permanezca en la zona euro, respetando sus compromisos , una política de crecimiento con fomento de inversiones en el mercado único con refuerzo del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y los bonos de proyectos (variante de los eurobonos), la lucha contra el desempleo juvenil, el mensaje a Estados Unidos y Japón para que apliquen planes a medio plazo de consolidación presupuestaria y la preocupación por el acantilado presupuestario norteamericano, (para que no se convierta en despeñadero), y a China para que establezca redes de seguridad social, reformas y liberalización del renminbi, el importante papel del comercio el fortalecimiento del FMI y el avance en la reforma de la regulación del sector financiero, así como garantizar la seguridad alimentaria en el mundo.

Las conclusiones más relevantes de la cumbre son su apuesta por el crecimiento y el apoyo al libre comercio, que son afirmaciones de principios compartidos por todos y que para no quedarse en meras proclamas deben verse contrastadas por la práctica. En efecto, los

firmantes de esta declaración son responsables de un 80% de medidas proteccionistas, la Ronda de Doha sigue pendiente de cerrarse y la cumbre de Rio+20 no se anuncia con buenas perspectivas. Más concretos y precisos son tanto el aumento de recursos del FMI en 450 mil millones de \$ como el llamamiento a la Unión Europea para que supere su crisis, con especial énfasis en el caso de España.

Permítanme, para concluir volver a la profética definición del Inca Garcilaso de la Vega tras vivir en los dos hemisferios: "Mundo solo hay uno". Ahora está más de moda "la aldea global" de Mc Luhan. Lo que estamos haciendo los europeos con la construcción de la Unión "no es ni más (ni menos) que un estadio intermedio hacia un gobierno mundial" como afirmó Monnet. ¿Es aventurado preguntarse si plataformas como el G-20 son nuevos escalones en este noble camino?



LA DEMOCRACIA ENFERMA

Imagínense a Vds. mismos en 2008. Recuperen ese momento. Con su nivel de vida, las prestaciones que recibían del Estado, los derechos que confería una ya asentada democracia y la pertenencia a la Unión Europea y piensen en las certezas y seguridades que atesoraban. De repente el 15 de septiembre nos informan que ha caído una empresa norteamericana: Lehman Brothers y, tras ella, vamos asistiendo al derrumbe del sistema financiero internacional.

Cuatro años más tarde ya casi todos sabemos que esa quiebra se debió a las prácticas erráticas del poder financiero y que los líderes políticos se apresuraron a decir en el primer momento que iban a refundar el capitalismo y establecer controles. Cotejen Vds, por favor, cómo estamos ahora. La crisis no se acaba, los causantes del problema inicial llevan las riendas del poder mundial, los dirigentes de los gobiernos se pliegan (en la mayoría de los casos con la empatía que aporta la afinidad ideológica) y se están practicando duros ajustes a la sociedad, sin que la crisis se resuelva. Todo lo contrario, cada día empeora.

El cariz que está tomando la situación es muy preocupante: en el último año asistimos a una aceleración inusitada del modelo que viene añadida de graves quebrantos democráticos. La llamada “crisis de la deuda” –de la que antes apenas sabíamos– ha irrumpido en nuestras zozobras cotidianas. Para pagar el déficit, incluso se han reformado Constituciones –como la española y en tiempo récord–. ¿En qué sentido? Lo que se aprobó –con el consenso de los dos grandes partidos, PSOE y PP, fundamentalmente de Zapatero y Rajoy, y el mandato expreso de la Unión Europea de Angela Merkel– fue que ese pago tiene prioridad sobre cualquier necesidad de los ciudadanos y eso consagrado en la Carta Magna. Y ya lo estamos comprobando en España.

Hemos visto cómo se relegaban los órganos de decisión de la UE por las reuniones de Merkel con Sarkozy, o con ella misma, o quien ella guste llamar. E igualmente la sustitución de democracias por tecnocracias, como si los países poblados de personas reales fueran empresas dedicadas a la obtención de beneficios, tal como se definen.

En España –y con escasas excepciones– el Partido Popular domina todo el poder. El Estado, las autonomías, muchos ayuntamientos y desde luego ostenta –con el PPE– la mayoría en la UE desde donde se dictan estas doctrinas. En este momento se encuentran en entredicho prácticamente todas las instituciones del Estado, comenzando por la Justicia y siguiendo por la Corona o la política. Solo parece quedar en pie de ese deterioro el Ejército.

La gran pregunta es hasta qué punto están informados los ciudadanos de lo que les ocurre, qué papel han jugado los grandes medios en esta crisis. Si han mostrado la realidad y sus claves o han disuadido ese conocimiento esencial. Y también si existen alternativas. O por qué irrumpió el hartazgo social el 15M o qué está ocurriendo ahora con la respuesta social.

UN MUNDO QUE SE NEOLIBERALIZA GLOBALMENTE

Es imprescindible conocer, recordar, difundir, la historia de cómo se gestó esta gran crisis, dentro y fuera de España, de los resortes que utiliza para mantenerse en esas condiciones,

para entender incluso por qué habremos de trabajar hasta los 67 años –si es que podemos– en España, o por qué vamos a pagar más caras las matrículas universitarias o el dentista.

José Luis Sampedro suele decir que el capitalismo fue muy positivo cuando se inició allá en el siglo XV porque dinamizó la economía y la sociedad. Su despegue llegó con la industrialización. Paulatinamente también comenzaron muchos de sus abusos que, por otro lado, desencadenaron el inicio de las reivindicaciones de los derechos laborales. Pero en aquel tiempo los empresarios arriesgaban su patrimonio. Todos recordamos al inolvidable James Stewart en *Qué bello es vivir* que dirigió Frank Capra porque, entonces, el banquero se responsabilizaba del riesgo asumido. Y ganaba pero también perdía.

Llega sin embargo el crack del 29, una crisis económica sin precedentes y comprobamos que el capitalismo ya se ha instalado en la impunidad.

Nos lo contaba en 1940 John Ford en su película *Las uvas de la ira*, basada en el libro de John Steinbeck, ejemplo paradigmático de lo que se empezaba a gestar en y tras ese Crack del 29. Ya entonces era difícil la atribución de responsabilidades. Aunque lo intentaran... a la manera norteamericana.

(Se emite a continuación corte de la película “Las uvas de la ira”. Director. John Ford. 1940).

Vinieron años muy duros después como consecuencia de la Gran Depresión: el auge de la extrema derecha y los fascismos que terminarían por desembocar nada menos que en una guerra mundial. Pero también políticas económicas valientes, por ejemplo la que Keynes aconsejó a Roosevelt, de expansión, no de austeridad. Y, con gran dolor y esfuerzo, se salió de aquello. Y con constructivos propósitos de enmienda.

Retengan por favor –un momento– que en 1933, el presidente norteamericano Franklin Delano Roosevelt, promulga una ley, la Glass-Steagall Act, que separa la banca comercial de la de inversión e impide que el capital financiero crezca sin control. Es decir, separaba la hucha de los casinos. Y así funcionamos por muchos años a este lado del mundo, el del llamado libre mercado.

ENTRA UNA DECISIVA VARIABLE. El 9 de noviembre de 1989 cae el Muro de Berlín, mostrando la bancarrota que se escondía tras el telón de acero, hecho del que fui testigo excepcional como periodista. Esto marcará un punto de inflexión en el curso de la historia: acaba la política internacional de bloques que, para bien o para mal, se contenían el uno al otro. Con el Muro cayó la izquierda europea, la socialdemocracia, perdiendo votantes en cascada y el capitalismo se engrosó sin freno.

Lo que podemos llamar el asalto neoliberal parte justo de aquellos días y con premura extrema, ya que el Consenso de Washington es aprobado el mismo mes de noviembre de 1989. Le sigue inmediatamente el Consenso de Bruselas. Ciertamente se trataba de generalizar la doctrina abanderada por Ronald Reagan en EEUU y Margaret Thatcher en Gran Bretaña, y experimentada con éxito (para ellos) en Latinoamérica y África, zonas a las que esquilmaron.

Porque ¿cuáles son las líneas de actuación del neoliberalismo?

La primera desregular, dejar de poner controles, sobre todo al poder financiero. Privatizar (para dar negocio a inversores privados con la venta de lo público, de lo que todos hemos costado y sin que nos paguen expropiación), recorte del gasto público (destinado a mermar el Estado que a su vez es el Estado del Bienestar), reforma fiscal para favorecer a los más ricos o liberalización del comercio internacional –contribuyendo a la globalización que sólo será... económica–.

Un punto clave, puede que el que más decisivo, fue –y es– la desregulación, suprimir aquellos controles a la actividad de los poderes financieros que hemos visto existían desde 1933 (juntar de nuevo la hucha y el casino).

Esto ha provocado una distancia cada vez mayor entre la economía financiera y la real, que apenas el 10% de las transacciones bancarias sean producto de la elaboración de productos o intercambios comerciales, sino del movimiento especulativo de inversiones ficticias.

Como consecuencia también ha mermado el empleo y han disminuido los salarios a costa de los beneficios empresariales.

Les pido presten atención a un fragmento del documental *Inside Job*, Oscar de Hollywood del ya año histórico de 2011, porque explica muy bien el mecanismo y sobre todo las consecuencias que ha tenido. Lo que se quebró al suprimir la Ley de Roosevelt de 1933 y similares.

(Se emite a continuación corte del documental “*Inside Job*”. Director: H. Ferguson. 2010).

“Son demasiado grandes para caer”, nos dicen. Primero se fusionan y luego son demasiado grandes para caer y hay que rescatarlos. Es lo que ocurrió con el inicio oficial de la crisis que padecemos.

Lo más curioso es que ese Estado debilitado que pregona la libertad, que ese liberalismo desvirtuado, sí puede ser intervencionista. Y –como ha demostrado la crisis que sufrimos– entrega el dinero de los ciudadanos a las entidades con problemas –por su mala gestión–, y resta esas cantidades de la sanidad, la educación o los servicios públicos.

Las cifras de dinero público inyectado a los bancos y empresas son desorbitadas. En EEUU se estima que la factura alcanza los dos billones de dólares: cerca del 15% del PIB anual norteamericano.

En Europa y en datos oficiales de la propia UE han sido 1,6 billones de euros, mucho más que todo el PIB de España (1,1 billones). Ningún rescate posterior a países con problemas alcanzó esa descomunal cifra. Ni de lejos.

LA GOBERNANZA MUNDIAL

Cualquiera se diría que, si todos estos problemas ocurren porque vivimos en un mundo globalizado, también debería haber una gobernanza mundial. De alguna manera se intentó tras los desastres de la Segunda guerra mundial. La ONU fue diseñada con ese objetivo –fomentar equilibrios, desarrollo, cooperación, disuasión de conflictos–, y dieron razones parecidas para algunos de sus organismos como el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, la Asamblea de las Naciones Unidas ha quedado convertida en un organismo testimonial que hace declaraciones solemnes. Y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se han convertido en portavoces del neoliberalismo potenciando esa ideología allí donde actúan.

LA POLÍTICA TOMA MEDIDAS ANTE LA CRISIS

Los gobiernos mundiales se mostraron muy alarmados en principio, como decimos, con la quiebra del sistema financiero. Y se apresuraron a convocar cumbres en las que el habitual G8 se amplió a la participación de otros países, entre los cuales se encontraban algunos emergentes y la UE. Había nacido el G20.

G20

La cumbre celebrada el 2 de abril de 2009 en Londres fue la que alumbró pomposas y esperanzadoras declaraciones: ¡vamos a “refundar el capitalismo”!, vamos a controlar al sector, “causante esencial de esta crisis”. Ha llegado el “principio del fin de los paraísos fiscales”. Pues no se hizo nada de ello.

Decisiva fue la desarrollada en París en febrero de 2011: fue la de la capitulación. Esta vez decidieron perseverar, decididamente, en la política neoliberal. Desaparecieron los bancos



culpables y las personas y países que evadían impuestos, ahora los “malos” eran los que se apartaban de la ortodoxia y no reducían el déficit disminuyendo los sueldos de sus asalariados, los subsidios de sus parados o las pensiones de jubilación. La última, en junio de 2012, ha pensado estudiar –con la parsimonia habitual y muy escaso entusiasmo– si se impulsa el crecimiento siempre priorizando la austeridad. Salvo el socialista Hollande en Francia.

A consecuencia de todo lo relatado hasta ahora, el dinero público entregado a las entidades financieras mermó la respuesta de los gobiernos para su funcionamiento, pasaron por ello a ser objeto de especulación y entraron en dificultades. Hubo que ir entonces al rescate de los países más débiles y acosados, que ven sus deudas incrementarse hasta devorarlos.

Disminuyó también el consumo, lógicamente; se frenaron los créditos a particulares porque es más lucrativo especular con las deudas de los países... y todo el remedio que aporta en particular la Unión Europea es la austeridad. Lo que lleva indefectiblemente a más recesión por el menor gasto de los ciudadanos sometidos a fuertes recortes. La solución es... el camino inverso. Los países no son empresas, no tienen razón de ser sin cada una de las personas que constituyen la ciudadanía. Se ha de pensar en ellos, en nosotros, que por otro lado sustentamos todo el armazón. Los ciudadanos europeos estamos asistiendo impertérritos, al hecho cierto de que sólo somos una variable económica para maximizar beneficios y expurgar y expoliar en las pérdidas, y de que cada vez pagamos más por menos.

Interrelaciones en un mundo globalizado

La globalización económica es un hecho y en ese mundo globalizado, con consecuencias, son numerosas las fuerzas que interfieren e interactúan: económicas, políticas, mediáticas, sociales también. Nos influyen los EEUU de Obama, los países emergentes o China.

Destaco China porque lo que aportó al entrar en el mercado internacional desde su liberalización en 2005 fue el abaratamiento de la mano de obra a niveles irrisorios y la carencia de derecho laboral alguno. Esto va a alterar las reglas del trabajo. Ya no parece impensable aplicar en parte alguna el modelo chino. El empresario occidental cuando habla de “competitividad” piensa seguramente en ese modelo.

UE

A los españoles nos afecta –y directamente– la política que se siga en Unión Europea, porque formamos parte de ella. La UE se ha constituido en uno de los más flagrantes fracasos de una idea esplendorosa. Asentada sobre bases casi exclusivamente económicas, ha sido incapaz de cuajar un proyecto político y social sólido. Las actuales dirección y gestión de la Unión Europea están poniendo en peligro la Europa de los valores, que fue su principal seña de identidad durante siglos.

Cuando cayó el Muro de Berlín en 1989, la CEE (Comunidad Económica Europea como entonces se llamaba) la componían aún 12 países. Once de aquellos gobiernos eran, entonces, socialdemócratas, aunque inmediatamente se contagiaron de la tendencia que se iba a imponer. El neoliberalismo libraba su estrategia y terminó enseñoreándose también de Europa que hoy presenta un mapa azul conservador intenso, tanto en los países que la componen (hoy ya 27) como en las instituciones comunes. Los conservadores ostentan la mayoría en la UE desde 1999. En ese año se crea el Banco Central Europeo (BCE). Antes, en Maastricht (Holanda) y en 1992, se trazaron las líneas maestras que hoy nos rigen, apenas modificadas por el Tratado de Lisboa. Con la unión monetaria, el euro –como moneda única– entra en vigor en 2001 aunque no todos los países lo adoptaron (17 y algunos extracomunitarios).

El euro como problema

El euro nació como un vástago enfermo, no se le dotó de los mecanismos necesarios para su desarrollo. Los líderes europeos comenzaron el edificio por el tejado. Vamos a ser bondadosos asumiendo que, quizás, pensaron que la moneda única ayudaría a configurar un auténtico gobierno de todos y en equilibrio. Toda una utopía en las actuales circunstancias, cuando se busca una Europa fiscal y financieramente unida bajo la égida de ese lobby que hoy nos maneja.

El gran coladero ha sido el estatus del BCE (Banco Central Europeo) que actúa como el gran banco privado de los bancos privados aunque se mantenga con dinero público. El Tratado de Maastricht le prohíbe que financie a los Estados, así que recibe dinero de estos, lo entrega a los bancos al 1% de interés y los bancos lo prestan de nuevo a los Estados al 5 ó 6% (que sepamos a esa partida ya han ido destinados como mínimo 1 billón de euros más). El poderoso BCE, con escaso barniz democrático, no responde ante nadie.

Los ataques especulativos al euro se inician ya a comienzos de 2010. El grupo de inversores que lo capitaneó hizo incluso declaraciones al Wall Street Journal, diciendo que era una gran oportunidad de negocio. Pero no se le dio mayor importancia, a pesar de que el euro cayó y precisó una nueva inyección de dinero público en un fondo de garantía. Fue justo cuando comenzó la especulación contra España y Zapatero regresó con la tijera a contarle en el Congreso.

Y esos ataques especulativos estallan en todo su esplendor en el último verano, en 2011, con la llamada crisis de la deuda. Es decir, una pura especulación, que por ejemplo lleva a los países rescatados a pagar cuantiosos intereses por el dinero prestado impidiendo su recuperación. El diferencial de la prima de riesgo de Grecia con Alemania por ejemplo está ahora a más de dos mil puntos, ofreciendo rentabilidades superiores al 25%. Es imposible así salir adelante. Además, cuantos mayores sean los ajustes a la población que deja de consumir, más empeora el problema. Algo mejor para la macroeconomía neoliberal funcionan lo que siempre denominan “ambicioso plan de privatizaciones”, es decir enajenar los bienes públicos, costeados con los impuestos de los ciudadanos, sin resarcirles en modo alguno –como jamás osarían hacer en la expropiación de bienes privados–, y suprimiendo el origen de nuevos ingresos o los servicios para todos.

El capitalismo se había dotado para ayudarse de un instrumento esencial: unas poderosas agencias privadas norteamericanas –Moody’s, Standard&Poor’s y Fitch, las principales–, cuya misión es calificar deudas de empresas y de países enteros. No están sometidas a control alguno tampoco. Y se encuentran altamente en entredicho. Y, asimismo, de trucos financieros que rozan lo fraudulento y que los gobiernos toleran.

ESPAÑA

Es hoy un país rescatado –al menos en su sistema bancario–, presa de una crisis general y particular. España tiene sus propios cimientos peligrosamente defectuosos –no es extraño por tanto que se tambalee la democracia–. Sobresalen entre ellos, la gran estafa de la vivienda que ha hipotecado no solo el dinero sino la vida de muchas personas, los agravios comparativos en un país en el que se dan tan enormes desigualdades en salarios, en impuestos y hasta en precios, la corrupción, la deseducación permanente, la desinformación, la opinión prefabricada o la pervivencia de un franquismo sociológico que se manifiesta aún –y realimentado desde el triunfo del Partido Popular– en numerosos aspectos de nuestra sociedad.

Ésa es la herencia que arrastramos en realidad.

Con un tejido empresarial débil –que además se volcó en cuanto pudo en las obras y servicios y, más adelante, en la especulación financiera–, la burbuja inmobiliaria nos iba a dar el golpe de muerte. En este conjunto se inscribe el pecado original tanto de los irrisorios salarios

españoles como del elevado paro. Nada que ver con el mercado laboral y su presunta y eterna necesidad de “reforma”.

Desde el desarrollismo de la década de los “sesenta”, España apostó por la vivienda como motor económico en lugar de para satisfacer una necesidad social. Se primó de un lado la compra sobre el alquiler y del otro la construcción privada sobre la vivienda social. Los países nórdicos y Holanda optaron en cambio por esta última; Alemania o Suiza paliaron su déficit con alquileres sometidos a regulación pública para evitar excesos. En España un 83% de los ciudadanos son propietarios de su vivienda (según un estudio de Eurostat), una de las cifras más altas de la UE cuya media es del 65%.

Nos decían y repetíamos que “Alquilar es tirar el dinero”, sin protección sí, algunos prefirieron tirar su vida, engrosando por añadidura la deuda privada española, ésa que nos quita “confianza” ante los mercados. Para el sistema bancario español ha supuesto un colapso en sus intestinos, como vemos ahora. Si los gobiernos socialistas de Felipe González impulsaron la compra de viviendas y la entrada de capital extranjero, el harakiri final a una política coherente se lo dio la Ley del PP de 1998 de liberalización del suelo. Fue cuando definitivamente se infló la burbuja inmobiliaria y juntos caminaron más que nunca el “pelotazo” y el “ladrillazo”. La nueva Ley de Costas del Partido Popular podría reactivar ambos.

Conviene saber que los precios de la vivienda son más caros en España que en varios países europeos con mayor poder adquisitivo. Además, una vez pinchada, la burbuja arrojó un abultado número de personas al paro. Ha sido la causa fundamental de que en España la crisis mundial arroje serios agravantes.

No comparto el tópico que nos inculcan: no hemos vivido por encima de nuestras posibilidades, no todos. Unos pocos datos significativos:

- Cobramos los sueldos más bajos de la UE15 (la anterior a la ampliación al Este de Europa). Con dos tercios de los trabajadores que reciben mil euros o menos. Con un nivel adquisitivo al nivel de Eslovenia, dado que se mermó incluso en los años de la prosperidad.
- Entretanto España cuenta con los ejecutivos mejor pagados de Europa.
- La economía sumergida se sitúa en lo alto de la tabla de la UE. Los que no pagan impuestos por su trabajo o por escamoteo fiscal nos roban a los demás 245.000 millones de euros, un 23,3 por ciento del PIB. Existe una incontrolada evasión a gran escala en paraísos fiscales, a la que ahora el Partido Popular premia con una amnistía fiscal.
- 5.600.000 parados en la encuesta de la EPA (Encuesta de Población Activa). Los ajustes no han dado trabajo, han seguido aumentando el desempleo, a pesar de las cifras equívocas del verano. El propio gobierno del PP ha admitido, camuflado con declaraciones contrarias, que este año se destruirán 630.000 empleos más. Lo prevén también todos los organismos internacionales. El FMI llega a fijar en 2023 la recuperación parcial del empleo, y sin volver a la que tuvimos. El sector público (es decir, el instrumento del Estado del Bienestar) era –y es– uno de los más escuálidos de Europa: apenas ha servido nunca en España para estimular la economía, como sucede en otros países que le dedican mucho mayor presupuesto. Incluso con gobiernos conservadores.
- Ingenieros, científicos, universitarios españoles andan haciendo cola para ir a trabajar a Alemania, entretanto. Lo que nos va a causar un daño irreparable como país.
- Pagamos las tarifas de móviles e Internet y las bancarias más caras de Europa. La de electricidad ha experimentado un crecimiento de un 70% en los últimos 6 años. La gasolina la tenemos al nivel, por ejemplo, de quienes cobran el doble y el triple que

nosotros. Y ahora acaban de subirnos el IVA para situarnos en los puestos de cabeza de la UE en la misma desproporción de condiciones.

- España es el país de la UE15 con mayor desigualdad social tras Portugal. El que paga más por algunos servicios y cobra menos en salarios y pensiones.

Y ahora, el PP, reduce derechos sociales –vitales incluso– sacrificados en el altar de la austeridad. En Actúa, la segunda parte de Reacciona, el periodista Ignacio Escolar se hace esta pregunta fundamental: *“Si la Europa arruinada de la posguerra fue capaz de construir el Estado del bienestar, ¿por qué la Europa próspera del siglo XXI va a ser incapaz de mantenerlo?”*

¿Por qué? Porque no es ése el objetivo, sino el contrario, al neoliberalismo no le gusta lo público, y menos que nada los bienes y servicios, es decir (conviene insistir) el Estado del Bienestar. Es alarmante la indiferencia con la que se acoge este hecho trascendental: entregar la salud, la educación, los servicios y transportes, el derecho al trabajo, los subsidios de desempleo, las pensiones, el futuro de nuestros jóvenes o el nivel de vida de todos para pagar a los bancos causantes de la crisis. Es el libre mercado dicen, el económico, el que olvida otras muchas libertades, como la de vivir dignamente.

¿Más herencias? Desde luego. El robo de dinero público por parte de políticos y de los agraciados con sus favores es una pesada losa con la que cargamos. Una corrupción amparada por la tolerancia social e incluso la envidia de su “ingenio” que arrastramos como un estigma desde que la “picaresca española” se consideró como un valor. Y es algo que acarrea graves consecuencias: económicas pero también –y en particular– antidemocráticas.

La educación. España tiene una larga tradición en disuadir el pensamiento crítico. Con graves carencias educativas, el español es de los pocos ciudadanos que presume de su ignorancia. No lee, no habla idiomas, no viaja (el 48% no ha salido nunca del país y el 10% ni siquiera de su provincia, según dictaminó un estudio de FUNCAS). Los recortes en educación en cultura, y en ciencia e investigación agravarán el problema cuando nuevas generaciones comenzaban a paliarlo.

El franquismo tampoco ha sido inocuo como herencia psicológica. El peso de sus directrices que propiciaban la infantilización y la sumisión todavía pesa en la actitud ante cualquier atropello.

Añadamos un problema más: la información, esencial para la toma de decisiones responsables y cuya carencia masiva afecta a la calidad la democracia.

Porque ¿Cómo es posible que con los daños sufridos una mayoría de la población acepte esta situación sin oponer la mínima resistencia e incluso defendiendo que no hay otra forma de salir de la crisis?

Les invito a ver como inicio de este apartado las portadas de 5 periódicos de tirada nacional. Comparando lo que decían el 13 de Mayo de 2010 –tras la histórica sesión del Congreso donde Zapatero anunció los recortes que le imponía Bruselas– y lo que titulaban el 12 de Julio de 2012, un día después de que Rajoy practicara una poda mucho más amplia, dura y trascendental y, además, en un país intervenido... por seguir (ambos) políticas de austeridad neoliberal.

Además de la tendenciosidad de sus líneas editoriales, se diría que el viejo lema de los medios, “informar, formar y entretener”, ha pasado a convertirse en “entretener para vender”. Un producto o un sistema de vida. El periodismo parece haberse convertido en el Tercer Pilar de un sistema hoy degenerado –con el económico y el político– en lugar de aquel viejo Cuarto Poder (el contrapoder al servicio de la sociedad).

La servidumbre a la política desplaza hechos de mayor interés. No es noticia lo que opinen los dirigentes, lo son sus hechos. Los medios no son oficinas de prensa de los partidos en permanente campaña electoral.

Trivialidad, falsa objetividad, grandes dosis de opinión empaquetada como información, jalonan el periodismo hoy. Aunque hay grados y matices notables, es algo que empieza a ocurrir simplemente por inercia, porque la mayoría lo hace así.

Medios y políticos abusan de la “neolengua”, como modo de desactivar el pensamiento crítico, aún del raciocinio. Elementos que ya describió George Orwell en su libro 1984. Publicado en 1949.

Desde hace años padecemos una invasión de eufemismos dulcificadores y en todos los terrenos. Nos hablan de “reforma laboral” cuando es una merma sin paliativos, “gasto social”, para que nos duela, calificando al resto de los “gastos”, de “inversiones” (infraestructuras por ejemplo).

El PP ha llegado al paroxismo con su neolengua que llama a la amnistía fiscal “gravamen”, al rescate “ayuda”, o a la inyección de dinero público a los bancos... “estabilizar”. Y tampoco es inocuo. Muchos ciudadanos con escaso respeto por el uso de su cabeza repiten los lemas que les inducen a pensar.

Invito, reiteradamente, a traducir algunas noticias afectadas de neolengua, a hacernos también con una tabla de “campos de fútbol” económicos, para saber las magnitudes que dedican a otros menesteres cuando nos hablan de recortes (necesarios, imprescindibles) y de que... “hemos vivido por encima de nuestras posibilidades”. Porque dinero “sí hay”, muy injustamente repartido en las cargas tributarias, lo que contradice incluso la Constitución.

E invito también a decir las cosas tal cual son. A no tener miedo a las palabras porque las palabras son su contenido.

LA SUPERFICIE

¿Presumíamos qué nos iba a ocurrir hace cuatro años cuando cayó Lehman Brothers y los políticos iban a refundar el capitalismo? No. Nos cocieron a fuego lento para que no saltáramos como las ranas cuando las introducen de golpe en las cazuelas hirviendo.

Hoy, a pesar de todas estas realidades, la sociedad no se mueve en su mayoría y cree que todo pasará. Está atada a una realidad que teme y le hacen temer. Más aún, le inducen a sentirse culpable de ella como señalan las más nocivas tácticas de manipulación. Distráidos e infantilizados. Abocados al consumo. Con algunos pilares sólidos que se han desmoronado. Con la BURBUJA DEL ENTRETENIMIENTO que acude solícita a quitarnos penas y responsabilidades. Hasta la información se plantea hoy como un espectáculo.

No sin responsabilidad. Ciudadanos que delegan serlo, que no buscan el bien común y que se convierten en una pesada carga para el conjunto.

Otra sociedad existe. Si no encuentra en los grandes medios lo que busca, se informa por Internet, la gran revolución de los últimos años. Porque se ha dado un salto histórico en la manera de ponernos en contacto, en el ingente número de personas que pueden hacerlo, individualmente, con otros seres humanos a los que antes no teníamos acceso, con rapidez instantánea si se quiere, con todo tipo de contenidos para compartir.

Aunque desde el poder se intente cercenar lo que Internet representa: la comunicación libre. Por ahí va la Ley Sinde/Wert.

Por diversas causas concatenadas, existe en consecuencia, también, una ciudadanía –en el sentido estricto de la palabra– que ha tomado conciencia de sí misma. Las revoluciones árabes cuya deriva actual demuestra lo difícil que es edificar sobre bases podridas. También ese volcán que se erige en un pequeño país al Norte de Europa, Islandia, y que demuestra que otros métodos para salir de la crisis son posibles.

(Se emite corte de la película “Historia de una ciudad”. Director: Arthur Pierson. 1951).

En España la sociedad aglutinada en torno al 15M, fue –y es– mucho más que lo que supuso la acampada en las plazas. Pacífica, educada, informada y con ganas de saber más, horizontal, inmensamente democrática, se constituyó en la punta del iceberg de un hartazgo muy extendido. Estalló en indignación por cierto por la ínfima parte de atropellos que hoy nos asolan. Entre los principales logros de quienes, con enorme esfuerzo, aún persisten en la idea, destacaría el cómo, en asambleas semanales que aún continúan, ha extendido la información a ciudadanos que carecían de ella o la tenía muy defectuosa. Y a una persona informada no la engañan ni manipulan, nunca más.

Estos días hemos visto también el coraje de los mineros para defender sus derechos y su futuro, trayendo un mensaje de dignidad y esperanza a muchos ciudadanos. Seguramente ha sido su espíritu el que ha vuelto a quitar el miedo a numerosos ciudadanos de manifestar su rechazo a las continuas mermas en su vida y en sus logros democráticos.

Los hechos no han mejorado. Van a peor. Lo constatamos en España con los recortes sin precedentes que se están practicando a la sociedad. Y que no anuncian sino más recesión y nuevas podas como hemos visto. Hoy España es un país rescatado, tutelado, con la soberanía mermada. Por errores anteriores y por los actuales que cada día se acrecientan. La UE se desmorona, mientras otra presunta gran estafa bancaria empieza a aflorar: el escándalo por la manipulación de los tipos de interés interbancarios por parte del británico Barclays traspasa las fronteras y ya se investiga al Deutsche Bank y una decena de grandes bancos. Y no es el único fraude que se está practicando. Es como si el fantasma Lehman Brothers amenazara de nuevo y volviéramos al inicio desde posiciones mucho peores ¿Cuánto más se puede demorar una solución efectiva?

Restablecer controles, acabar con la impunidad de los paraísos fiscales, y de los desequilibrios en el pago de tributos, establecer una tasa mínima a esas transacciones que no producen beneficio al conjunto de la sociedad. ATTAC –que nació con ese objetivo–, la pide tan solo para la compra-venta de activos financieros utilizados fundamentalmente para la especulación. Su cuantía sería del 0,1% de esas operaciones. Arbitrar una banca pública real –siquiera en competencia con la privada– que restablezca el crédito y cese la especulación. En concreto, Bankia que va a recibir una cuantiosa inyección de dinero público debería acometer esa función.

El camino contrario nos lleva al caos. Los premios Nobel de Economía Stiglitz y Krugman no dejan de alertar sobre el suicidio que supone para Europa aplicar las políticas que se están llevando a cabo. El suicidio es un acto voluntario, la implicación social en la autodestrucción se limita a depositar un voto cada cuatro años. Y con altas dosis de desinformación.

En toda democracia enferma termina por irrumpir la mano dura para acallar las protestas –y ya está ocurriendo–. La culpabilización del igual pobre y extranjero. Asistimos también –como en un manual– al auge de la extrema derecha que ya se sienta en los parlamentos haciéndonos temer lo que sucedió en ocasiones anteriores en las que los votos sirvieron para legitimar actitudes que luego derivaron en graves perversiones.

El alma europea –la nuestra también– va mucho más allá de su mayor o menor bienestar económico, hoy también mermado. Como escribí en uno de mis libros, es aquella tierra del norte “culto, civilizada y feliz” idealizada por el poeta Salvador Espriu. Y la del centro y el sur. La que levantó la Capilla Sixtina y la Torre Eiffel, el Coliseo romano (de inminente privatización) o la catedral de Notre Dame de París. O El peine del Viento de San Sebastián. Y muchas otras



obras y valores imperecederos. La que impulsó el pacifismo, el Renacimiento, la Revolución francesa contra la tiranía o los protocolos para la reducción de gases contaminantes, la que eliminó fronteras por métodos no violentos, la que derribó muros decisivos. La que inventó la democracia.

¿Pueden acabar con todo eso –y mucho más que cada uno lleva en su imaginario– los burócratas y los mandos neoliberales de Bruselas y Estrasburgo? No. Sin duda. Pero van por ese camino. La solución ha de ser europea. Y de los ciudadanos.

En España sí hay herencia particular con las que lidiar. Solo que otros la arrostraron y aún se hace. El mundo –abierto hoy por numerosos medios– ya cala, muchos rehúsan herencias que se instalaron en los genes pero no mueven el presente y sabemos que existen diferentes formas de vivir, sin ladrillos, pelotazos, caspa o exacerbado consumismo. La herencia existe pero es ésta. Y pesada. Lo último que podemos permitir es ensanchar sus activos tóxicos.

Quiero terminar con las palabras de José Luis Sampedro: “Este ocaso es el momento de la acción entre todos porque otro mundo no solo es posible, es seguro”. En qué dirección cambiará solo depende de nosotros. Nadie, sino nosotros, va a ayudarnos. Podemos hacerlo. Solo basta con quererlo y poner los medios. Muchos, unidos y superando las diferencias, sin descanso, pacíficamente, en busca de un mundo que imponga unas mínimas bases de cordura, equidad y justicia.

LOS MERCADOS FINANCIEROS COMO AGENTES DESTRUCTORES DEL CAPITALISMO

1. LA ECONOMIA DE MERCADO

¿Es el mercado enemigo de la democracia? ¿Se caracteriza esta crisis porque mandan en ella más los mercados que los Gobiernos? ¿Por qué someten a estos últimos? ¿Por qué tras una breve etapa de contrición y de ir a la defensiva, inmediatamente después del estallido de Lehman Brothers en septiembre de 2008, los mercados han vuelto a desafiar a las autoridades democráticas, a sus regulaciones? ¿Son los mercados los culpables de la crisis?

Son bastantes quienes así piensan. Y, sin embargo, esos enunciados no dejan de encarnar cierto simplismo. Conviene, pues, complicarse la vida.

Y quizá la mejor manera es emprender un pequeño viaje al pasado, para lo que resulta muy útil el reciente libro *La torre de la arrogancia*, de los profesores Antón Costas y Xosé Carlos Arias (2011).

La idea de mercado es muy anciana. En la Grecia Antigua, el ágora era al mismo tiempo un lugar privilegiado de sociabilidad económica en la ciudad y un verbo: comprar. En todos los sistemas posteriores, el intercambio comercial constituye un pivote de la vida económica. En los inicios del capitalismo, el mercado plasma una competencia que orienta a las empresas a suministrar a los consumidores los productos y servicios que estos desean, como describió Adam Smith en *Riqueza de las naciones* (1776). Los empresarios obtienen un precio con el que cubren sus gastos y obtienen, adicionalmente, una rentabilidad adicional moderada. Todo funciona como si se tratase de una “mano invisible”, el interés propio, actuando permanentemente. Cada empresario “solamente busca sus propias ganancias y... es conducido por una mano invisible para llegar a un final que no formaba parte de sus intenciones... Al buscar su propio interés, frecuentemente fomenta el de la sociedad con más eficacia que cuando realmente desea fomentarlo”, sostenía el padre de los economistas. “Nunca he conocido muchas buenas obras procedentes de aquellos que fingían hacer negocios por el bien ciudadano”, concluía.

En ese mercado, los precios constituyen un medio de contrastar y transmitir información, añadió Friedrich Hayek en *Economía y conocimiento* (1937). En casos como el de la escasez de una materia prima, sin necesidad de que medie ninguna instrucción, orden o sugerencia, “decenas de miles de personas” no identificadas “se deciden a usar el material o sus productos con mayor moderación, es decir, se mueven en la dirección correcta”. El sistema de mercado es un sistema de señales suministradas por una cantidad de información –la derivada de las compraventas concretas– que será “infinitamente superior a la que las autoridades podrán jamás” recopilar.

La doctrina económica liberal trató de compendiarse en dos teoremas. Uno, muy temprano, el del “equilibrio general” entre oferta y demanda de Leon Walras, perfeccionado por Vilfredo Pareto (1848), para quien un resultado alfa es preferible a otro beta si en alfa nadie está peor que en beta y al menos una persona está mejor: es la idea de la “eficiencia”, incluso “óptima”, todos los resultados del mercado libre son óptimos. Algo que pensadores contemporáneos como Amartya Sen han ridiculizado, pues supone que una economía puede ser eficiente “incluso cuando ciertas personas estén nadando en la abundancia y otras estén próximas a la



inanición, siempre que las personas que pasen hambre no puedan mejorar su situación sin mermar los placeres de los ricos".

El segundo gran teorema se debe a Kenneth Arrow (1921): "Se puede conseguir cualquier punto óptimo mediante una elección de precios apropiada según un sistema competitivo". Si Walras y Pareto traducen a Smith a términos matemáticos (los mercados libres generan resultados eficientes), Arrow "plantea la posibilidad de combinar eficiencia con equidad dentro de un sistema de mercado libre", como desarrolla John Cassidy en *Por qué quiebran los mercados* (2010).

2. EL DESENFRENO NEOLIBERAL

Apenas poco después de medio siglo, desde los años ochenta, "el libre mercado dejó de ser una manera de ordenar el mundo sometida a discusión y comparación con otros sistemas, para convertirse en artículo de fe, en una creencia casi mística", relata con ironía John Lanchester en *¡Huy!* (2010); "en este sistema basado en la creencia, la industria financiera dio lugar a una clase de sacerdotes y de magos y como tal empezó a ser considerada". Wall Street y la City londinense ejercían como templos de esa nueva religión.

Se auparon a tal condición en buena medida merced al empuje académico neoliberal. El conocido pensador de Chicago Milton Friedman que (en libros como *Capitalismo y libertad*, de 1962, y *Libertad de elegir*, de 1980) va más lejos que Smith, cuestionando que el Estado deba proporcionar infraestructuras y denigrando de la intervención pública. Para él, la economía se equilibra a sí misma: la única regulación factible es la autorregulación. "Los grandes avances de la civilización, ya sean en arquitectura o en pintura, en ciencias o literatura, en industria o agricultura, nunca han provenido de un Gobierno centralizado", sino de la energía individual y del mercado, sostuvo, por ejemplo, uno de los grandes economistas, y de los más polémicos, del siglo XX en su faceta de asesor económico del dictador chileno Augusto Pinochet.

Un alumno de Friedman, Eugene Fama, popularizó la hipótesis de la "eficiencia de los mercados". Sostiene que los mercados financieros siempre generan los precios correctos. Formulado de otra manera, el precio de los activos financieros refleja en cada momento toda la información relevante y todas las expectativas de los operadores en el mercado, ofreciendo todas las señales necesarias y suficientes para una asignación de recursos eficiente. Fama marcó el inicio de las finanzas cuantitativas, matemáticas aplicadas, uso de métodos estadísticos para proteger las inversiones de las circunstancias adversas.

La hipótesis de Fama vino a sumarse a la de las "expectativas racionales", presentada en 1961 por John Muth. Según esta, todas las personas tienen igual modelo matemático de la economía –que, además, es correcto– en sus cabezas. Lo emplean para formarse expectativas de salarios, precios y otras variables. El problema de esta hipótesis es que de las conductas posibles (racional/irracional) y de las motivaciones (económicas/extraeconómicas) solo consideran una combinación, la de racionalidad combinada con motivos económicos.

El inconveniente de esta escuela es, como en otras, el exceso de obcecación doctrinaria. Uno de sus grandes nombres contemporáneos, el profesor Robert Lucas, fue elegido en 2002 presidente de la Asociación Económica Estadounidense. "Mi tesis es que la macroeconomía ha tenido éxito en este sentido original (el de impedir la reaparición del "desastre económico"): su problema fundamental de prevención de la depresión se ha resuelto a todos los fines prácticos y, de hecho, se ha resuelto para muchas décadas", afirmaría nada menos que en enero de 2003.

3. LOS ECONOMISTAS CRÍTICOS

Pese a la hegemonía del pensamiento neoliberal conservador durante décadas, no han faltado los economistas críticos. Entre ellos, George Akerlof, el autor de *El mercado de limones* (1970). Frente a las hipótesis de racionalidad y eficiencia de los mercados, este alega la existencia de asimetrías de información, no todos los actores de un mercado disponen del mismo nivel de información relevante. Por ejemplo, el vendedor de coches de segunda mano tiene mucha más que sus eventuales compradores. Existe una información oculta. Hay "limones" o coches malos en el mercado, que tienden a expulsar a los coches buenos. De aquí que sea mucho más fácil conseguir un trabajo cuando ya se dispone de uno, que no cuando se carece de él, porque quien no dispone de empleo suele ser objeto de la sospecha de las empresas de ser un "limón". Los seguros y el sistema financiero son sectores especialmente propicios a este tipo de información oculta.

En parecida línea, Joseph Stiglitz (*Whither socialism?*, 1994), sostiene: "Puesto que la información siempre es imperfecta —el riesgo moral y los problemas de selección adversa son endémicos a todas las situaciones de mercado—, los fracasos del mercado son generalizados en la economía". La omnipresencia de la información oculta debiera "eliminar la presunción generalizada de que los mercados son necesariamente la forma más eficiente de asignar recursos".

Y, sin embargo, el pensamiento dominante ignoró largo tiempo esas advertencias. El dirigente económico más relevante del último tercio del siglo XX, Alan Greenspan, presidente de la Reserva Federal de EEUU, reconoció ante el Congreso en octubre de 2008: "Nunca hubiera imaginado esa terrible fragilidad del sistema financiero. Sí, siempre pensé que los grandes bancos y aseguradoras se autorregularían... la vigilancia de los Gobiernos era indispensable y yo no vi". ¿Su visión de las cosas no funcionaba?, se le inquirió: "Exactamente, absolutamente" (*The financial crisis inquiry report*, 2011).

4. LOS MERCADOS FINANCIEROS

Aparte de los Gobiernos (y después, de los bancos centrales), la banca es la única institución económica capaz de crear dinero: no hace otra cosa cuando concede un préstamo. Por eso son tan importantes los bancos y quienes los dirigen, los banqueros.

"Los Wall Street del mundo son importantes, generan fuerzas desestabilizadoras y de vez en cuando los procesos financieros de nuestra economía dan lugar a serias amenazas de estabilidad financiera y económica, es decir, el comportamiento de la economía se torna incoherente", escribió en 1986 Hyman Minsky, uno de los economistas más heterodoxos y brillantes (*Stabilizing an unstable economy*). Minsky es el padre de la contra-hipótesis de la racionalidad y excelencia de los mercados, a saber, la hipótesis de la inestabilidad financiera: "En un mundo con finanzas capitalistas, no es cierto que la búsqueda del interés propio por parte de cada unidad conduzca a la economía a un equilibrio. El propio interés de los banqueros, los inversores apalancados y los generadores de inversiones puede llevar a la economía a expansiones inflacionistas y contracciones que creen desempleo". "El coeficiente de endeudamiento de los bancos y la importación de financiación especulativa y de Ponzi en la economía son dos caras de la misma moneda", añadía. Las finanzas especulativas son aquellos préstamos que deben ser refinanciados continuamente porque los prestatarios solo pueden pagar los intereses, y no devolver el capital: el reembolso depende de que el prestatario tenga acceso a una nueva fuente de ingresos. Es el esquema de Ponzi, de cualquier pirámide, de Bernard Madoff. Por si no hubiese quedado claro: las "instituciones financieras del capitalismo... son intrínsecamente perjudiciales". "La industria financiera cometió errores" que desembocaron en la crisis, sintetizó el excanciller alemán Helmut Schmidt en un foro europeo; "no fue la industria del automóvil, ni la del acero, sino la industria financiera. Punto". (EL PAÍS, 31 de octubre de 2012).

Entre las prácticas más polémicas de los grandes agentes financieros, que se prodigaron en las décadas más recientes y que provocaron la gran crisis de 2008 y la Gran Recesión, destaca la creciente titulación de distintos activos y su fragmentación exponencial. El crédito así subdividido se distribuía como activo sin relación con el contrato original, con lo cual se había acabado esfumando la relación de causalidad e interdependencia original. Un modelo bancario de "crear para distribuir" fue reemplazando al tradicional de "crear para mantener". Consecuencia directa de estas novedades fue la multiplicación de la opaquísima "banca en la sombra", mediante la cual se desplazaban de los balances enormes cantidades de préstamos titulizados de manera que, con la misma cuantía de capital, se incrementaba el volumen del negocio. Muchos empleados, sobre todo de la banca de inversión, pero no exclusivamente, tendían a preocuparse, más que de la solvencia crediticia de los prestatarios, de colocar masivamente los préstamos titulizados, en una diseminación intercontinental que acabó contaminando a buena parte del sistema financiero internacional.

El triángulo formado entre la creciente globalización, la irrupción de nuevas tecnologías de base digital, que permitían operar instantáneamente en cualquier punto de la geografía mundial, y el desplazamiento de la industria hacia los servicios, sobre todo en las economías maduras del primer mundo, acabó generando una exuberancia financiera disparatada. Hasta el punto de cambiar la naturaleza de las finanzas en el capitalismo: si estas habían servido para posibilitar el desarrollo de la economía productiva de base industrial, tendían ahora a canibalizarla, a servirse de ella. Esa macrocefalia financiera acentuó la desproporción entre el volumen de los movimientos financieros y el nivel del comercio internacional, entre la economía financiera y la economía real, generando una enorme inestabilidad, no sólo potencial. Se puede ejemplificar con un pequeño elenco de datos y tendencias:

- Los flujos internacionales de capital ascendían a 876 millones de dólares en 1980. Ascendían a 6,2 billones en 2005, según el informe del Mac Kinsey Global Institute (2009).
- El stock de activos financieros globales era en 1980 de 12 billones de dólares. En 2005 los había largamente decuplicado, para situarse en 140 billones.
- Los beneficios de las empresas financieras de EEUU multiplicaron su valor por 33 entre 1970 y 2006. Los de las empresas no financieras, por 19; el PIB, por 12.
- El porcentaje de activos financieros sobre el PIB mundial era del 109% en 1980; superaba el 343% en 2007.
- Entre 1980 y 2000, los beneficios del sector financiero subieron de 32.400 millones de dólares a 195.800 millones, según el Departamento de Comercio de EEUU y la cuota del sector financiero de todos los beneficios generados a escala nacional pasó del 19% al 29%. Y en la primera década del siglo actual alcanzarían el 41%.
- En los años ochenta, la media de ingresos del sector financiero de EE UU era muy similar a la de los sectores industriales, en torno a 2010 se había disparado casi al doble, el 181%.
- Entre finales de 2002 y de 2006, el endeudamiento del sector financiero pasó de unos 10,1 billones a 14,3. A finales de 2007, 16 billones: un porcentaje del 117% del PIB.
- Entre 1999 y 2007, el comercio mundial se incrementó en el 140%, mientras que los flujos de capital lo hicieron en el 366%. En 2007 el valor de las transacciones financieras equivalía a 70 veces el PIB mundial.
- A finales de 2007, el mercado de derivados financieros negociados fuera de mercados regulados (definidos como "armas financieras de destrucción masiva" por el financiero Warren Buffett) era de 596 billones de dólares, para un PIB mundial de 55 billones dólares, 11 veces inferior. Todos los días se compra y se vende por más de un billón

de dólares en derivados, muchos de ellos en Londres, quizá hasta dos billones. La estadística es incierta, ya que se trata muchas veces de operaciones OTC, *over the counter*, fuera de balance, sin intermediarios ni registros como en el caso de la Bolsa.

El desplome de la banca de Wall Street y la necesidad del rescate de las principales instituciones financieras de EEUU y el Reino Unido respuntó el fracaso del capitalismo anglosajón, hasta el punto de que la magnitud de la intervención estatal en EEUU y Gran Bretaña se situó en un nivel "parangonable al de las épocas de guerra", como ha descrito Lanchester.

5. LA CITY, EPICENTRO DEL DESASTRE

La contundencia del desplome de la banca de inversión de Wall Street ha tendido a mantener en la penumbra el protagonismo de la City londinense en el ascenso, glorificación y declive del capitalismo financiero de nuevo cuño, el de la era neoliberal. El punto de partida es la llegada de Margaret Thatcher al poder y la abolición de los controles de cambio en 1979, dando lugar a una extraordinaria movilización de los flujos de capital. El proceso culminó en el famoso *big-bang* de 1986, que supuso, resumidamente, la supresión de casi cualquier restricción a los movimientos de capital, la apertura de la plaza a cualquier entidad extranjera, y la consagración de la City como poder hegemónico en la vida pública británica. Y con ella, la de un estilo "La City siempre desea hacer dinero demasiado rápidamente y asumiendo muy poca responsabilidad: quiere obtener una gran tajada de los negocios como rendimiento de su capital, es impaciente respecto del crecimiento lento, no entiende la importancia de la inversión y las relaciones personales y solo aspira, como en un casino, a conseguir un rendimiento espectacular en el plazo más breve posible", sintetiza el mismo autor.

En realidad, todos los días se compran y se venden derivados (los más funestos, los CDO u obligaciones de deuda colateralizada, o garantizada, por sus siglas en inglés) por una cantidad superior al billón de dólares, en operaciones cerradas en gran parte desde la City, donde tienen su cuartel general. Los derivados, activos financieros que no traducen transacciones de productos reales, sino virtuales, fueron la causa de la quiebra de la aseguradora AIG, tras Lehman Brothers, y de la intoxicación de otras: el equipo de AIG que suscribió los seguros (CDS) que la arruinaron tenía su base en Londres.

Las entidades financieras, de Wall Street y de la City, ocultaban y ocultan algunos de estos activos envolviéndolos en vehículos de objetivo especial sitios en -hoy semi-paraisos fiscales que son auténticos terminales de la City, como los territorios británicos de las islas Caimán, las Bermudas o las Islas Vírgenes.

Fue también en la City donde Goldman Sachs puso su pica en Europa, a raíz precisamente del *big bang* de 1986. Fue desde su oficina de la City desde donde la banquera Antigona Loudiadis enmascaró la contabilidad de Grecia para que pudiera incorporarse a la moneda única en la segunda vuelta, en 2002: "El expediente estaba hábilmente planteado, íbamos a piñón fijo, hay tanto dinero por ganar que uno apenas profundiza", confesó al periodista Marc Roche uno de su equipo ("El banco: cómo Goldman Sachs dirige el mundo", 2010). Loudiadis fue premiada con la presidencia de una compañía de seguros del grupo.

Y de nuevo, fue en la City donde, en 2007, Goldman buscó ayudas para el quebrado Northern Rock y con Lloyds en 2009, cuando intentó aliviar la agonía del Royal Bank of Scotland, ahíto de activos tóxicos del fondo ultraspeculativo Abacus. que la propia Goldman le había endilgado al banco holandés que compraron los escoceses, el ASBN Amro; y al alemán IKB; y donde protagonizó un intento de chantaje al Gobierno de Gordon Brown cuando este impuso un impuesto del 50% a los bonus de los banqueros, amenazándole con abandonar Reino Unido. Fue también en Londres donde se bautizó a los principales países emergentes como BRIC y donde el banco inició la operación de seducirlos.



Más tarde, en septiembre de 2011, se le destapó desde Londres al *broker* de la suiza UBS (ese refugio dorado para delincuentes fiscales), Kweku Adoboli, un desfalco de 1.500 millones de euros en "operaciones no autorizadas", consistentes en especulativos, y ocultos, contratos de futuros. El banco se tambaleó como resultado de la caída en picado de sus acciones, lo que irritó a fondos soberanos copropietarios, como la Corporación de Inversiones de Singapur.: tuvo que echar al consejero delegado. La UBS reincidía en la fetidez: ya estuvo a punto de quebrar por haber estafado demasiado con las hipotecas basura de Lehman en 2008, de lo que se salvó gracias al rescate del Gobierno suizo.

Pero estas prácticas no quedaron encerradas en el ámbito del distrito financiero de Londres, ni en el de Nueva York. Ni tan siquiera circunscritas al capitalismo anglosajón. La gravedad del fenómeno va aún más allá, por las vías de la emulación y el contagio. Existen sub-modelos de capitalismo, pero no habitan compartimentos estancos. La transmisión de los productos tóxicos y de las prácticas de riesgo a otros submodelos vino favorecida por el prestigio de flexibilidad atribuido al modelo anglosajón, la presunción de su mayor competitividad en la innovación y su consagración en las altas escuelas de negocios, como ha denunciado en un sugestivo panfleto la periodista Florence Neuville ("Soy economista y os pido disculpas", 2011). En todo caso, la competencia de submodelos que radiografiaba hace ya tiempo Michel Albert en *Capitalismo contra capitalismo* (1992) se saldó con ventaja para el "modelo anglosajón" sobre el "modelo renano". Quizá la profundidad de la crisis financiera en EEUU y el Reino Unido, la imperiosidad de nuevas regulaciones financieras y la irritación ciudadana por los excesos de los mercados financieros vuelvan a dar una oportunidad al modelo renano, más corporativo, más regulado, más atento a la economía industrial. Menos salvaje.

6. MERCADOS Y DEMOCRACIA

Tras el gran estallido de septiembre de 2008, la mayoría de los Gobiernos experimentaron una caída del caballo desregulador comparable a la de Saulo. Se inició entonces un pulso, sobre todo a través de varios canales: el, reconfigurado, G-20; el, reformateado, FMI; la reacción del nuevo presidente de EE UU, Barack Obama, y las de organizaciones regionales como la Unión Europea. Un pulso para volver a someter a los mercados, sobre todo financieros, a una regulación más prudencial y a un control más garantista que evitase en el futuro la repetición de abusos y estallidos como el de la banca de inversión de Wall Street.

Este pulso se describía frecuentemente como una batalla entre dos rivales acérrimos, el poder político (la democracia) y el poder económico (la banca y los mercados financieros), o más escuetamente entre democracia y mercado. No sin cierta simplificación, pues Karl Polanyi ya nos había advertido de que "el mercado ha sido el resultado de una consciente y frecuentemente violenta intervención por parte de los Gobiernos, quienes impusieron la organización del mercado a la sociedad por medios no económicos" (*The great transformation*, 1944). Y Dani Rodrik acaba de abundar en el mismo sentido: "Si quieres que los mercados se expandan, necesitas que el sector público haga lo mismo" (*La paradoja de la globalización*, 2011). Sea como fuere, los profesores Costas y Arias destacan con acierto algunas características específicas del proceso de tensión entre ambos polos:

- La democracia ha acompañado a la globalización: se ha extendido con ella.
- Los Gobiernos se han resistido a ceder soberanía a organismos supranacionales, pero la han cedido a los mercados y a los organismos reguladores independientes: ha habido un "desplazamiento del poder político a favor del económico/financiero".
- La globalización funciona sobre reglas difusas al margen del "imperio de la ley", que incluye transparencia y rendición de cuentas.
- La proliferación y creciente relevancia de organismos como los bancos centrales o las agencias reguladoras independientes, que son organismos "ademocráticos", ocasiona evidentes problemas de legitimidad.

- La estabilidad de precios se convirtió en la gran receta para reducir los márgenes de discrecionalidad de las políticas, después de que en los años setenta se registrase en muchos lugares una inflación de dos dígitos. Ello llevó a establecer reglas automáticas y ejecutores independientes de las mismas en busca de una inflación tendente a cero, mediante una consolidación fiscal a toda costa. Pero la obsesión por la inflación no dejó ver la amenaza de la burbuja de crédito y la burbuja de activos.

La macrocefalia de los mercados financieros, los mecanismos pervertidos de los mercados para controlar la política, como las agencias de calificación ¿son consustanciales a la idea de mercado? o ¿suponen su desnaturalización? Una aproximación que trata de reconciliar mercado y democracia, y más aún, mercado y socialdemocracia, es la del profesor Daniel Innerness, quien parte "del principio de que el mercado es una conquista de la izquierda y la competencia es un auténtico valor de la izquierda, frente a las lógicas del monopolio y de los privilegios". La lucha por "la regulación de los mercados, ese objetivo tan propio de la tradición socialdemócrata, no es una estrategia para anularlos, sino para hacerlos reales y efectivos, es decir, para ponerlos al servicio del bien público y la lucha contra las desigualdades" ("El mercado, un invento de la izquierda", EL PAÍS, 23 de abril de 2011).

En una línea parecida, el profesor Joan Tugores propugna "la necesidad de recuperar un equilibrio razonable, ahora perdido, entre la política y la economía o, si se quiere, entre unas democracias sólidas y unos mercados que ya son bastante fuertes... (los) mercados globales requieren instituciones de calidad también globales" (*Avui*, 23 de junio de 2012).

Más pesimistas son algunos especialistas de otras disciplinas. "La realidad de esta crisis nos muestra cómo la presión insoportable de los mercados sobre los Estados democráticos" que pretenden garantizar un espacio abierto de valores, obliga a estos a "reducir el espacio público donde estos valores se realizan, donde se les garantiza el acceso universal: el espacio educativo, el espacio de salud, el espacio de cultura y todos los espacios de socialización", sostiene el pedagogo Joan Manuel del Pozo en *Llibertat i mercats: un conflicte ètic* (en la web *economiaiprogres*, 5 de julio de 2012).

7. LAS AGENCIAS DE CALIFICACIÓN

"Los fallos de las agencias de calificación fueron engranajes esenciales en la rueda de la destrucción financiera", reza literalmente una de las principales conclusiones del informe redactado por el Parlamento norteamericano tras la investigación sobre la crisis realizada por una comisión del mismo (*The financial crisis inquiry report*, 2011). "Las tres agencias de calificación de créditos fueron causantes clave del derrumbe financiero", prosigue. "Los activos hipotecarios titulizados que están en el corazón de la crisis no podrían haber sido comercializados y vendidos sin su sello de aprobación. Los inversores confiaban en ellas, con frecuencia ciegamente. En algunos casos estaban obligados a usarlas, o los estándares de capital regulatorio dependían de ellas. Esta crisis no podría haber ocurrido sin las agencias de calificación".

El papel creciente de las agencias de calificación se debe a su función como evaluadoras privadas, no sólo de empresas, sino también de instituciones y países. Un mercado desregulado debía, al menos, ofrecer alguna orientación sobre la evolución de sus principales agentes. De alguna manera, las agencias representan la privatización de esa función de control. Hasta tal punto que no sólo los grandes inversores corporativos mundiales estipularon en sus criterios de inversión unos niveles mínimos de calificación para poder invertir en una empresa determinada, sino que también los bancos centrales y otras instituciones establecieron ese mismo requisito, dispensado por las agencias privadas, para aceptar garantías ("colaterales") sobre sus préstamos a la banca. "Se `solucionaba´ un complicado problema de gobernanza pasándoselo a entidades privadas con ánimo de lucro", describe Rodrik, pero en la solución se generaba el problema, pues los incentivos de las agencias, que por su naturaleza privada pretendían (y lograban) maximizar beneficios, "no estaban en adecuada concordancia con los de la sociedad" ("*La paradoja de la globalización*").



Hace ya bastante tiempo que especialistas de primera fila advertían contra su “limitada capacidad para prever cambios importantes y crisis financieras” (Carmen Reinhart y otros en *Ratings, rating agencies and the global financial system*, 2002). Y apuntaban al carácter procíclico de su actividad, es decir, que se dejan objetivamente arrastrar por el signo de la coyuntura, exagerando en sus exámenes el optimismo en circunstancias expansivas y magnificando el pesimismo en momentos recesivos. Y aun reconociendo algunos aciertos concretos, la academia empezó a establecer una cierta presunción de disfuncionalidad de las agencias para la buena marcha de los mercados y, en su caso, de irrelevancia (demostrada por ejemplo en ocasión de la degradación de la deuda de EEUU y de Francia en 2011 por S&P, que ocasionó un alza sostenida en su cotización, en vez de lo contrario). Pero nada que llegase a la altura de las gravísimas y deslegitimadoras acusaciones de la comisión de investigación estadounidense en 2011.

Un estudio empírico del FMI, más reciente, coincide en la conclusión de que las agencias han contribuido a distorsionar los mercados: “Los anuncios de las calificaciones de deuda desencadenan efectos significativos, estadística y económicamente, tanto entre los países como en los mercados financieros, de forma que esos anuncios pueden provocar inestabilidad financiera”, indica (*Sovereign rating news and financial markets spillovers*, FMI, marzo de 2011).

El mismo trabajo dictamina la inoperancia de las agencias en orden a prever los acontecimientos financieros inminentes. “No anticiparon las debilidades macroeconómicas de las economías europeas que siguieron a la crisis financiera”, asegura, basándose en que de los 71 anuncios sobre calificaciones de bonos públicos realizados entre octubre de 2006 y abril de 2010 por las tres grandes, solo tres se publicaron antes de la crisis de Lehman Brothers, y de esos tres sólo uno fue para rebajar una calificación, la de Ucrania. Conviene recordar al respecto que lo mismo, o peor, sucedió en sus relaciones con las empresas privadas: S&P publicó, el 17 de marzo de 2008, un dictamen sobre Lehman apenas seis meses antes de su derrumbe. “Ha navegado muy bien”, sostenía, “en unos mercados financieros persistentemente volátiles”. Y hasta el 10 de septiembre, cinco días antes de su quiebra, mantuvo para sus títulos la etiqueta de “alta calidad”.

Ahora bien, una cosa es el defecto técnico, el sesgo o la inanidad de un análisis o actuación determinados, en este caso de las agencias de calificación. Y otra muy distinta, la corrupción. Es el salto que se ha producido con la publicación por el Banco Central Europeo de un exhaustivo análisis independiente sobre 39.000 notas otorgadas por las tres grandes (*Bank ratings, what determines their quality?*, de Harald Hau, Sam Langfield y David Marqués-Ibáñez, BCE, IMF Working Paper Series, octubre 2012). La gran conclusión del examen es que S&P, Moody's y Fitch habitan un sistema corrupto. Con elegancia, los autores solo aparentan denunciar un grave “conflicto de interés”. Pero eso es solo una situación objetiva en la que un protagonista afronta dos mandatos incompatibles entre sí. En este caso, entre los clientes que les encargan y pagan los informes de calificación, y los mercados a los que dicen servir. Cuando el conflicto de interés se resuelve en favor del poderoso, “los 10 grandes bancos” incluidos en su análisis, mediando compensaciones cuantificables, y contra la parte débil, en este caso inversores, fondos de pensiones y público en general, el conflicto estalla: carcome el sistema de evaluación, destruye su independencia técnica, se convierte en abierta corrupción.

Las tres examinadoras yerran a favor de unos. “Los grandes bancos obtienen sistemáticamente calificaciones más favorables en relación con sus riesgos de suspensión de pagos medidos dos años después”: una sobrestimación de 15 posiciones para cada 100 bancos estudiados. Este “significativo sesgo refleja sobre todo los incentivos conflictivos” de las agencias, que se cobran luego tanta generosidad: “Asignan sistemáticamente calificaciones más favorables a los bancos que les proporcionan una gran cantidad de negocio por calificar bonos de titulación de activos”. ¿Conflicto? Más bien chantaje/soborno técnico.

Con relativa celeridad para lo que es costumbre, la UE aprobó a instancias de la Comisión (que lo había propuesto ya en 2006) un reglamento (el 1060/2009) para regular la actividad de las agencias, sometiéndolas a mayor transparencia y exigencias de una operativa menos

vulnerable a los "conflictos de interés". Dos años después, convencida de su insuficiencia, el Ejecutivo comunitario anunció su reforma para endurecer el trato a las agencias: por ejemplo, exigiendo que cada tres años sus clientes las sometieran a rotación, o que se exigieran dos calificaciones para los productos estructurados complejos. La Unión persigue también una mayor competencia, que rompa el oligopolio existente.

Posiblemente haya necesidad de soluciones más radicales. Como la de retirarles el privilegio regulatorio, esto es, el paraguas público por el que los Estados imponen que sus notas sean exigibles a empresas y bancos. "Los políticos deben revisar si es adecuado usar calificaciones de crédito en las regulaciones de los mercados financieros", aconsejaba el trabajo citado del FMI. Otros planteaban incluso la discusión sobre la conveniencia de un "régimen de responsabilidades contra los errores de las calificaciones" (*Rate expectations: what can and cannot be done about rating agencies*, Nicolas Véron, Bruegel, 2011).

8. LOS CAUSANTES DE LA BURBUJA

Volvamos un poco atrás. Porque las agencias son un elemento que ha contribuido a la crisis, un árbitro esterilizado, una fuente de corrupción: causantes de la crisis, pero no los primeros. Estos son los mercados financieros, que las engloban, pero no como sus protagonistas primordiales. "Las inflaciones de crédito temerarias" son "la causa principal de todo malestar económico", escribió Alfred Marshall, en sus *Principios de economía*.

La burbuja es una buena metáfora de la crisis, porque supone la metástasis del vacío. "Cada burbuja es diferente, pero casi todas comparten tres características comunes: los políticos, que están en deuda con la ilusión de estabilidad; las innovaciones financieras, que hacen que especular sea más sencillo; y el pensamiento de la Nueva Era, tipificado en un exceso de confianza y una miopía del desastre", describe Cassidy, 259). "En las burbujas inmobiliarias, la política monetaria es fundamental. Los bajos tipos de interés proporcionan el helio que infla la burbuja", detalla. El aumento de precios genera más demanda (¡en vez de lo contrario!), lo que a su vez da lugar a precios más altos. Es ese fenómeno el que distingue a los mercados estables de los inestables. En los mercados que contienen un elemento especulativo, mayores precios pueden generar mayor demanda, sin duda la subida de los precios también generará un aumento de la oferta. De modo que durante una burbuja especulativa, "las leyes de la oferta y la demanda no se revocan, sino que se suspenden".

En línea muy similar, Lanchester dictamina: "La industria financiera fue la causa de la crisis". Y amplía: "Pero esta no se habría producido sin la colaboración de los Gobiernos que durante décadas se adhirieron incondicionalmente a la idea del puro capitalismo del *laissez-faire*. Sustancialmente lo que esta ideología hizo en la práctica fue permitir que los banqueros escribieran sus propias reglas, o su falta de reglas". "Esta crisis ha sido el resultado directo de burdas, y frecuentemente ilegales, prácticas de los bancos, que causaron una increíble miseria a millones de ciudadanos americanos", resume John Nocera (*International Herald Tribune*, 4 de abril de 2012).

La autocolocación de los financieros en un espacio sin reglas acabó probablemente mellando su sentido de la realidad. "Lo único que les pido que entiendan es que ustedes viven en el mismo planeta que los demás", llegó a espetarles el secretario del Tesoro británico a los banqueros de la City. Y con rotundidad mordaz, el presidente de la comisión de investigación parlamentaria estadounidense, acusó así a los cuatro grandes bancos de Wall Street: "Lo que ustedes han estado haciendo es vender a sus clientes un coche con los frenos estropeados, y al mismo tiempo le han 'colocado' al conductor una póliza de vida".

En el caso concreto de España, las responsabilidades en la gestación de la última burbuja fueron compartidas entre la banca y la construcción.

La construcción, y más concretamente el sector inmobiliario y el subsector de la construcción residencial experimentaron en España una elefantiasis exagerada. Así lo indica una rápida ojeada a algunos datos básicos:

- En 2007, la formación bruta de capital del subsector inmobiliario era del 9,2% del PIB; en 2011, del 4,1%: la pérdida era de 5,1 puntos.
- En 2007, la construcción significaba el 18% del PIB, y, solo el subsector inmobiliario, el 14%.
- Entre 1997 y 2006, ambos incluidos, el promedio anual de viviendas empezadas a construir en España alcanzó la cifra de 760.179; lo que equivalía al 350% del promedio alemán; el 328% del británico y el 239% del italiano (European Mortgage Federation).
- En 2007, el 13,6% de la población ocupada trabajaba en la construcción; en 2011, el 7,6%: la pérdida era de 6 puntos.
- Entre 1997 y 2007, los precios de la vivienda subieron el 175% en EEUU, el 180% en España, el 210% en Reino Unido y el 240% en Irlanda.
- Entre 1997 y 2007 el saldo vivo del crédito al comprador de vivienda aumentó en España a un ritmo medio anual del 20%.
- A finales de 2008, en España había 997.652 viviendas por vender, de las que dos tercios estaban terminadas.
- Las necesidades de vivienda anuales se acercan a las 300.000 unidades; en los momentos del boom se construía más del doble, y hasta el triple.
- En la UE se construía, como promedio, entre 8 y 10 casas por cada 1.000 habitantes; en España, entre el doble y el triple.
- Los seis principales grupos constructores españoles crearon sendos imperios con escaso capital y abundante endeudamiento. Antes de la crisis habían acumulado una deuda de 22.250 millones de euros.
- Entre verano de 2008 y final de 2011 cayeron una de cada cuatro empresas dedicadas a la construcción de edificios; desaparecieron 134.000 (Esade).
- Las ayudas públicas (de distinta naturaleza) al sector financiero español alcanzaron en 2.010 los 87.145,47 millones de euros, equivalentes al 8,20% del PIB (solo superadas en la UE por Francia, 91.528 millones; Alemania, 164.498 millones, e Irlanda, 361.275 millones) (Comisión de la Competencia).
- A febrero de 2012, el número de procedimientos de embargo iniciados por impago de hipotecas ascendía a 328.000; los desahucios emprendidos, a 150.000.
- El “banco malo” (Sareb) se aprestaba a final de 2012 a recibir el traspaso de activos inmobiliarios dañados procedentes de los bancos en dificultades, sustancialmente los nacionalizados, por un importe de 89.000 millones de euros según su valoración en libros, que equivaldrían a 44.000 millones a precios ajustados.

La extraordinaria interrelación entre el desplome inmobiliario y la crisis de la banca se explica sobre todo porque fue ésta quien financió en mayor medida el crecimiento exponencial del sector. La morosidad creciente y la necesidad final de establecer un “banco malo” que recogiese los activos tóxicos inmobiliarios incorporados a los balances de los bancos, por importes escalofriantes, son meras consecuencias de lo anterior. Si los datos son

incontestables, la orientación de las tendencias y sus causas admiten distintas perspectivas. Así, en la atribución de responsabilidades, algunos tiran por elevación: "Si los banqueros han cometido imprudencias o delitos, la responsabilidad será tanto o más de los supervisores que de aquellos", sostiene el profesor Gabriel Tortella (EL PAÍS, 7 de junio de 2012). "Atribuir la responsabilidad de la crisis a los banqueros", remata, "es equivalente a atribuir la siniestralidad en la carretera a los conductores: ¿banqueros al banquillo? Supervisores primero".

Cualquiera que haya sido el grado de insuficiencia supervisora del regulador –que, por tanto, alguna cuota de responsabilidad ostentará–, sin embargo, parece exagerado, al menos en términos jurídicos, culpar en primer término de una acción perjudicial no a quien la ejecuta, sino a quien no logra evitarla. La responsabilidad se distribuye siempre en cascada, sin saltarse a quienes en primer lugar la ostentan. En esta línea, y centrándose en el aspecto económico de la cuestión, parece más sensato concluir, con el profesor Alfredo Pastor (*La Vanguardia*, 17 de junio de 2012), que "en la gestación de una burbuja ejerce un papel principal el sistema financiero: sin sistema financiero no hay burbuja, porque la presión compradora que hace posible el aumento del precio de los pisos y terrenos se alimenta del crédito". O eso parece.

EL NUEVO TRATADO DE ESTABILIDAD,
COORDINACIÓN Y GOBERNANZA:
¿ES EL TRATADO QUE NECESITA LA UE?

I. ASPECTOS GENERALES: UN NUEVO TRATADO PARA RESPONDER A LOS RETOS DE LA DELICADA SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL

El pasado 2 de marzo veinticinco de los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea – todos salvo el Reino Unido y República Checa– firmaron un nuevo tratado internacional para avanzar en el proceso de integración europea. Es el llamado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (en adelante TCEG), que en estos momentos se encuentra en proceso de ratificación y cuya entrada en vigor está inicialmente prevista para el 1 de enero de 2013. *Prima facie* podría parecer una reforma más del entramado de tratados que conforman el Derecho originario de la UE; un paso más en el largo camino del proceso de integración europea hacia un destino final de carácter federal; una modificación más para perfeccionar institucional y materialmente el sistema de la Unión como antes lo han hecho el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, Tratado de Lisboa... No en vano el objetivo último del TCEG es dotar a la Unión Económica y Monetaria (UEM) que se diseñó en Maastricht de la muleta necesaria para permitir que la ya consolidada Unión *Monetaria* se dote realmente de la dimensión *Económica* (fiscal, presupuestaria...) que tan sólo aparece en el nombre de la UEM y que los Estados miembros fueron incapaces de incluir a principios de la década de los noventa del siglo pasado en el diseño jurídico-institucional de la zona euro. Bien mirado, desde una perspectiva histórica, ni siquiera es realmente novedoso que el proceloso proceso de integración europea se tope con situaciones graves de crisis. En realidad, la historia comunitaria ha estado jalonada de momentos de profundas crisis. A veces han sido de índole institucional (crisis de la silla vacía); en ocasiones lo han sido de naturaleza económica (crisis del petróleo en los setenta); y hasta han existido crisis que han combinado ambos elementos (crisis de los ochenta).

No obstante, rascando algo más bajo la corteza exterior de esta reforma pronto nos topamos con algunas diferencias que difícilmente pueden pasar desapercibidas. Tanto en el contexto como en el propio tratado. Así, por lo que respecta al contexto en que se produce esta nueva reforma parece evidente que el TCEG rompe abruptamente con la extendida sensación que se tenía tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009) de que tanto a la Unión como a sus Estados miembros se les habían quitado las ganas de aventurarse en nuevas reformas. Ello tampoco era de extrañar dado que la exigencia de ratificación por *todos* los Estados miembros había empezado a convertirse en una suerte de ‘ruleta rusa’ en la que la bala tan pronto caía en las siempre imprevisibles Dinamarca o Irlanda (Tratado de Maastricht, Tratado de Niza) como podía corresponder a socios fundadores fiables como Francia o Países Bajos (Tratado Constitucional), amén de un Reino Unido siempre dispuesto a dar la nota discordante.

En este mismo orden de cosas, en relación con el contexto en que surge el actual tratado y sus precedentes, a nadie se le escapa tampoco que la crisis económico-financiera que se desencadenó en 2008 está resultando mucho más grave y profunda que las anteriores, a la par que está poniendo en jaque valores que constituyen la esencia de la integración europea y poniendo en evidencia la falta de instrumentos suficientes para poder actuar correctamente en

el marco de la UEM. En verdad, con el inicio de la crisis en 2008 entramos en una delicada situación en la que la Unión ha ido poniendo remiendos de dispar naturaleza y base jurídica sin terminar de lograr el fin perseguido. Se comenzó con un *Mecanismo de Asistencia Financiera* (MAF), aprobado por un Reglamento fundamentado en la cláusula de imprevisión prevista en los tratados constitutivos y concebido para ayudar a los países que no forman parte de la zona euro. Posteriormente, una vez que el paquete de préstamos bilaterales a Grecia se manifestó claramente insuficiente, para ayudar a los países con dificultades de la zona euro se aprobaron tanto la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera* (FEEF), mediante un tratado internacional, como el *Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera* (MEEF), a través de un reglamento. Por último, antes de recalcar en el TCEG propiamente dicho, se recurrió al mecanismo de la reforma simplificada de los tratados constitutivos (art. 48.6 TFUE) para introducir un nuevo apartado tercero en el artículo 136 TFUE que permitiese crear un nuevo mecanismo estable y suficientemente dotado; sobre su base se ha creado mediante un tratado internacional el *Mecanismo Europeo de Estabilidad* (MEDE), cuya entrada en vigor se preveía para el 1 de julio de 2012 (lo hará próximamente) y cuya concesión de préstamos quedará condicionada a partir de marzo de 2013 a la propia ratificación del TCEG. Al final, a pesar de toda esta cascada de acciones, en el invierno de 2011 y primavera de 2012 se ha llegado a una situación de riesgo extremo en la que la impotencia mostrada por la Unión Europea durante 2010 y 2011 para adoptar medidas para combatir eficazmente la crisis económica y financiera ha dejado aflorar incluso la posibilidad de salida de algún Estado de la zona euro y con ello el correlativo temor a una fractura del euro, con las posibles consecuencias que ello acarrearía para el futuro del propio proceso de integración. Piénsese que las reiteradas decisiones fallidas del Consejo Europeo, adoptadas sucesivamente durante 2010 y 2011 para intentar atajar definitivamente la hemorragia producida por la delicada situación de países como Grecia, Irlanda o Portugal, pusieron en evidencia la impotencia de la Unión para encarar con eficacia la crisis. Fuese por incapacidad institucional para alcanzar los acuerdos necesarios o fuese por falta de decisión política del país que en estos momentos marca el rumbo político europeo, lo cierto es que a finales de 2011 la Unión se situó en un delicado contexto de grave deterioro de la situación económica y financiera que hacía del todo punto imprescindible adoptar por fin medidas extraordinarias que resultasen adecuadas y suficientes para superar de una vez la indecisión con la que había venido actuando la Unión Europea.

Por último, desde una perspectiva netamente jurídico-institucional, el contenido del nuevo tratado viene a paliar una de las principales deficiencias del Tratado de Maastricht, a saber, intenta regular lo que se debería haber hecho al regular la arquitectura institucional y competencial de la Unión Económica y Monetaria. Una zona euro sin amplias competencias fiscales, sin política presupuestaria común y sin coordinación de las políticas económicas ha resultado claramente deficiente en una situación de crisis asimétricas e intereses (económicos y monetarios) contrapuestos entre los diferentes Estados que conforman esa UEM. No obstante, el aspecto más peculiar del nuevo tratado no es de carácter material; es precisamente su forma de celebración. Ello es así porque su contenido afecta directamente a materias que son competencia de la Unión, como son la política monetaria, el control presupuestario y la coordinación económica. Su procedimiento de celebración se ha realizado, empero, al margen de los procedimientos de revisión previstos *ad hoc* en los tratados constitutivos de la UE (art. 48 TUE). Es, por tanto, un tratado internacional que formalmente no modifica los tratados constitutivos de la Unión pero regula materias propias de los mismos ligadas a la UEM e incluso encomienda labores de relevancia a instituciones de la UE. Además, para mayor complicación, han quedado fuera dos Estados miembros de la Unión (Reino Unido y República checa), a la vez que puede ser ratificado también por los Estados miembros de la UE que no forman parte de la zona euro.

II. ¿ES REALMENTE EL TRATADO QUE NECESITA LA UE?

Ahora bien, la pregunta que a la postre ha de plantearse a la hora de analizar el TCEG es bien sencilla. Por más complejo que resulte su contenido; por muchas dudas de índole institucional que plantee un tratado que se sitúa *extra muros* del sistema de la Unión ignorando por completo al Parlamento Europeo; e incluso por muy disparatado que pueda parecer el

galimatías jurídico creado por el mismo, la cuestión fundamental que preocupa a la ciudadanía es saber si al final el TCEG (y con él el MEDE) es el tratado que necesita en este momento la Unión.

En este sentido, no cabe duda que el TCEG encarna una opción excepcional (jurídica, institucional y políticamente) que vino condicionada por la falta de unanimidad (veto británico) y por la excepcionalidad del momento. Quedan igualmente pocas incertidumbres a propósito de las profundas consecuencias económicas y sociales que acarrea para algunos Estados de la Unión el estricto cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria (regla de oro y garantía de exigencia política y judicial) que conforman el nudo gordiano y la razón de ser del TCEG. Todo podría, empero, quedar compensado si concluyéramos que efectivamente nos encontramos ante el tratado que la Unión necesita en el momento actual. ¿Cuál es, pues, la valoración que en términos globales merece el TCEG?

De entrada, a nuestro entender, el punto de partida es indudable. La reforma introducida por el TCEG no es en modo alguno baladí. Ni desde el prisma político ni tampoco desde el jurídico. Sin duda, resulta del todo punto exagerado calificarla de refundación de la Unión, ya que – como no podría ser de otra manera – mantiene inalterado todo el acervo del TUE y del TFUE. También parece exagerado considerarla como la solución definitiva a la crisis, ya que pocos creerán que sirva por sí sola para lograr semejante empresa. Pero, en cualquier caso, marca un importante hito en el proceso de integración europea ya que intenta procurar a la Unión la ‘pata económica’ que no fue políticamente posible incluir en el Tratado de Maastricht, pese a las propuestas del entonces presidente de la Comisión y algunos analistas muy destacados. La intención es, por tanto, buena. El problema es que, como recuerda el viejo adagio, “el infierno está empedrado de buenas intenciones”.

Entre los posibles riesgos u obstáculos a los que se enfrenta este nuevo tratado internacional, el primero es de carácter político-económico y radica en que principios como el de solidaridad entre los Estados miembros, economía social de mercado, progreso social o cohesión económica –a los que con toda pompa jurídica el artículo 3 TUE les ha concedido el honor de colocarlos en el frontispicio del ideario europeo– no están siendo precisamente el *leitmotiv* de la actuación europea para combatir conjuntamente la actual crisis económica y financiera. Pero además, en segundo término, el riesgo principal deriva de la relevante novedad de que sale adelante sin el respaldo unánime de los Estados miembros de la Unión y, en consecuencia, por una vía jurídica que, aunque en principio sea plenamente conforme con los postulados del Derecho Internacional y del Convenio de Viena de 1969, plantea múltiples interrogantes jurídicos desde la perspectiva del tradicional método comunitario; los principales retos serán los de carácter institucional y los derivados de la concatenación práctica del nuevo tratado con el actual Derecho de la Unión. También, en tercer lugar, podrían surgir dificultades imprevistas en el caso de que alguno de los diecisiete Estados de la zona del euro no lo ratificase. Esos efectos obviamente dependerán a la postre de quién fuera esta vez el ‘Estado díscolo’, si bien la flexible cláusula de entrada en vigor prevista facilita notablemente la labor; salvo, obviamente, que fueran Alemania o Francia los Estados que no ratificasen. Incluso, en cuarto lugar, no habría que descartar tampoco la posibilidad de que el Reino Unido emplease algún resorte institucional (Parlamento Europeo) o judicial de la Unión (Tribunal de Justicia) para intentar obstaculizar la viabilidad de la vía jurídica escogida o de medidas y acciones que se adopten en el futuro sobre su base.

Con todo, no conviene tampoco sobredimensionar estas dificultades jurídicas. Por una parte, porque la redacción que se ha dado al tratado se cuida mucho de soslayar cualquier atisbo de posible conflicto institucional o jurídico, amén de contener en realidad muy contadas obligaciones jurídicas que no se encuentren ya en el Derecho originario o derivado de la UE. Por otra parte, el verdadero problema de fondo es en realidad de naturaleza económica y política: económica en cuanto la intención última de estas medidas es salvar el euro y, ciertamente, ante situaciones excepcionales se necesitan también instrumentos jurídicos que estén a la altura de las exigencias del momento; y política porque lo que late en el fondo del debate es el agotamiento del modelo que en las últimas seis décadas ha servido de fundamento para el proceso de integración. Con TCEG o sin él, la integración lineal a



veintisiete está agotada y el nuevo tratado debería ser simplemente un parche temporal; una suerte de cura de urgencia para contener la hemorragia que está provocando la imparable crisis económica actual.

Precisamente por ser la respuesta jurídica a una situación excepcional, en el futuro no debería erigirse este tipo de ‘reformas heterodoxas’ en modelo aplicable a situaciones de normalidad. Este tratado no puede ser en modo alguno la solución definitiva a esta crisis de modelo. Esa deberá llegar cuando las turbulentas aguas de la economía actual vuelvan a la calma y su diseño requerirá bastante más sosiego que el tenido en la noche del pasado 8 de diciembre de 2011. Aparte de que probablemente esté faltando en esta cuestión, como acaso también en otras tantas, el tino preciso para un correcto *storytelling*; los ciudadanos necesitan un relato verídico y convincente para respaldar este tipo de iniciativas extraordinarias, cuyo efecto más visible son muy duros recortes sociales de los que no termina de verse su efectividad colectiva. Al fin y al cabo está en juego el propio modelo europeo de vida.

En cualquier caso, sólo el paso del tiempo dilucidará si este nuevo tratado ha sido el compañero de viaje que en estos turbulentos momentos necesitaba la Unión Europea para llegar a su particular Ítaca en forma de recuperación económica y mejor avituallamiento para futuras crisis o, más bien, un nuevo intento fallido en el particular hilo de Penélope en que ha entrado la Unión desde el fracaso del Tratado Constitucional. Esperemos, por el bien de todos, que sea el primer caso...

III. ¿QUÉ EUROPA QUEREMOS?

Con todo, al hilo de la valoración del TCEG cabría plantearse una pregunta de bastante mayor calado, a saber, ¿qué Europa queremos? Y puestos a elucubrar, un curso de verano como éste puede ser un foro que permite conceder ciertas licencias a la imaginación. Aunque acaso sea a costa de perder parte del realismo cotidiano que inspira la labor del jurista.

A nuestro entender, sería una Europa que fundiría en un nuevo ente político tanto al medio centenar de Estados existentes hoy en nuestro continente como también a la Unión Europea y al Consejo de Europa. No conocería de fronteras interiores desde Gibraltar hasta Vladivostok, desde el Ártico hasta los últimos confines de Turquía. Sería una Europa en la que nuestros hijos y nietos avanzarían hacia la *federalización* que la generación de nuestros abuelos soñó y la nuestra no ha sabido –o querido– construir. Para ello, la visión de los Estados sobre las competencias de sus nuevas instituciones supranacionales (legislativas, judiciales, monetarias...) se tendría que ir desprendiendo progresivamente de la miope visión cortoplacista de cuño nacional, así como entender que una cosa es el necesario liderazgo político firme y otra bien diferente el *diktat* del más fuerte en cada momento (sea la actual Alemania desmemoriada o sea quien asuma ese papel en años venideros). Sería una federación que debería incorporar a sus señas de identidad internas una democracia más participativa y transparente, a la par que en su acción exterior lograrse buscar el difícil equilibrio entre la defensa de unos valores universales de paz y Estado de Derecho con una posición pragmática que permitiera mantener un cierto protagonismo internacional; es decir, un razonable equilibrio entre intereses y valores.

Obviamente esa Europa del futuro no podría quedar tampoco ajena a los postulados económicos que rigiese en el contexto mundial del momento, que esperemos hayan logrado dar con la pócima mágica de equilibrio entre intervención pública y mercado. Precisamente por ello, si se desea tener un modelo social mínimamente solidario no hay otro camino que apostar de verdad –no sólo de boquilla– por el valor de la educación y el esfuerzo como medio principal de articulación social y por la investigación y la innovación científica como motor del desarrollo económico. Puestos a soñar, sería una Europa que apostaría por la defensa del medio ambiente con energías limpias y mantendría la diversidad cultural y la pluralidad lingüística como *leitmotiv* de su acción política. Sería una Europa que, sin transitar por el imaginario utópico, haría realidad el viejo anhelo “de una federación europea indispensable para la preservación de la paz” y apta para contribuir “al aumento del nivel de vida”.

Y, sea posible o no esa Europa ideal, es evidente que EUROBASK contribuye desde hace tiempo de manera encomiable a mantener vivo el ideal federal europeo. Que sea por mucho tiempo...



LA SALIDA A LA CRISIS. ¿GOBIERNO VERSUS GOBERNANZA ECONÓMICA?

La gobernanza económica de Europa no es sólo altamente compleja, sino también crecientemente ineficiente y en consecuencia insostenible. Esta conclusión se alcanza desde la teoría de la acción colectiva y de las dificultades de legitimación democrática. La solución sería la creación de un gobierno europeo responsable ante los ciudadanos europeos.

Stefan Collignon

1. INTRODUCCIÓN

Durante su andadura a lo largo de la segunda mitad del siglo XX el proyecto de construcción europea ha gozado de un indudable prestigio. A pesar de convertirse en un objeto político difícilmente clasificable estaba adornado por un halo fantástico que le confería un inmenso poder de atracción como encarnación de los valores de la sociedad abierta, la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos, la cohesión social y la superación de las peores consecuencias del sistema de naciones que nació de la paz de Westfalia de 1648.

Paradójicamente, cuando al adentrarse en el siglo XXI, estrena el último logro del proceso de integración que representa la culminación de la Unión Monetaria Europea (UME) y el nacimiento del euro, cuando se produce la gran ampliación a diez nuevos países del este de Europa, y cuando después de los Tratados de Ámsterdam y Niza se lanza la ambiciosa idea de la Constitución Europea, el proyecto que ya había comenzado a dar señales de fatiga, sufre un serio revés: Dinamarca había dado un primer aviso con su no al Tratado de Maastricht en 1992, un auténtico heraldo del rechazo del proyecto de Constitución en los referendos de Francia y Holanda que desvelan una latente crisis de legitimidad de todo el proyecto europeo. Aunque gran parte de los contenidos del proyecto constitucional quedarían incorporados a los Tratados mediante el Tratado de Lisboa aprobado en 2007, la entrada en vigor de este se produciría ya en medio de la Gran Recesión iniciada en 2008 que con su profundidad y duración acabaría desencadenando una enorme crisis de la gobernanza europea que se entrelaza con la propia crisis económica, reforzándose mutuamente y amenazando con un agravamiento e incluso con el colapso final de la UME y de la propia Unión Europea (UE).

Las raíces de los problemas de hoy se encuentran en el diseño institucional de la UE, en los principios en que se inspira el proceso de integración en su última etapa, pero sobre todo en su falta de adecuación para garantizar el funcionamiento de la Unión Monetaria. Consecuentemente con ello, el presente trabajo se estructura de la manera siguiente: en el primer epígrafe se abordan los principios institucionales y los fundamentos de la gobernanza europea, en el segundo se revisan las debilidades de la unión monetaria desde el punto de vista de las teorías de las áreas monetarias óptimas y de la lógica de la acción colectiva, en la tercera se repasa críticamente la reforma de la gobernanza económica como respuesta a la crisis, para cerrar el trabajo con el esbozo de una propuesta de futuro que pueda garantizar el crecimiento, la estabilidad y la cohesión política y social de Europa.

2. DE LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN A LA GOBERNANZA

Hoy en día más que estudiar las causas económicas y políticas de fondo que impulsaron e impulsan la integración europea (la historia europea de conflictos bélicos, la globalización, el peso de Europa en el mundo...), el interés se ha desplazado hacia la gobernanza es decir a comprender la naturaleza y funcionamiento de ese singular sistema político que constituye la Unión Europea. Y dentro de este enfoque se han manejado dos teorías alternativas para dar cuenta del proceso de integración europea: el enfoque *neofuncionalista* y el *intergubernamentalista*.¹

De acuerdo con el primero, el proceso de integración respondería a una dinámica interna propia en el que las instituciones supranacionales jugarían un papel esencial que además resultaría realizado cuando se dieran situaciones de conflicto entre los Estados miembros. Con el curso de los grupos de interés, también organizados a escala supranacional la consecución de sus objetivos sólo se podría satisfacer a través de más integración propiciando efectos de desbordamiento tanto a través del impulso político inicial como en sus resultados de expansión hacia nuevos ámbitos funcionales y sectoriales. Frente a esa corriente supranacionalista los llamados realistas del *intergubernamentalismo* consideran que las instituciones comunes no serían sino meros agentes de unos Estados que nunca habrían dejado de tener control del proceso de integración. Los grupos de interés ejercerían su presión sobre los propios Estados para tratar de influir en sus preferencias de manera que sería la convergencia de estas preferencias, especialmente entre los miembros con más poder, la que guiaría la integración.

Las consecuencias predictivas de ambos paradigmas son completamente divergentes: mientras que para la segunda corriente estaríamos siempre ante un proceso controlado del que es posible prever sus consecuencias, para el enfoque *neofuncionalista* estaríamos ante una dinámica de resultados totalmente imprevisibles. Teniendo en cuenta la rica experiencia histórica del proceso de integración y que la UE es una construcción compleja por sus instituciones y por ser a la vez multinivel y multisectorial, no cabe duda de que hay nutridos ejemplos de dominio de cada uno de estos dos paradigmas, pero que quizá mientras el *neofuncionalismo* puede encontrar su hábitat natural en la implementación de políticas, sobre todo en su nivel más bajo, los gobiernos llevan la alta dirección del proceso de integración, y utilizan sus negociaciones bien para fijar acuerdos de mínimo común denominador que respeten sus preferencias o alternativamente para imponer alternativas duras de aceptar para su electorados nacionales².

Pero a partir de los años noventa la cooperación intergubernamental comenzó a mostrarse inadecuada al mismo tiempo que el enfoque federal-funcionalista se enfrentó a una resistencia clara a la transferencia de competencias a la UE e incluso crecieron los problemas de legitimación de la normativa supranacional. Es el tiempo del *opting out* y de las *cooperaciones reforzadas* que representan un gran cambio respecto a la tradición comunitaria de avance unánime. El nuevo contexto de globalización creciente y el derrumbe de los regímenes del Este de Europa y la consiguiente ampliación favorecían la búsqueda de nuevos métodos para hacer frente a una heterogeneidad creciente y a esas dificultades³.

La literatura científica teorizó entonces aquella situación diciendo que se había producido un giro en el gobierno de Europa que podía describirse de la manera siguiente:

“La UE está transformando la política y el Gobierno a niveles nacionales y europeo en un sistema de gobernanza multinivel, no jerárquico, deliberativo y apolítico, a través de una

¹ Véase Patricia García Durán y Monserrat Mollet: “La gobernanza económica de la zona euro”, Revista de Economía Mundial 30, 2012, 103-129.

² Andrew Jordan: “The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?”, Policy and Politics, 2001, vol.29:192-208.

³ Maria Telò: “Governance and government in the European Union: The open method of coordination”, in Maria Joao Rodrigues (EDIT): “The New Knowledge Economy in Europe. A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion”, 2003, Edward Elgar.

compleja red público privada de agencias cuasi-autónomas dedicadas a la re-regulación y a la desregulación del mercado”⁴.

Con este giro postmoderno se describe un sistema no de integración, sino de concordancia, de armonización, a través de compromisos que favorecen los respectivos intereses. El sistema se caracteriza porque los Estados son poderosos pero no lo pueden todo, los actores operan a diferentes niveles, funcionan en redes de políticas y de sus interacciones caracterizadas por el pragmatismo se derivan juegos de suma positiva. Nace así la gobernanza multinivel (GMN) como oposición al modelo lineal, jerárquico y vertical dominado por los Estados. El nuevo modelo aporta aires de participación e innovación, refuerza el principio de subsidiariedad y hace que el *tercer nivel* adquiera un protagonismo especial, como atestigua el nacimiento del Comité de las Regiones y el *Mecanismo de Alerta Temprana* que posibilita que los parlamentos regionales con competencias legislativas participen en el control político del cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Se dice que el viejo “método comunitario” (MC) basado en la delegación efectiva de poderes y la supranacionalidad no ha desaparecido porque así lo confirma una notable producción normativa⁵, pero lo cierto es que dejando a un lado el proceso de Unión Monetaria, quien se ha enseñoreado de la escena es el llamado *método abierto de coordinación* (MAC), que ha sido el gran paradigma de la reciente política económica y en especial de la fallida Estrategia de Lisboa. El MAC no se traduce en normas de derecho con encaje institucional claro, sino que es una innovación de procedimiento: se basa en organizar procesos de aprendizaje mediante el establecimiento de directrices que trata de convertirlas en medidas dentro de los Estados, formular indicadores y hacer evaluaciones de progreso.

Las críticas que ha desencadenado el nuevo paradigma son numerosas y bien fundamentadas. Desde la experiencia en la gestión de las políticas podemos decir que la participación del llamado *tercer nivel* sigue siendo básicamente subordinada, con capacidad de decisión más teórica que real, que la coordinación de los instrumentos de planificación con los niveles superiores es bastante deficiente y que las más brillantes iniciativas europeas se han traducido en ejercicios simbólicos sin capacidad de transformación real.

Desde el punto de vista más general, sin negar los valores del nuevo modelo tan bien enunciados en el Libro Blanco de la Gobernanza, no pueden dejar de señalarse los múltiples riesgos de esta nueva especie de democracia deliberativa y no representativa, que contra lo que pregona se presta a menudo a la manipulación, la falta de transparencia y la captura por grupos de interés. Por más que los defensores de la GMN y el MAC indiquen que no es un método excluyente, que se pueden establecer pasarelas para combinarlo con el MC y también tratar de paliar su problema de legitimación, dando un papel a los parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo⁶, lo cierto es que desde la ciencia política, finalmente, se denuncia que el nuevo modelo no contribuye a la profundización democrática y que constituye un instrumento pensado para dar cobertura a los criterios de intervención económica neoliberal, lo que se podría denominar una *política constitucional neoliberal*⁷.

La larga marcha hacia el mercado

La verdad es que si recordamos la cita anterior de Simon Hix todo indicaría que la política está desapareciendo para convertirse en una larga marcha hacia el mercado, algo que aparece con meridiana claridad en la gestión de esta crisis. Estamos sin duda ante un extravío de los principios del llamado *ordoliberalismo* de la Escuela de Friburgo, es decir, del concepto de

⁴ Simon Hix: “*The Study of European Union II: The New Governance Agenda and its Rival*”, *Journal of European Public Policy*, 5 (1)9, 38-65.

⁵ Laurie Boussaguet, Renaud Dehousse and Sophie Jacquot: “*Change and Continuity in European Governance*”, 2010, *Les Cahiers Européens de Sciences Politiques* n°6, Centre d’Études Européens.

⁶ Telò, 2003, pp.254 y ss.

⁷ Josu de Miguel Bárcena: “*La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea : el Método Abierto de Coordinación*”, 2006, *Cuadernos Europeos de Deusto*, Núm 35.



economía social de mercado que siempre inspiró el proyecto europeo y que acabó consagrado en el artículo 3º del Tratado de la Unión Europea (TUE).

La insistencia en la libre competencia de los fundadores de la Escuela (el economista Walter Eucken y el jurista Franz Böhm) se producía en fuerte discontinuidad con el paradigma liberal, porque para ellos el mercado era un orden parcial que había que articular con el social sobre la base de la elección política, lo que suponía por añadidura que tal articulación era un producto de las fuerzas de la evolución y en ningún caso podía responder a un plan maestro fuera del signo que fuera⁸.

Posteriormente, la economía política constitucional continuadora del pensamiento ordoliberal ha dejado sentadas tres conclusiones enormemente importantes: 1) que no se trata de que los agentes tengan éxito jugando un *juego dado* en el que las reglas son fijas, sino que los agentes deberían ser capaces de jugar *mejores juegos* adoptando *reglas superiores*, 2) Que eso se logra mediante un enfoque contractualista de acuerdos voluntarios y cooperación que excluye las ganancias unilaterales y las estrategias de explotación, y 3) Que el criterio supremo es la soberanía del consumidor y la soberanía del ciudadano⁹.

Hubo una primera etapa con pocos países en la que la integración europea y las cuatro libertades comunitarias parecían perfectamente compatibles con los sólidos sistemas de protección social de los Estados. Luego, de la mano de la jurisprudencia de la Corte Europea de Justicia, elevada a rango constitucional, y de la proliferación legislativa se produjo lo que se ha llamado una integración negativa que, favoreciendo la libertad de mercado, ha erosionado la capacidad de autodeterminación de los Estados en la regulación de sus sistemas sociales. Además, con las progresivas ampliaciones se produjo una segunda asimetría, por la creciente heterogeneidad de los miembros, algunos de los cuales respondían más bien a sistemas liberales de mercado que a economías sociales de mercado, con lo que se alejaba la posibilidad de una integración positiva y se imponía una competencia hacia abajo¹⁰. Las declaraciones de los Tratados como la del artículo 3º no han logrado impedir que el orden del mercado se vaya adueñando del orden social con un retroceso generalizado en las políticas sociales, y, contra la esperanza de algunos, con la crisis se desvanece la idea de una vuelta a un *“embedded liberalism”*¹¹. Porque hoy la política neoliberal sí pretende contar con un *plan maestro* universal –el mercado– cuya aplicación busca denodadamente desde los distintos modos de gobernanza o desde la condicionalidad y la coerción en el fragor de la crisis financiera y de la deuda soberana, mientras falla estrepitosamente en garantizar la libre competencia y en evitar los abusos en el sistema financiero.

La consecuencia de ese extravío completo respecto de los principios del constitucionalismo económico es que se sacrifica la soberanía ciudadana, sufre la soberanía del consumidor, se deslegitima la gobernanza y tampoco se consigue innovar y jugar *mejores juegos con reglas superiores*.

Pero paradójicamente hay un aspecto de enorme importancia donde la gobernanza europea sí se ha permanecido totalmente fiel a la Escuela de Friburgo: el de la entronización del *orden de las normas* frente al *orden de las acciones*. Siguiendo el escepticismo de Hayek sobre la política económica y el teorema de la imposibilidad de la gobernanza se acepta que no hay otra forma de garantizar el orden espontáneo del mercado que dejar que sean las normas las que configuren las acciones o lo que es lo mismo, que haya un absoluto predominio de las reglas

⁸ Viktor J. Vanberg: *“The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism”*, 2004, Freiburg discussion papers on constitutional economics, N°04/11, <http://hdl.handle.net/10419/343>

⁹ Viktor J. Vanberg: *“Market and state: the perspective of constitutional political economy”*, 2005, Journal of Institutional Economics; 1:1, 23-49.

¹⁰ Fritz W. Scharpf: *“The double asymmetry of European integration: Or: Why the EU cannot be a social market economy”*, 2009, MPIfG working paper, N° 09/12, <http://hdl.handle.net/10419/41661>

¹¹ Roberto Miccù: *“El Mercado en la doctrina de la constitución como ciencia de la cultura: la aportación de Peter Häberle”*, 2010, ReDCE, Año 7, Num 13. Pp 165-188.

frente a discrecionalidad¹². El problema como veremos con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y con toda la gobernanza económica es que el orden de las normas puede ser tan rígido y el juego de los actores tan creativo que surge la amenaza de que todo el orden espontáneo del mercado pueda ser destruido.

Es en este difícil contexto de crisis institucional europea y de difícil adaptación al entorno en el que se habría de desenvolver el proceso de unión monetaria y la construcción de la gobernanza económica que analizamos a continuación.

3. DEFECTOS INSTITUCIONALES DE LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

El debate en torno a la UEM de hoy día como el que se produjo antes de su nacimiento suele comenzar a menudo por advertir que el euro fue un proyecto económico al servicio de una idea política. La verdad es que eso mismo se puede decir de toda la construcción europea, pero es una afirmación que resulta irrelevante si de lo que se trata es de realizar un balance económico: fuera o no una idea política lo que importa es si la Europa monetaria ha tenido un fundamento económico y, más importante, si la experiencia avala que ha sido un motor de progreso.

Una segunda característica es que, en medio de esta crisis de insondables consecuencias, tendemos a pensar que cualquier tiempo pasado fue mejor. Hemos olvidado con enorme facilidad cuán convulso era el mundo de las finanzas internacionales desde el final del sistema de tipos de cambio fijos de Bretton Woods con la inconvertibilidad del dólar declarada por Nixon en 1971.

A partir de entonces los niveles de inflación comenzaron a divergir considerablemente y con ello se intensificaron las tensiones en los tipos de cambio y los desequilibrios exteriores. En 1972 Europa intentó atenuar las fluctuaciones cambiarias con un acuerdo regional llamado la *Serpiente*, cuya figura ligada a sus bandas de fluctuación del 2.25% mereció el nombre de la *Serpiente en el túnel*. La Serpiente Monetaria Europea tuvo una vida breve y accidentada con devaluaciones y revalorizaciones y con abandonos y regresos como fue el caso de Francia entre 1974 y 1976; dibujando un panorama ante el que el primer proyecto de unión monetaria que significó el Plan Werner carecía de realismo y estaba condenado al abandono.

Recordemos que eran los años del dominio del monetarismo como doctrina económica, de la inflación con estancamiento y de grandes desequilibrios también fuera del continente europeo: Gran Bretaña tuvo que recibir ayuda del FMI en 1976 y la Reserva Federal de Paul Volcker se lanzó a una política extremadamente contractiva que produjo una auténtica dislocación de los mercados financieros. La creación del Sistema Monetario Europeo en 1979 (con su mecanismo de cambios (ERM) y su unidad monetaria europea (ECU) fue un intento de dar mayor flexibilidad a los realineamientos de los tipos de cambio y evitar la asimetría en los ajustes de balanza de pagos que caracterizó a la *Serpiente*, pero su funcionamiento no respondió a sus expectativas y estuvo sometido a tensiones permanentes que gravitaban bajo el papel del marco como ancla de sistema o, en expresión más dramática de otros, bajo la "tiranía del marco". En realidad toda la historia del SME con sus problemas de fondo de inflación diferencial y desequilibrios comerciales y los conflictos asociados a ellos es profundamente aleccionadora respecto a las circunstancias que se viven hoy dentro de la UEM. Frente al sempiterno problema de los desequilibrios comerciales, Francia buscaba entonces reciclar los superávits alemanes de forma que a través del ECU se invirtieran en bonos del Tesoro franceses lo mismo que se invertían en bonos americanos, para así poder relajar sus políticas macroeconómicas¹³. Pero el SME concedía una amplia discrecionalidad a Alemania para priorizar su estabilidad de precios hasta el punto de que en el momento de máxima tensión de

¹² Stefan Okruch: "The Open Method of Coordination and its Effects: Policy Learning or Harmonization", 2007, Andrassy Working Paper Series No. XX.

¹³ Véase Jonathan Story: "The Political Economy of European Union Financial Integration: The Battle of the Systems" incluido en Colin Crouch edited, *After de Euro, Shaping Institutions for Governance in the Wake of Monetary Union*, 2000 Oxford University Press.



su última crisis (1991-1993), Jean Claude Trichet y luego Édouard Balladur advirtieron a Alemania de que Francia no iba a aceptar recibir el (mal) trato dispensado a Inglaterra e Italia, sugiriendo que era “el marco el que debería abandonar el mecanismo europeo de cambios”¹⁴.

Por lo que hace referencia a España, la historia de esos años muestra que la política cambiaría no supuso ninguna aportación al crecimiento y al descenso del desempleo¹⁵. La depreciación constante del tipo de cambio nominal producida entre 1976 y 1985 no impidió que la divergencia de precios llevara a una apreciación y luego a una estabilización del tipo de cambio real de manera que no sirvió para doblegar el persistente incremento del desempleo. A partir de 1985 los importantes flujos de capital y una política fiscal expansiva condujeron a una mayor apreciación del tipo de cambio real hasta que se produjo la recesión de 1992 y 1993. Aquella recesión no se puede achacar a la entrada de la peseta en el Sistema Monetario Europeo que tuvo lugar en 1989 y si bien es verdad que las tres devaluaciones sucesivas (del 5%, del 6% y del 8%) fueron efectivas, ello fue debido a que se había alcanzado una tasa de paro del 24% y a que se produjo una rápida recuperación del entorno.

Hay que tener en cuenta todos estos antecedentes para entender cómo para aquella Europa que hacía evidentes progresos en el desarrollo de sus “cuatro libertades” de movimiento de personas, mercancías, servicios y capitales, el paso hacia la integración monetaria era una consecuencia lógica. Después de todo, de acuerdo con el teorema de la imposibilidad de Mundell-Fleming, si hay libertad de movimiento de capitales y no se desean alteraciones del tipo de cambio no es posible mantener una política monetaria diferente. Otra cosa es qué condiciones debería requerir la moneda única y aquí es donde comienzan los problemas con el diseño consagrado en el Tratado de Maastricht a la luz de la teoría de las áreas óptimas y de la teoría de la acción colectiva.

Las áreas monetarias óptimas

La teoría de las AMO se desarrolló en América del Norte a partir de los años sesenta gracias a tres contribuciones clave de los economistas Robert Mundell, Ronald Mckinnon y Peter Kenen¹⁶, que podemos resumir apretadamente en tres pasos:

1. Una AMO debe tener una alta movilidad interna de los factores (trabajo y capital) y una baja movilidad externa, de modo que al compartir moneda y ser el tipo de cambio fijo sea a través de dicha movilidad como corrija los desequilibrios de balanza de pagos. Además, hay que hacer notar que hablar de movilidad interna y aislamiento externo presupone un mismo marco de fijación de salarios y precios diferente del exterior.
2. La movilidad será más perfecta cuando los espacios sean más homogéneos lo que sugiere que la mejor AMO debe ser la región; pero si la región es muy pequeña y muy abierta al exterior los ajustes del tipo de cambio externo se trasladan a toda la estructura de precios y siendo tan grande su impacto no sirven para corregir los desequilibrios.
3. De cara a hacer frente a los shocks asimétricos y para que pueda actuar la movilidad del trabajo es conveniente una mayor diversificación económica, lo que sugiere

¹⁴ Para seguir el debate económico de todo el proceso de integración monetaria puede consultarse Ivo Maes: “*Economic Thought and the Making of European Union*”, 2002, Edgard Elgar; por otra parte la historia política conducente al euro está magníficamente descrita por David Marsh: “*The Euro. The Politics of the New Global Currency*”, 2009, Yale University Press.

¹⁵ Véase el análisis de José Luis Feito: “*Basic Guide to debate on costs and benefits of a single currency to Spain (Pseudo arguments against the single currency)*”, incluido en *Spain and the Euro: Risks and Opportunities*, 1997, la Caixa.

¹⁶ Robert A. Mundell: “*A Theory of Optimum Currency Areas*”, *American Economic Review*, 1961, 51 (4): 657-665; Ronald Mckinnon: “*Optimum Currency Areas*”, *American Economic Review*, 1963, 53 (4):717-725; y Peter Kenen: “*A Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*”, in *Monetary Problems of the International Economy*, 1969, ed Robert Mundell and Alexander Swoboda, University of Chicago Press.

también un cierta dimensión. Así mismo, la política presupuestaria común puede contrarrestar los desequilibrios mediante transferencias netas que impidan una acumulación permanente de déficit y deuda.

La predicción de la teoría no es muy precisa acerca de lo que cabría encontrar en el mundo real, pero sus postulados son lo bastante potentes para descartar lo que no debería ocurrir. Por eso un nutrido elenco de prestigiosos economistas americanos muy apegados a la teoría concluyó que, ante la previsible frecuencia de shocks asimétricos debido a la diversidad de Europa, la falta de movilidad del trabajo y la ausencia de redistribución fiscal, la Unión Monetaria Europea “no podía ocurrir, era una mala idea y no duraría”¹⁷.

Muchos de aquéllos académicos han reiterado muy recientemente aquel diagnóstico dando por hecho el cumplimiento de sus predicciones y el colapso del euro¹⁸.

La verdad es que teniendo en cuenta la situación actual y la evolución registrada en la última década hay que reconocer que los riesgos señalados por la teoría de las AMO eran reales. De hecho, como veremos más adelante, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento falló de forma clamorosa al centrarse de forma exclusiva en el déficit y la deuda pública y desentenderse de los desequilibrios macroeconómicos.

Frente a los aciertos de la teoría, hay que señalar sus debilidades. La primera de ellas es que todo el análisis se movía en un mundo ideal, cuando la elección de construir una unión monetaria no se producía en el vacío, sino que frente al euro se situaba el turbulento pasado del SME al que nos hemos referido y del que se quería escapar, y al que nadie quiere volver hoy, tanto por lo que supone en sí como por el infierno que supondría esa transición de vuelta atrás.

Además, el análisis es totalmente estático, con absoluto predominio del mercado y con escaso papel para las instituciones, cuando el mercado es, después de todo, una construcción social que hay que considerar dentro un marco político y en un contexto dinámico. Desde este punto de vista, las potenciales contradicciones de la UME deben analizarse desde una perspectiva más evolutiva que deje el futuro abierto a distintos escenarios posibles en función de las innovaciones institucionales que el propio proceso puede desencadenar¹⁹.

Y no sólo eso, sino que la importancia del marco político de decisión ha sido reafirmada por el análisis de las diversas experiencias históricas de uniones monetarias (Unión Latina, Unión Escandinava, Caribe Oriental, África Oriental) cuyas conclusiones subrayan la importancia de la voluntad política y los lazos de relación para superar las dificultades, hasta el punto de llegar a afirmar que:

“Es secundario si los miembros de una unión monetaria cumplen los criterios tradicionales de la teoría de las áreas monetaria óptimas o si la política monetaria y la emisión monetaria están centralizadas o descentralizadas. La cuestión fundamental es si es probable que exista, o bien

¹⁷ Es la forma en que lo resume un exhaustivo estudio de toda la literatura producida sobre el tema en Estados Unidos en la década de los noventa que nos excusa de hacer innumerables referencias individualizadas: Lars Jonung and Eoin Drea: “*It Can’t Happen, It’s a bad idea, It won’t last: U. S. Economists on the EMU and the Euro, 1989-2002*”, *Econ Journal Watch*, Vol 7, nº 1, January 2010.

¹⁸ Uno de los ejemplos más notables es el de Martin Feldstein: “*The Failure of the Euro*” December 13, 2011 National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/feldstein/fa121311.pdf>, quien ya había aconsejado en 1992 abandonar la idea de la UME (“*The Case against EMU*”, *The Economist*, June 13) y que también había advertido de los terribles conflictos que traería: *If EMU does come into existence, as now seems increasingly likely, it will change the political character of Europe in ways that could lead to conflicts in Europe and confrontations with the United States.* (“*EMU and International Conflict*”, *Foreign Affairs*, November-December 1997)

¹⁹ Véase Robert Boyer: “*The Unanticipated Fallout of the European Monetary Union: The Political and Institutional Deficits of the Euro*” incluido en Colin Crouch edited, *After de Euro, Shaping Institutions for Governance in the Wake of Monetary Union*, 2000 Oxford University Press.

un estado hegemónico local, o bien una trama de vínculos con influencia suficiente para neutralizar el peligro de inconsistencia²⁰.

La teoría de la acción colectiva y la coordinación de las políticas

La teoría económica de las AMO parecía cerrar el paso a cualquier futuro de la UME. Pero aun siendo los problemas de enjundia, hemos tratado de abrir el futuro con un enfoque basado en la evolución institucional y la voluntad política. Ahora es el momento de avanzar en esa dirección y recoger las enseñanzas de otro cuerpo del análisis económico y político: la teoría de la acción colectiva (TAC)²¹.

La razón de apelar a la TAC está en que las distintas políticas macroeconómicas que estamos considerando pueden ser consideradas como bienes colectivos y en cuanto tales la efectividad desplegada en su producción y sus resultados dependen de su naturaleza.

TABLA nº 1 CLASIFICACION DE LOS BIENES PÚBLICOS

	EXCLUIBLE	NO EXCLUIBLE
RIVAL	I. <u>Bienes privados puros</u> Coches, casas	II. <u>Bienes comunes</u> Pesquerías, liquidez del banco central, posición fiscal de la UE, mercado único y competencia
NO RIVAL	III. <u>Bienes Club</u> Golf, txoko, redes sociales internet, autovía de peaje.	IV. <u>Bienes públicos puros</u> Defensa, Faros

La clasificación de los bienes públicos que desvela su naturaleza descansa en las dos características que los definen: 1) Principio de no exclusión: una vez producidos están disponibles en la misma cantidad para todos a través de una oferta común 2) Principio de no rivalidad: todo el mundo puede consumir la misma cantidad de dichos bienes porque la oferta no está restringida. La confluencia de esos dos principios nos da lo que se denomina *Bienes públicos puros* (celda IV). Sin embargo, las políticas macroeconómicas que estamos considerando no corresponden a esa categoría de *Bienes públicos puros*, sino que normalmente no reúnen una de las características, de modo que cuando falta la primera (hay exclusión) estamos ante los llamados *Bienes club* (celda III) y cuando falta la segunda estamos ante los llamados *Bienes comunes* (celda II).

Fuera del supuesto especial de las redes como las de Internet en las que las externalidades son claramente positivas porque el valor de la red aumenta con el número de miembros²², lo cierto es que los *Bienes club* sólo son inclusivos en la medida en que operan por debajo de su capacidad ideal, circunstancia en la que todos salen beneficiados con el incremento de sus miembros. Pero esta circunstancia no es la normal, sino que lo que cabe esperar es que su funcionamiento se preste a comportamientos estratégicos en los que las decisiones de unos agentes inciden en las de otros, de modo que se pueden dar múltiples situaciones que constituyen equilibrios de Nash: conocida la estrategia de los otros cada agente no está dispuesto a alterar la suya porque es la que le proporciona mejores resultados. El problema es que un equilibrio de este tipo no significa que sea un óptimo de Pareto; es decir, pueden existir

²⁰ Benjamin Cohen: "Más allá de la UME: el problema de la sostenibilidad" incluido en Manuel Ahijado y Manuel Navascués: *Lecturas sobre unión monetaria europea*, 1998, Ediciones Pirámide. El original se publicó en 1994 en Barry Eichengreen y J. Frieden (edit), "The Political Economy of European Monetary Unification", Westview Press.

²¹ La teoría se debe a Mancur Olson: "The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups", 1971, Harvard University Press. Además, el epígrafe se basa en Patrick McNutt: "Public Goods and Club Goods", 1999, <http://encyclo.findlaw.com/0750book.pdf>, y "The Governance of European Public goods", (<http://www.stefanollignon.de/PDF/European%20Public%20Goods,%20finalCollignon.pdf>)

²² Una red de n miembros proporciona a cada uno unas posibilidades de conexión de (n-1) y su valor es por tanto de $n(n-1) = n^2 - n$; es decir aumenta exponencialmente con el número de miembros.

arreglos posibles que aumenten el bienestar de todos, pero que no se producirán a menos que se llegue a acuerdos voluntarios o que se establezcan reglas y algún tipo de coordinación blanda.

Cuando estamos ante *Bienes comunes*, existe necesariamente rivalidad por lo que las estrategias no son complementarias sino sustitutivas: la desviación de conducta de un miembro le permite obtener un beneficio pero ello supone una pérdida para los demás. En este contexto se desencadena la conocida “tragedia de los comunes” enunciada por Hardin²³, conforme a la que un conjunto de ciudadanos actuando racionalmente en su propio interés agota un recurso limitado. Con la particularidad, además, de que la disposición a pagar de los miembros existentes es menor cuanto mayor es el grupo, por lo que el tamaño aumenta la probabilidad de agotamiento y por tanto de no provisión del bien colectivo. En estos casos se necesitan formas duras de gobernanza que pueden ir más allá de la coordinación a través de normas, requiriendo vigilancia, sanciones e incluso ejecución directa si es preciso. Y, como veremos más adelante, esto plantea problemas graves de legitimación que condicionan la propia eficiencia de las políticas.

Las implicaciones de la TAC proporcionan una primera indicación acerca de las características que debe tener la coordinación de las políticas, pero si la misma se resumiera a una dicotomía de coordinación dura o blanda resultaría insuficientemente precisa como para proporcionar una guía para construir un modelo de gobernanza eficiente.

Por ello resulta complementario contemplar la coordinación de las políticas desde el punto de vista de su consistencia temporal y de la convergencia de las preferencias (Tabla nº 2)²⁴.

TABLA nº 2 COORDINACION DE LAS POLITICAS

		<i>Consistencia temporal</i>	
		<i>Políticas discrecionales</i>	<i>Políticas basadas en normas</i>
<i>Consistencia de las preferencias</i>	Divergencia	<u>I. Delegación a un sólo actor</u> Comisión Europea, ECB	<u>II. Coordinación dura con sanciones</u> Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Procedimiento de Déficit Excesivo
	Convergencia	<u>III. Coordinación voluntaria</u> Método Abierto de Coordinación	<u>IV. Coordinación blanda por normas de orientación</u> GOPE, Procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia

Fuente: Collignon, 2003

En base a la clasificación que surge de la misma descubrimos que existen dos formas de coordinación dura y blanda dependientes de la consistencia temporal de las políticas, esto es, de que se trate de políticas basadas en normas o de que sean políticas discrecionales.

O, visto de otra manera, también es esencial conocer bien la heterogeneidad o no de las preferencias para dar con un modo eficiente de coordinación. Si existe divergencia en las preferencias y discrecionalidad la solución de coordinación dura a través de normas puede ser insuficiente porque el análisis indica que debe delegarse en un solo actor.

No cabe duda que este análisis sugiere algunas indicaciones muy útiles de cara al diagnóstico de la gobernanza europea. Tal y como mencionábamos antes, en la tradición del *método comunitario* se acudía más a normas, pero en la experiencia reciente, quizá ante las dificultades para avanzar en la diversidad, se ha recurrido a formas blandas de las que el MAC es la expresión más clara. Pero como se trata de una fórmula que presume convergencia de las preferencias, no sorprenden los escasos resultados que han obtenido iniciativas como la

²³ Garret Hardin: “*The Tragedy of the Commons*”, 1968, *Science*, 162 (3859): 1243-1248.

²⁴ Stefan Collignon: “*Is Europe going far enough. Reflections on the Stability and Growth Pact, the Lisbon strategy and the EU’s economic governance*”, 2003, *European Political Economy Review*, vol. 1, nº 2, p. 234.

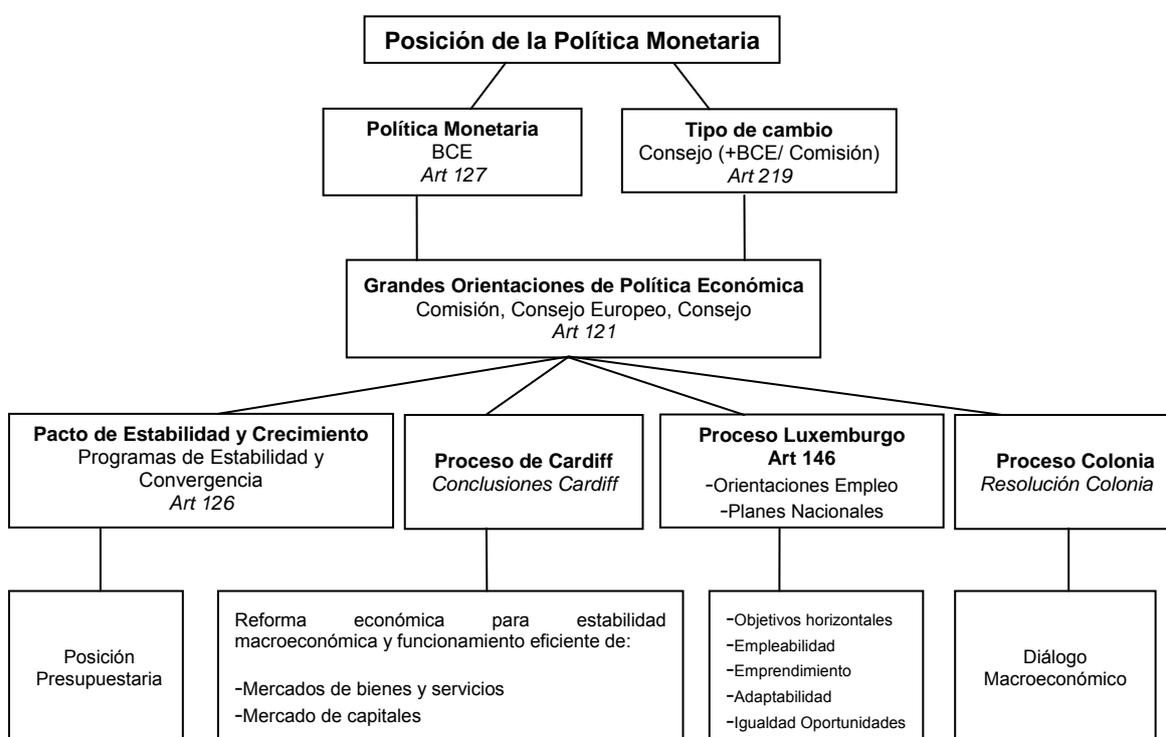
Agenda de Lisboa o los propios procesos relativos al empleo, a los mercados de productos y capitales y al diálogo macroeconómico.

De la misma manera, esas dificultades se manifiestan en la coordinación de las grandes políticas macroeconómicas porque el salto cualitativo que supone la UME no puede ser gestionado mediante normas y un solo actor que es el BCE.

4. LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA A EXAMEN

Es el momento de examinar la gobernanza económica europea a la luz del aparato conceptual y analítico desarrollado en los epígrafes anteriores. La teoría de las AMO ya nos indicaba serios problemas potenciales de estabilidad que deberían ser compensados con grandes dosis de voluntad política e innovación institucional; en tanto que la TAC también apuntaba riesgos evidentes de falta de consistencia de las políticas.

Gráfico nº1 Coordinación de la política económica europea



Cuando observamos el edificio de la coordinación de las políticas económicas de la UME representado en el gráfico nº 1, vemos que la singularidad europea es mayúscula. Es el Banco Central Europeo y la política monetaria, y no el gobierno, quien está situado en la cúspide del mismo, porque es el único actor de una política única que es la política monetaria (junto con la de tipo de cambio y la de competencia) y porque el BCE juzgaría incompatible con su independencia cualquier intento de coordinación *ex ante*, lo que determina que toda la política económica está condicionada en forma de secuencia a partir de las decisiones de la autoridad monetaria. De ahí en adelante el resto del edificio se sigue de las Grandes Orientaciones de Política Económica y corresponde a formas de coordinación blanda, con la muy notable excepción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (Véase el Anexo para un detalle de los modos de coordinación de las diferentes políticas).

Teniendo en cuenta los procesos podemos analizar el funcionamiento situando al BCE y a la política monetaria a la cabeza de dos grandes subsistemas de política económica: un

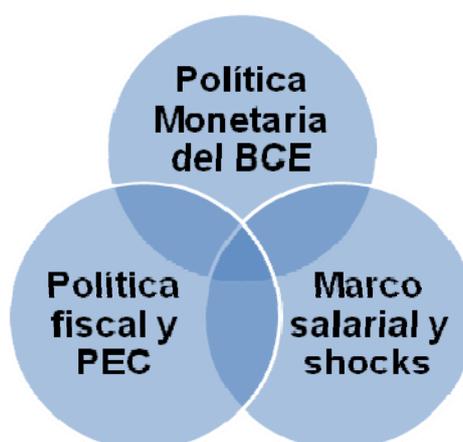
subsistema lo forma con los movimientos de capitales y el tipo de cambio, y otro con la política fiscal y la determinación de salarios y shocks específicos. (Gráfico nº 2)

Gráfico nº 2 Gobernanza e interacción de políticas económicas en la UME (I)



El primero reproduce el teorema de la imposibilidad de Mundell-Fleming, y en él hemos transitado desde la pérdida de autonomía de la política monetaria característica del SME a su prioridad absoluta, dejando libertad de fluctuación a los otros dos polos, en los que en teoría puede intervenir el gobierno económico de la UME y no el BCE. Por más que, en teoría, la posición de la política monetaria esté condicionada también por los objetivos de tipo de cambio en los que interviene el Consejo y la Comisión, lo cierto es que ello no ha tenido ni tiene virtualidad alguna porque el euro ha flotado libremente: bajó hasta un mínimo de 0.85 después de su lanzamiento para iniciar luego una escalada hasta niveles por encima de 1.6 en su máximo justo en el año de la crisis. En la segunda vertiente que relaciona la política monetaria y los movimientos de capitales, estamos ante dos vectores independientes aunque cabe pensar en decisiones que podrían modificar la relación, como por ejemplo la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras que podría afectar a los movimientos de capitales a corto plazo y otorgar así un mayor grado de libertad a la política monetaria. Pero aún sin ello puede decirse que este subsistema no presenta ningún problema de inconsistencia en el modelo de gobernanza.

Gráfico nº 3 Gobernanza e interacción de políticas económicas en la UME (II)



En el segundo subsistema, en cambio las cosas se complican de manera notable. En principio la política monetaria se dirige a la estabilidad de precios contando con la colaboración de las reglas de política fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sabemos que la historia del PEC con sus requerimientos de máximos del 3% de déficit y 60% de deuda en términos de PIB, es una historia de incumplimientos y que en buena medida se ha comportado no como un ejercicio de coordinación dura, sino más bien como un ejemplo de *Bienes club* en el que sus miembros más influyentes se aprestaron bien pronto a incumplir las normas sin que el Tribunal de Justicia Europeo tuviera capacidad de obligarles²⁵. Sus sucesivas reformas, y especialmente la última, de la mano del conjunto de normas denominado *Six Pack*, lo han mejorado considerablemente tanto en su aspecto preventivo como en el correctivo: se mejoran los marcos presupuestarios de los Estados, se dota de un esquema conceptual más potente que tiene en cuenta la deuda de cara al proceso sancionador, se refuerza con una regla de gasto y no sólo de déficit, se adopta el concepto de saldo estructural, es decir de saldo ajustado al ciclo, se fijan objetivos a medio plazo individuales para cada país y además se hace más creíble la amenaza de sanciones de 0.2 puntos del PIB al exigir una mayoría cualificada inversa para dejarlas sin efecto. Pero con todo el PEC sigue teniendo graves insuficiencias entre las que podemos citar²⁶.

- Sigue totalmente enfocado a lograr la estabilidad y no aporta prácticamente nada al servicio del crecimiento.
- Está insuficientemente coordinado con las políticas de oferta.
- Al descansar en normas numéricas que tienen que valer para todos no se adapta a cada país y no tiene en cuenta que las externalidades no son iguales en países pequeños que en los grandes.
- Tiene tendencia a operar de forma pro-cíclica agravando la situación en momentos de recesión.
- La política fiscal no se puede concebir sin recurrir a instrumentos discrecionales, y cuando llega la ocasión, y dado que estos se articulan separadamente en cada país, sigue existiendo el riesgo de la “tragedia de los comunes”: todos engañan con los paquetes de estímulo siguiendo políticas de empobrecer al vecino.
- La Unión Europea carece de una posición fiscal común y flexible y consecuentemente de un *mix* de política económica que junto con la política monetaria favorezca el crecimiento. Lo que existe es un resultado aleatorio que resulta de la suma de comportamientos individuales que buscan maximizar la posición individual sin preocuparse del bien común.

Habida cuenta de todos esos problemas del PEC, no resulta llamativo que el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Monetaria (el llamado Pacto Fiscal) no haya supuesto, a pesar de su nombre, ninguna contribución significativa a la resolución de los mismos. Antes al contrario, ha introducido más rigidez al restringir el déficit estructural desde el -1% al -0.5%, mientras que su aportación al modelo de gobernanza se limita a la creación de la Cumbre del Euro, que se superpone al Eurogrupo y tampoco supone un claro valor añadido.

En cuanto a la relación del *mix* de política monetaria y fiscal con la determinación de salarios y con los eventuales shocks asimétricos, cuestión crítica a la luz de la teoría de las AMO, los

²⁵ T. De la Quadra Janini: “*La discrecionalidad política del ECOFIN en la aplicación del procedimiento por déficit excesivo. Reflexiones tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 2004*”, 2004, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 126.

²⁶ Ian Begg: “*Economic Policy Coordination in the EU: economic and political rationales*”, 2003, EUSA Biennial conference Nashville y Stefan Collignon: “*The Lisbon Strategy. Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance without Governments. (Or Why Europe Is Not Becoming the World’s Most Dynamic Economy)*”, in Leila Simona Talani: “*The Future of EMU*”, 2009, Palgrave Macmillan.

riesgos se han demostrado de enjundia. Salarios y tipos de cambio real efectivos basados en los costes laborales unitarios han mostrado una clara divergencia desde el lanzamiento del euro. La evolución salarial ha sido extraordinariamente moderada en Alemania y los tipos de cambio efectivo real basados en costes laborales unitarios configuran un modelo centro-periferia, en el que Francia ocupa una posición intermedia y España, Italia, Grecia divergen y más aún lo hacen Irlanda y Portugal²⁷.

Si tomamos como referencia la economía española constatamos que se ha producido una clara divergencia en la evolución de los precios y los salarios: en el periodo 2000-2010 los precios crecieron un 16% en Alemania, un 22% en la zona euro y un 32% en España, y la remuneración por empleado un 11%, un 27% y un 42% respectivamente. Los costes laborales unitarios nominales han aumentado un 4% en Alemania, un 19% en la zona euro y un 29% en España. Pero a la vista de estos datos y antes de sacar conclusiones precipitadas, hay que tener en cuenta que las tasas correspondientes a los costes laborales unitarios reales, son del -5%, del -3% y del -5% respectivamente para Alemania, Zona euro y España²⁸. En contra de la opinión más extendida, por lo tanto, la pérdida de competitividad de la economía española por la mayor inflación relativa no se ha debido a la presión salarial, sino, básicamente, a una inflación de beneficios posibilitada por una fuerte demanda final. De los dos riesgos señalados por la teoría no estamos tanto ante el supuesto de un efecto diferencial por las características institucionales del mercado de trabajo, como ante el efecto del enorme *shock* asimétrico que ha supuesto para España y otros países la burbuja financiera e inmobiliaria y un alto crecimiento con desequilibrio exterior.

Otra conclusión importante es la relativa al comportamiento de Alemania, que en el otro extremo constituye un ejemplo de falta de coherencia con el compromiso que entraña la pertenencia a la UME porque su comportamiento salarial ha ido claramente por debajo de la norma de inflación del 2%²⁹. Por lo tanto si en el caso español habría que preguntar ¿Por qué lo llaman presión salarial cuando es inflación de beneficios?, en el caso alemán habría que cuestionar ¿Por qué lo llaman competitividad cuando es deflación salarial?

Ignorar estos hechos ha tenido como consecuencia un falso diagnóstico de la crisis y sus remedios. Teniendo en cuenta que la posición exterior de la Eurozona se mantiene equilibrada o con pequeño superávit, el ajuste del sector privado por los excesos de déficit exterior y deuda tenía que ocasionar un gran déficit público y la corrección de este sin más no haría sino agravar la recesión. En lugar de ello lo que procedía era una corrección de los desequilibrios por cuenta corriente, como más adelante se propone.

La cuestión de los desequilibrios macroeconómicos y en particular el relativo a la balanza por cuenta corriente es, sin duda, un elemento clave en el funcionamiento de una unión monetaria como también lo es en las finanzas internacionales y de hecho está en la raíz de los principales problemas actuales de la UME. Por fin, la nueva regulación del PEC lo tiene en cuenta al diseñar un mecanismo de alerta con su correspondiente cuadro de mando y umbrales requeridos para un total de diez indicadores (paro, deuda pública y privada, crédito, inversión exterior, precios, costes, exportación, balanza por cuenta corriente) e incluso establece un proceso de desequilibrio excesivo con la posibilidad de sanción de hasta el 0.1% del PIB³⁰.

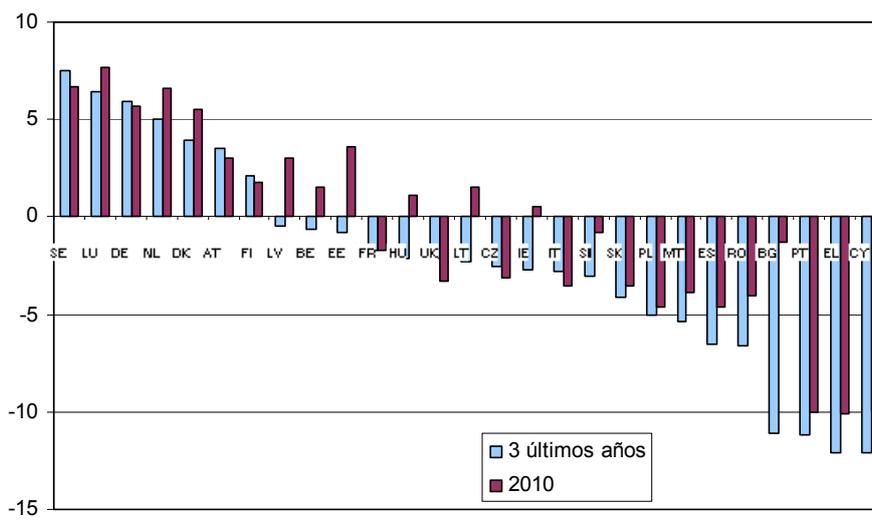
²⁷ Véase Paul De Grauwe: "Some Thoughts on Monetary and Political Union", in Leila Simona Talani: "The Future of EMU", 2009, Palgrave Macmillan.

²⁸ Los datos están tomados de la base de datos AMECO de la Comisión Europea.

²⁹ Véase Jörg Bibow: "The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma", 2012 Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper, nº 721.

³⁰ Véase el último informe en EUROPEAN COMMISSION: "Report from the Commission. Alert Mechanism Report", COM (2012) 68 final.

Gráfico nº 4 Balanza corriente en porcentaje del PIB de los países de la UE



Como podemos ver en el Gráfico nº 4, el desequilibrio de la balanza corriente, que es el más expresivo del enorme *shock* asimétrico a que ha estado sometida la UME, sigue un claro patrón centro-periferia y explica muy bien los patrones que está siguiendo la crisis de la deuda soberana, porque los países en dificultades aúnan un desequilibrio exterior al déficit de las cuentas públicas.

El problema de la gobernanza europea se tiene que centrar por lo tanto en los mecanismos de corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Si de la mano del PEC se sugería una política fiscal restrictiva, ahora se refuerza aún más el signo de la misma porque, junto con la deflación salarial, son las únicas herramientas en manos de los Estados para corregir una situación de déficit externo y alto endeudamiento neto.

En economías abiertas el déficit es la otra cara del superávit, por eso no deja de ser sorprendente que los umbrales elegidos –déficit excesivo el -4% y superávit un 6%– sean claramente asimétricos, y no sólo eso, sino que al igual que ocurre con el PEC el ajuste se ciñe a los países sin tener en cuenta el tamaño de los mismos.

Pero lo más sorprendente de todo ello es que con esas normas se deja fuera del ajuste a Alemania con un superávit de balanza ligeramente por debajo del 6%; mientras se impone todo la carga del ajuste a una plétora de pequeños países deudores con grandes desequilibrios. Entre ellos uno de tamaño mediano, España que está haciendo un rápido progreso en la corrección de su déficit corriente, pero a costa de generar un desempleo inaceptable.

En realidad, asombra que no se reconozcan estos hechos y que un espacio como la Unión Europea con tan bellos principios establecidos en sus Tratados no diseñe un reparto más equitativo del ajuste, algo que Keynes ya planteó en la escena internacional en su propuesta de 1941 de crear una Unión de Pagos (*Clearing Union*). Entonces señaló la dificultad de promover una expansión continua cuando se producen persistentes desequilibrios por cuenta corriente y también que este fallo se debe a una sola característica:

“Pido una gran atención a esto porque argumentaré que proporciona la clave sobre la naturaleza de cualquier alternativa que vaya a ser exitosa... Es una característica del sistema internacional de libre convertibilidad el que arroja la principal carga del ajuste sobre el país que tiene la posición *deudora* en la balanza de pagos internacional, esto es, en el país que en este contexto es por hipótesis el *más débil* y sobre todo el *más pequeño* en comparación con el otro lado de la escala que en este caso es el resto del mundo”³¹.

³¹ Traducción propia de la cita de John Maynard Keynes: “*The Collected Writings*”, vol. 25, p.27.

Keynes juzgaba necesario transferir el *onus* (del latín, responsabilidad) del deudor al acreedor para imprimir una presión expansiva en lugar de contractiva al comercio mundial. Paul Davidson recuerda a este respecto la situación posterior a la Segunda Guerra Mundial en la que Estados Unidos lanzó el Plan Marshall por un importe equivalente al 2% de su PIB anual para ayudar a una Europa devastada que nunca hubiera tenido capacidad de devolver la ayuda si hubiera revestido la forma de crédito. Igualmente recuerda que tras la Primera Guerra Mundial los pagos por las reparaciones de Alemania fueron financiados mediante préstamos americanos que nunca fueron devueltos³².

Sobre estos mismos hechos, el economista griego Yanis Varoufakis³³ ha recordado el paralelismo de la situación actual de Grecia con la de aquella Alemania que sufría las consecuencias del Tratado de Versalles que tan certeramente fueron denunciadas por Keynes en *Las consecuencias económicas de la Paz*. La ironía no reside sólo en que, como dice Joschka Fischer³⁴, Alemania, que arruinó dos veces el orden europeo y puede hacerlo una tercera, haya olvidado la historia, sino que un reciclaje del excedente mediante inversiones productivas y transferencias a la manera del Plan Marshall sería mejor no sólo para los beneficiarios, sino para el crecimiento de toda Europa incluida Alemania.

Con este modelo de gobernanza, la deflación salarial y el ajuste asimétrico condenan a los países en dificultades a una espiral de recesión. El sector público reduce gastos, aumenta impuestos, provocando caída del crecimiento, mayor déficit, deterioro de la calidad crediticia, fuga de capitales y alza de tipos de interés y mayor carga financiera, y así sucesivamente. Si además el ajuste público y el privado se hacen con carácter general entonces estamos ante un escenario generalizado de deflación competitiva y políticas de empobrecer al vecino.

Por si lo anterior no fuera ya de por sí complicado, cuando entra en acción el BCE las cosas se complican aún más. Por lo que respecta a la política monetaria europea, sabemos que es ciega a la diversidad, de hecho, como se ha dicho con razón, en el caso europeo responde a la realidad de un país que no existe, porque no es sino una media ponderada de un conjunto heterogéneo. Aunque los rescoldos del monetarismo de los años setenta y ochenta siguieron presentes hasta el propio nacimiento del euro, la política de hoy se centra en el tipo de interés y por lo tanto el crédito y la cantidad de dinero se determinan de forma endógena. A través de las estadísticas y encuestas el BCE sabe que la transmisión de la política monetaria es muy desigual en los distintos países y que la crisis bancaria provoca una auténtica sequía de crédito. La política monetaria decidida en Frankfurt no puede evitar ser de una “una talla para todos”, pero los bancos centrales del Euro-sistema podrían incidir en el crecimiento del crédito a través de diversa normativa y, particularmente, de las exigencias adicionales de recursos propios, del tipo de las un día tan ponderadas reservas pro-cíclicas del Banco de España. Pero lo mismo que en la política fiscal, aquí nuevamente se presentan potenciales problemas de captura del regulador y de acción colectiva que requieren una coordinación dura que vaya más allá del marco de funcionamiento del PEC. La existencia de deuda pública europea y de una banca “a lo largo de Europa” y no segmentada por Estados ayudaría al funcionamiento del sistema financiero; pero en estos tiempos en que tanto se habla de unión bancaria y supervisión centralizada hay que recordar que puede tener todo el sentido del mundo prestar atención a los mercados regionales de crédito.

Además del mandato de velar por la estabilidad de precios, el BCE debe también contribuir a los demás objetivos de la política de la Eurozona cuando aquella estabilidad no está comprometida. El artículo 123 del TFUE prohíbe la adquisición *directa* de deuda, y por ello no impide en modo alguno que al igual que hacen otros bancos centrales, como la Reserva Federal y el Banco de Inglaterra que son independientes y no monetizan el déficit, pueda

³² Paul Davidson: “*Financial Markets Money and the real World*”, 2002, Edward Elgar. p. 227.

³³ Yannis Varoufakis: “Is Greece still viable? Is Europe?”, publicado el 4 de febrero de 2012 en Deutsche Welle.de, <http://www.dw.de/dw/article/0,,15716817,00.html>

³⁴ Joschka Fischer: “*La amenaza de la amnesia alemana*”, El País, 3 de junio de 2012

estabilizar los mercados secundarios de deuda a través de las adquisiciones que sean necesarias para impedir una escalada hacia la insostenibilidad de países que son solventes³⁵,

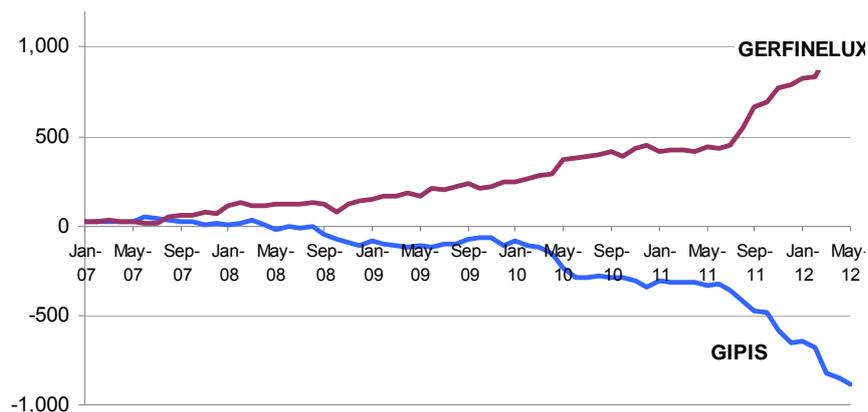
La experiencia de Grecia (un caso de insolvencia, con un 100% de deuda sobre PIB al empezar la crisis, frente a un 39% de España) no puede ser excusa para que el BCE renuncie a su papel de estabilizar los mercados de deuda porque eso supone tanto como renunciar a defender la propia UME. Si insiste en no actuar alguien tendrá que hacerlo en su lugar: puede ser a través del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pero para que no fuera una solución temporal deberá ampliar considerablemente su escala de operaciones, aplicar márgenes más reducidos, eliminar las cláusulas de acción colectiva³⁶, fijar precios de adquisición de referencia para los mercados secundarios y, sobre todo, convertirse en banco con capacidad para tomar prestado del propio BCE como garantía de una capacidad ilimitada de actuación.

En la cumbre del Consejo Europeo del 28 de junio se dieron unos primeros pasos en esta dirección pero si no se ven completados en la línea indicada serán insuficientes para superar la presión de los mercados. Desde luego es una tremenda ironía que apenas transcurridos unos pocos años los mercados financieros, en conjunción con las agencias de *rating*, estén repitiendo punto por punto el comportamiento que llevó al desastre de la Gran Recesión, pero hay que reconocer que ello no sería posible sin las debilidades del modelo de gobernanza y la falta de decisión de las autoridades europeas.

Es esa incapacidad la que aporta la incertidumbre necesaria para que entre los muchos equilibrios posibles los valores de la deuda de hoy se vean afectados por las peores expectativas futuras y sus acciones se conviertan en profecías autocumplidas. La vuelta de la recesión genera dudas sobre la solvencia de la banca en los países de la periferia lo que hace que no nos enfrentemos sólo a un problema de ajuste real de la balanza corriente recesivo, sino también a un problema de falta de reciclaje de la liquidez, porque se paralizan el mercado interbancario y el mercado mayorista, ante lo que el BCE no ha tenido más remedio que lanzar sus cuantiosos préstamos de 1 billón al 1% a tres años dirigidos sobre todo a la banca de la periferia, las llamadas "*long-term refinancing operations*" (LTRO), mientras que la propia banca del centro depositaba excedentes de 800.000 millones al 0.25% en el propio BCE.

Gráfico nº 5 Balance Neto con el Eurosistema/Target [M€]

GERFINELUX = Germany, Finland, Netherlands, Luxembourg
GIPIS = Greece, Italy, Portugal, Ireland, Spain



Institute of Empirical Economic Research - Universität Osnabrück

³⁵ Una comparación sumamente esclarecedora del comportamiento comparado de los tres bancos centrales en la crisis se encuentra en Jean Pisani-Ferry and Guntram B. Wolff: "*Propping up Europe?*", Bruegel Policy Contribution., issue 2012/7.

³⁶ Véase Paul De Grauwe: "*The Governance of a Fragile Eurozone*", 2011, CEPS Working Document N° 346/ May.



Como muestra el gráfico nº 5, el excedente que se debería haber canalizado desde el centro a la periferia a través de los mercados, discurre ahora a través del Eurosistema de bancos centrales y su sistema de compensación Target.

El mismo BCE que no quiere saber nada de la deuda, se encuentra que los bancos le presentan esa misma deuda como garantía de los préstamos, y que con esa financiación la banca adquiere más deuda con lo que la crisis soberana se entrelaza con una crisis bancaria. Los euros dejan de ser iguales unos a otros y ante la fuga de capitales pasamos de reclamar la unión fiscal a solicitar con urgencia una unión bancaria.

Resumiendo lo anterior podemos decir que las debilidades de la gobernanza europea explican bien el mar de dificultades en el que navega la UE. No obstante, llegados a este punto y antes de realizar propuestas de futuro hay que ocuparse de las condiciones necesarias para evitar el colapso a corto plazo, a saber: el retorno al crecimiento económico y el restablecimiento de la estabilidad financiera. El neomercantilismo alemán está imponiendo la recesión a la Eurozona, por lo que se debe alterar la carga del ajuste con medidas singulares para los países con superávit y con medidas discrecionales para el conjunto de Europa. Además debe desplegarse sin ambigüedades toda la capacidad de estabilización de los instrumentos e instituciones financieras (MEDE y BCE) en apoyo de los países solventes y del crecimiento. Si llegado un punto crítico Alemania no quiere hacerlo será el momento de decir como ya ocurriera con el SME: “love it or leave it”, salva el euro o abandónalo. Pero queremos creer que nunca llegará tal momento y pensamos cómo, una vez salvados de la tormenta perfecta, podemos prepararnos para las que vengan en el futuro³⁷.

5. UNA AGENDA DE REFORMA PARA EL FUTURO

Desde los mismos albores del nacimiento del euro hasta los debates políticos más recientes ha sido una constante en Francia el hablar de la necesidad de un *gouvernement économique*, una propuesta que concitaba un amplio consenso entre las élites. También es sabido que ese llamamiento provocó siempre enormes suspicacias en Alemania que lo veía como un intento de neutralizar la independencia del BCE, hasta el punto de que el canciller Helmut Schmidt llegaba a decir que “*si el futuro BCE es independiente, el argumento de que una moneda europea y un Banco Central Europeo necesitan un gobierno de la UE políticamente competente se convierte en absurdo: ¿cómo es posible que una moneda común necesite una instancia política superior si el banco monetario es políticamente independiente?*”³⁸ Pero la suspicacia e incompreensión de Alemania no era el único problema porque a ello se añadía el hecho de que los mismos políticos que proponían ese *gouvernement économique* no habían sido capaces de formular una propuesta medianamente articulada de qué puede significar.

Sólo en la etapa más reciente de colaboración entre el Presidente Sarkozy y la Canciller Merkel parecía aclararse su significado con un acercamiento de posturas que quedaba reflejado en el documento “*European economic governance: a French German paper*” remitido conjuntamente por el Ministro de Finanzas alemán y la Ministra de Economía francesa en julio de 2010 al grupo de trabajo de Van Rompuy. Pero si se examina ese documento, que por cierto en francés se titula “*Gouvernement*” lo que se encuentra no es otra cosa que el marco general de lo que ha sido toda la reforma del PEC y el semestre europeo llevada a cabo en 2011, que es la que ha sido objeto de referencia en todo el análisis anterior.

³⁷ Sobre la respuesta corto plazo véase A. Alberdi: “*Europa, ¿encadenada a la crisis?*”, 2012, http://www.economiavasca.net/1/upload/europa_encadenada_a_la_crisis.pdf. Para una propuesta de reformas entre el corto y el medio plazo diferente de la que aquí se postula puede verse “*Completing the Euro. A road map towards fiscal union in Europe. Report of the Tommaso Padoa-Schiopa Group*”, 2012, <http://www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/completing-the-eurobra-road-map-towards-fiscal-union-in-europe/>

³⁸ Helmut Schmidt: “*Por qué defendiendo la Unión Monetaria*”, incluido en “*A favor y en contra de la Moneda Única*”, 1997, Fundación Argentaria.

La herencia *gaullista* y su preferencia por la *intergubernamentalidad* pueden explicar la esencia de un acuerdo que confunde gobierno y gobernanza; pero es evidente que en las actuales circunstancias ya no se puede seguir nadando en la ambigüedad. El *intergubernamentalismo* va a seguir siempre presente, de eso no hay duda, lo que hay que discutir es si su absoluto predominio como en la experiencia reciente es garante de una Unión Europea sostenible.

A este respecto hay que decir que muchas de las propuestas que surgen del análisis de la gobernanza europea plantean seguir por esa misma ruta por imperativos de realismo y preferencia: consideran así tres condiciones que no dejan lugar para grandes innovaciones: 1) no a las transferencias fiscales, 2) no a la delegación de mayor poder a Bruselas y 3) no al recorte de autonomía de los Estados³⁹. En este escenario de continuidad con predominio de los mercados como fuente de disciplina, es dudoso que la Unión Europea pueda ser capaz de superar la crisis actual, aunque existe tal posibilidad siempre que o bien el BCE o el MEDE o ambos actúen con determinación para estabilizar la deuda soberana y la recesión no se agrave de forma que vuelva la situación incontrolable. El riesgo es elevado a corto y medio plazo, y a largo plazo insostenible.

El análisis de la TAC mostraba cómo la política fiscal de estabilización es un bien colectivo con fuertes externalidades y que ante un número creciente de miembros, que con próximas ampliaciones podría llegar a 36, los mecanismos de coordinación previstos no funcionarán. La opción de llamar Ministro al responsable de asuntos económicos y endurecer las sanciones y el dirigismo no va a conseguir sino exacerbar los defectos del modelo actual en el que para tratar de eliminar las externalidades negativas y los comportamientos furtivos se burlan descaradamente las preferencias del electorado. Como ocurre con la política monetaria no hay más remedio que dar el paso de crear un actor unitario y por eso la figura del Gobierno Europeo es indispensable: 1ª) Porque es el nivel al que la teoría del federalismo fiscal atribuye la función de estabilización por la existencia de las propias externalidades, 2ª) Porque resuelve el problema de la falta de cooperación no tanto mediante sanciones como a través de un proceso endógeno de generación de consenso que hace que las instituciones sean creíbles porque tienen el apoyo ciudadano, y 3ª) Porque su legitimidad de origen impide que se dé la inconsistencia temporal que ocurre cuando el electorado cambia sus preferencias.

No es cuestión de detallar aquí un posible modelo institucional que haga realidad ese Gobierno Europeo. Sobre ello se han avanzado múltiples diseños desde aquel célebre discurso de Joschka Fischer en el año 2000⁴⁰, pero quizá la mejor idea sea mantener la simplicidad transformando la Comisión Europea en Gobierno con presidente electo y otorgando atribuciones al Parlamento (primera cámara de representación de la ciudadanía) y al Consejo (a modo de segunda cámara de representación de los estados) en función de un reparto competencial en el que al binomio Gobierno-Parlamento le corresponderían los que tienen naturaleza de *Bienes colectivos* según los principios del “método comunitario” de delegación a una autoridad supranacional, y al binomio Gobierno-Consejo los de carácter de *Bienes club* en los que domina el principio de subsidiariedad y se gestionan según el “método abierto de coordinación” (MAC)⁴¹.

Por lo que se refiere a la coordinación de la política económica representada en el gráfico nº 1, el Gobierno Europeo figuraría ahora en la cúspide de la responsabilidad fijando los objetivos de política económica a través de unas GOPE que adquirirían el carácter de un verdadero documento de programación económica-presupuestaria que sería aprobado por el Parlamento.

A partir de ahí también las funciones del BCE deberían ser revisadas. La experiencia de su papel en la reciente crisis merece una reconsideración cabal de su funcionamiento. No es posible que una institución que no rinde cuentas a nadie decida unilateralmente sobre los

³⁹ Véase, por ejemplo, Nicolas Jabko: “*Which Economic Governance for the European Union? Facing up the problem of Divided Sovereignty*”, 2011, Swedish Institute for European Policy Studies, nº2.

⁴⁰ Joschka Fischer: “*From Confederacy to federation*”, 2000, Berlin, 12 de mayo.

⁴¹ Para un análisis más extenso véase Stefan Collignon: “*The European Republic. Reflections on the Political Economy of the Future Constitution*”, 2003, The Federal Trust for Education and Research and Bertelsmann Foundation.

objetivos de la UE e incluso que se dedique a presionar de modo inadmisiblemente a los gobiernos representativos⁴². Los objetivos de la UE incluida la estabilidad financiera y el nivel de precios pertenecen a la esfera de la política y no deben dejarse en manos del BCE, sino del Gobierno, que es responsable ante los ciudadanos. La independencia del BCE debe ser instrumental, es decir que una vez definidos los objetivos tiene entera libertad para desarrollar la política dirigida a su consecución⁴³.

De acuerdo con ello, tras el diálogo del Gobierno con el BCE, las GOPE deberían fijar la *posición fiscal* del conjunto de la Unión de manera que el *mix* de política económica que resulte de las decisiones sobre tipos de interés y el impulso fiscal sea compatible con los objetivos de estabilidad, de crecimiento y de empleo. Ciertamente que a partir de ahí el Gobierno se enfrenta al problema de desplegar el escenario europeo en valores para los Estados. Esto puede producirse mediante negociaciones intergubernamentales, mediante el mercado (se ha sugerido permisos de déficit al modo de los de las emisiones) o ayudándose con un cierto volumen de transferencias que provengan de un presupuesto incrementado.

Esta última vía parece la más pertinente, pero requiere una explicación más extensa habida cuenta de las enormes resistencias existentes al respecto. Recordemos que la teoría de las AMO nos sugería un conjunto de tres variables interdependientes: simetría, flexibilidad e integración, cada una de las cuales facilitaría el ajuste y las eventuales deficiencias de las demás. Cuando estamos ante un *shock* asimétrico de grandes proporciones volvemos la vista a las otras variables en busca de respuestas, pero las que nos proporcionan distan de ser sencillas. Es fácil hablar de flexibilidad y movilidad de los factores, pero nadie quiere una emigración obligada como remedio de primera mano, porque no es una experiencia grata y porque nunca es buena la desertización de unos espacios económicos para provocar la congestión de otros. También se acude con facilidad a reclamar mayor integración en forma de unión fiscal que imite a escala internacional las transferencias que tienen lugar dentro de los Estados con efectos estabilizadores; pero la misma presenta numerosos problemas⁴⁴. En primer lugar hay que tener en cuenta que el resultado estabilizador dentro de los Estados se consigue sobre la base de los efectos de un paquete importante de impuestos y gastos comunes que funcionan sobre bases interpersonales y no necesariamente geográficas; y en segundo lugar, que cuando las transferencias netas se convierten en crónicas son un caldo de cultivo propicio para el conflicto político. En un marco complejo por lo diverso e independiente como es el de la UE y con un presupuesto del 1% del PIB, es impensable una escalada a niveles de gasto federal que ronde el 20% del PIB ni tampoco la aplicación de un criterio de contribución por renta y percepción por población, que ya presenta problemas dentro de los Estados compuestos.

Aún así es posible formular una propuesta razonable que introduzca un componente de estabilización automática y otro discrecional en las finanzas europeas. Se trataría de seguir la misma línea de realismo que defendía el informe de la Comisión de 1993 respecto a las finanzas públicas en el horizonte de la UME⁴⁵, que proponía llevar el presupuesto hasta el 2% del PIB, inclinándose por una aplicación estricta del principio de subsidiariedad.

La propuesta que aquí se defiende coincide con las recomendaciones del informe citado en que el mejor mecanismo de absorción de *shocks* es el vinculado a la evolución del desempleo; y diverge en que a la vista de la experiencia reciente parece que sí hay un papel complementario de carácter discrecional para un fondo de estabilización regional. Los dos

⁴² El Financial Times, 10 junio de 2012 refiere cómo el Ministro de Finanzas italiano Giulio Tremonti comentó que “recibió dos cartas amenazadoras, la primera de los terroristas, la segunda del BCE. La segunda fue la peor”.

⁴³ De Grauwe, 2009, p. 26

⁴⁴ Véase Eric Jones: “*European Fiscal Policy Co-ordination and the Persistent Myth of Stabilization*”, in Leila Simona Talani: “*The Future of EMU*”, 2009, Palgrave Macmillan.

⁴⁵ Commission of European Communities: “*Stable Money-Sound Finances. Community public finance in the perspective of EMU*”, 1993, European Economy nº 53. Una propuesta que sigue las líneas del informe es la de Charles Goodhart: “*Europe after the Crisis*”, 2011, Institute for New Economic Thinking.

nuevos instrumentos supondrían cada uno en torno a 0.5 puntos del PIB en el presupuesto de la UE y podrían financiarse preferentemente con un impuesto sobre las transacciones financieras y tasas medioambientales como las que recaen las emisiones de CO₂, con las sanciones del mecanismo de corrección de desequilibrios y con emisiones de deuda europea. Los instrumentos podrían definirse de la manera siguiente:

- Una *Renta Básica de Ciudadanía Europea* de carácter universal, armonizada según criterios de paridad de poder de compra y financiada por la Unión Europea. Se trataría de un reforzamiento de la *Ciudadanía Europea* consagrada en el Tratado de la Unión Europea que completa los demás derechos y particularmente el de libre circulación y residencia.
- Un *Fondo de Estabilización Regional* complementario para la absorción de *shocks*, de carácter temporal y gestionado con cierta discrecionalidad por la Unión como incentivo para facilitar el ajuste de las regiones. El Fondo sería la zanahoria que complementa el palo previsto en el PEC y estaría abierto a todas las regiones bajo estrictos criterios de evaluación de la situación económica.

Además de contar con estos instrumentos las GOPE deberían enfrentarse también al problema del reciclaje de los superávits y de que el ajuste real de los desequilibrios fuera más equitativo, de manera que como sugiriera Keynes recayera más sobre el acreedor. Las propias propuestas de Keynes y las reelaboraciones sobre las mismas de Paul Davidson proporcionan una primera idea para reformar el mecanismo de desequilibrios. Pero hay que reconocer que el asunto es complejo porque los desequilibrios pueden tener un componente bueno, en la medida en que respondan a diferentes patrones de ahorro e inversión que supongan mayor eficiencia en la asignación de recursos; y uno malo debido a burbujas y a expectativas no realistas sobre el futuro, que parece en buena medida responder al caso europeo actual ⁴⁶. En cualquier caso ese mecanismo cuenta con un amplio margen de mejora sobre el marco actual y cualquier avance se traduciría en menos depresión y más crecimiento para Europa.

* * * * *

La construcción europea y con ella la unión monetaria constituye una de las maravillas de la historia de la humanidad, un formidable logro del esfuerzo ilustrado que en el siglo XXI está a punto de realizar el sueño de una Europa unida y en paz, cuando todavía están casi humeantes los rescoldos de la última guerra de los Balcanes y vivos los recuerdos de atrocidades que recuerdan la parte más negra de la historia europea. Sin embargo, la complejidad de la tarea de sostener semejante coloso ha venido aumentando exponencialmente lo que demanda dosis equivalentemente crecientes de voluntad política e inteligencia institucional para evitar una fatiga que comienza a ser evidente.

Ya desde el Tratado de Maastricht se comenzó a percibir una inquietud por la coherencia de la Unión Económica y Monetaria con un modelo de bienestar social y con las propias identidades nacionales. La inquietud fue luego creciendo hasta que llegó el revés de los referendos del proyecto de la Constitución Europea en Holanda y Francia, y la confusión se demuestra en que los actuales Presidente y Ministro de Asuntos Exteriores de este último país, ambos socialistas hicieran campaña en bandos opuestos. En España el apoyo del 76% puede calificarse de extraordinario, pero denotaba más una actitud ciegamente europeísta que una clara conciencia de lo que estaba en juego, como revela el hecho de que casi nadie se acuerda de que votó en aquel año 2005. Pero lo que estaba en juego era precisamente un desarrollo institucional y unas políticas que podían conducir a muy diferentes escenarios. Todavía hoy es difícil decir cuál va a ser el eventual modelo que resultará de la presente crisis: el colapso del euro y la balcanización de Europa es una posibilidad más real de lo que nunca lo ha sido, porque a la incapacidad de gobernar la enorme diversidad de esa Europa de 27 Estados se está añadiendo

⁴⁶ O. Blanchard and G.M. Milesi Ferreti: “*Global Imbalances: In Midstream*”, 2009, International Monetary Fund, SPN/09/29.

un cambio de preferencias de los electorados de los países que siempre fueron el sostén del proyecto europeo.

Hay rasgos de estos años que nos toca vivir que recuerdan un pasado que no presagia nada bueno. En 1944 Karl Polanyi escribió sobre el período anterior a la Depresión de los años treinta:

“Fue entonces cuando la estabilización de las monedas se convirtió en el punto focal del pensamiento político de los pueblos y de los gobiernos; la restauración del patrón-oro constituía el objetivo supremo de todos los esfuerzos organizativos en el terreno de la economía. La devolución de los préstamos extranjeros y la vuelta a una moneda estable fueron consideradas la piedra angular de la racionalidad política y se consideró que ningún sufrimiento personal y ninguna usurpación de la soberanía constituían un sacrificio demasiado grande para recuperar la integridad monetaria. Las privaciones de los parados a quienes la deflación había hecho perder sus empleos, la precariedad de los funcionarios despedidos sin concederles siquiera una miserable pensión, el abandono de los derechos de la nación e, incluso la pérdida de las libertades constitucionales fueron considerados un precio justo a pagar para responder a las exigencias que suponía mantener presupuestos saneados y monedas sólidas, esos *a priori* del liberalismo económico”⁴⁷.

Afortunadamente hay tanta proximidad como distancia lo que nos debe aleccionar para no repetir los errores del pasado. El escenario de la unidad es infinitamente superior en bienestar y seguridad; pero para salvar la maravilla de Europa no podemos darnos por vencidos y debemos seguir aspirando a un escenario de innovación institucional que admita un cierto keynesianismo europeo, que camine hacia una mayor unión política y hacia la consolidación de un modelo económico y social más próspero y más justo a escala europea.

Si somos capaces de dar algunos de los pasos aquí descritos haremos realidad la esperanza de Jürgen Habermas de que *“Con un poco de coraje político, la crisis de la moneda común puede lograr lo que algunos, una vez, esperaron de una política exterior común europea: la conciencia, más allá de las fronteras nacionales, de compartir un destino común europeo”*⁴⁸.

⁴⁷ Karl Polanyi: *“La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico”*, 1989, Ediciones la Piqueta, p. 233.

⁴⁸ Jürgen Habermas: *“La Constitución de Europa”*, 2012, Editorial Trotta, p. 111.

ANEXO

FORMAS DE COORDINACION DE LA POLITICA ECONOMICA EN LA UME

	POLICIES	FORM OF CO-ORDINATION	MODE OF CO-ORDINATION	ACTORS INVOLVED	PROCEDURES
SINGLE POLICY	Monetary policy	Single policy (euro area)	Single institution	ECB	
	Exchange rate	Single policy (euro area)	Co-ordination in the Council	Council ECB Eurogroup Commission	
	Competition policy	Single policy	Implementation by the Commission	Member States Commission Council	
CLOSE CO-ORDINATION	Budgetary policy (balances)	Treaty rules Commonly agreed rules and objectives Information exchange Peer review	Co-ordination in the Council Joint fora	Member States Commission Council Eurogroup	Excessive Deficit Procedure Stability and Growth Pact Broad Economic Policy Guidelines
	Structural policies (Internal Market)	Rules Joint decisions Council directives Peer review	Co-ordination in the Council	Member States Council Commission	
WEAK CO-ORDINATION	Policy-mix	Dialogue Information exchange	Joint fora	ECB Commission Council Eurogroup Social partners	
	Budgetary policy (quality of public finances)	Commonly agreed objectives	Co-ordination in the Council	Member States Commission Council Eurogroup	Broad Economic Policy Guidelines Stability and Growth Pact
	Wage developments	Dialogue Information exchange	Joint fora	Social partners Commission Council ECB	Macroeconomic Dialogue (Cologne process) Broad Economic Policy Guidelines
	Labour market policies (structural reforms)	Information exchange Discussion of best practices Guidelines Peer review	Co-ordination in the Council	Member States Commission Council Social partners	Employment Guidelines (Luxembourg process) Broad Economic Policy Guidelines
	Product and capital market policies (structural reforms)	Information exchange Discussion of best practices Guidelines Peer review	Co-ordination in the Council	Member States Commission Council	Reports on economic reform –product and capital markets– (Cardiff process) Broad Economic Policy Guidelines
	External representation and communication	Agreement on a common understanding (communication only)	Joint fora	ECB Eurogroup Commission	

Fuente: *Coordination of economic policies in the EU: a presentation of key features of the main procedures. 2002 Euro Papers n° 45 Directorate General of Economic and Financial Affairs.*

EL EURO: EXITOS, INEFICIENCIAS Y AMENAZAS

I. ¿CRISIS DE EUROPA, CRISIS DEL EURO... O CRISIS NACIONALES?

La palabra crisis se ha convertido, sin duda, en la protagonista de nuestras vidas en los últimos años. Se habla de crisis financiera, de crisis nacionales, de crisis de la idea de Europa, de crisis global...y también de crisis del euro, lo que, de ser cierto, implicaría que la moneda única europea se encuentra en una situación especialmente difícil. Sin embargo, si se analizan con objetividad los datos del conjunto de la zona euro, es difícil concluir que nos encontramos ante una crisis grave. Es cierto que las tasas de crecimiento no son altas; pero, con la excepción de algunos países, no resultan especialmente preocupantes. El mercado único europeo ha sido un éxito indudable. Los datos del sector exterior de la zona euro son buenos. Y el euro, aunque se ha venido depreciando en los últimos meses frente al dólar norteamericano y otras divisas como el yen o el franco suizo, está todavía ligeramente apreciado con respecto a la paridad que se fijó frente al dólar en el momento de su lanzamiento hace doce años. El resultado de este análisis es, sin embargo, muy diferente, si se centra en la situación de determinados países de la zona euro. Grecia, Portugal, España o Italia sí se encuentran en una situación preocupante; y las propias estructuras de la unión monetaria hacen que estas crisis nacionales estén creando serios problemas a otros países, cuya situación económica es, considerados de forma individual, bastante sólida.

La consecuencia de todo esto es que, incluso entre los más fervientes europeístas empieza a extenderse un cierto escepticismo con respecto al futuro de la moneda única. Y bastantes economistas pensamos que el euro ha sido un error, que ha hecho mucho daño, no sólo a la economía europea en el corto plazo, sino también al objetivo mismo de la integración económica del continente.

Para analizar la importancia de un determinado factor en el crecimiento económico de un país los historiadores plantean con frecuencia la siguiente cuestión: sabemos cómo están hoy las cosas; pero ¿qué habría ocurrido si una determinada circunstancia hubiera sido diferente? En nuestro caso: ¿Cómo habría sido la evolución de la economía española – o la de las economías de otros países de la zona – si el euro nunca hubiera existido? Este ejercicio intelectual de historia conjetural es tan arriesgado como interesante. Es razonable pensar, por una parte, que, si España hubiera seguido con la peseta como unidad monetaria, el crecimiento de nuestro país habría sido, en el período 2000-2007, más reducido que el que en realidad tuvimos. Pero poca duda cabe, por otra, de que, sin el euro, habría sido imposible una burbuja inmobiliaria de las dimensiones que alcanzó ésta en España durante algunos años y no se habría producido el elevadísimo endeudamiento externo que hoy tenemos. La razón es bastante clara: lo más probable es que, vistos los antecedentes y la forma de gestionar la economía de los gobiernos de Rodríguez Zapatero, la peseta se habría devaluado frente al marco alemán y otras divisas, los tipos de interés en España hubieran sido significativamente más altos y la especulación en el sector inmobiliario habría sido mucho menor. En otras palabras, la economía española habría continuado por su senda habitual, consistente en generar periodos de crecimiento que los propios mercados financieros terminaban ahogando. Por otra parte, los desequilibrios del sector exterior provocaban devaluaciones de la moneda nacional que, por un lado, nos empobrecían pero, por otro, hacían caer nuestros precios y salarios internos en relación con los precios internacionales; lo que, a su vez, permitía equilibrar el sector exterior y sentar las bases de un nuevo período de crecimiento.

No es ésta la mejor forma de hacer política económica, ciertamente. Estoy convencido de que para cualquier país es preferible tener una moneda estable y un mecanismo de precios y salarios lo suficientemente flexible como para garantizar la competitividad del sector productivo. Pero pienso también que la peor de las soluciones posibles es tener, al mismo tiempo, una moneda sólida, sin posibilidad de devaluar, unos mercados poco flexibles y un Estado que gasta por encima de sus posibilidades. Y ésta última es la situación en la que se encuentran Grecia, Portugal, Italia y, desde luego, España.

II. UNA CRISIS EN EL MARCO DE UNA UNIÓN MONETARIA O LO QUE VA DEL DESENCUENTRO MITTERRAND-SCHMIDT AL DESENCUENTRO HOLLAND-MERKEL

Aunque haya pasado mucho tiempo, no es ocioso recordar hoy cómo se diseñó la Unión Monetaria Europea, que marca, para bien o para mal, las restricciones en las que se mueve la política económica de los países de la zona euro. Para ello hay que retroceder a la crisis del sistema monetario internacional, en los años 70, con la devaluación del dólar y el abandono del sistema de tipos de cambio fijos, para pasar a un sistema de tipos de cambio flotantes, aún vigente. No muchos años después de la crisis, los europeos se plantearon volver, de alguna manera, a un sistema de tipos de cambio fijos; pero en este caso, referidos a sus propias monedas. La idea era crear un sistema de estabilidad cambiaria interna, aunque en su conjunto las monedas europeas estuvieran flotando con respecto a las monedas externas, el dólar, el yen o el franco suizo. Era la llamada “serpiente monetaria”, de acuerdo con la cual las monedas fluctuaban frente al exterior, pero estaban ligadas entre sí. Y esta fue la base del primer sistema monetario europeo, el que se lanzó en el año 1979; y sería también la base de la actual unión monetaria. Pero antes de llegar a ésta, hubo que pasar por diversas etapas. La primera mitad de los años ochenta fue un desastre sin paliativos. En 1981 ganó las elecciones en Francia, François Mitterrand, e intentó aplicar una política socialdemócrata, con una fuerte expansión del gasto público, apoyada en una política monetaria laxa. Mientras, en Alemania, aunque su gobierno fuera socialdemócrata también, se aplicaba una política monetaria ortodoxa. ¿Qué ocurre cuando un país aplica una política monetaria ortodoxa y otro país sigue una política monetaria muy expansiva para financiar su gasto? La respuesta es clara: el tipo de cambio no puede ser fijo. O se aplican políticas monetarias similares, o los ahorradores y las empresas tenderán a desprenderse de la moneda del país que esté emitiendo mucho –Francia en este caso– y comprarán la moneda del país ortodoxo, es decir, Alemania. El resultado fue que en dos años, hubo tres devaluaciones del franco y una huida de capitales hacia Alemania. Se había intentado crear un sistema de cambios fijos en un mundo de cambios flotantes y en sólo tres años el modelo se había venido abajo.

Sin embargo, este panorama bastante desolador cambió en la segunda mitad de la década de 1980. Y cambió porque, en general en todo el mundo había una mayor preocupación por la estabilidad de los precios y la lucha contra la inflación. Si la primera mitad de los años ochenta se caracterizó en Europa por fuertes desequilibrios en los mercados de divisas, en la segunda mitad prevaleció, por el contrario, la estabilidad; y esto es lo que explica, entre otras cosas, los aspectos monetarios del Tratado de Maastricht y el lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria que tenemos hoy. El instrumento fue el denominado informe Delors, en el que se diseñó un modelo de integración monetaria basado en tipos de cambio fijos entre las monedas europeas, con unas bandas de fluctuaciones cada vez más estrechas, que llevarían a la unificación.

Una vez firmado el Tratado de Maastricht, ocurrió algo parecido a lo que había pasado la década anterior. Diez años después de la crisis del franco y el marco, se produjo una nueva crisis monetaria en Europa, en 1992 y 1993. Un sistema que se había diseñado para lograr la unión monetaria con tipos de cambio fijos pasó a convertirse en un modelo en crisis desde el momento en que varios de los países se encontraron en serias dificultades para mantener su tipo de cambio. De hecho en la crisis de 1992 Inglaterra salió del sistema monetario europeo, al que nunca ha regresado y al que, desde luego, no se planteará incorporarse en mucho tiempo. Italia quedó fuera del sistema monetario europeo, pero volvió unos años después. España permaneció en el sistema monetario, pero tuvo que devaluar varias veces frente al marco alemán, y probablemente ésta es una de las razones por las que acabamos entrando en la Unión

Monetaria Europea con una moneda ligeramente devaluada, lo que, pasado un tiempo, tuvo efectos positivos al hacer la economía española relativamente más competitiva. Después de esta crisis, se reformó de nuevo el sistema. Finalmente, tras establecerse tipos de cambio irrevocablemente fijos entre las monedas europeas, el 1 de enero de 2002 fue el primer día de circulación de la moneda única europea, el euro.

Para intentar garantizar la estabilidad de la nueva unión monetaria, se plantearon, desde el primer momento, una serie de restricciones a las políticas económicas de los Estados miembros, recogiendo unas condiciones que se habían establecido en Maastricht para que los países que formaran parte de la unión monetaria entraran con una economía sólida. En el tratado que creó la unión monetaria se trataba de fijar condiciones de tasas de inflación, de estabilidad de tipos de cambio, de tipos de interés, de deuda pública y de limitaciones al déficit presupuestario. Una vez alcanzada la última fase de la unión, los objetivos monetarios carecían de sentido. No así, sin embargo, las restricciones a la política fiscal; por lo que éstas se incorporaron a un nuevo acuerdo, el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que debería garantizar la solvencia de las finanzas públicas de los países miembros y que hoy, además de no ser cumplido por varios Estados, es objeto de críticas por parte de quienes defienden una política de expansión del gasto sin restricciones.

Las recientes elecciones francesas, que han permitido el acceso de Hollande al poder y han renovado las cámaras dando la mayoría al partido socialista pueden dar pie a nuevas tensiones entre Francia y Alemania. Es cierto que, en este momento, la posición de Alemania es mucha más sólida que la de Francia, por lo que el nuevo gobierno francés va a tener una capacidad de influencia limitada en lo que a la política económica de Europa hace referencia. Pero Hollande ha hecho muchas promesas electorales, que le van a obligar –aunque sea solo parcialmente– a adoptar una estrategia diferente de la austeridad defendida por los alemanes.

Y el nuevo presidente no va a poder ajustar su economía devaluando el franco, como lo hizo Mitterrand hace treinta años, por lo que se verá obligado a practicar también algún tipo de devaluación interna, que iría directamente en contra de muchas de sus promesas electorales. Es posible que, en el momento actual, los principales problemas para el euro estén en España y en Italia. Pero, en el medio plazo, Francia puede ser un país clave. El problema, en el largo plazo, no es tanto si algún país se va a ver forzado abandonar el euro por sus dificultades económicas, como el hecho de que – a pesar de los elevados costes que tendría esta decisión– sea Alemania el país que decida volver a tener su propia moneda y abandonar una aventura que, hasta le fecha, le ha creado muchos más problemas de los que, hace doce años, los alemanes pudieron suponer que surgirían.

III. LA POLÍTICA ECONOMICA EUROPEA: UNA VISIÓN INSTITUCIONAL

Uno de los rasgos que caracterizan, desde hace mucho tiempo, a la economía europea –y, en especial a la economía de algunos países de la Europa continental– es su alejamiento de los principios básicos que constituyen el fundamento de la economía de mercado. Y poca duda cabe de que en Europa están muy extendidas las opiniones críticas de la economía liberal que resaltan la importancia de las decisiones colectivas y consideran que sólo desde el poder público se pueden ofrecer soluciones a los problemas que plantea una crisis como la que hoy vivimos. Un especialista en historia económica, David Todd, publicó, hace cuatro años, un libro muy interesante sobre lo que él denomina la “identidad económica” de Francia (*L'identité économique de la France*, Paris: 2008). Aunque el estudio se centra en el siglo XIX, muchas de sus conclusiones tienen una sorprendente actualidad. De especial interés es la idea, que ha dominado la mayor parte de la historia de la política económica en Francia, de acuerdo con la cual una sociedad bien organizada no puede someterse a la incertidumbre de los mercados internacionales. Y por sociedad bien organizada se entiende aquella que está compuesta no por personas individuales que actúan en la búsqueda de sus propios intereses, sino por grupos interdependientes, cuyas relaciones deben ser coordinadas por el poder político. En el Antiguo Régimen esta función era desempeñada por el monarca absoluto; pero el paso del tiempo y la democracia no habrían introducido cambios sustanciales en esta visión de la sociedad, ya que lo único que habrían hecho sería atribuir tal responsabilidad a gobiernos elegidos por los



ciudadanos. En todo caso, en este modelo no es fácil encajar ni un gobierno que se limite a diseñar unas reglas del juego que partan de la neutralidad del sector público ni la apertura de la economía al exterior, ya que, en ambos casos se estaría dejando fuera del control político lo fundamental de la actividad económica. No se trata de que el resultado final sea necesariamente una economía planificada o aislada del exterior. Pero no cabe duda de que esta actitud contribuye a que se vean con mucha desconfianza unas actividades de producción, comercio y consumo que no pueden explicarse desde una interpretación de la sociedad que tiene como protagonistas no las personas, sino el grupo, la nación o la democracia.

Si se aplican estas ideas a una estructura política como la Unión Europea, hay que atribuir la función de coordinación a las instituciones comunitarias, que deberían tener poder para obligar a cada uno de los grupos que integran la Unión a adaptarse a los intereses generales de la colectividad, pese a lo difícil que pueda resultar la definición de éstos. Si se parte de la idea de que la integración económica exige que todos y cada uno de los países miembros apliquen políticas macroeconómicas coordinadas, el modelo actual plantea, sin duda, muchos problemas. Y ni siquiera actitudes que siempre se han considerado encomiables, como las de un sector público que no gaste más que lo ingresa, son aceptadas si ponen en cuestión políticas más laxas y acomodaticias que algunos gobiernos consideran necesarias para salir del estancamiento o la recesión.

IV. AUSTERIDAD FRENTE A GASTO EN EL MARCO DE UNA UNIÓN MONETARIA

Reconocida la gravedad de la crisis, las dificultades que ha creado la unión monetaria y los perniciosos efectos que para algunos de los países miembros podría suponer el abandono del proyecto del euro, la cuestión más relevante en el momento actual es el diseño de la política económica adecuada para su mantenimiento. El debate sobre este tema ha superado ampliamente el mundo de los economistas y los políticos y está en la calle; y la opinión pública de algunos países, orientada en buena medida por políticos o medios de comunicación, que, curiosamente, intentan hacer compatible el europeísmo con un nacionalismo bastante trasnochado, ha encontrado el malo de la historia: el gobierno alemán.

A mucha gente en Europa, empezando, desde luego, por bastantes políticos que han dejado claro que no les guste nada que los alemanes digan claramente que las normas están para cumplirlas y que, cuando tomaron la decisión de renunciar al marco y pasar a integrarse en la zona euro, lo hicieron con unas determinadas condiciones, establecidas con el objetivo de garantizar la estabilidad de la nueva moneda; y que no están dispuestos, por tanto, a que los principios del acuerdo se modifiquen para solucionar los problemas de quienes no han cumplido aquello a lo que se comprometieron en su día.

Desde hace bastante tiempo se viene criticando a Alemania, también, por el hecho de tener un superávit sustancial en su balanza comercial frente a otros países europeos. Tal como están las cosas resulta inevitable que este razonamiento implique una comparación de Alemania con China; y no tanto para destacar el importante papel que desempeñan en la economía mundial, como para acusar a los alemanes de ser unos europeos egoístas e insolidarios que sólo miran por sus propios intereses. A los chinos se les ha atacado, durante mucho tiempo, por negarse a revaluar su moneda, medida que sería equivalente a poner un freno a sus propias exportaciones y a incrementar sus importaciones. Como a los alemanes no se les puede pedir que revalúen, ya que no tienen moneda propia, se les exige, al menos en Europa, que consuman e importen más. En pocas palabras los alemanes parecen haberse convertido en las abejas laboriosas de Mandeville, cuya austeridad y espíritu de trabajo están llevando a la pobreza a todo el mundo. En el fondo, nos encontramos, una vez más, con un debate muy antiguo en la historia del pensamiento económico, que no parece que hay encontrado una solución generalmente aceptada tras dos siglos y medio de controversia.

En este marco, se utiliza el argumento de que los Estados Unidos están haciendo las cosas mejor que los europeos; y se concluye que no tiene sentido desaprovechar la capacidad que tiene el sector público para relanzar la economía mediante políticas expansivas basadas en un mayor gasto público que podría financiarse mediante la emisión de deuda. Pero, a la hora de

comparar la política económica de los Estados Unidos con la de algunos países europeos, conviene tener en cuenta ciertas diferencias importantes que los keynesianos norteamericanos actuales parecen no tomar en consideración. Cuando Krugman, por ejemplo, defiende que países como España no deberían reducir tan rápidamente su déficit presupuestario, aunque esto suponga un mayor endeudamiento, parecen estar pensando más en su propio país que en algunas naciones europeas. La deuda pública norteamericana alcanzó en mayo el 102% del PIB nacional; es decir, treinta puntos más que la española, que supone más o menos el 72% de nuestro PIB. ¿Por qué frenar entonces el endeudamiento en nuestro país, si existe un margen tan amplio para aumentarlo? No es difícil responder a esta cuestión. Los Estados Unidos se están financiando a una tasa de interés inferior al 2% para el bono a diez años; y la política de la Reserva Federal de mantener los tipos casi en cero no ha debilitado al dólar. Inversores de todo el mundo siguen demandando títulos de deuda norteamericana y manteniendo sus reservas en dólares. Pero, ¿quién compraría, por ejemplo, deuda española – y a qué precio– si el déficit público no se redujera en nuestro país? Una solución sería, desde luego, que los bonos españoles encontraran algún generoso avalista... como las instituciones europeas. Pero esta es otra historia que, hoy por hoy, no deberíamos tomar demasiado en serio.

V. LAS CONDICIONES QUE REQUIERE EL BUEN FUNCIONAMIENTO DE UNA UNIÓN MONETARIA

Entre las ideas más repetidas y que, para muchos, parecen haberse convertido en dogma está la afirmación de que sólo se podrá salir adelante con la “profundización” de la unión; lo que, con un expresión que siempre me ha parecido bastante curiosa, se denomina “más Europa”. Aunque el término resulte bastante vago y pueda entenderse de muchas maneras, la interpretación más habitual es la que sostiene que el euro no es viable si en la zona de la moneda única no se produce la unión bancaria y se consigue un grado significativamente mayor de integración fiscal. Con el primer punto se hace referencia al hecho de que, en el modelo diseñado en Maastricht, el Banco Central Europeo asumía las competencias referidas a la política monetaria, pero dejaba en manos de los bancos centrales nacionales –o de los organismos que en cada país pudieran crearse– la supervisión bancaria. La mayor integración fiscal vendría, por su parte, a responder al fracaso del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y consistiría en dar mayor poder control de las cuentas públicas nacionales de los países miembros a las instituciones de la Unión Europea, a partir de la constatación del hecho de que algunos gobiernos han mostrado no ser dignos de la menor confianza en la gestión de su propia política fiscal.

Sin embargo, la idea de que una unión monetaria necesita de forma ineludible una supervisión bancaria unificada y una política fiscal integrada es equivocada. Y la historia monetaria de los dos últimos siglos lo demuestra. Se ha dicho muchas veces que, especialmente para países como el nuestro, la pertenencia al euro tiene efectos similares a los que habría tenido el restablecimiento del patrón oro. Por una parte, porque retira de las autoridades nacionales el control de la política monetaria. Y, por otra, porque, al no existir posibilidad de devaluar la moneda, si las tasas de inflación se mantienen reducidas, hay que realizar los ajustes que precise cada país mediante la adaptación de los precios y salarios monetarios a la productividad de sus economías. Aunque existan algunas diferencias importantes entre el patrón oro y el sistema del euro, estos dos argumentos son válidos. Y algunos países –entre ellos España– están empezando a experimentar ahora sus verdaderos efectos. Pero en los casi cien años que duró el patrón oro clásico no existió ni unión bancaria ni integración fiscal. Y ningún economista se planteó, por cierto, que tales cosas fueran necesarias.

La estabilidad de un sistema de moneda única –como de hecho fue el patrón oro– se fundamentó en dos condiciones diferentes, a las que habría que prestar hoy mayor atención. La primera, unos Estado con “santo temor al déficit”, que no consideraban, en ningún caso, que una recesión exigiera incrementar el gasto público e incurrir en déficit presupuestarios. La segunda, un mercado de bienes y un mercado de trabajo con un grado elevado de flexibilidad, que permitían que tanto los precios como los salarios monetarios pudieran ajustarse a la baja si la situación así lo requería.



Cuando se impusieron en Maastricht –y posteriormente en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento– las condiciones de estabilidad fiscal, lo que se intentó fue forzar a los países miembros –mediante acuerdos internacionales– a hacer algo que los gobiernos de la época del patrón oro tenían perfectamente asumido como una condición básica de la política económica de todo Estado solvente. Y las propuestas actuales de austeridad y las nuevas formas de control europeo a las finanzas de los países miembros no buscan otra cosa.

En este sentido la política que se defiende desde Alemania tiene perfecta lógica. Pero no puede olvidarse que plantea también algunos problemas. El primero es que no presta suficiente atención a la flexibilidad de los mercados de bienes de servicios y, en especial, del mercado de trabajo, cuya rigidez está haciendo mucho más lento y penoso el ajuste en algunos países. Y hay que recordar que la propia Unión Europea lleva muchos años estimulando reformas legislativas poco favorables a la desregulación de las economías de los Estados que la forman. El segundo es que en las propuestas alemanas está presente, desde hace muchos años, la idea de que conviene armonizar en mayor grado la tributación y oponerse, por ejemplo, a las políticas de aquellos países que han reducido de forma significativa sus impuestos sobre sociedades como estrategia para atraer inversiones y fomentar la actividad económica. No parece que este tipo de acuerdos dirigidos a limitar la competencia institucional en el seno de la Unión Europea sean, en ningún caso, una buena idea. Pero menos aceptable aún sería que se trataran de introducir como parte de un proceso cuyo objetivo sería crear un instrumento para el saneamiento de las finanzas nacionales de los países miembros.

VI. A MANERA DE CONCLUSION: COSTES Y BENEFICIOS DEL ABANDONO DEL EURO

Los problemas por los que estamos pasando son, sin duda, muchos y graves. Y no son ya pocas las voces que plantean la salida del euro como posible estrategia para que las economías de algunos de los países del sur de Europa recuperen su capacidad para competir en los mercados internacionales, recuperar el crecimiento económico y crear empleo. Pero, antes de adoptar una decisión de esta naturaleza, hay que analizar con detenimiento los costes y los beneficios de volver a las monedas nacionales.

Creo que todos los economistas somos conscientes de que la moneda única hace más difícil que algunos países – el caso de Grecia es el más claro, pero no el único – salgan de la recesión y solucionen sus desequilibrios más relevantes. Pero sabemos también que los costes de salida del euro son tan grandes que, a no ser que la situación sea realmente desesperada, es preferible seguir con la moneda única. Si se rompiera el sistema del euro, la nueva dracma, el nuevo escudo o la nueva peseta no serían las mismas monedas que eran antes del año 2000. Salir de la zona euro sería reconocer un fracaso, que crearía, en todo el mundo, unas expectativas muy negativas con respecto al país que devaluara.

Me temo, sin embargo, que el punto de no retorno se ha superado ya en algún caso. Y será muy difícil que un país como Grecia pueda reestructurar su economía y salir de la recesión sin una devaluación sustancial. Es decir, sin crear una nueva moneda muy depreciada con respecto a la paridad con la que la dracma se integró en su día en el euro. La única alternativa a esta estrategia sería para Grecia aceptar una devaluación interna. Es decir, un proceso de deflación, acompañado de una reducción sustancial de salarios. Pero esto implicaría un ajuste aún más duro para su economía. Los griegos tendrán que hacer muchos sacrificios tanto si se quedan en la zona euro como si salen de ella. Pero hay razones para pensar que el coste para el hombre de la calle será mayor en el primero de estos supuestos.

España se encuentra, sin duda, en una situación bastante mejor que Grecia. Y creo que todavía, en nuestro país, los costes de salida del euro serían sustancialmente mayores que los que el ajuste interno requiere. Pero este ajuste hay que hacerlo. Y, como era de esperar, no está siendo bien recibido por una parte significativa de la población. ¿Habría sido menos penoso para el ciudadano medio un ajuste que hubiera incluido una devaluación de la moneda, es decir, fuera del euro? Si las circunstancias no fueran las que son, la respuesta sería afirmativa. Pero ya no es posible volver atrás. Nos guste o no, estamos encadenados a la moneda única. Y, por la cuenta que nos trae, no deberíamos romper esa cadena.

¿CUÁLES SON LAS SALIDAS (REALES) A LA CRISIS?

En medio de un clima de desasosiego en el que pretendemos conocer qué está pasando y por qué cuesta tanto salir de la crisis, parecen oportunas algunas reflexiones respecto a posibles salidas "reales". Como para cualquier otro problema, la solución al mismo comienza por una adecuada comprensión de los hechos –un aspecto en el cual, aun existiendo divergencias, se ha avanzado de forma significativa– pero también por una asunción de los sacrificios que supone abandonar, progresivamente, esta situación. Sacrificios que deben afectar a todos los estamentos sociales para que su efectividad sea la adecuada y su aceptación por la ciudadanía sea menos costosa.

Un buen punto de partida podría ser entender qué es eso de "los mercados" que se repite hasta la saciedad y que no conseguimos concretar. Lejos de acepciones técnicas, los mercados constituyen la vía fundamental de financiación de los hogares, las empresas y los países y, por lo tanto, deberían ser considerados como algo positivo. Lo que ocurre es que en un momento de la crisis como el actual los mercados se han cerrado para España y sus empresas y, además, todos los sacrificios que parecen hacerse en materia fiscal, laboral o bancaria, entre otros parece que responden al dictado de esos "mercados". Pero el origen y el final de la crisis para España está ahí, en los mercados. Los hogares y empresas españoles se endeudaron en más de 800.000 millones de euros entre 2002 y 2008 y, desde entonces, este apalancamiento acumulado apenas se ha reducido un 12%. Cuando la economía crecía, esa percepción negativa de los mercados no era tan generalizada como ahora, en la que esos mercados no son más que los acreedores que pretenden recobrar su deuda (en gran medida países, bancos y empresas extranjeras) y los inversores internacionales que observan esta capacidad de pago como la herramienta de diagnóstico fundamental de la solvencia de España.

En este punto, surge un problema añadido cuando los inversores perciben que si el sector privado no es capaz de responder a sus deudas –instrumentadas principalmente en créditos bancarios– será el sector público el que haya de responder por ellas y, por lo tanto, supondrá un aumento de la deuda y el déficit y afectará a la solvencia de España. Por lo tanto, las dos caras de lo que suponen "los mercados" en España vienen bien expresadas por los gráficos 1 y 2. En el Gráfico 1 se observa el tipo de interés del bono español en sus diferentes plazos a 20 de julio de 2012 y se observa cómo los tipos del bono a 10 años se mueven en el entorno del 6-7%, un nivel que no expresa otra cosa que desconfianza sobre esa capacidad de pago del país.

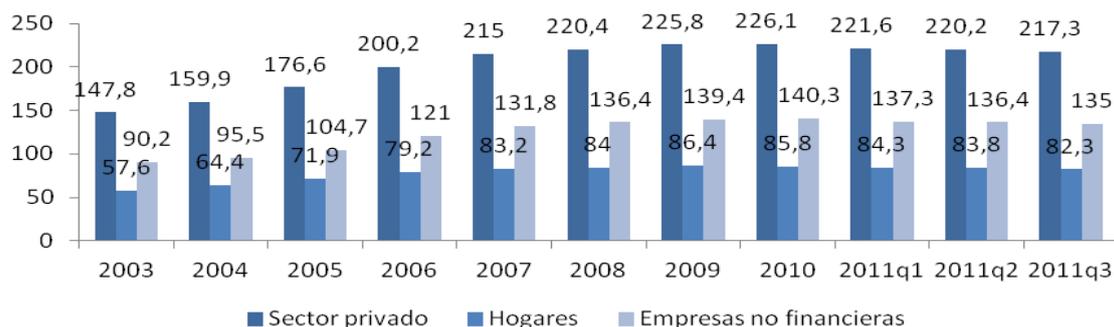
Gráfico 1
Rentabilidades del bono español para sus distintos plazos



Fuente: Bloomberg.

En el gráfico 2 se observa la vertiente privada de esa desconfianza de los mercados, con una deuda de empresas y hogares en el entorno del 217% del PIB a finales de 2011.

Gráfico 2
Deuda de hogares y empresas materializada en préstamos y en valores distintos de acciones (% PIB)



Fuente: Banco de España y elaboración propia

En su conjunto, y de forma simplista aunque ilustrativa, la economía española creció antes de la crisis impulsada por la financiación externa pero la dependencia ha sido excesiva y tan sólo un modelo que genere más recursos a partir de más competitividad puede revertir estas tendencias.

2. EL TIEMPO PARA SALIR DE LA CRISIS: EXPERIENCIA HISTÓRICA Y SITUACIÓN ACTUAL

En el terreno de la comprensión y de la asunción de la situación, lo primero que es preciso reconocer es que lo que vivimos es una crisis bancaria que necesita de los mecanismos habituales de resolución y no tanto de una sucesión de reformas bancarias.

En la crisis en España se evidencian componentes cíclicos de otras crisis que sugieren que el ajuste en los precios inmobiliarios puede aún durar tres o cuatro años, el de la actividad otros dos o tres años y el del desempleo entre diez y quince años.

El primer paso para corregir estos desequilibrios es la resolución del problema bancario. Pero es un camino a medias con la UE. El rescate instrumentado recientemente para el sector

bancario español desde la UE es un ejemplo del conjunto de sacrificios y cambios que supone la resolución bancaria. Sin embargo, y como muestra el Diagrama 1, España tiene sus propias debilidades –ahora más evidentes–, los sectores bancarios europeos tendrán que avanzar también en áreas que se muestran muy débiles y, en particular en materia de reestructuración.

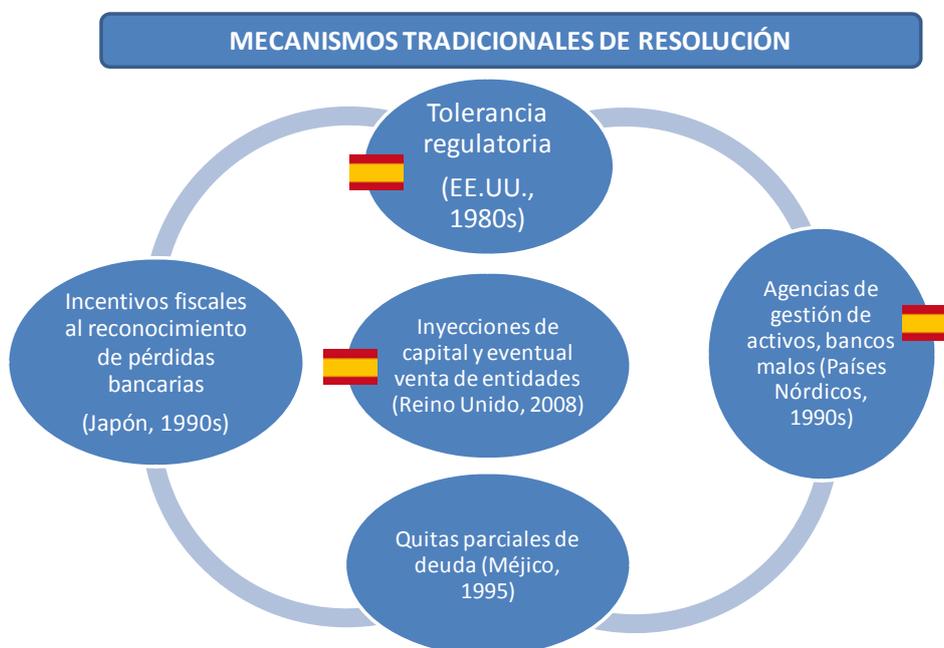
Diagrama 1. Resolución bancaria en España y Europa



Fuente: elaboración propia

En el Diagrama 2 se muestran algunos mecanismos tradicionales de resolución habitualmente empleados en otras crisis bancarias, con diferentes grados de efectividad. Asimismo, se muestran las alternativas que hasta este momento se han puesto (con diferente intensidad) en funcionamiento en España.

Diagrama 2.



Fuente: elaboración propia

En este punto, se puede establecer que hasta que se ha instrumentado el rescate europeo a la banca española, la resolución de la crisis bancaria en España ha adolecido de cinco problemas:

- Las lecciones de la historia económica han influenciado la reforma en España pero les ha faltado empuje, han sido a medias o lo que en la terminología anglosajona se conoce como *half-hearted*.
- El reconocimiento tardío de problemas de solvencia, su inconsistencia temporal y la existencia de un número demasiado elevado de restricciones políticas y legales.
- La necesidad de un backstop o mecanismo de garantía de pérdidas potenciales y la ausencia de una verdadera unión bancaria europea. Con el rescate europeo el mecanismo ha llegado pero el resto de Europa no parece empujar en la dirección necesaria para despejar todos los riesgos.
- Los efectos colaterales de la provisión "oficial" de liquidez. El Banco Central Europeo ha actuado como proveedor de liquidez en momentos muy críticos pero esta actuación sólo ha proporcionado y puede proporcionar un alivio temporal. Sin otras acciones institucionales orientadas hacia una unión bancaria y fiscal no habrá una salida definitiva.
- La dificultad de reactivar el crédito en medio de un proceso de desapalancamiento del sector privado. Esta es la principal paradoja a la que se enfrenta España, un elevado endeudamiento que hay que reducir y una necesidad fundamental de financiación para reorientar la inversión y el crecimiento económico.

3. LOS PROBLEMAS PARA SALIR DE LA CRISIS

Como suma de las reflexiones anteriores, el Diagrama 3 muestra la problemática de la resolución de la crisis en España, una mezcla de elementos de debilidad institucional y falta de reputación, así como de avances lentos y parciales tanto en la propia dimensión española como en la esfera europea.

Diagrama 3. Problemas fundamentales para la salida de la crisis en España



Fuente: elaboración propia.

En este punto, la ayuda del Eurogrupo con más de 100.000 millones ha sido un primer paso hacia un nuevo escenario, aunque ha acarreado una importante condicionalidad financiera y fiscal, como muestra el Diagrama 4.

Diagrama 4. Ayuda europea a la banca y condicionalidad

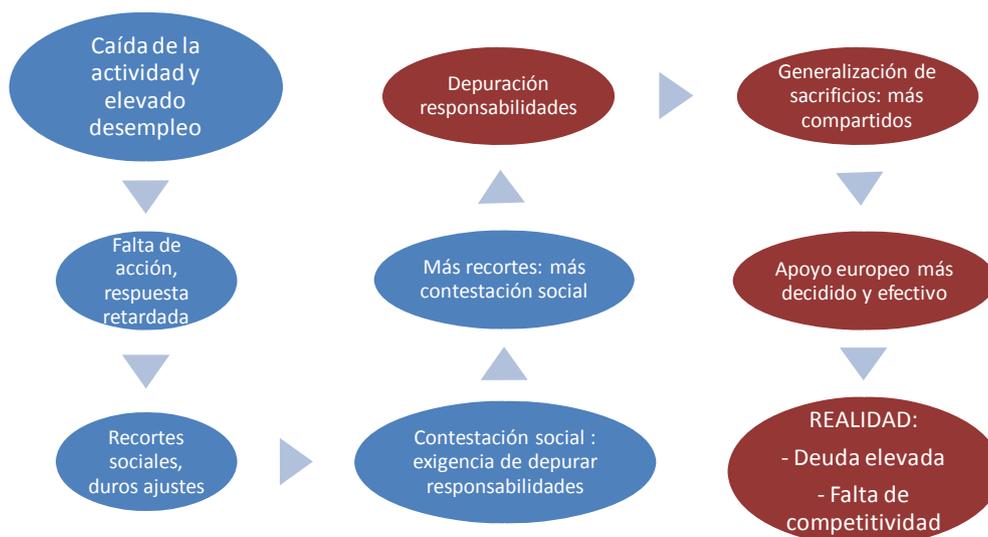


Fuente: elaboración propia

4. LAS SALIDAS: ESCENARIOS

Hay que dar respuesta a la percepción social para enfrentar a la ciudadanía con la realidad. En este punto, antes que recomendaciones concretas, es preciso establecer algunos ingredientes generales para superar la crisis dentro de lo que al principio de esta intervención denominábamos la asunción de los sacrificios por parte de la ciudadanía, lo que podríamos denominar enfrentar a todos los estamentos sociales con la realidad. Para ello, son necesarios elementos como (véase también Diagrama 5):

- Sacrificios generalizados en todos los estamentos y no parciales sobre determinados colectivos de ciudadanos.
- Dar respuesta a las demandas de responsabilidad de la sociedad, entre otras para explicar cómo hemos llegado a esta situación.
- Enfrentar a la sociedad con la realidad una vez satisfechas las demandas de responsabilidad. En particular, mostrar cómo aunque se depuren responsabilidades, hay por delante retos muy importantes porque los desequilibrios persisten.
- Reivindicar otro papel en Europa y de España en Europa. En este sentido, los sacrificios dentro del país son necesarios pero el país se encuentra en una unión monetaria que ha de hacerse necesariamente fiscal y bancaria.
- Construir un nuevo sistema de incentivos desde una situación de crisis a una situación de competitividad y bienestar social compatibles. Los incentivos son la mejor respuesta para cambiar el modelo productivo.

Diagrama 5. Un escenario hipotético de enfrentamiento con la realidad

Fuente: elaboración propia

Con la situación actual que vive España, no existe ninguna receta milagrosa. Los escenarios posibles dadas las circunstancias parecen los siguientes:

- Crisis prolongada, gran recesión (sin la riqueza de otros casos similares como Japón).
- Crisis prolongada sin mejoras de reputación, empobrecimiento progresivo: bucle deuda-recesión, estancamiento unión bancaria y fiscal.
- Crisis duradera pero con cambio progresivo de modelo hacia el largo plazo y avances en la unión bancaria fiscal:

Por todo ello, las principales recetas que se encuentran disponibles para optar por la salida menos dura posible son:

- Apostar desde Europa por mejoras de reputación con un cortafuegos real para la deuda soberana.
- Plantear una reducción de deuda compatible con políticas de crecimiento basadas en los incentivos. Esto incluye un cambio de estructuras e incentivos tanto públicos como privados.
- Una reforma general y racionalización de las administraciones públicas.
- Un cambio en el sistema educativo. Es una reforma estructural fundamental que hay que emprender porque los defectos en materia educativa son un lastre de décadas.
- La consolidación de la reforma del mercado de trabajo.
- Un nuevo sistema bancario con viejas virtudes pero con nuevas funcionalidades fruto de una fuerte reestructuración y un saneamiento y recapitalización suficientes.

EL FUTURO DEL ESTADO SOCIAL EN EUROPA

Queridos amigos:

Al final de la mañana toca un cambio de tercio. Salimos de los planteamientos estrictamente económicos para hablar de política social, y además, en vez de hacerlo desde España, la perspectiva es ahora la europea. En apretada síntesis pretendo trazar las líneas generales de la política social comunitaria con el fin de abrir un resquicio que permita entrever el porvenir más cercano.

Los años sesenta y setenta de la pasada centuria, conocidos como la edad de oro del Estado de bienestar, son también aquellos en los que la Comunidad Económica Europea despegó, un factor que sin duda contribuyó al crecimiento económico con pleno empleo de aquellos decenios. Empero, el Tratado de Roma que entró en vigor el 1 de enero de 1958, en el artículo 118, reconoce la competencia exclusiva en política social y laboral a los entonces seis Estados miembros. Exclusividad que no cuestiona, como a veces se ha pretendido, que en el Preámbulo se diga que el fin de la Comunidad “es contribuir al progreso económico y *social*, mejorando el nivel de vida de los trabajadores”, o el artículo 2, en el que se señala que el propósito de la Comunidad es “un crecimiento acelerado de los niveles de vida”. Es obvio que propiciar el desarrollo económico, objetivo de la Comunidad, conlleva, como resultado querido, mejorar el nivel de vida de la población.

En los comienzos de la Comunidad Económica Europea se prestó muy poca atención a la política social, al quedar el tema fuera de los Tratados. Con todo, abrir las fronteras a los bienes y servicios de los demás socios supuso la libre movilidad de la fuerza de trabajo, sobre todo en las zonas fronterizas y en los trabajos más cualificados. El trasiego de mano de obra entre los Estados miembros obligó a regular las relaciones laborales en el plano comunitario. Se barajaron dos fórmulas: una incluía el contrato laboral en el derecho civil, y, por tanto, había que aplicar la legislación del país de origen; la otra subrayaba la especificidad del contrato de trabajo y, por consiguiente, proponía que se aplicasen las normas del país en el que se trabajase, que es la solución que al final en marzo de 1972 propuso la Comisión.

En diciembre de 1969 en la cumbre de La Haya la política social hizo una primera aparición con la propuesta de armonizar las políticas sociales de los Estados miembros, tanto para favorecer la movilidad del trabajo, como para impedir que se produjese un *dumping* social. En la cumbre de diciembre de 1974 se llegó a más, con la aprobación de un programa comunitario de acción social para combatir la pobreza. Una evaluación de 1981 estimaba que había 36,8 millones de pobres en la Europa de los doce. Se creó un fondo de desarrollo regional y se incrementó el fondo de desarrollo social, poniendo énfasis en la educación profesional de los jóvenes con el fin de facilitar su inclusión en el mercado laboral.

Con todo, la política social, incluyendo la lucha contra la pobreza en el sentido más amplio, siguió siendo responsabilidad de los Estados; tal como se concretó en el Consejo Europeo de Niza en diciembre del 2000 la Unión únicamente se encarga de coordinar estas políticas: cada Estado miembro se compromete a poner en marcha un *Plan nacional sobre inclusión social*.

En el Consejo de Lisboa que precedió al de Niza, la Unión había adoptado el objetivo estratégico, recuerdan ustedes, de que en la década siguiente se debería alcanzar “la economía más competitiva y dinámica... con más y mejores puestos de trabajo y mayor



cohesión social”. Desde entonces la política social comunitaria gira en torno a los intentos de recuperar el pleno empleo, o por lo menos, mantener la cuota de paro más baja posible. De hecho la política social europea ha quedado restringida a proponer políticas de empleo.

Este brevísimo repaso histórico explica por qué en 1982, al celebrar los veinticinco años de su fundación, la Comunidad Europea enumerase grandes éxitos en la política económica, pero no pudiese capitalizar ninguno en política social.

En 1973 la primera ampliación con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca supuso un duro golpe al desarrollo posible de una política social comunitaria, como quedó claro en los decenios siguientes, cuando sobre todo el Reino Unido se opuso a los tímidos intentos de poner en marcha una política social comunitaria. A finales de los setenta, la Sra. Thatcher, no sólo rompió con el Estado de bienestar, sino que se enfrenta a cualquier tipo de política social comunitaria, un campo que considera exclusivo de los parlamentos nacionales.

A pesar de ello, durante la presidencia de Jacques Delors (1985-1995) se empezó a hablar de “la dimensión social del mercado único”, llegando incluso a establecerse un llamado “diálogo social” entre sindicatos y patronales, pero en el que poco se pudo avanzar, al exigirse, además de unanimidad entre las partes para llegar a acuerdos, que los parlamentos nacionales lo ratificasen.

Pese a que en junio de 1988 en la Cumbre de Hannover se proclamase oficialmente que una política social comunitaria debería ser el fundamento sobre el que se asentase “el mercado único”, o por lo menos que antes de ponerlo en marcha habría que impedir que se deteriorasen las políticas sociales de los Estados miembros. Con 16 millones de parados, el 11 por ciento de la población activa, poco cabía avanzar en política social comunitaria. Se daba por descontado que un “mercado único”, con una sola moneda, como el que se aspiraba, además de una política exterior y otra fiscal unificadas, exigía una política social comunitaria. Conseguimos un mercado único y una divisa, pero nada se ha avanzado en una política común en la exterior, la fiscal y la social, más bien al contrario, cada vez nos hallamos más alejados de estas metas, con las consecuencias conocidas para que cuajase la crisis del euro.

En el Consejo europeo de Estrasburgo del 9 de diciembre de 1989 los países miembros, con la excepción del Reino Unido, aprobaron una *Carta comunitaria de los derechos sociales básicos de los trabajadores* en la que se definen los derechos sociales de los ciudadanos comunitarios: libertad de movimiento dentro de la Unión; condiciones de trabajo aceptables con el mismo trato para todos los ciudadanos comunitarios, libertad de elegir oficio o profesión, reconocimiento de las titulaciones obtenidas en los países de origen, igual trato al hombre y a la mujer, derecho a la contratación colectiva. Este último derecho por el que el movimiento obrero luchó decenios, en España ha sido recientemente suprimido con la nueva regulación del mercado laboral.

La Carta social es una mera una declaración de derechos, que estaban ya todos vigentes en los países miembros. El sentido de la Carta no es tanto desarrollar una política social comunitaria, como impedir que se diera marcha atrás en las políticas sociales establecidas, justamente, una tendencia que ya se manifestaba en el despegue del “mercado único”. Y, pese a que se trata de una mera declaración que no prescribe sanciones para el no cumplimiento, ni cabe ampararse en ella para reivindicar personalmente los derechos expuestos, no la aceptó el Reino Unido para dejar bien claro que la Unión no debe entrometerse en temas sociales. En la Unión Europea, dentro de unos marcos económicos sobre los que la influencia de los Estados es cada vez más limitada, estos harán la política social que quieran, o más bien, la que puedan.

La ampliación a los países del Este en el 2004 ha reforzado aún más la debilidad social de la Unión al integrar a unos países que habían desmontado por completo las instituciones sociales provenientes del modelo colectivista, sin que apenas fueran sustituidas por otras. Política que se ha justificado colocando a los pueblos ante la disyuntiva de tener que elegir entre

crecimiento económico y bienestar, que sólo lo garantizaría una economía libre sin trabas sociales, y una economía intervenida por el Estado, de alguna manera planificada, que sería por principio poco eficaz y únicamente repartiría pobreza, eso sí, de manera más equitativa. No habría escape al dilema de riqueza para todos al precio de una gran desigualdad social, dispuestos además a sufrir la lacra del desempleo, o pobreza para la inmensa mayoría, repartida con una mayor equidad con empleo para todos.

En la Europa de los noventa y comienzos del siglo XXI, aunque la permanencia de los Estados parece a todos indudable, se discute, sin embargo, el futuro de la Unión entre dos posiciones: una subraya la soberanía intangible de los Estados miembros, y concibe la Unión como una mera coordinación económica de un mercado único, y una segunda que entiende la Unión como una especie de confederación en un sentido muy amplio, convencida de que la integración económica plena exige tener tras sí una organización política.

Pues bien, esta segunda posición que preveía una integración política como culminación de la económica, con la ampliación al Este se difuminó casi por completo. Son Estados que hace poco han recuperado su soberanía, y es comprensible que la defiendan a ultranza. Desconfían de cualquier solución federalista, máxime cuando sospechan que, en último término, supondría la preponderancia del eje franco-alemán.

Pero no sólo se ha eclipsado el horizonte federalista, sino, lo que es mucho más grave, como hemos comprobado con la crisis del euro, la Unión Europea carece de un eje central integrador, aunque Gran Bretaña, por un lado, y Alemania con Francia, por otro, aspiren a este papel. Por ahora cada país sin el menor disimulo va a lo suyo y permanecerán unidos solo mientras que el “mercado único” ofrezca ventajas. En el horizonte no se divisa más que un proceso permanente de ampliación de modo que un “mercado único” cada vez de mayor amplitud nos coloque en posición de competir con los nuevos gigantes económicos que han surgido en un mundo globalizado.

A todo esto se suma que muchas de las legitimaciones que la integración europea tuvo en el pasado han dejado de ser operativas. Para movilizar a los pueblos de poco sirve ya alegar que la Unión Europea ha sido un factor decisivo para impedir guerras entre los grandes Estados europeos, cuando, sea el que fuere el horizonte que se divise, la guerra entre Estados es una posibilidad remotísima en Europa con la ya nadie cuenta. Las guerras sufridas en los Balcanes, y las que podrían aún estallar localmente, son guerras civiles originadas por la desmembración de algunos Estados. Y este proceso de desintegración aún no ha acabado, piensen en Escocia, el norte de Italia, para no mirar más cerca.

Dicho entre paréntesis. Obsérvese que este proceso de desmembración, la globalización económica lo favorece, en contra de una opinión muy difundida, ya que pequeños Estados, integrados en un “mercado global”, pueden subsistir perfectamente con dimensiones que antes hubieran impedido su desarrollo económico.

Una vez que se ha desplomado la Unión Soviética, tampoco sirve de nada cantar los méritos de la Unión Europea para detener la amenaza comunista, o para afianzarnos ante Estados Unidos, cuando ante el resurgir de nuevas potencias con culturas para nosotros extrañas, nos sentimos cada vez más vinculados a Occidente. Las tensiones entre Estados Unidos y Europa, aunque sigan presentes en la oposición euro-dólar, disminuyen exponencialmente ante el renacer de Asia.

Al obligar a cada Estado miembro a ser cada vez más competitivo, la Unión Europea restringe al máximo el Estado social, a la vez que la falta de democracia en las instituciones comunitarias (al no existir un *demos* europeo, tampoco a corto plazo cabe una expectativa en este sentido) impide confiar en que una política social comunitaria compense un día las exigencias neoliberales que se imponen en el ámbito económico. Como además ha desaparecido cualquier horizonte de integración política más allá de la económica en estructuras capitalistas férreamente cimentadas –imposible una política económica o social en

desacuerdo con las normas comunitarias– se comprende el desapego creciente de los ciudadanos ante el proyecto europeísta.

Cierto que la Unión ha impulsado un crecimiento económico inusitado, pero, al transformar por completo a los Estados miembros, incluyéndolos en una plantilla, en la que no todos encajan por igual, ha tenido y tiene también costos ante los que muchos se empeñan en cerrar los ojos. Y es que, globalización e integración comunitaria obligan, por un lado, a replantear la política social posible, pero, por otro, favorecen la desmembración de los Estados socios. El proceso de debilitamiento de los Estados parece imparable, sin que se dividan nuevas estructuras políticas, que puedan sustituirlos.

El que la política económica dependa cada vez más de la Unión Europea, mientras que la social siga en manos de los Estados miembros, funciona a favor de una reducción del Estado social, sobre todo vista desde las expectativas que se habían levantado en los años sesenta. No sólo la Unión se ha negado, pese a los muchos escarceos, a desarrollar una política social complementaria a la integración económica, sino que ha impuesto un modelo liberal de economía de mercado, dejando a los socios comunitarios que desarrollen la política social que consideren oportuna, eso sí, dentro de los estrechos márgenes económicos previamente definidos.

El futuro cercano y previsible se caracteriza por un dominio del capitalismo en un mundo globalizado con cada vez menos cortapisas estatales y sociales. A esto se suma el hecho de la competencia exclusiva en política social de los Estados miembros de la Unión, a la vez que la integración económica supraestatal, que a la larga cuestiona el Estado de bienestar, tanto o más que lo hace la globalización, imponiendo límites muy precisos al Estado social, como ha quedado de manifiesto en estos tiempos de crisis.

La creación del euro en 1998 significó que 17 de los Estados miembros se quedasen sin la posibilidad de ejercer una política monetaria propia, un instrumento importante a la hora de llevar a cabo políticas sociales. Había que poner en marcha una política social comunitaria en las condiciones de una moneda estable, ya que los distintos Estados no podían hacer experimentos, jugando con el precio del dinero, con la cantidad disponible, ni con aumentar el déficit presupuestario para responder a las presiones sociales. Desaparece, es cierto, la posibilidad de hacer falsa política social a cuenta del déficit o del precio del dinero, que implica una fuente de inflación con la pérdida subsiguiente de puestos de trabajo.

¿Acaso los Estados comunitarios están en condiciones de mantener una política de cohesión social, por canija que sea, una vez que se han visto despojados de sus competencias económicas, cuando además, por un lado, el mercado nacional ha sido sustituido por el mundial, y, por otro, con la creación del euro se entrega sus competencias en materia de política monetaria? Si la política social no se puede desprender de la económica ¿cómo hacer entonces una política de cohesión social, que no quiere decir otra cosa que redistribuir la renta nacional con criterios sociales, sin disponer ya de la política monetaria y en futuro cercano tampoco de la política fiscal, los dos instrumentos principales que hasta ahora el Estado había empleado para cumplir con este objetivo?

La integración comunitaria ha sido el factor principal que ha limitado desde un principio el despliegue del Estado social, incluso mucho más que la globalización, a la que precedió en el recorte de las funciones económicas del Estado. Pero al mismo tiempo, al haber impulsado un enorme crecimiento económico, la Unión hizo posible que en buena parte se sostuviesen las políticas sociales dentro de los Estados. Los fenómenos sociales no son unidireccionales, y es preciso dejar constancia, tanto de los frenos que la economía comunitaria ha impuesto al Estado social, como de las posibilidades de realización que ha abierto al haber elevado sustancialmente el PIB.

Esta ambivalencia de la Unión ante el Estado social –lo limita a la vez que lo hace posible– no ha impedido el distanciamiento creciente de una buena parte de la población europea de las

instituciones comunitarias. El fracaso del Tratado Constitucional y de sus sucesivos arreglos se explica en buena parte por el carácter neoliberal que la economía comunitaria ha terminado por imponer a los Estados miembros.

Resumo, la rápida internalización de las economías (globalización) ha traído consigo, por un lado, una profunda transformación del Estado nacional, al perder competencias que hasta hace poco se consideraban fundamentales, sobre todo esto ha ocurrido en los países que se han adherido a la Unión Europea y, por otro, una gran movilidad, no sólo de capitales y mercancías, sino también de mano de obra. Las fronteras estatales han perdido gran parte de su anterior solidez y no sirven ya para impedir los grandes movimientos migratorios que nadie duda de que irán en aumento, aunque en la crisis se pretende reducir al mínimo incluso dentro de la Unión. Los cambios que impone la globalización en las instituciones y en la sociedad inciden directamente sobre la política social que continúa siendo competencia exclusiva de un Estado que se ha visto despojado de algunas de sus competencias económicas básicas, lo que hace que los modelos establecidos de política social a medio plazo sean insostenibles.

En este punto parece existir un amplio consenso: el Estado social, tal como lo conocemos, no logrará sobrevivir mucho. Seguimos sin saber en qué estadio de su evolución se encuentra la crisis actual, aunque muchos sean de la opinión de que una vez superada, el mundo con el que nos vamos a encontrar, será muy distinto del actual. Pues bien, entre los enormes cambios que nos esperan habrá que contar los que sufrirá el Estado social, si es que alguno sucede al que hoy se tambalea.

Con todo, pienso que, restringido a mínimos, la permanencia del Estado social puede darse por segura, ya que garantiza la estabilidad social y política a la minoría dominante, que la necesita casi en mayor medida por tener mucho más que conservar y defender. Si no se respetan los derechos económicos y sociales de la mayoría, no cabe tampoco que perduren los privilegios de los pocos. No se olvide que el Estado social comenzó siendo una invención de los conservadores, apoyados por las iglesias, que combatió siempre la izquierda revolucionaria y que al principio la socialdemocracia incluso miró con desconfianza.

En la Europa de hoy –y por su influencia, cada vez más en el resto del mundo– pocos discuten el Estado social que hoy defienden la izquierda, el centro, la derecha conservadora y la liberal. El Estado social se ha convertido en el mayor orgullo de la sociedad capitalista desarrollada, de modo que, al contar con el apoyo de todos, desde los más pobres a los más ricos, su desaparición resulta inconcebible en el futuro que cabe atisbar.

La cuestión abierta que ahora se discute es el tipo de Estado social que se impondrá y sobre todo la forma de financiarlo. Para acercarnos al ámbito en el que podamos espigar algunas respuestas es menester tomar en consideración algunos caracteres probables del futuro cercano, extrapolarlos elementos que ya se detectan en el presente. Dos son los fundamentales, la crisis y profunda transformación del Estado en un mundo globalizado y la escasez creciente del trabajo asalariado no cualificado en un sistema productivo cada vez más global y automatizado.

El declive del Estado nacional rompe con uno de los ingredientes claves de la modernidad. Además de haber constituido el mercado interno que se procuraba ampliar con anexiones territoriales de los vecinos y con colonias en ultramar, el Estado configuraba un sentimiento de identidad que llegó a sustituir al de pertenencia a una religión. Después de la caída del “antiguo régimen” el individuo deja de identificarse por la religión, para hacerlo por el Estado nacional al que pertenece. La fragmentación social que conlleva el hundimiento de las clases sociales establecidas y el debilitamiento progresivo del Estado nacional, mantenía la ilusión de una identidad europea, que la crisis ha puesto también en cuestión.

El Estado nacional, al democratizarse, desembocaba en el Estado social. La cuestión clave es dirimir cómo la profunda crisis que afecta al Estado nacional incide sobre el Estado social. Así como el modelo griego de democracia se levantó sobre la *polis*, la democracia representativa de nuestros días se sostiene sobre el Estado nacional. El hundimiento de la polis, como una

entidad política autónoma, arrastró consigo a la democracia griega. ¿Cómo la democracia representativa con su institucionalización más importante, el Estado social, podrán sobrevivir a la descomposición progresiva del Estado nacional sin que lo sustituya una nueva organización política como la Unión Europea?

Las instituciones –elecciones periódicas, parlamento, división de poderes, Estado de derecho– por ahora permanecerán, pero de proseguir las tendencias que se detectan en el presente cada vez más vacías de contenido. Y todo ello desde el supuesto de que se mantenga una cierta prosperidad, incluso hasta una progresiva mejoría. Porque la miseria generalizada impone formas políticas totalitarias que controlen toda la vida económica y social, racionando bienes y servicios, sin permitir la menor crítica. Pero aún con un cierto bienestar, las democracias occidentales únicamente podrán resistir, si los ciudadanos son educados en libertad y a partir de una gran variedad de medios de comunicación reciban una información no manipulada por completo.

Esta cadena de conexiones implica respuestas muy distintas: cabría que la democracia pasase de la actual institucionalización estatal a organizarse en la sociedad en una democracia más participativa, que impregnaría unos servicios sociales con tendencia a autogestionarse, como indican algunas de las reformas que se han discutido estos últimos años. Cabría también, y es lo que parece más probable, que las instituciones democráticas sigan el actual proceso de deterioro, permaneciendo como mera decoración legitimadora. Aunque el Estado democrático pierda fuelle, esto no significa necesariamente el fin del Estado social, sino, por lo pronto, su transformación en los servicios mínimos, prestados desde arriba que sean imprescindibles para mantener la paz social.

UN RÉQUIEM EUROPEO

LA QUIEBRA

El 9 de septiembre de 1962, en el castillo de Ludwisburg, el general de Gaulle pronuncia en alemán un discurso dirigido a la juventud del país. El general evoca un gran pueblo, que ha enriquecido al mundo con grandes aportaciones en las ciencias y las letras, fecundadas por el enorme vigor de su filosofía (escrita en alemán, pero asimismo en latín y –caso de Leibniz– en francés). De Gaulle no obvia las referencias a los terribles enfrentamientos y las inevitables secuelas de odio, pero cree que las causas hay que buscarlas en la existencia de intereses que habían escapado a todo control y que podrían superarse mediante la construcción de un espacio político del que Alemania y Francia habrían de ser protagonistas, desde luego no exclusivos.

No es en absoluto trivial que el militar francés se dirija a sus huéspedes en alemán. La enorme sutura simbólica que tal gesto representa es algo a lo que los españoles podemos ser particularmente sensibles. Pues si en los años de la transición un alto representante del Estado hubiera realizado un discurso en Gernika y en lengua vasca apelando a suturar la llaga, quizás ésta no hubiera permanecido abierta durante tantos años. Pero el asunto nos concierne hoy como miembros de una Europa donde todo rescoldo del espíritu que animaba al político francés ha sido ahogado.

Pues si entre los griegos se generaliza el sentimiento de hallarse forzados desde el exterior a la miseria, en Alemania, Finlandia o Dinamarca se explota políticamente el sentimiento contrario de estar alimentando a desarrapados. Y a los diez años de la desaparición del ultranacionalista holandés Pim Fortuyn, su ideario triunfa más allá de su país, con el incremento exponencial de fantasmas xenófobos o el retorno de prejuicios y clichés, que van más allá de la polarización norte-sur, como lo muestra el que un partido griego que pide la inmediata expulsión de los extranjeros tenga significativo apoyo popular.

Y en ese centro geográfico y cultural que es Francia no es aventurado presagiar la resurrección de vocablos que reducen por un momento la lengua de cada uno a vehículo de expresión del temor fóbico respecto al otro. ¿Volveremos al injurioso “espingouins” con el que se designaba a los que la miseria franquista de los planes de estabilización llevaba a buscar cobijo en Francia, compartiendo humillado silencio con los “bounoules” norteafricanos y los “ritals” italianos? En sórdido contrapunto, los argumentos relativos a la necesidad de no someterse a la política que representa la señora Merkel serían pronto adobados con la tesis de que es necesario resistir a los “boches”. Pues si el repudio del otro tiene a veces matriz en el sentimiento de la propia superioridad en la jerarquía de valores dominantes, también viene generado por el resentimiento, alimentándose tanto de las victorias como de las derrotas, y hasta de una mezcla de ambas, en una síntesis letal de superioridad fingida y rencor auténtico.

Muchos de los que denunciaban que tras los acuerdos políticos comunitarios se escondieran los intereses de la economía de mercado, reconocían sin embargo que, entre mil contradicciones, se estaba forjando un espacio en el que la diferencia, liberada de la connotación de jerarquía, posibilitaba la emergencia de una auténtica comunidad entre pueblos. Reconocerse en la alteridad mediterránea dejaría quizás en Alemania de ser algo exclusivo de sus intelectuales. Y siendo la recíproca cierta, tratados como el de Schengen que posibilitaban tal cosa eran, pese a todo, una promesa de libertad.

Cuando para los españoles o los griegos Alemania vuelve a ser presentada como una comunidad rica y extranjera, objeto de nuevo exilio al precio imprescindible de aprender su lengua, no es ocioso recordar que cabe amar la lengua de Rilke, Einstein o Kant más allá de que sea un vehículo para alcanzar un ganapán en Alemania. Y junto a la lengua cabe amar una cultura hasta tal punto universal que una meditación sobre el destino humano como el “Réquiem alemán” de Brahms puede con justicia ser considerado ese “Réquiem humano” que el compositor tenía en mente, y al que se refiere en una de sus cartas. Por desgracia un Réquiem diferente se escucha hoy en todo el continente.

“Se trata de saber si el hombre será o no un esclavo en la comunidad, si será o no reducido al estado de eslabón de un engranaje”, se preguntaba el general de Gaulle en el evocado discurso de Ludwigsburg. La respuesta es hoy bien sabida. Cuando un desembocado torrente financiero pisotea derechos elementales y amedrenta a los Estados que osan garantizarlos, cuando Schengen es decapitado en lo esencial, cuando severos columnistas sostienen como evidencia trivial que la amenaza para Francia es caer en el bloque del sur y cuando la gestión del resentimiento o el desprecio engrasa en todas partes las contiendas electorales, cabe efectivamente decir que un engranaje generado por el ser humano pero ciego a los intereses de la humanidad encadena al hombre. La Europa del espíritu ilustrado muere entonces por inanición y el perseverante rumor de la Europa de los templos financieros es una suerte de música fúnebre.

LA RESPUESTA DEL MARRANO

Hace poco menos de dos años Juan Goytisolo evocaba en el diario El País los versos con los que Francisco de Quevedo se refería a mujeres, homosexuales y otros sectores discriminados de la población, entre ellos los conversos. Preocupado por el origen del término *marrano*, Quevedo avanza una fantástica explicación según la cual cuando el cerdo se queja y gruñe... los demás le dan replica, comportándose así de manera análoga a los judíos propicios al victimismo, al lamento de uno de los cuales acudirían por instinto y de inmediato todos los demás.

En los días en los que apreció este texto de Goytisolo, los voceros de la justicia que supondría en último extremo el castigo de los mercados a los países de la Europa periférica y, sobre todo, sureña, manifestaban el temor de que si se hacían concesiones a la plañidera y mal pagadora Grecia, los españoles, portugueses, e italianos respondiendo a nuestra condición de *pigs* nos sumaríamos a esta parasitaria carrera por ordeñar la teta de la Europa trabajadora. El problema mayor es que hoy los europeos meridionales como antaño los judíos conversos se convezan de que solo cabe aguantar resignada y humildemente:

Sin entrar en las diatribas respecto a la etimología, lo seguro es que los marranos fueron forzados a la conversión, lo que no les impidió seguir siendo despreciados, por aquellos mismos que no les daban elección. Aquellos que, en Grecia o Portugal, avanzan con mesura razones para salir voluntariamente del euro, sienten que, como máximo, hay que esperar a que uno le echen “*Aquí yace Mosén Diego/ a Santo Antón tan vecino/ que huyendo de su cochino/ vino a parar en el fuego*”, de la inquisición por supuesto, precisaba tras la cita de Quevedo Goytisolo.

Por ello es cuestión de dignidad que se dé una respuesta de estos nuevos *marranos*, pues tan mentira es que no hay salida fuera de la Europa pasto de los mercaderes, como que no hay salvación fuera de la iglesia.

LA RECONQUISTA

“Te lanzo vieja Europa, un grito lleno de amor: Vuelve a encontrarte, Se tú misma. Descubre tus orígenes. Aviva tus raíces. Revive aquellos valores auténticos que hicieron gloriosa tu historia y benéfica tu presencia en los demás continentes”.

Esta Europa a la que aquí se apela, cuyo legado sería beneficioso para los demás continentes, ¿es la del ideario que se forja en los viajes de Montesquieu, en el Espíritu de la Revolución Francesa, en la exigencia de sentar las condiciones sociales de posibilidad de la fraternidad, en la resistencia a los regímenes dictatoriales a los que recurre el capitalismo como consecuencia de la crisis de los años treinta? ¿Se apela a una Europa que reconociéndose en Pascal y a Peguy, aborrece sin embargo la tradición inquisitorial y la vigilancia de las conciencias? ¿Se apela, en suma, a la Europa de los pensadores de esa Grecia a la que hoy la dictadura de los valores del mercado condena a los arcones? No exactamente.

Cuando en noviembre de 1982, desde Santiago de Compostela, el Papa Juan Pablo II se dirige a Europa, es para incitarla a retomar la senda de la restauración plena de los valores del Cristianismo, lo cual pasaba entre otras cosas por la abolición del sistema social imperante en los países entonces llamados de socialismo real. Treinta años después, se comprueba que la llamada no fue en vano. Sin rescoldo alguno del sistema económico que imperaba en los países llamados de socialismo real, está asimismo (aspecto quizás menos deseado por el Pontífice) a punto de desmoronarse el sistema de protecciones sociales propugnado por la social democracia. Complementariamente proliferan por todo el continente los movimientos que, considerando al cristianismo no como un ingrediente más de la cultura europea, sino como su savia, sustentan en tal premisa ideologías exclusivistas que marginan objetivamente a enteras poblaciones de inmigrantes o no inmigrantes y alimentan el odio entre comunidades, en ocasiones en el seno de un mismo país.

EXILIO Y DESPRECIO

Unos años después de la incorporación de España a la Comunidad Europea, en un Buenos Aires sumido entonces en profunda depresión, un colega argentino me señalaba que, a diferencia de su país, España se hallaba protegida por la solvencia de sus nuevos *partenaires*. Eran tiempos en los que centenares de miles de argentinos o uruguayos aspiraban encontrar un lugar en el selectivo sol de la Europa que sus padres habían abandonado. Tiempos en los que los brasileños veían en Portugal una posible puerta de entrada. Tiempos en los que, complacidos en el espejo de una Europa limpia, ordenada y laboriosa, pero inseguros de que lo reflejado respondiera a nuestro ser verídico, los españoles repudiábamos la quebrada imagen de nuestro pasado que representaban los ciudadanos de esos mismos países que nos habían acogido en situaciones dramáticas. Tiempos en los que el vocablo “sudaca”, confería peyorativa unidad genérica a matices de acento en el seno de una lengua compartida, acentos jerárquicamente polarizados frente a los del Español peninsular.

Sólo unos lustros atrás los inmigrantes españoles en Suiza, Holanda o Alemania dormían a menudo en barracones alimentando una nostalgia que, entre otras cosas, les impedía integrarse en el país y aprender la lengua. Hoy los hijos o nietos de aquellos emigrantes están más formados, pero algunos de ellos se disponen de nuevo a emigrar, sin mucha esperanza de que no hayan resucitado los prejuicios con los que eran entonces recibidos sus mayores, si es que algún día fueron realmente enterrados.

Hace un tiempo, en declaraciones recogidas en Berlín por Juan Gómez, el ministro de Exteriores Guido Westerwelle afirmaba que Europa es “no sólo el futuro, sino la pasión de Alemania”. Westerwelle reconocía sin embargo que la exteriorización de tal sentimiento no siempre ha sido la adecuada, y concretamente que el lenguaje utilizado en Alemania para referirse a los países mayormente afectados por la crisis financiera, además de revelar profunda ignorancia, es insultante para los ciudadanos de los mismos. Son sin duda de agradecer las palabras de este político. La cuestión sin embargo es determinar si, tras casi dos años de iteración de prejuicios y utilización de acrónimos intolerables, habrá manera de suturar la herida, ya sea en la hipótesis optimista de una superación de la crisis, lo cual no significa superar el cambio brutal de relación de fuerzas entre capital y trabajo que convierte en un sarcasmo los propósitos samaritanos de los pocos socialdemócratas que quedan.

Espacio mirífico en el que parecía articularse nuestro ser quebrado, Europa corre el peligro de convertirse en un ustorio, espejo cóncavo que hoy parece susceptible de fundir todo aquello que en la Europa periférica, moldeada por lenguas, tradiciones culturales o festivas, formas de organización económica y hasta de adecuación al clima, choca con el modelo aséptico de una Europa de hecho inexistente, pero identificada a los países geográficamente nucleares.

En Irlanda, como en Grecia o Portugal, las reacciones a la situación oscilan entre la exigencia de dignidad, es decir la negativa a ser tratados como europeos de segunda fila (avanzando propuestas alternativas al estado de cosas) y la interiorización humilde y algo genuflexa de la crítica. Actitud ésta que desgraciadamente se percibe también en nuestro país:

“Eso no pasa en los países nórdicos”, señala como quien dice una obviedad un comentarista, que visiblemente ha interiorizado plenamente el cliché según el cual los europeos mediterráneos –en razón entre otras cosas del clima que determinaría caracteres y comportamientos– sólo tendríamos lo que por nuestra triste idiosincrasia merecemos. Esta interiorización del desprecio se acompaña casi inevitablemente de una canalización de la agresividad hacia quien es percibido como diferente o débil. Las polarizaciones en materia religiosa no son las únicas. El hecho de que hoy los españoles tomemos de nuevo el camino de la emigración no nos hace siempre ser más lúcidos respecto a lo canallesco de los tiempos en los que, complacidos en el espejo de una Europa limpia, ordenada y laboriosa, pero inseguros de que lo reflejado respondiera a nuestro ser verídico, los españoles repudiábamos la quebrada imagen de nuestro pasado que representaban los ciudadanos de esos mismos países que nos habían acogido en situaciones dramáticas.

Y todo aquello que constituía una conquista real va desmoronándose. Signo particularmente inquietante fue que, tras eufemística matización de los principios por la Comisión Europea, el protocolo de Schengen sea hoy susceptible de ser suspendido cuando ello sea beneficioso para la imagen electoralista de los políticos.

Una de las ventajas que los españoles veíamos al proyecto europeo es que podría amortiguar el peso de diferendos (desde conflictos lingüísticos a discrepancias fiscales) y prejuicios que han contribuido y siguen contribuyendo a alimentar la tensión entre comunidades. Pues bien, el resultado ha sido parco. La animadversión se dispara a la menor oportunidad, sea para unos la adjudicación a San Sebastián de la Capital Cultural Europea, sea para otros la cifra de beneficiarios de programas sociales en Andalucía. Los clichés se iteran de la manera más impúdica, y a la par que un alto responsable del gobierno catalán declara que Cataluña es la Alemania de Europa (se sobreentiende que harta de pagar, los festejos de los meridionales), tertulianos de lo más variopinto declaran que los votantes de *Bildu* (es decir una fracción muy importante de la población vasca) son potenciales terroristas. Mientras tanto en la prensa británica, alemana, francesa en ocasiones u holandesa, los habitantes de la península ibérica seguimos compartiendo junto a griegos, a veces irlandeses y ahora italianos la categoría de *pigs* y no hacen labor de encaje para distinguir al indiscutiblemente meridional del que cree que lo es pero menos, distinguiendo por ejemplo al que, repudiando su pertenencia a Italia, se reivindica miembro de la funambulesca Padania.

Reaccionar al estado de cosas supone, en el registro individual, asumir la propia situación social y el propio problema y, en el registro colectivo apuntar a una fraternidad de los pueblos en general y de los europeos en particular, cimentada en algo más que en el espejismo de pertenencia a una filiación prestigiosa. El “tigre celta” era realmente un tigre de papel. El problema estaba en la metáfora, que conducía a identificar el ascenso en la economía de mercado con una suerte de superioridad intrínseca. Pero sigue siendo obediencia al sistema de valores la complacencia en la propia humillación. Imperativo realmente categórico es el denunciar como insoportable las frases hirientes para comunidades enteras que hoy se oyen casi como cosa trivial. Desmontar los clichés categorizadores de unos y otros y sobre todo desterrarlos en uno mismo.

POLIS

En el momento en el que se asistimos a la quiebra en el proyecto europeo al que arriba me refería y concretamente quiebra entre un norte y un sur que paradigmáticamente polarizada entre Alemania y Grecia no es ocioso recordar que en Grecia se incuban las ideas mayores que han permitido configurar un ideal de humanidad que siendo por definición universal (es decir siendo susceptible de ser realizado por toda civilización a tenido concreción en algunos momentos de la historia europea, momentos como el de la creación de la universidad de Berlín por ejemplo.

Me estoy refiriendo a la tesis aristotélica de que las grandes interrogaciones del ser humano, que recubren gran parte de lo que hoy consideramos retos fundamentales de la cultura, sólo tiene sentido en un marco social en el que los humanos gozan de libertad... por hallarse garantizado lo relativo tanto a la subsistencia como al ornato de la vida.

Sin duda la ciudad griega era compatible con la esclavitud, y en consecuencia no se daban en general las condiciones de posibilidad de realización de ese ser humano que Aristóteles definía por su exigencia en el conocimiento. Y sin embargo el concepto de *Polis* tiende como a una asíntota a la situación social en que la fertilización de las facultades intelectivas y creativas esté garantizada para todos. De ahí que se haya convertido en exigencia filosófica inexcusable el interrogarse sobre las razones de que el proyecto de un marco político forjador de auténticos ciudadanos haya sido permanentemente diferido. Obviamente la cuestión implica retomar la cuestión de la naturaleza humana, empezando por el grado de acuerdo sobre la afirmativa y optimista concepción del ser humano que ha caracterizado a la gran tradición humanística, según la cual éste tiende a realizarse en el saber y la libertad.

La actual subordinación de la libertad y la realización individual que supone el que seres humanos se hallen sometidos al binomio, trabajo esclavizador (con el corolario del miedo a perderlo)– evasión del mismo mediante un ocio que embrutece, hace imposible que este ideario aristotélico humanista en el sentido radical. Un humanismo no afectado por la crítica (marxista o nietzscheana) de las posiciones ideológicas defensoras de un humanismo de fachada, un humanismo en el que la fraternidad se confunde con la conmiseración y la dignidad se cree compatible con la sumisión.

¿QUIÉN LIDERARÁ LA JUSTICIA INTERNACIONAL EN EL S. XXI? RETOS DE LA UE ANTE LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- LAS RAZONES DEL APOYO DE LA UE A LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL Y EL MARCO JURÍDICO EN EL QUE SE INCARDINA. 3.- LA POLÍTICA DE APOYO DE LA UE A LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES, *AD HOC*, MIXTOS E INTERNACIONALIZADOS. 4. –LA LABOR DE LA UE PARA CONSOLIDAR UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL CON LAS CARACTERÍSTICAS DE UNIVERSALIDAD, INTEGRIDAD, INDEPENDENCIA Y EFECTIVIDAD: 4.1.- Hacia una Corte Penal Internacional universal: la contribución de la Unión Europea; 4.2.- La integridad del Estatuto de Roma y la ardua labor de la Unión; 4.3.-Una Corte Penal independiente gracias a las aportaciones de la Unión; 4.4.-Una Corte Penal Internacional efectiva: el verdadero desafío de la cooperación y el crimen de agresión: 4.4.1. *La implantación del Estatuto de Roma como premisa básica de la efectividad*; 4.4.2. *La cooperación con la Corte: el gran caballo de batalla*; 4.4.3.- *La Corte Penal Internacional y el crimen de agresión frente a una Europa dividida*.

1.-INTRODUCCIÓN

El desarrollo normativo e institucional de la justicia penal internacional constituye uno de los hitos más importantes de los últimos siglos en la lucha contra la impunidad. Efectivamente, por primera vez contamos con instituciones judiciales internacionales capaces de enjuiciar a individuos, con independencia de su cargo oficial, que sean responsables de los más graves crímenes de trascendencia internacional en su conjunto, así, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, el genocidio y la agresión.

De este modo, y en relación con el espectro de actuación del Derecho Internacional Penal y la responsabilidad penal internacional del individuo, a lo largo del siglo XX, han surgido tribunales penales *ad hoc*, así el Tribunal de la ex Yugoslavia y el de Ruanda (creados por el Consejo de Seguridad)¹. Sin embargo, no son los únicos tribunales existentes en el panorama del Derecho Internacional Penal. Desde los años 90 han visto la luz varios tribunales internacionalizados o mixtos, para hacer frente a vulneraciones graves del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en distintas partes del mundo, entre otros, los

¹ Así, los Tribunales *ad hoc* fueron creados como órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad de acuerdo con el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas y en el marco del Capítulo VII de ésta. El art. 29 de la Carta de las Naciones Unidas parte del concepto de “delegación” inmanente. El Consejo de Seguridad puede establecer órganos subsidiarios que le ayuden en sus funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Posee así la potestad discrecional de delegar en estos órganos el ejercicio de las competencias propias del Capítulo VII. Es una actuación que proviene de un mandato de Derecho Internacional Público, de tal manera que los actos de los órganos subsidiarios se imputan al Consejo de Seguridad y dichos órganos se hallan subordinados a él de modo jerárquico, con una dependencia orgánica y funcional (CARDONA LLORENS, J., “El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”, en DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M., *Las Organizaciones Internacionales*, 13ªed., Tecnos, Madrid, 2002, pp. 228-231; RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, A., “El problema de la independencia orgánica de la Corte Penal Internacional”, en *Hacia una justicia internacional* (XXI Jornadas de Estudio, 9 al 11 de junio de 1999, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, Ministerio de Justicia, BSCH, Civitas, 2000, pp. 682-685).

Paneles Especiales de Timor Oriental², las Salas Especiales de Camboya³, el Tribunal de Sierra Leona⁴, los tribunales internacionalizados de Kosovo⁵, y el Tribunal Especial para el Líbano⁶.

² Así, por ejemplo, en Timor Oriental, el Representante Especial o Administrador Transitorio en Timor Oriental (En ejercicio de los poderes atribuidos por el Consejo de Seguridad (UN Doc. S/RES/1272 (1999), de 25 de octubre), promulgó el Reglamento 2000/15, sobre el Establecimiento de Paneles con Jurisdicción Exclusiva sobre Crímenes Graves (UNTAET/REG/2000/15, 6 June, *Regulation No 2000/15 on the Establishment of Panels with Exclusive Jurisdiction over Serious Criminal Offences*). Esta norma creaba así unos paneles de jueces mixtos o internacionalizados que se insertaban en el Tribunal de Distrito y en el Tribunal de Apelación de Dili. Los Paneles Especiales pusieron fin a sus trabajos el 20 de mayo de 2005. En sus cinco años de funcionamiento, los Paneles Especiales llevaron a cabo 55 enjuiciamientos, con el resultado de 84 condenas y 3 absoluciones (La fuente de estos datos es *U. C. Berkeley, War Crimes Studies Center*, <http://socrates.berkeley>).

³ Por otro lado, en Camboya, también se crearon una serie de Salas Especiales inmersas en los Tribunales de este país, y que son el fruto de un prolongado proceso de negociación entre las Naciones Unidas y el Gobierno camboyano. Como fruto de este proceso, contamos con dos instrumentos normativos principales, uno de Derecho interno (*Ley de establecimiento de las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya para el Enjuiciamiento de los Crímenes cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática*, aprobada en agosto de 2001 y enmendada en octubre de 2004 (*Law on the Establishment of Extraordinary Chambers, with inclusion of amendments as promulgated on 27 October 2004 (NK/RKM/1004/006)*, disponible en <http://www.cambodia.gov.kh/krt/>), y otro de Derecho internacional (*Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno real de Camboya relativo al procesamiento, con arreglo al derecho de Camboya, de los crímenes cometidos durante el período de la Kampuchea Democrática*, firmado el 6 de junio de 2003 y ratificado por Camboya el 19 de octubre de 2004. Ver: A/RES/57/228 B, de 22 de mayo de 2003, que contiene el Proyecto de Acuerdo posteriormente firmado por ambas partes). Las Salas Especiales en los Tribunales de Camboya comenzaron a desempeñar sus funciones el 3 de julio de 2006 (Una síntesis de este proceso de construcción institucional puede encontrarse en *Annual Report on Achievements of the ECCC for 2006*, pp. 1-2, disponible en <http://www.eccc.gov.kh/>).

⁴ En Sierra Leona, el proceso fue similar al de Camboya y se creó un tribunal fruto de la Resolución 1315 del Consejo de Seguridad de 14 de agosto de 2000 (UN Doc. S/RES/1315 (2000)), y del Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona, que fue firmado el 16 de enero de 2002, y que incluía el Estatuto de Tribunal Especial para Sierra Leona (ETESL) como anexo. Tanto el Acuerdo como el Estatuto pueden consultarse en <http://www.sc-sl.org>, así como en la *Carta de fecha 6 de marzo de 2002 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General*, que contiene el *Informe de la misión de planificación sobre el establecimiento del Tribunal Especial para Sierra Leona*, UN Doc. S/2002/246, de 8 de marzo de 2002, en cuyo Apéndice II se encuentra el Acuerdo, figurando el Estatuto como Documento Adjunto). Mediante la *Special Court Agreement, 2002, Ratification Act, 2002*, adoptada por el Parlamento nacional, Sierra Leona ratificó este instrumento internacional, y así se creó este tribunal de naturaleza híbrida, que sigue en funcionamiento.

⁵ Finalmente, en el caso de Kosovo y de su Administración Internacional, se optó por una serie de tribunales “internacionalizados”, al estilo de los ya existentes en Timor Oriental o en Camboya, de modo que la presencia internacional se manifiesta en la composición de los tribunales internos (Tras los acontecimientos violentos de Mitrovica en el año 2000, en el ámbito de la UNMIK, se promulga el Reglamento 2000/6 con el fin de elegir jueces y fiscales internacionales (UNMIK Regulation N°2000/6 “On the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors” (http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_06.htm)). en el tribunal de distrito de Mitrovica. Esta medida se fue extendiendo al resto de los tribunales de Kosovo, mediante el Reglamento 2000/34 (UNMIK Regulation N°2000/34 Amending UNMIK Regulation N°2000/6 “On the Appointment and Removal from Office of International Judges and International Prosecutors” (http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_34.htm)). Por otro lado, se crean también Paneles especiales para crímenes de guerra y el crimen organizado (El Reglamento 2000/64 concede poderes al Representante Especial del Secretario General para elegir a un fiscal internacional, un juez internacional o un panel de tres jueces, de los cuales dos al menos han de ser internacionales (UNMIK Regulation N°2000/64 “On Assignment of International Judges/Prosecutors and/or Change of Venue” (http://www.unmikonline.org/regulations/2000/re2000_64.htm)). En todo caso, hay que distinguir el Reg. 2000/6, que establece la elección de un juez internacional como miembro de un tribunal regular, y el Reg. 2000/64, que alude a determinados casos que deben ser juzgados por paneles especiales con una mayoría de presencia internacional). Éstos se encuentran ya ejerciendo sus funciones, no exentas de dificultades.

⁶ El 13 de diciembre de 2005, el Gobierno de la República Libanesa pidió a las Naciones Unidas que establecieran un tribunal de carácter internacional para enjuiciar a todos los presuntos responsables

No obstante, el mayor logro de este creciente “sistema” de justicia penal internacional ha sido la adopción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI) en julio de 1998, y su posterior entrada en vigor el 1 de julio de 2002 tras la obtención de las 60 ratificaciones estipuladas. Actualmente, el Estatuto de Roma de la CPI cuenta con 121 ratificaciones⁷, con un ámbito de aplicación que aspira a la universalidad, y se halla ya conociendo de casos relativos a las situaciones de la República Democrática del Congo, Sudán, Uganda, República Centroafricana, Kenia y Libia⁸.

La Unión Europea (UE) no podía permanecer ajena a estas instituciones y, desde el primer momento, ha colaborado con el establecimiento de las mismas, ha contribuido a su financiación y ha proporcionado un apoyo político, en algunos casos, fundamental. En este sentido, hemos de destacar como tribunales más beneficiados, al Tribunal *ad hoc* para la ex Yugoslavia⁹, y a la Corte Penal Internacional¹⁰. No obstante, también podemos afirmar que han existido serias

del atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del ex Primer Ministro Libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas. Con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano. Una vez aprobada la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2007, las disposiciones del documento anexo a ella, incluido el Estatuto del Tribunal Especial que figuraba como apéndice, entraron en vigor el 10 de junio de 2007.

El mandato del Tribunal Especial para el Líbano es enjuiciar a los responsables del atentado de 14 de febrero de 2005 que causó la muerte del ex Primer Ministro Rafiq Hariri, y provocó la muerte o lesiones a otras personas. La competencia del Tribunal puede ampliarse más allá del atentado con bomba de 14 de febrero de 2005 si el Tribunal determina que otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1º de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 están conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares. Esa conexión podrá consistir, entre otras cosas, en una combinación de los siguientes elementos: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus operandi) y autores. Los delitos cometidos después del 12 de diciembre de 2005 podrán incluirse en la competencia del Tribunal bajo los mismos criterios si así lo deciden el Gobierno de la República Libanesa y las Naciones Unidas, con el consentimiento del Consejo de Seguridad (<http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/>).

⁷ 33 son Estados africanos, 18 de Asia y Pacífico, 18 de Europa Oriental, 27 de América Latina y Caribe, y 25 de Europa Occidental y otros Estados.

⁸ Ver: <http://www.icc-cpi.int/menu/asp/states%20parties/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute?lan=fr-FR>

⁹ De hecho, y en cuanto a los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda, destacamos que ambos cuentan con el apoyo financiero de la Unión Europea, amén del apoyo jurídico, como veremos con posterioridad. Baste señalar, en este sentido, la Declaración común sobre la antigua Yugoslavia que hicieron los Estados miembros de la Unión Europea, el 13 de enero de 1993, subrayando la necesidad de un tribunal penal internacional, y declarándose dispuestos a apoyar esta iniciativa en la ONU (Boletín de las CE, nº1/2-1993, punto 1.4.5).

¹⁰ En un primer nivel, la UE ha apoyado a la Corte Penal Internacional, tanto antes de su creación a través de la Conferencia de Roma, como durante la misma, proyectando su apoyo en distintas esferas, tanto a nivel individual como institucional. Tras el establecimiento de ésta, la UE ha colaborado en la puesta en marcha de esta jurisdicción apostando por un carácter lo más universal posible de la misma, puesto que ha alentado a la ratificación de Estados Miembros y futuros Estados Miembros, así como de terceros Estados. En dicha puesta en marcha ha sido igualmente decisiva la contribución de la UE a la redacción y adopción de los instrumentos complementarios al Estatuto de Roma.

Y, finalmente, respecto del funcionamiento “verdaderamente efectivo” de la Corte, es de destacar que la UE ha propiciado la implementación del Estatuto en los ordenamientos internos. Pero quizá donde más incisiva ha sido la acción de la UE es en lo referente al hecho de contrarrestar la política estadounidense contraria a la CPI. El más claro signo del apoyo incondicional de la UE a la CPI viene dado por la celebración del acuerdo de cooperación entre ambas Organizaciones Internacionales, con el fin de propiciar el adecuado funcionamiento de ésta última. Sin embargo, ciertas sombras se han alzado en la actuación de la Unión en relación con la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma, celebrada en Kampala en 2010, aspectos que también serán puestos de relieve. Sobre este tema, ver: PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº16, septiembre/diciembre 2003, pp. 1068-1092; QUESADA ALCALÁ, C., “La Unión Europea y la Corte Penal Internacional: “¿una relación de apoyo incondicional?””, en PÉREZ



incoherencias entre la postura individual de algunos Estados Miembros de la Unión, cuando el pretendido sustento incondicional a dichos tribunales ha colisionado con sus intereses soberanos.

El tema es de gran actualidad y relevancia, como lo demuestran las declaraciones de 26 de mayo de 2011, del Presidente Van Rompuy, al felicitar al Presidente Tadić por la detención de Mladic¹¹, o más recientemente, las de Catherine Ashton el 14 de marzo de 2012 en relación con la sentencia Lubanga ante la CPI¹². Por lo tanto, vamos a realizar un análisis de las principales acciones de la Unión en relación con dichos tribunales internacionales. Para ello, comenzaremos examinando las razones por las cuales la Unión apoya a la justicia penal internacional y el marco jurídico en el cual se incardina dicho apoyo, para finalizar concretando cómo se ha dado dicho sustento. En este sentido, nos centraremos, en un primer lugar, en los tribunales *ad hoc*, y en los mixtos o internacionalizados, para continuar con la Corte Penal Internacional. Para determinar si la Corte es un éxito europeo, debido a la mala conciencia tras la II Guerra Mundial y el conflicto yugoslavo en el corazón de Europa, estudiaremos aquellas características de la Corte que la hacen poderosa y el papel de la Unión: su universalidad, integridad, independencia y efectividad.

Con dicho estudio, pretendemos responder, al menos con carácter tentativo, a cuáles son los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea en su tarea de apoyo a la justicia penal internacional y a la erradicación de la impunidad.

2.- LAS RAZONES DEL APOYO DE LA UE A LA JUSTICIA PENAL INTERNACIONAL Y EL MARCO JURÍDICO EN QUE SE INCARDINA

Era obvio que la UE no podía quedar al margen de la creación de este tipo de órganos sin precedentes, sobre todo a la vista de que dichos crímenes responden a conductas consistentes en vulneraciones muy graves de derechos humanos y nuestra Organización regional tiene como uno de sus principios básicos el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Efectivamente, el artículo 2 del TUE (en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa) señala que: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos [...]. Estos valores son comunes a los Estados miembros [...]”. La importancia de los derechos humanos en el ámbito de la UE viene confirmada por la equiparación del valor jurídico de la Carta Europea de Derechos Fundamentales a los Tratados¹³, y la futura adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁴.

BERNARDEZ, C., *La Proyección Exterior de la Unión Europea: Desafíos y Realidad*, Tirant lo Blanch, 2007, pp.318-372.

¹¹ "Le reitero mi apoyo por su infatigable trabajo para hacer realidad la perspectiva europea de Serbia" (http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/122242.pdf).

¹² "Today's verdict of the International Criminal Court in the case of Mr. Lubanga Dyilo constitutes a milestone for international criminal justice. It is the first verdict of the Court, which started its operations in 2003. This judgment constitutes a significant achievement for the Court in its task of ensuring respect for, and enforcement of, international justice. At the same time, this verdict offers an opportunity for the International Criminal Court to reflect on the proceedings and analyze lessons learnt. The verdict demonstrates that perpetrators cannot act with impunity". (http://www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_11967_fr.htm).

¹³ De hecho, el art. 6 del TUE señala que "1.La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico de los Tratados".

¹⁴ Otra de las disposiciones que demuestran dicha relevancia se halla en el párrafo 2 de este art. 6 del TUE, al establecer que la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Yendo más allá, el párrafo 3º reconoce un punto de partida importantísimo a efectos de la justicia penal internacional, al manifestar que los derechos del

Por lo tanto, podemos afirmar que el núcleo de intersección entre la justicia penal internacional y la UE lo constituyen los derechos humanos, ya que, tal y como señala ESCOBAR HERNÁNDEZ, “[e]l objeto de estos tribunales se identifica, por tanto, con la eliminación de la impunidad de los autores de crímenes que encubren graves violaciones de derechos humanos, lo que les convierte en instrumentos idóneos para la protección de tales derechos, aunque sea en forma negativa e indirecta”¹⁵. En consecuencia, la lucha contra la impunidad se enmarcaría en la política de la UE de promoción y protección de los derechos humanos como la otra cara de la moneda respecto de la difusión y reconocimiento de estos derechos: la de la represión de sus violaciones¹⁶.

Examinadas las razones del apoyo de la UE a la justicia penal internacional, se hace necesario concretar el marco jurídico en el cual se incardina dicho sustento. De este modo, por la breve descripción que hemos hecho de dichos tribunales, parece que estas instituciones judiciales son difícilmente encasillables en alguno de los ámbitos comunitarios en el seno de la Unión Europea. Dicha dificultad disminuye si intentamos encuadrarlos en los dos pilares intergubernamentales ya desaparecidos, bien sea la Política Exterior y de Seguridad Común, bien sea la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal. De hecho, tal y como señala PONS RAFOLS¹⁷, es en estos dos ámbitos en los cuales se ha dado esa relación entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea, lo que se puede extender al resto de los tribunales penales internacionales.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tal y como señala FARAMIÑÁN¹⁸, la supresión de la estructura de tres pilares (Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Justicia y Asuntos de Interior (JAI) y Comunidad Europea), que se fusionan en el corpus único de la Unión, ha comportado el establecimiento de un único marco institucional y la generalización del método comunitario. Sin embargo, y en lo relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común se han previsto procedimientos especiales de decisión, tal como exige la naturaleza específica de esta materia. En este caso, y en relación con la justicia penal internacional no se hace ninguna excepción respecto de la PESC.

De hecho, si actualmente nos remitimos al marco de la PESC, comprobamos cómo el art.21 del TUE (versión consolidada tras el Tratado de Lisboa), tanto en su párrafo 1º como en el 2º¹⁹, realiza referencias que, sin duda, coinciden con el párrafo 3º del Preámbulo del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que reza así: “Reconociendo que esos graves crímenes constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad”²⁰. El

Convenio europeo y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros “[...] formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

¹⁵ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La protección internacional de los derechos humanos (I)”, en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 17ª ed., Tecnos, Madrid, 2009, p.677.

¹⁶ CORTÉS ARENAS, S., Unión Europea y Corte Penal Internacional: la participación europea en el establecimiento de una jurisdicción penal internacional permanente, *Memoria para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados*, Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNED, Madrid, 2005, pp.6-12.

¹⁷ PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº16, septiembre/diciembre 2003, pp.1068-1069.

¹⁸ FARAMIÑÁN GILBERT, J.M., “El Tratado de Lisboa (un juego de espejos rotos)”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº17, 2009, p.4.

¹⁹ Este artículo, en su párrafo 1º, señala que “[...] la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional”. En su párrafo 2º, se establece que la Unión habrá de definir y ejecutar políticas comunes y acciones, esforzándose por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con el fin de: “[...] b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional; c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional [...]”.

²⁰ Es de señalar, igualmente, que el *Acuerdo de Cooperación y Asistencia entre la CPI y la UE*, de 6 de diciembre de 2005, confirma a la PESC, en su 1er. párrafo preambular, como marco de colaboración del acuerdo: “Considerando la importancia fundamental y la prioridad que debe concederse a la

encasillamiento de la política de la UE en el ámbito de la PESC y la referencia a la paz y seguridad internacionales se hallan asimismo en los distintos instrumentos jurídicos adoptados por la Unión, en relación con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia²¹ y la Corte Penal Internacional²². Si partimos de la consideración de que la CPI, y por consiguiente, el resto de los tribunales internacionales constituyen un instrumento importante al servicio de los derechos humanos y de la paz²³, podría estimarse que la Unión Europea debía contar, como así lo ha hecho, con este instrumento para lograr una mejoría en el estado de los derechos humanos y de la paz de la Comunidad Internacional, de acuerdo con los objetivos de la PESC.

No obstante, hemos de destacar que, tal y como hemos ya mencionado, el tema de la justicia penal internacional también guarda cierta relación con la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJP), ya que la cooperación es un elemento decisivo para la eficacia del funcionamiento de esta institución judicial²⁴. De hecho, la CPI ha celebrado un Memorandum de Entendimiento con Eurojust en el 2007 y la cooperación con Europol también se ha hecho efectiva. Igualmente, en el Programa de Estocolmo de 2010²⁵, en la sección relativa a una Europa de los derechos, se menciona la necesidad de promover la cooperación entre los Estados miembros, terceros países y tribunales internacionales, en particular con la Corte Penal Internacional, al tiempo que se habla de la Unión como un espacio de valores compartidos, valores incompatibles con los crímenes de genocidio, contra la humanidad, y los crímenes de guerra²⁶.

consolidación del Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos y del Derecho humanitario, así como al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y con lo dispuesto en el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea” (Párrafo 1º del Preámbulo del “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006).

²¹ Ver: Posición Común 2004/694/PESC sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (DO L 315, de 14.10.2004, p.52), con el objetivo de congelar todos los fondos y recursos económicos pertenecientes a todas las personas inculpadas de crímenes de guerra por el TPIY pero que no estuvieran aún detenidas a disposición del Tribunal. Se prorrogó esta Posición Común hasta el 10 de octubre de 2010, en virtud de la Posición Común 2009/717/PESC / (DO L 253 de 25.9.2009, p.17). Y, finalmente, se adoptó la Decisión 2010/603/PESC del Consejo, de 7 de octubre de 2010, sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) (DO L 265, de 8.10.2010, p.15).

²² Posición Común 2001/443/PESC del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional de 11 de junio de 2001 (DOCE L 155 de 12 de junio de 2001), la Posición Común 2002/474/PESC del Consejo de 20 de junio de 2002 por la que se modifica la Posición Común 2001/443/PESC relativa a la Corte Penal Internacional (DOCE L 164 de 22 de junio de 2002), la Posición Común 2003/444/PESC del Consejo relativa a la Corte Penal Internacional de 16 de junio de 2003 (DO L 150, de 18.6.2003, p.67), y la Decisión 2011/168/PESC del Consejo, de 21 de marzo de 2011, relativa a la Corte Penal Internacional y por la que se deroga la Posición Común 2003/444/PESC (DO L 76, de 22.3.2011, p.56).

Entre los Planes de Acción del Consejo, contamos con los siguientes documentos: un Plan de Acción de 15 de mayo de 2002, sobre la base de la Resolución del Parlamento Europeo de 28 de febrero de 2002 (Consultar: <http://ue.eu.int/pesc/ICC/default.asp?lang=es>), y un Plan de Acción del año 2004, que renueva y actualiza los objetivos apuntados por el Plan de Acción anterior (CONSEJO DE LA UE: *Action Plan to Follow-up On the Common Position on the International Criminal Court*, de 4-2-2004 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>)). Y, finalmente, en lo relativo a la Conferencia de Revisión, contamos con las Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptadas en la 3016ª sesión del Consejo, el 25 de mayo de 2010, y con la Resolución del Parlamento Europeo al respecto de 19 de mayo de 2010 (Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2010, sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que se celebrará en Kampala, Uganda (P7_TA (2010) 0185)).

²³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La Corte Penal Internacional: un instrumento al servicio de la paz”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, nº 21, julio 2003, pp.5-35.

²⁴ Sobre la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal de la UE y la Corte Penal Internacional, ver: PONS RAFOLS, X., “La Unión Europea ante la Corte Penal Internacional”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, septiembre/diciembre 2003, pp. 1086-1092.

²⁵ Programa de Estocolmo “UNA EUROPA ABIERTA Y SEGURA QUE SIRVA Y PROTEJA AL CIUDADANO” (2010/C 115/01).

²⁶ *Ibidem*, p.8.

En todo caso, y teniendo en cuenta que la PESC y la CPJP eran pilares intergubernamentales (hasta el Tratado de Lisboa), el carácter de las medidas a adoptar no difiere de modo significativo. De hecho, la actuación de la UE de cara al establecimiento y funcionamiento de la Corte Penal Internacional y otros tribunales penales internacionales ha sido llevada a cabo, fundamentalmente a través de resoluciones del Parlamento Europeo (PE), cuyo valor no es vinculante, y a través de otras acciones carentes de dicho carácter, como las posiciones comunes y planes de acción del Consejo de la UE²⁷.

En este sentido, es de destacar que tanto las Posiciones comunes (antes del Tratado de Lisboa) como las Decisiones (adoptadas tras la entrada en vigor del mencionado instrumento) carecen de valor vinculante. De hecho, estas Decisiones se enmarcan en el art.29 del TUE referido a la PESC, y tan sólo sirven para definir el enfoque de la UE sobre un asunto concreto de carácter geográfico o temático, debiendo velar los Estados Miembros por la conformidad de sus políticas nacionales con las mismas²⁸. El acudir a los instrumentos jurídicos mencionados sin valor vinculante sólo resulta lógico si la postura de la UE intenta equilibrar los intereses de la Organización con el posible conflicto de intereses suscitado respecto de la soberanía de ciertos Estados.

3.- LA POLÍTICA DE APOYO DE LA UE A LOS TRIBUNALES PENALES INTERNACIONALES, AD HOC, MIXTOS E INTERNACIONALIZADOS

La política de la UE referida a los tribunales internacionales, tanto los *ad hoc*, como los internacionalizados o mixtos ha sido coherente, al apuntalar no sólo su creación, sino también su funcionamiento efectivo, contribuyendo a su financiación. En este sentido, vamos a tratar los principales tribunales que han sido objeto de dicho apoyo: el Tribunal de la ex Yugoslavia y el Tribunal de Ruanda, el Tribunal Especial para Sierra Leona, y el Tribunal Especial para el Líbano.

En cuanto a la fase de creación, si comenzamos por los tribunales *ad hoc*, conviene mencionar la Resolución del Parlamento Europeo sobre los derechos humanos en el mundo en 1993/1994, en la que “[...] apoya como un elemento fundamental de prevención y fiel a sus anteriores reivindicaciones consistentes en luchar contra la impunidad, la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en las que decide la creación de tribunales “ad hoc” para juzgar a los presuntos responsables de crímenes de guerra, como la limpieza étnica y las violaciones sistemáticas como actos de guerra en la antigua Yugoslavia (Resolución 808), y para perseguir, juzgar y condenar a los responsables del genocidio en Ruanda (Resolución 955)”²⁹.

La estrategia de apoyo de la Unión a los tribunales *ad hoc* no se ha limitado a la condena institucional del genocidio y de los crímenes de guerra cometidos en dichos territorios, y a la apuesta por su establecimiento, sino que se ha manifestado en distintos aspectos. En primer lugar, mediante la prestación de apoyo económico, de manera que se creó un mecanismo de financiación dotado de 12 millones de euros en el marco del Instrumento de Estabilidad para prestar la ayuda oportuna y focalizada a los tribunales *ad hoc* y respaldar iniciativas de justicia transicional en el mundo³⁰.

²⁷ Sobre el valor de dichas fuentes, ver: LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “El sistema de normas y actos en la Unión Europea (II)”, en MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Tecnos, Madrid, 2011, pp.323-363; TORRES UGENA, N., “Las fuentes del Derecho Comunitario”, en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Instituciones de Derecho comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp.189-204.

²⁸ Éstas, conforme al art.14 del TUE, presentan mayor concreción y compromiso al referirse a situaciones específicas en las que se considere la acción operativa de la UE fijando objetivos, alcance y medios para las condiciones de ejecución.

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo sobre los Derechos Humanos en el mundo y sobre la política de la Unión en materia de derechos humanos 1993 (Diario Oficial nº C 126, de 22.5.1995, p.15).

³⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/stability-instrument/index_en.htm



En el mismo sentido, el Instrumento Europeo para la Democracia y Derechos Humanos, en su documento relativo a la estrategia 2011/2013, apuntaba al apoyo a los instrumentos de derechos humanos y sus mecanismos, así como al apoyo al sistema de justicia penal internacional, incluyendo la Corte Penal Internacional y otros tribunales *ad hoc*³¹. Este Instrumento viene aportando unos 40 millones de euros a dicha causa. En los últimos años, la Unión Europea ha proporcionado una ayuda considerable en este ámbito mediante diversos instrumentos de financiación, en forma de asistencia a mecanismos de justicia transicional, como los tribunales penales internacionales en Ruanda, Sierra Leona y Camboya, y en el marco de programas más amplios, que abarcaban la buena gobernanza, el Estado de Derecho y la seguridad, a través de la ayuda principal de la UE al desarrollo.

En palabras de Benita Ferrero-Waldner, cuando era Comisaria responsable de las Relaciones Exteriores y la Política Europea de Vecindad, “la justicia transicional y los tribunales *ad hoc* se han convertido en elementos esenciales para consolidar la paz y hacer frente a las situaciones posteriores a un conflicto, tal como puede observarse en Ruanda, Sierra Leona y Camboya. De ahí que se hayan incluido en el marco más amplio de las intervenciones de la UE en materia de gestión de crisis. Tratar la vulneración de los derechos humanos en las fases de transición y en las situaciones posteriores al conflicto favorece la reconciliación, así como la paz y la estabilidad duraderas”³².

Esta perspectiva más amplia de consecución de la paz y la estabilidad en las distintas regiones ha imperado en el papel predominante de la Unión en lo relativo a las operaciones de paz y reconstrucción de los territorios resultantes de la desintegración de Yugoslavia, así como en la reconstrucción de la paz en Ruanda. En este sentido, sólo destacar que, en Ruanda y para la Unión Europea, ha sido un aspecto fundamental el procesamiento judicial de los responsables de graves violaciones de Derecho Internacional Humanitario y de genocidio, de manera que la creación de un tribunal internacional ha constituido un paso importante de cara a poner fin a la tradición de la impunidad, impidiendo futuras violaciones de derechos humanos³³. Además, la Unión ha alentado y respaldado los esfuerzos del Gobierno de Ruanda destinados a mejorar el sistema judicial del país, para que los autores de graves crímenes respondan adecuadamente, y ha instado a Ruanda a la abolición de la pena de muerte a este respecto³⁴.

En el caso especial del Tribunal de la ex Yugoslavia las medidas adoptadas por la Unión en los instrumentos jurídicos ya mencionados, hacían referencia a los siguientes aspectos: primeramente, a la necesidad de cooperar con la mencionada instancia judicial a efectos de entregar a Karadzic, Mladic y Gotovina (procesados por el TPIY)³⁵ y, tras la captura de Karadzic, Gotovina y Mladic, a Hadzic; en segundo lugar, a la congelación de fondos y recursos económicos pertenecientes a todas las personas inculpadas ante el Tribunal para impedir que recibieran ayuda y fueran efectivamente procesadas.

Otro de los puntos a tener en cuenta es el condicionamiento de los Acuerdos de Estabilización y Asociación con los nuevos países de la escindida Yugoslavia al efectivo respeto a los derechos humanos (condicionalidad positiva) y a la cooperación efectiva con el TPIY (condicionalidad negativa). La importancia decisiva conferida por la Unión a la cooperación con

³¹ Ver: *European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)*, Strategy Paper 2011-2013 (C (2010) 2432, 21-4-2010), en http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/index_en.htm

³² Ver: notas de prensa de la UE, Bruselas, 1 de julio de 2008 (IP/08/1057), en <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1057&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=fr>

³³ Así, contamos con la Decisión del Consejo, de 24 de octubre de 1994, relativa a la posición común, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre los objetivos y prioridades de la Unión Europea en lo que se refiere a Ruanda (DO L 283 de 29.10.1994, p. 0001 – 0002).

³⁴ En este sentido, destacamos la Posición Común de 30 de marzo de 1998 definida por el Consejo sobre la base del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea sobre Ruanda (98/252/PESC) (DO L 108, de 7.4.1998, p.1).

³⁵ Posición Común 2004/694/PESC del Consejo de 11 de octubre de 2004 sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, párr.2º y 3º.

la justicia penal internacional se ha puesto de manifiesto muy recientemente en el caso de Croacia y de Serbia y Montenegro. En el primer caso, Croacia, país candidato a ser Miembro de la UE, presencié cómo las negociaciones a su candidatura fueron paralizadas ante la falta de cooperación de dicho Estado con el Tribunal de la exYugoslavia respecto de la entrega del presunto criminal de guerra, el Sr. Ante Gotovina. Dichas negociaciones fueron retomadas el 3 de octubre de 2005, una vez que la Fiscal Jefe de dicho Tribunal Penal reconociera el cambio de actitud de este país respecto de la cooperación.

La misma situación se ha planteado respecto de Serbia. Así, la Comisión decidió, el 3 de mayo de 2006, anular la ronda de negociaciones del 11 de mayo por considerar que Serbia (en esos momentos, Serbia y Montenegro) no cooperaba plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY). La interrupción de las negociaciones para firmar un acuerdo de Estabilización y Asociación, como primer paso hacia su entrada en la UE, venía dada por la falta de cooperación, en concreto, por no entregar al prófugo y antiguo jefe militar serbobosnio Ratko Mladic, acusado de crímenes de guerra³⁶. Serbia presentó la solicitud formal de adhesión de su país a la UE el 22 de diciembre de 2009, y el 26 de mayo de 2011, la Unión ha declarado que dicha solicitud sería examinada con renovadas energías a la luz de la detención de Mladic³⁷.

Por último, y ante la finalización próxima de la labor de estos tribunales *ad hoc*, la UE ha asumido un liderazgo significativo en el fortalecimiento de los sistemas judiciales de estos países para que puedan continuar, con plena independencia y capacidad, los procesos pendientes contra los responsables de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, a través de la prestación de cooperación y asistencia financiera y técnica.

Por otro lado, el sustento al Tribunal de Sierra Leona por parte de la Unión resulta de gran valor, si tenemos en cuenta que la Unión ha apostado, de manera especial, por la lucha contra la impunidad en África³⁸, y ha manifestado su compromiso con la Democracia y los derechos humanos en el continente, como lo demuestran el Acuerdo de Cotonú entre la Unión Europea y los países ACP, y la obligación de las partes del Acuerdo con la paz, la seguridad y la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, los principios democráticos y el Estado de Derecho. Este Tribunal, además, no es uno más, sino que tiene ante sí el reto de tener que financiarse con aportaciones voluntarias, y ha constituido el primer tribunal en acusar formalmente a un jefe de Estado africano por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

Este Tribunal, como ya hemos mencionado, ha recibido ayuda financiera de la UE a través del Instrumento Europeo para la Democracia y Derechos Humanos³⁹. Por su parte, Reino Unido y Países Bajos han contribuido singularmente a las actividades del Tribunal y, yendo más lejos, Suecia, Austria y, de nuevo, el Reino Unido han concluido acuerdos con el Tribunal para garantizar que alguno de sus condenados cumplan condena en dichos países. La entrega de Charles Taylor se convirtió, igualmente, en uno de los puntos críticos en la cooperación europea con esta instancia internacional, y no se hizo de esperar el llamamiento a Nigeria para su entrega al Tribunal, así como la petición a los Estados miembros para la presión internacional necesaria en aras a lograr su extradición⁴⁰.

³⁶ Recomendación de la Comisión al Consejo para modificar las directrices de negociación de un Acuerdo de estabilización y asociación con Serbia y Montenegro a fin de proseguir las negociaciones con la República de Serbia /* SEC/2006/0885 final */

³⁷ Ver la Declaración de la Vicepresidenta Catherine Ashton, en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_11103_es.html

³⁸ Ver: Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2006, sobre la impunidad en África, en el caso de Hissène Habré (DO C 291 E de 30.11.2006, p.418).

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de septiembre de 2007, sobre la Financiación del Tribunal Especial para Sierra Leona (P6_TA (2007) 0386).

⁴⁰ Resolución de 24 de febrero de 2005 sobre el Tribunal Especial para Sierra Leona: el caso de Charles Taylor (P6_TA (2005) 0059).

Los dos caballos de batalla de la Unión Europea en relación con esta instancia internacional han sido, sin duda, la financiación, y el cumplimiento de las penas, de modo que la Unión, a través de su Parlamento, ha invitado a los Estados miembros, países adherentes y asociados, a la contribución positiva a estos dos aspectos⁴¹. De hecho, en la última Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre el Informe anual de los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto se vuelve a señalar la necesidad de seguir apoyando, incluso mediante la prestación de asistencia financiera, al Tribunal Especial para Sierra Leona, con el fin de que finalice los juicios en curso, incluidos los eventuales procesos de recurso⁴².

Finalmente, afrontaremos la postura de la UE en relación con el Tribunal Especial para el Líbano, por ser una instancia judicial de naturaleza única. En efecto, se trata de un tribunal creado para juzgar un crimen político, y ha experimentado modificaciones en su funcionamiento, de modo que puede juzgar a acusados en rebeldía.

Las principales aportaciones de la Unión se han centrado en la financiación de dicho Tribunal. De hecho, de los 24 Estados que contribuyen al 51% de la financiación de esta instancia, la mitad son miembros de la UE. En este sentido, Francia y Reino Unido han renovado anualmente sus contribuciones al tribunal, amén de los 1,5 millones de euros donados por la Unión Europea. Por otro lado, la Unión proporcionó, entre los años 2007 y 2009, una cantidad de 2,3 millones de euros al Tribunal, con el fin de que mejorara la investigación criminal⁴³. Todas estas medidas se enmarcan en el Acuerdo de Asociación de la UE para el Líbano⁴⁴ y en el Plan de Acción establecido al respecto⁴⁵.

Sin embargo, este Tribunal está funcionando muy lentamente y con serios obstáculos, de modo que, en noviembre de 2010, el Consejo Europeo expresó su condena a los actos de intimidación y a los intentos de entorpecer los trabajos de dicha instancia⁴⁶. Del mismo modo, la Alta Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Catherine Ashton, subrayó, el 16 de febrero de 2011, la necesidad de que el nuevo gobierno del Líbano cooperara con el Tribunal, recordando la obligación de cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad⁴⁷.

⁴¹ La Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de abril de 2009, sobre el apoyo al Tribunal Especial para Sierra Leona (P6_TA-PROV (2009) 0310).

⁴² Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2010, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos en el mundo (2009) y la política de la Unión Europea al respecto (2010/2202 (INI)).

⁴³ MICHOU, H., "The Special Tribunal for Lebanon: Trigger for new civil unrest?", *Policy Brief*, nº64, January 2011, FRIDE, p.3.

⁴⁴ Decisión del Consejo, de 14 de febrero de 2006, sobre la celebración del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra (2006/356/CE) (DO L 143 de 30.5.2006, p. 1/1).

⁴⁵ Las primeras relaciones contractuales entre Líbano y la Comunidad Europea datan de 1977, año en que se firmó un Acuerdo de cooperación, que entró en vigor en noviembre de 1978. Líbano es también parte, desde hace tiempo, de la Asociación Euromediterránea, instaurada en la Conferencia de Barcelona de 1995. En junio de 2002 se firmó el Acuerdo de Asociación entre la UE y Líbano, que entró en vigor el 1 de abril de 2006 y preparó el terreno para la plena incorporación del país a la Política Europea de Vecindad (PEV). Las negociaciones con Líbano relativas al Plan de Acción de la PEV concluyeron en mayo de 2006, justo antes del comienzo de las hostilidades (Ver: Recomendación n o 1/2007 del Consejo de Asociación UE-Líbano, de 19 de enero de 2007, sobre la ejecución del Plan de acción UE-Líbano (DO C 89 de 24.4.2007, p. 1/1).

⁴⁶ Conseil de l'Union Européenne. Conclusions sur le Liban, 3048ème session du Conseil Affaires Étrangères, Bruxelles, 22 novembre 2010.

⁴⁷ http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_10674_es.htm

4. LA LABOR DE LA UE PARA CONSOLIDAR UNA CORTE PENAL INTERNACIONAL CON LAS CARACTERÍSTICAS DE UNIVERSALIDAD, INTEGRIDAD, INDEPENDENCIA Y EFECTIVIDAD

Con anterioridad a la celebración de la Conferencia de Roma que dio lugar al Estatuto de Roma de la CPI, la UE ya se había pronunciado a favor de una jurisdicción internacional de carácter permanente, frente a las jurisdicciones *ad hoc* para la exYugoslavia y Ruanda, creadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cuanto a las características de la Corte deseada por la UE, éstas venían siendo configuradas desde el año 1996, cuando la Presidencia de la UE, en ese momento encabezada por Irlanda⁴⁸, señaló que era necesario el establecimiento de un tribunal penal internacional de carácter permanente, independiente, con una jurisdicción lo más universal posible, una competencia definida y complementaria respecto de las jurisdicciones nacionales, y en cuyo seno se condujeran los procesos con pleno respeto de los principios de Derecho Penal, de las garantías procesales y las adecuadas medidas para proteger a víctimas y testigos.

La UE tenía, pues, una idea muy clara de qué tipo de instancia internacional iba a apoyar. En estos momentos, sólo cabe realizar el balance de si, efectivamente, dicha Corte Penal Internacional es la que ha salido adelante y se ha consolidado, gracias a las contribuciones de la Unión.

4.1.- Hacia una Corte Penal Internacional universal: la contribución de la Unión Europea

Una vez celebrada la Conferencia de Roma, y abierto el Estatuto de Roma a la ratificación de los Estados, el objetivo principal de la UE ha girado en torno al fin de propiciar la entrada en vigor del Estatuto, logrando las 60 ratificaciones necesarias. En este sentido, podemos asegurar que la Unión ha cumplido fielmente su objetivo, si tenemos en cuenta que el 1 de abril de 2002, Bosnia-Herzegovina fue el 60º Estado en ratificar el Estatuto de Roma, logrando la entrada en vigor del mismo el 1 de julio de ese mismo año, de modo que, a fecha de 19 de julio de 2012, y tal y como hemos mencionado, el Estatuto de Roma de la CPI cuenta con 121 ratificaciones.

Sin embargo, la evaluación de la universalidad de la Corte cabe hacerla sólo a la luz de sus acciones en torno a la ratificación del Estatuto de Roma tanto por Estados Miembros como por Estados no Miembros.

Así, en el ámbito de la Unión, todos los Estados Miembros son Partes en el Estatuto de Roma, incluida la República Checa, que constituyó el 110º país en ratificar el Estatuto, el 21 de julio de 2009. El Parlamento Europeo ya había mostrado su preocupación por esta incorporación tardía, así, en su Resolución de 26 de septiembre de 2002, lamentándose de que los tres países candidatos en ese momento, República Checa, Lituania y Malta, no hubieran ratificado el Estatuto de Roma⁴⁹. Malta y Lituania subsanaron esta carencia, en el 2002 y 2003 respectivamente, y la República Checa en 2009.

El caso de la República Checa es curioso, puesto que este país firmó el Estatuto de Roma el 13 de abril de 1999, pero hasta ahora no lo había ratificado aludiendo a la falta de adecuación de sus normas internas a dicho instrumento internacional, ya que la Constitución checa establece la inmunidad del Presidente de la República, de los Diputados y Senadores y de los jueces del Tribunal Constitucional. La necesidad de que los Estados Miembros de la UE y futuros Miembros firmasen y ratificasen el Estatuto de Roma había sido subrayada por varias

⁴⁸ Declaración común de 13 de enero de 1993 (Boletín CE nº1/2-1993, punto 1.4.5). A esta Declaración se le sumaron las delegaciones de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, la República Checa y Rumanía.

⁴⁹ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Corte Penal Internacional* (P5_TA_Prov (2002)0449), de 26 de septiembre de 2002, considerando F.



resoluciones del Parlamento Europeo⁵⁰, destacando la importancia de la firma y ratificación del Estatuto de Roma de cara a la negociación con los países candidatos en ese momento: Rumanía, Bulgaria, Croacia y Turquía (los dos primeros hoy en día son ya países adherentes, y los otros dos continúan siendo candidatos).

Pero la acción de la UE para que los Estados ratificaran el Estatuto de Roma no se centró sólo en los Estados miembros de la Unión, sino que, desde el principio, el Parlamento Europeo había instado a la Comisión y al Consejo a que considerasen la firma y ratificación del Estatuto de Roma como un punto esencial en la negociación de acuerdos con terceros⁵¹. También el Consejo de la UE ha sido consciente de la necesidad de tomar en consideración el tema de las ratificaciones del Estatuto de Roma de cara a la negociación o diálogos con terceros Estados, grupos de Estados u Organizaciones regionales⁵².

De hecho, en su Plan de Acción de 2004 apostó por la inclusión del tema de la CPI en las relaciones exteriores de la UE, como cuestión básica en la negociación de acuerdos con terceros países y en el diálogo político y sobre derechos humanos con los mismos, especialmente en el contexto de ayuda al desarrollo y el *Convenio de Cotonou*⁵³. Yendo más allá, pidió a los Estados Miembros que tuvieran en cuenta el tema de la Corte en los contactos bilaterales con terceros Estados, informando a través del *Centro de Contacto de la UE para la Corte*⁵⁴. Precisamente, en este contexto se han dado las declaraciones de Catherine Ashton sobre la ratificación del Estatuto de Roma por parte de Granada el 19 de mayo de 2011, de modo que ha recordado el compromiso de la UE y los países de África, Caribe y Pacífico, conforme al Acuerdo de Cotonou⁵⁵.

En la Decisión 2011/168/PESC, del Consejo, se establecía, igualmente, que los Estados miembros contribuirán con asistencia técnica y, en su caso, financiera a los trabajos legislativos necesarios para la participación de terceros Estados y la aplicación en éstos del Estatuto de Roma. De hecho, incluso, asegura que la Unión Europea y sus Estados miembros coordinarán el apoyo político y técnico a la CPI respecto de varios Estados o grupos de Estados.

4.2.- La integridad del Estatuto de Roma y la ardua labor de la Unión

Una de las labores más importantes de la Unión se ha hecho sentir, en la lucha por mantener la integridad del Estatuto de Roma. En particular, la integridad del instrumento constitutivo de la

⁵⁰ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre el Tribunal Penal Internacional*, de 19 de noviembre de 1998 (DOCE C 379, de 7-12-1998); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la ratificación del Estatuto del Tribunal Penal Internacional*, de 6 de mayo de 1999, Boletín UE, mayo de 1999, punto 1.1.8.; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la ratificación del Tratado de Roma por el que se crea el Tribunal Penal Internacional Permanente*, de 16 de diciembre de 1999, Boletín UE, diciembre, punto 1.1.11; PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la ratificación del Tratado de Roma a fin de crear un Tribunal Penal Internacional Permanente*, de 18 de enero de 2001 (DOCE C 262, de 18-9-2001); PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la entrada en vigor del Estatuto de la Corte Penal Internacional*, de 28 de febrero de 2002 (DOCE C 293E, de 28-11-2002).

⁵¹ E igualmente, el Parlamento había mostrado su preocupación por la existencia de regiones del mundo infrarrepresentadas, solicitando a la UE y a sus Estados Miembros que, en sus contactos bilaterales y multilaterales, en particular con países en regiones infrarrepresentadas, adoptasen las medidas necesarias para fomentar la ratificación e implementación del Estatuto de Roma. En definitiva, el PE ha venido pidiendo, en varias ocasiones, a los Estados Miembros, al Consejo y a la Comisión que utilizaran la influencia política de la UE en los acuerdos de cooperación con terceros Estados para aumentar la ratificación.

⁵² CONSEJO DE LA UE: Posición Común del Consejo, de 11 de junio de 2001, relativa a la Corte Penal Internacional 2001/443/PESC (DOCE N°L155, de 12-6-2001, pp.0019-0020).

⁵³ *Acuerdo ACP-UE*, firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000, que entró en vigor en abril de 2003.

⁵⁴ CONSEJO DE LA UE: *Action Plan to Follow-up On the Common Position on the International Criminal Court*, de 4-2-2004 (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>).

⁵⁵ Statement by High Representative Catherine Ashton on the ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court by Grenada, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/122119.pdf

Corte se ha visto peligrar por la intensa política estadounidense de oposición a la CPI⁵⁶. Dicha oposición se ha manifestado, en primer lugar, mediante la retirada de la firma del Estatuto de Roma⁵⁷. Y en segundo lugar, mediante la utilización “perversa” de dos disposiciones del Estatuto de Roma: la obtención de una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad eximiendo a los ciudadanos estadounidenses de la jurisdicción de la CPI, conforme al art. 16 del Estatuto de Roma⁵⁸ y la celebración de una serie de acuerdos bilaterales de inmunidad para

⁵⁶ Estas razones son fácilmente rebatibles, si tenemos en cuenta dos hechos, en primer lugar, la independencia del Fiscal, y en segunda instancia, la complementariedad de la jurisdicción de la CPI con las jurisdicciones nacionales. El único crimen más susceptible de politización es el de agresión y, hasta el momento, no ha sido objeto de definición por lo que no puede juzgarse ninguna situación relativa a este crimen por parte de la CPI. Para una respuesta a estos argumentos, ver: McGOLDRICK, D., “Political and Legal Responses to the ICC”, en McGOLDRICK, D.; ROWE, P. & DONNELLY, E. (Eds.): *The Permanent International Criminal Court*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2004, pp.404-449.

⁵⁷ Efectivamente, EEUU firmó el Estatuto de Roma el 31 de diciembre de 2000, el último día en que era posible, bajo la Administración Clinton. Pero, dado el alto significado político de la firma, la Administración Bush se planteó muy pronto la retirada de la firma. Haciendo uso de esta posibilidad, el 6 de mayo de 2002, EEUU realizó un acto sin precedente alguno, al informar al Secretario General de las Naciones Unidas de su intención de no llegar a ser Parte en el Estatuto (Carta del Secretario de Estado para el Control de Armas y la Seguridad Internacional, John Bolton al Secretario General de las Naciones Unidas, como depositario del Estatuto de Roma, de 6 de mayo de 2002 (<http://www.amicc.org>)). En consecuencia, EEUU afirmaba que no le es aplicable ninguna obligación jurídica derivada de la firma del Estatuto el 31 de diciembre del 2000.

Como firmante del Estatuto de Roma, EEUU no estaba obligado a cooperar con la Corte, pero sí a no realizar actos en contra del objeto y fin del tratado, conforme a lo prescrito en el art. 18.1 de la Convención de Viena. A lo que ha de añadirse que EEUU acepta que, conforme al *Restatement of the Law Third Foreign Relations Law of the United Nations*, la firma del tratado no tiene efectos vinculantes pero sí es representativa de la aprobación política, y al menos, existe la obligación moral de procurar la ratificación (Comment d) to section 312 of the *Restatement of the Law Third Foreign Relations Law of the United Nations*). Sobre el régimen aplicable a los firmantes del Estatuto de Roma, ver: PELLET, A., “Entry Into Force and Amendment of the Statute”, en CASSESE, A.; GAETA, P.; JONES, J.W.D.J.; ESER, A.; GAJA, F.; KIRSCH, Ph.; PELLET, A. & SWART, B. (eds.): *The Statute of Rome of the ICC: Commentary*, Oxford University Press, USA, 2002, pp. 151-155.

No obstante, a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no se contempla la retirada de la firma como fórmula posible de exención de las obligaciones derivadas de la misma. Del mismo modo, tampoco establece un procedimiento de anulación de la firma de un tratado. Sin embargo, el art. 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados somete la obligación de abstenerse de actos que puedan frustrar el objeto y fin del tratado a la condición de que el Estado interesado no haya manifestado su intención de no llegar a ser Parte en el tratado.

Respecto de esta primera acción de los EEUU, hay que considerar la Declaración de la Presidencia de la UE de 14 de mayo de 2002, en la que la Unión estimó que dicho acto unilateral podría tener “serias consecuencias negativas sobre la celebración de tratados multilaterales y, más en general, sobre el imperio del Derecho en las relaciones internacionales” (Declaración de la UE sobre la posición de Estados Unidos frente a la Corte Penal Internacional, de 14 de mayo de 2002, 8864/02 (Presse 141-G)).

⁵⁸ La segunda de las actuaciones de los Estados Unidos en contra de la Corte Penal Internacional surgió al hilo del debate suscitado respecto de la renovación de las operaciones de paz en Bosnia Herzegovina en junio de 2002, que EEUU subordinó a la exclusión de la competencia de la CPI respecto de las mismas. Las razones de la oposición de EEUU a la renovación de dicha operación en B-H eran varias. En primera instancia, B-H fue el 60º Estado en ratificar el Estatuto de Roma, permitiendo la entrada en vigor del mismo y esto, a su vez, posibilitaba el enjuiciamiento por la CPI de ciudadanos estadounidenses miembros de esa operación de paz por crímenes cometidos en el territorio de este país, que ya era Estado Parte del Estatuto.

Ante esta situación y la negativa persistente de los EEUU, Francia y Reino Unido pensaron en la solución de proponer la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad conforme al art. 16 del Estatuto de Roma. Dicha propuesta fue acogida por el Consejo que adoptó la Resolución 1422 (2002) de 12 de julio, basándose en dicha disposición. Ante tal resolución, la Presidencia de la UE, ostentada por Dinamarca, optó por no pronunciarse, teniendo en cuenta la tensión surgida en el seno del Consejo de Seguridad. Y ello a pesar de que es más que discutible la adecuación de esta resolución a dicho artículo 16 y de que se trata de una resolución adoptada *ultra vires* por el Consejo de Seguridad, y en franca vulneración de la legalidad del Estatuto de Roma.

A pesar de este juicio negativo, el año siguiente la resolución 1422 consiguió su prórroga por otros 12 meses más, y fue sustituida por la Resolución 1487 (2003), de 12 de junio, respecto de la cual cabe



impedir la entrega de ciudadanos estadounidenses a la Corte, conforme al art.98.2 de dicho instrumento. Nos vamos a centrar en este último tipo de acuerdos, por ser los que aún continúan incordiando el funcionamiento de la Corte, mientras que las Resoluciones en virtud del art.16 del Estatuto han cesado desde el año 2003.

En cambio, y respecto de los acuerdos del art.98.2 del Estatuto de Roma celebrados por los Estados Unidos, podemos concluir, conforme a la práctica, que son difícilmente compatibles con el Estatuto y van en contra del objeto y fin del mismo, que no es sino la erradicación de la impunidad⁵⁹. En cuanto a la UE, y ya que todos los Estados Miembros de la misma son Partes en el Estatuto de Roma, parece obvio que estos Estados habrían de abstenerse de celebrar dichos acuerdos. En la actualidad, destacamos que, de los Estados Miembros y países candidatos, tan sólo Rumanía ha celebrado un acuerdo de este tipo.

La Unión Europea, consciente del éxito de la campaña de los EEUU respecto de la celebración de acuerdos que minoran la eficacia de la jurisdicción de la CPI, decidió tomar cartas en el asunto. De este modo, en su reunión de 30 de septiembre de 2002, *el Comité Político y de Seguridad* examinó el proyecto de conclusiones del Consejo sobre la Corte Penal

realizar las mismas consideraciones. Pero es necesario analizar las circunstancias que rodearon a la renovación de la resolución originaria en el 2003, puesto que afectaron a la Unión Europea. En primer lugar, conviene recordar que Austria, que presidía la Unión Europea, realizó una Declaración el 12 de junio de 2003, pronunciándose en contra de la prórroga automática de dicha Resolución y a favor de la integridad del Estatuto de Roma (*EU Presidency Statement on the proposed renewal of the provisions of SCR 1422 (ICC)*, June 12, 2003). En cuanto a las instituciones comunitarias, el Parlamento Europeo también se mostró contrario a dicha renovación en su resolución de 26 de septiembre de 2002 (PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución sobre la Corte Penal Internacional*, de 26 de septiembre de 2002 (DOCE C 273E, 19-11-2003).

Finalmente, y a pesar de la oposición de más de 70 miembros de la ONU a la prórroga por otros 12 meses de la Resolución 1422 (2002), en junio de 2003, se acordó la misma en la Resolución 1487 (2003), adoptada por una mayoría de 12 votos, entre ellos el voto afirmativo de España. No obstante, hemos de resaltar que dicha renovación no tuvo el apoyo unánime del año anterior, ya que un miembro permanente (Francia) y dos no permanentes (Alemania y Siria) se abstuvieron. En consecuencia, tres Estados Miembros de la UE estuvieron implicados en la renovación mencionada, bien apoyándola o bien absteniéndose.

EEUU continuó con su campaña de enfrentamiento a la CPI, y persiguió la renovación el año siguiente. Efectivamente, los EEUU intentaron de nuevo dicha prórroga, pero decidieron retirar su proyecto a la vista de la postura de abstención que, en reuniones previas a la sesión plenaria del Consejo de Seguridad, manifestaron iban a adoptar ciertos Estados miembros del mismo, entre ellos España, que modificó sustancialmente su postura anterior. Es de destacar que también Benin, Brasil, Chile y Rumanía demostraron su compromiso con la CPI y resistieron frente a las presiones, mientras que China también contribuyó al declarar su intención de abstenerse⁵⁸. Merece especial atención la postura de Rumanía, Estado que en ese momento tenía intención de adherirse a la UE, y cuyo Tratado de adhesión ha sido celebrado en el 2005. Sobre estas resoluciones, ver: ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Algunos obstáculos en el proceso de constitución efectiva de la Corte Penal Internacional: la Resolución 1422 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Acuerdos Bilaterales celebrados por Estados Unidos", *R.E.D.I.*, Vol. LIV, nº 2, 2002, p.1000). Ver también: GUTIÉRREZ ESPADA, C., "La Corte Penal Internacional y las Naciones Unidas. La discutida posición del Consejo de Seguridad", *A.D.I.*, 2002; CARDONA LLORENS, J., "La Corte Penal Internacional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en GÓMEZ COLOMER, J.L.; GONZÁLEZ CUSSAC, J.L. & CARDONA LLORENS, J. (coords.), *La Corte Penal Internacional (Un estudio interdisciplinar)*, Tirant lo Blanch., Valencia, 2003.

⁵⁹ Dicha conclusión deriva del tenor literal del precepto y de la aplicación de los criterios interpretativos que fija el Derecho Internacional Público. Así, de acuerdo con los artículos 31 y 32 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hemos de remontarnos a la Conferencia Diplomática de Roma y a sus trabajos preparatorios, para comprobar cuál es el objeto del art. 98.2. Éste pretende regular la relación entre las obligaciones de los Estados Partes conforme al Estatuto de Roma y otras obligaciones derivadas del Derecho Internacional convencional y consuetudinario. Igualmente, aplicando estos criterios, hemos de poner en relación el art. 98.2 con el art. 27 del mismo texto, que establece la inoperancia de la inmunidad por cargo oficial a efectos de la competencia de la CPI, con lo que confirmamos la teoría de que el objeto y fin del Estatuto no es sino la erradicación de la impunidad.

Internacional⁶⁰ y las puso a punto para que fueran adoptadas por el Consejo de la Unión Europea⁶¹.

Por su parte, los EEUU, haciendo caso omiso a estas acciones, han continuado con su campaña para lograr los acuerdos del art. 98.2 con más de un centenar de países. En este sentido, cabe destacar que son muchos los Estados que han concertado los acuerdos del art. 98.2 para evitar la retirada de ayuda, la mayoría con cierto grado de dependencia política, financiera y económica con los Estados Unidos. El 12 de noviembre de 2003, el Parlamento Europeo reaccionó, adoptando una resolución en la que consideraba que dicha ley estadounidense rebasaba “ampliamente el derecho soberano de los Estados Unidos de no participar en la Corte”⁶².

Con posterioridad, el 17 de diciembre de 2004 se adoptó una enmienda a la “Foreign Operations Appropriation Hill”⁶³, de modo que ciertos Estados aliados de su país perdieron la asistencia englobada en el “Economic Support Fund”, incluidos los fondos para luchar contra el terrorismo, a menos que celebrasen un “acuerdo de impunidad”. Alrededor de 54 Estados se preveía se verían afectados (8 de la región africana, 14 de América, 1 de Asia-Samoa y 30 de

⁶⁰ CONSEIL DE L' UNION EUROPÉENNE, Bruxelles, le 30 septembre 2002 (OR.en) 12488/1/02REV1LIMITE, COJUR 10USA 37PESC374.

⁶¹ En primer lugar, el Consejo señala que, para asegurar el buen funcionamiento de la CPI, se deben tener en cuenta los acuerdos internacionales ya existentes, sobre todo los concluidos entre un Estado Parte en la CPI y los Estados Unidos, así como aquellos que hacen referencia a la cooperación judicial en materia penal, comprendida la extradición.

A continuación, la Unión Europea establece ciertos límites para la celebración de acuerdos. En primera instancia, dichos acuerdos no pueden permitir la impunidad, pero deben garantizar que las jurisdicciones nacionales realicen los enjuiciamientos. No obstante, la Unión Europea no ha definido el principio de “no inmunidad” con suficiente claridad, dejándolo abierto a varias interpretaciones⁶¹.

Desde la perspectiva personal, los acuerdos deben concernir sólo a las personas no pertenecientes a un Estado Parte en el Estatuto, personas que están sobre el territorio de un Estado requerido. Hay que tener en cuenta asimismo a las personas cubiertas por la inmunidad del Estado o diplomática. Los principios rectores de la Unión Europea intentan, así, amortiguar los efectos de los acuerdos del art. 98.2 propuestos por los EEUU, que consignaban un ámbito de aplicación personal mayor.

Desde el punto temporal, también existen limitaciones. El acuerdo podrá contener una cláusula sobre el fin del acuerdo, su revisión o la limitación del período para que el acuerdo entre en vigor. En este sentido, es de lamentar que la UE no establezca un plazo concreto que limite el plazo de vigencia de estos acuerdos. La no reciprocidad de los acuerdos es otro de los requisitos establecidos por la Unión, de tal manera que la inmunidad debe concederse únicamente a los ciudadanos de los Estados Unidos y no a los ciudadanos de un Estado Parte o firmante.

Por otro lado, para la UE, los acuerdos existentes entre un gobierno y los EEUU pueden hacer innecesaria la adopción de un acuerdo bilateral separado. En todo caso, la aprobación de todo nuevo acuerdo o de una enmienda deberá ser realizada conforme a los procedimientos constitucionales de cada Estado Miembro, y la entrega estipulada en los acuerdos del art. 98.2 no podrá incluir el tránsito del art. 89.3 del Estatuto.

Según todos los límites establecidos por la Unión Europea, las condiciones para los acuerdos del artículo 98.2 son más restrictivas que las previstas inicialmente por Estados Unidos. En conclusión, la posición de la Unión Europea puede ser calificada como “equilibrada” (sobre todo en comparación con los deseos de Estados Unidos), aunque ha sido contestada por otros órganos en el seno de la Unión Europea. De este modo, el Parlamento Europeo, mediante una Resolución de 24 de octubre de 2002, lamentó las “vagas indicaciones” adoptadas por el Consejo de ministros de la Unión Europea, así como el hecho de que los quince no hubieran adoptado una clara posición común.

⁶² “Resolución del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Ley relativa a la protección de los miembros de los servicios de los Estados Unidos” (ASP) (P5_TA(2002)0367), Diario Oficial de la Unión Europea, 12-11-2003.

⁶³ Efectivamente, esta enmienda se encuadra en el marco de la reacción estadounidense frente a la no-renovación de la resolución 1487 el pasado mes de junio del presente año. De hecho, con ocasión de este suceso, el Embajador de los EEUU ante las Naciones Unidas señaló: “[...] we are going to have a look at the consequences of not having this resolution [...] we have to withhold certain kind of assistance from countries whom we don't have article 98 agreements”. Para más información, ver: AGUIRREZÁBAL, I., “Security Council Credibility and ICC Integrity Preserved USA: one step forward two steps back”, *European Newsletter*, nº 40, August 2004, pp.4-5 (<http://www.iccnw.org/publications/europeannewsletter.html>).



Europa)⁶⁴. Finalmente, un país candidato de la UE, Croacia perdió 50.000 \$ de ayuda, y dos países Miembros de la UE también sufrieron pérdidas, así, Irlanda (21,2 millones \$) y Chipre (13,4 millones \$).

No obstante, nuevas esperanzas surgen con la actitud de la Administración de los Estados Unidos tras la llegada al poder de Obama. En mayo de 2009, se presentó un proyecto de ley ante el Congreso estadounidense tendente a un refuerzo de los esfuerzos para ayudar a la población civil víctima de una de las insurrecciones más largas y brutales del mundo, como es la de Uganda. Este proyecto de ley permitiría el desarme del Ejército de Liberación del Señor y supondría una nueva estrategia regional de los EEUU para proteger a la población civil de África de los ataques de dicho movimiento armado⁶⁵.

Éste es un elemento más a tomar en consideración en el novedoso reconocimiento por parte de los EEUU de la importancia del papel de la CPI en cuanto a la imputación de los principales responsables de las atrocidades cometidas en el Congo, Uganda y Darfur. En este sentido, la declaración formulada por la Embajadora Susan E. Rice, Representante Permanente de los EEUU sobre el respeto del Derecho humanitario internacional ante el Consejo de Seguridad, de 29 de enero de 2009⁶⁶, puede tener influencia decisiva en el futuro, si finalmente este país, no un país cualquiera, decide cooperar con la CPI. Al mismo tiempo, serviría para aligerar el extraordinario peso que sobrelleva la Unión Europea en relación con su apoyo incondicional a la Corte Penal Internacional, como veremos a continuación.

4.3.-Una Corte Penal independiente gracias a las aportaciones de la Unión

En cuanto a otras medidas de la UE para contribuir a la puesta en marcha de la CPI, hemos de señalar que las primeras acciones de la Unión están en relación con el sustento financiero a dicha institucional judicial. Vamos a apuntar algunas de las ideas principales en este sentido. En el marco de las instituciones de la Unión, el PE, en una resolución de 26 de septiembre de 2002, reconoció el relevante papel de la Unión respecto de la financiación de la Corte⁶⁷. Igualmente, el Consejo, en su Posición Común 2002/474/PESC, pidió a la UE y a los Estados Miembros que estudiaran la posible contribución adecuada y equitativa a los costes, adoptando las medidas necesarias para el primer ejercicio presupuestario⁶⁸. En la Decisión del 2011 animaba a los Estados parte a que transmitieran rápidamente la totalidad de su contribución, de modo que dicho impulso a la independencia de la Corte recayera sobre la Unión y sus Estados miembros.

La UE ha jugado, juega y jugará un papel importante, si no decisivo, en la puesta en marcha a nivel financiero de la Corte. No podemos olvidar que, antes de la ratificación de Japón, la Unión contribuía en un 75% al presupuesto de la Corte, y tras la ratificación de Japón, en un 57%. Si, además, tenemos en cuenta que en los EEUU se impide que ninguna partida presupuestaria pueda ser usada directa o indirectamente para financiar a la CPI, por su política persistente de oposición a la Corte, este hecho va a redundar en un pago de una mayor cantidad por parte de los países restantes, en particular de la UE.

⁶⁴ Así: Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Australia, Benín, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, República Democrática del Congo, Costa Rica, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Eslovaquia, España, Estonia, Ecuador, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Jordania, Lesoto, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mali, Malta, Namibia, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Corea, San Marino, Samoa, Serbia, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tanzania, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela (<http://www.globalsolutions.org>).

⁶⁵ "Ouganda: L'adoption de la loi permettrait d'aider les victimes de l'Armée de Résistance du Seigneur", Human Rights Watch, 21 mai 2009, en <http://fr.allafrica.com/stories/200905250197.html>

⁶⁶ Declaración de la Embajadora Susan E. Rice, Representante Permanente de los EEUU sobre el respeto del Derecho humanitario internacional ante el Consejo de Seguridad, 29 de enero de 2009.

⁶⁷ PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución sobre la Corte Penal Internacional*, P5_TA_PROV(2002)0449.

⁶⁸ Art. 2.2 de la Posición Común 2001/443/PESC.



Otras medidas destacadas adoptadas por la Unión relativas a la puesta en marcha de la CPI, vienen avaladas por las distintas Posiciones Comunes del Consejo. Así, se ha pedido a la UE y a sus Estados Miembros que apoyaran el establecimiento y el buen funcionamiento de la Corte, y que tomaran iniciativas para la difusión de valores, principios y disposiciones del Estatuto de Roma⁶⁹. Igualmente, se ha solicitado la prestación de apoyo al establecimiento y funcionamiento de la CPI, respaldando la creación y el funcionamiento de un mecanismo de planificación apropiado, que incluiría un equipo inicial de expertos. Finalmente, también se ha respaldado la formación y asistencia de jueces, fiscales, funcionarios y abogados. La contribución de la UE a la puesta en marcha de la Corte ha sido importante y ha abarcado distintos aspectos, pretendiendo poseer un carácter global.

4.4.-Una Corte Penal Internacional efectiva: el verdadero desafío de la cooperación y el crimen de agresión

Para que la Corte Penal Internacional fuera realmente efectiva, se planteaban varios retos. El primero, lograr la implantación del Estatuto en los ordenamientos internos. El segundo, conseguir la cooperación de los Estados de cara a un funcionamiento eficaz. Y el tercero, permitir la extensión de la competencia real de la Corte al crimen de agresión.

4.4.1. La implantación del Estatuto de Roma como premisa básica de la efectividad

A partir de la entrada en vigor del Estatuto de Roma, una de las funciones principales de la UE ha girado en torno a la implementación del Estatuto en los ordenamientos internos. Las Posiciones Comunes del Consejo y sus Planes de Acción han sido los instrumentos jurídicos más utilizados para lograr la adecuada implementación del Estatuto. De este modo, en varios de estos documentos se ha instado al impulso y adopción de iniciativas para la implementación del Estatuto en terceros Estados⁷⁰, se ha pedido a los Estados Miembros que compartieran con los Estados interesados sus experiencias en cuanto a la aplicación del Estatuto⁷¹, así como que proporcionaran asistencia técnica y financiera para la ratificación y aplicación del Estatuto en terceros países (cooperación técnica y financiera)⁷².

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Por otra parte, en el Plan de Acción de 2004, esta institución reiteró la necesidad de dicha asistencia técnica y financiera de cara a la implementación y, lo que es más importante, se previó la creación de un *Centro de Contacto de la UE y un Centro de Contacto Nacional*, con el fin de coordinar eficazmente el intercambio de información relativa a la CPI y propiciar la adecuada implementación del Estatuto de Roma en los distintos ordenamientos nacionales. Los *Centros de Contacto Nacionales* y el *Centro de Contacto de la Unión* ya están funcionando, y cabe señalar que los nacionales enlazan con el europeo para poder asegurar el flujo de información.

Asimismo, la celebración, a iniciativa de la Presidencia, de reuniones del Grupo de Trabajo sub-área Corte Penal Internacional constituyó una iniciativa del Plan de Acción digna de ser destacada puesto que favorece la relación entre Estados de cara a mejorar el apoyo a la Corte y a la implementación del Estatuto. Dicho Grupo puede reunirse con otros Grupos de Trabajo para la coordinación de iniciativas de su competencia y relacionadas con la Corte, y se pueden celebrar las reuniones oportunas con representantes de misiones locales o con otros actores. Además, la Presidencia debe reunirse periódicamente con la Comisión y la Secretaría del Consejo con el fin de coordinarse y mejorar el apoyo de la Unión a la Corte. En este último sentido, se celebrará una reunión al comienzo de cada Presidencia, y los Estados Miembros serán invitados a presentar sus opiniones sobre las prioridades de los próximos seis meses.

Otra idea apuntada por el Plan de Acción, interesante a efectos de implementación del Estatuto, ha sido la creación de una lista de expertos, mantenida por el *Centro de Contacto de la UE*, y designados por Estados Miembros, que participarán en misiones específicas relativas a temas como la implementación del Estatuto de Roma, Conferencias, Seminarios...etc.

Consultar: <http://ue.eu.int/pesc/ICC/default.asp?lang=es>

⁷¹ Posición Común 2001/443/PESC.

⁷² Las razones para esta oposición radican, entre otras, en: la negativa a reconocer los excesivos poderes del Fiscal; la posibilidad reconocida por el Estatuto de que estén sujetos a la jurisdicción de la CPI individuos nacionales de un Estado no Parte; y el peligro de enjuiciamientos políticamente



4.4.2. La cooperación con la Corte: el gran caballo de batalla

El otro aspecto implicado en la efectividad de la Corte, ha sido el relativo a la cooperación de la Unión con la misma. Constatamos, en este sentido, que la Corte Penal Internacional precisa de los Estados para existir y ejercer sus funciones y que la cuestión de la cooperación estatal se halla en el corazón de una Corte Penal Internacional eficaz⁷³. De hecho, el Estatuto de Roma, que no sólo incorpora una Parte enteramente dedicada a la cooperación y asistencia internacional, sino que, además, proclama un deber general de cooperación con la Corte, que se predica de los Estados Partes, y que constituye una de las bases esenciales del sistema jurisdiccional⁷⁴. Pero, además, el Estatuto de Roma también señala que “la Corte podrá solicitar de cualquier organización intergubernamental que le proporcione información o documentos. Asimismo, la Corte podrá informar de ello a la Asamblea de los Estados Partes o al Consejo de Seguridad, si éste le hubiese remitido el asunto”⁷⁵.

Teniendo en cuenta que la totalidad de los Estados Partes de la UE son Partes en el Estatuto de Roma, así como el apoyo proporcionado por esta organización regional a la institución judicial, resultaba lógico que la Unión se apresurara a la celebración de un acuerdo con la Corte que permitiera la adecuada cooperación entre ambas organizaciones. De esta manera, se establece el marco jurídico adecuado para el cumplimiento de dicha voluntad de cooperación. Éste es el origen del *Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia*, celebrado el 10 de abril de 2006⁷⁶. El mismo Acuerdo comienza considerando en su preámbulo que éste contiene las estipulaciones para la cooperación y asistencia entre la CPI y la Unión, y no entre el órgano judicial y los Estados miembros de la Organización Regional⁷⁷. Al mismo tiempo, este Acuerdo se inscribe en el ámbito de los actos de la UE adoptados en relación con la CPI, recordando, así, sus Posiciones Comunes, su Plan de Acción⁷⁸, y, en un perímetro de acción más amplio, la propia *Estrategia europea de seguridad*, adoptada por el Consejo Europeo el 12 de diciembre de 2003, que “apoya un orden internacional basado en un multilateralismo efectivo”⁷⁹.

Hemos de destacar que la obligación de cooperación y asistencia de la UE con la CPI se proyecta sobre el desempeño efectivo de sus respectivas funciones, y se basa en la cooperación estrecha y en la consulta mutua de asuntos de interés común, para lo cual las Partes en el acuerdo se comprometen a establecer los adecuados contactos periódicos entre la Corte y el *Centro de contacto de la UE para la Corte*⁸⁰.

interesados, sobre todo si tenemos en cuenta el peso político de los Estados Unidos en el ámbito internacional (Posición Común 2002/447/PESC).

⁷³ KREB, C.; PROST, K.; SCHLUNCH, A. & WILITZKI, P.: “Part 9. International Cooperation and Judicial Assistance”, en TRIFFTERER, O. (ed): *Comment on the Rome Statute of the International Criminal Court, Observer’s Notes, Article by Article*, Ed. Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 1045-1046.

⁷⁴ SUR, S., “Vers une Cour Pénale Internationale: La Convention de Rome entre les ONG et le Conseil de Sécurité”, *Revue Générale de Droit International Public*, Vol. 103, nº1, 1999, p. 30.

⁷⁵ Art. 87.6 del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (N.U. Doc. A/CONF.183/9).

⁷⁶ “Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia”, *Diario Oficial de la Unión Europea* L 115/50, de 28 de abril de 2006. El Acuerdo comienza refiriéndose a su ámbito de aplicación, al excluir la información procedente de un Estado miembro, en cuyo caso la solicitud habrá de hacerse directamente al Estado miembro afectado. A continuación, vamos a “desmenuzar” el acuerdo con el fin de determinar si el apoyo de la Unión a la Corte obtiene, con este acto, el respaldo definitivo. En primer lugar, hemos de considerar que el objetivo del Acuerdo no es ni más ni menos que estipular las condiciones de la cooperación y asistencia entre la UE y la Corte y, a estos efectos, comienza determinando el ámbito de aplicación del mismo (tal y como ya hemos mencionado) y las obligaciones de cooperación y asistencia, para posteriormente hacer alusión a una serie de disposiciones más específicas que regulen los contactos regulares entre ambas instituciones, el intercambio de información, el testimonio de los miembros del staff de la Unión ante el órgano judicial, y la cooperación entre la Unión y la Fiscalía de la Corte.

⁷⁷ *Ibidem*, párr. 9 del Preámbulo.

⁷⁸ *Ibidem*, párrs. 6 y 11 del Preámbulo.

⁷⁹ *Ibidem*, párr.5.

⁸⁰ *Ibidem*, art.4. En definitiva, se aprovechan los cauces de información entre ambas instituciones para sustentar la cooperación y consulta mutua. Y la información no se concentra sólo en el Centro de contacto de la UE para la Corte, sino también en la asistencia de ésta última a las reuniones y

En un anexo al Acuerdo figura la regulación de una cuestión más delicada, como es la relativa a la información clasificada de la Unión y a su facilitación a la CPI en condiciones conformes a

conferencias organizadas bajo los auspicios de la Unión siempre que sean de interés para la institución judicial y así ésta pueda prestar asistencia en los temas de su competencia.

Por otro lado, y a efectos de ejercicio de sus funciones judiciales, la Unión se compromete a proporcionar a la Corte la información o documentos que obren en su poder y que ésta solicite, así como otros que sean procedentes para su actuación, aún no habiéndolos solicitados. En el sentido inverso, el Secretario de la Corte proporcionará información y documentación a la Unión en relación con los escritos procesales, vistas orales, sentencias y autos de la Corte de interés para la organización regional.

Pero donde más se estrecha la concreta obligación de cooperación entre la Unión y la CPI es en el deber de cooperar de esta organización con el Fiscal de la CPI, deber enmarcado por los arts.54.3 apartados c) y d) del Estatuto. En éstos se establece que el Fiscal podrá solicitar la cooperación de una organización intergubernamental de conformidad con su respectiva competencia y mandato, así como concertar los acuerdos compatibles con el Estatuto que sean necesarios para facilitar la cooperación de una organización intergubernamental. Yendo más lejos, la Unión se compromete a proporcionar al Fiscal información adicional que obre en su poder, y que éste le solicite, debiendo cursarse las solicitudes de información en general por escrito y en el plazo no superior a un mes. En cualquier caso, la UE y el Fiscal podrán convenir en que la Unión facilite al Fiscal documentación o información, siempre que éste preserve su carácter confidencial y únicamente a los efectos de obtener nuevas pruebas. Todo ello en el entendimiento de que los documentos o la información no se divulgarán en ninguna etapa del procedimiento, ni después de concluido, ni a otros órganos de la Corte ni a terceras partes, exceptuando, claro está, que se dé el consentimiento de la Unión.

No obstante, esta cooperación, incluida la revelación de información o documentos mencionados, estará sujeta a la petición por parte de la Unión a la Corte de medidas de protección con el fin de salvaguardar la seguridad de funcionarios o antiguos funcionarios de la Unión, y de la misma Organización. Esta cautela se puede extender al caso de testimonio del personal de la Unión, de manera que se podrán requerir medidas de protección a la Corte en el supuesto de que se solicite a un funcionario u otro agente de la Unión que testifique ante la misma. Para asistir a dicho funcionario, la UE autorizará la designación de un representante. Pero estas medidas de protección no ensombrecen el principio general de que la Unión adoptará todas las medidas necesarias para que la Corte pueda tomar testimonio a dicha persona, pudiendo, incluso suspender su obligación de confidencialidad, teniendo en cuenta las responsabilidades y competencias que le otorga el Tratado de la Unión.

La Unión no sólo se compromete a la suspensión de la confidencialidad, sino que también se obliga a la adopción de todas las medidas necesarias para permitir que la Corte ejerza su jurisdicción, en particular suspendiendo los privilegios e inmunidades de las personas a las que se impute la comisión de alguno de los delitos sobre los que la Corte tenga competencia, siempre de conformidad con las normas correspondientes del Derecho Internacional y teniendo en cuenta las responsabilidades y competencias que le otorga el Tratado de la Unión.

Pero la cooperación no se extiende sólo al campo del intercambio de información entre ambas organizaciones, sino que también las cuestiones de orden material son objeto de regulación. En primer lugar, la UE y la CPI acuerdan establecer en qué circunstancias excepcionales podrá la Corte recurrir al personal especializado de la Unión, que pondrá a su servicio a este personal de modo gratuito de cara a la colaboración del mismo con cualquier órgano de la Corte en un caso particular. No obstante, hemos de señalar que el personal proporcionado con estos parámetros habrá de ser empleado siempre de conformidad con las directrices que ha de establecer la Asamblea de los Estados Partes. En segundo lugar, no sólo el personal, sino que también los servicios e instalaciones de la Unión que sean necesarios y estén disponibles serán puestos a disposición de la Corte, a petición de la misma. En dichos servicios e instalaciones estará incluido el apoyo in situ, pero, en cualquier caso, los términos y condiciones de dicha cesión habrán de ser sometidos a acuerdos previos complementarios, hasta ahora no celebrados.

En tercer lugar, la Unión procurará respaldar de un modo apropiado el desarrollo de la formación y de la asistencia de los magistrados, fiscales, funcionarios y abogados en los trabajos relacionados con la institución judicial, siempre consultando con ésta.

Por último, el Acuerdo establece una serie de disposiciones a los efectos de logística y aplicación de las normas de tratados. En cuanto al primero de los aspectos, se señalan las direcciones a efectos de correspondencia entre ambas organizaciones, figurando como puntos de contacto el Consejo de la Unión Europea y su Jefe de Registro, por un lado, y en el caso de la CPI, su Secretaría o Fiscalía. En cuanto al segundo, se establece que la resolución de diferencias entre ambas organizaciones se someterá a consultas entre las partes, se considera la posibilidad de revisar el acuerdo por escrito y de común acuerdo de las Partes, y de denuncia del mismo.

las normas de seguridad del Consejo⁸¹. A estos efectos, la Corte garantizará que dicha información guarda el carácter de clasificada otorgado por la Unión, de modo que posea el mismo nivel de protección que el proporcionado por las normas de seguridad del Consejo. La regulación del anexo es muy meticulosa, y deja en manos de ambas Partes, pero fundamentalmente de la Corte, la garantía de que dicha información es utilizada adecuadamente, protegiendo su seguridad en todo caso⁸². Como desarrollo de dicho anexo, el Consejo de la UE celebró una serie de acuerdos de seguridad para la protección de información clasificada intercambiada entre la UE y la CPI, que fueron aprobados el 15 de enero de 2008 por el Consejo, y por la CPI, el 10 de marzo de 2008, y que están en funcionamiento desde el 31 de marzo de 2008⁸³.

Pero la cooperación con la Corte no sólo se ha manifestado a través del cauce institucional. De hecho, algunos documentos del Consejo de la Unión Europea en relación con Libia, demuestran que dicha cooperación obtiene una vía de expresión a través de las declaraciones de la Unión relativas a la necesidad de cooperar con la Corte Penal Internacional de cara a la entrega y enjuiciamiento, en su momento, del Coronel Gadafi, lo que se planteaba como todo un reto⁸⁴.

⁸¹ Decisión 2001/264/CE del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por la que se adoptan las normas de seguridad del Consejo (DO L 101, de 11 de abril de 2001).

⁸² Con todo, el uso de dicha información posee ciertos límites. En primera instancia, no puede ser utilizada con fines distintos a aquellos para los que fue facilitada. En segunda instancia, la CPI no podrá comunicar dicha información y documentos a terceros sin el consentimiento escrito previo de la Unión. Además, La Corte habrá de garantizar que sólo las personas “con necesidad de conocer” la información, tengan acceso a la misma. Por supuesto, la Corte también garantizará que las personas que en el ejercicio de sus obligaciones oficiales requieran acceso a la misma, lo tengan desde “CONFIDENTIEL UE”. No obstante, aquellos con acceso a la misma, habrán de ser instruidos de los requisitos referentes a las salvaguardias de seguridad aplicables a la información, bajo el aval de la jurisdicción internacional.

Igualmente, el anexo regula los medios de transmisión de dicha información (valija diplomática, servicios de correo militar, servicios de correo de seguridad, telecomunicaciones de seguridad o transporte personal), determinando la notificación por adelantado a la Secretaría General del Consejo del nombre y la dirección del organismo responsable de la seguridad de la información y de las direcciones a las que hay que remitir la misma. También los locales, zonas, edificios, oficinas, salas...etc. que tengan relación con la información serán protegidos por la Corte mediante medidas de seguridad física apropiadas.

Otra de las medidas de seguridad será la garantía por parte de la CPI de que dichos documentos se anoten en un registro especial en el momento de su recepción, y notificará a la Secretaría General del Consejo de la UE de cualquier caso en que la información facilitada se vea sometida a riesgo. Si el riesgo se hiciera realidad, la Corte adoptará las medidas necesarias para evitar que vuelva a ocurrir, tras abrir una investigación al respecto.

En cualquier caso, los documentos clasificados de la UE podrán recalificarse o desclasificarse antes de ser entregados a la Corte, pero todo documento clasificado de la Unión que contenga información clasificada nacional sólo podrá ser consultado por personal debidamente autorizado y cedido a la Corte con el consentimiento expreso y por escrito del autor.

Tres serán los órganos que dictarán disposiciones de seguridad para establecer las normas de protección mutua de la información clasificada: la Oficina de Seguridad de la Corte, la Oficina de Seguridad de la Secretaría General del Consejo y la Dirección de Seguridad de la Comisión Europea; y, además, las normas se someterán a la aprobación del Comité de Seguridad del Consejo.

Finalmente, una serie de principios regirán las actuaciones de las Partes en el Acuerdo: la asistencia mutua, consultas e inspecciones recíprocas. Las Partes contarán con una organización y programas de seguridad adecuados, y antes de que se entregue la información a una de las Partes, los órganos responsables antes mencionados habrán de certificar que dicha Parte es capaz de proteger y salvaguardar la información. Por último, el Acuerdo establece que la Unión podrá poner a disposición de la Corte información con el nivel de clasificación más alto, siempre que se garantice un nivel de protección equivalente al previsto en las normas de seguridad del Consejo.

⁸³ Security arrangements for the protection of classified information exchanged between the EU and the ICC (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, CSC 9, PESC 408, JAI 168).

⁸⁴ Ver, en particular: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on Libya, 3082st FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Luxembourg, 12 April 2011; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council Conclusions on Libya, 3091st FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, 23 May 2011.

4.4.3.- La Corte Penal Internacional y el crimen de agresión frente a una Europa dividida

Cuando en la Conferencia Diplomática de Roma de 1998 se adopta el Estatuto de la Corte Penal Internacional⁸⁵, se hace *in extremis*, mediante un paquete de consenso, entre cuyas condiciones estaba dejar fuera el crimen de agresión hasta tanto en cuanto fuera definido en la Conferencia de Revisión a celebrar en 2009. Era obvio que el crimen de agresión iba a ocupar un lugar primordial en la agenda de la Conferencia de Revisión, tal y como establecía la Resolución F⁸⁶, y tal y como ha demostrado la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre el crimen de agresión, que concluyó su trabajo en la continuación del séptimo período de sesiones de la AEP, que tuvo lugar del 19 al 23 de enero de 2009⁸⁷, aproximadamente unos 12 meses antes de la celebración de la Conferencia de Revisión, que se celebró finalmente en junio de 2010.

Para el Consejo de la Unión, la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la CPI era un paso importante en la “consolidación de la CPI como instrumento efectivo de la comunidad internacional para llevar ante los tribunales a responsables de genocidio, crímenes de guerra y delitos contra la humanidad cuando los órganos jurisdiccionales nacionales se nieguen o no puedan procesarlos”⁸⁸.

De este modo, se hace necesario focalizar nuestra atención en la postura de la Unión Europea, en relación con las cuestiones principales y más problemáticas que giran alrededor de la configuración de este crimen.

La discusión sobre el crimen de agresión en Kampala fue objeto de muchos años de trabajo preparatorio, pero la cuestión que flotaba en el aire era si se trababa del momento político adecuado para conseguir el consenso. A este respecto, en Kampala, los Estados partían de una base completamente dispar. Para algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, como Estados Unidos, era conveniente diferir la discusión sobre el crimen de agresión a un momento posterior. Para otros miembros permanentes, en este caso también miembros de la UE, como Francia y Reino Unido, resultó obvio, a medida que avanzaba la Conferencia, que habían de ceder en su posición relativa a la necesaria e imperativa predeterminación por parte del Consejo de Seguridad de la existencia de un acto de agresión⁸⁹.

Para la Unión Europea, la Conferencia de Revisión era un paso importante para la consolidación de la CPI, y éste fue el papel que jugó en el seno de la misma, el de facilitador

⁸⁵ NU Doc. A/CONF.183/9, 17 de Julio de 1998, y corregido por los Procesos verbales de 10 de noviembre de 1998, 12 de Julio de 1999, 30 de noviembre de 1999, 8 de mayo de 2000, 16 de enero de 2001 y 17 de enero de 2001 (entró en vigor el 1 de julio de 2002).

⁸⁶ La Resolución F contenida en el Acta Final de la Conferencia de Roma incluyó en el mandato de la *Comisión Preparatoria* la elaboración de propuestas referentes a la definición del crimen de agresión, la elaboración de los “elementos del crimen”, y las condiciones de ejercicio de la jurisdicción de la Corte sobre el mismo, con el fin de someterlas a la Conferencia de Revisión a celebrarse a los siete años de entrada en vigor del Estatuto. Para el cumplimiento de este mandato, la *Comisión Preparatoria* estableció, en su primer período de sesiones, un Grupo de Trabajo sobre el crimen de agresión, cuyas funciones fueron desempeñadas a lo largo de los diez períodos de sesiones de la *Comisión Preparatoria*. Simultáneamente, el Presidente de la *Comisión Preparatoria* eligió un Coordinador sobre el crimen de agresión, con el fin de que dirigiese los trabajos de este Grupo, y de que presentara sus propias propuestas o recopilaciones en relación con dicho crimen (C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, “Corte Penal Internacional, Consejo de Seguridad y crimen de agresión: un equilibrio difícil e inestable”, en F. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI*, Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa, Trotta, 2002, pp. 243-264).

⁸⁷ *Informe del Grupo de Trabajo Especial sobre el crimen de agresión*, Anexo I, ICC-ASP/7/SWGC/2, 20 de febrero de 2009.

⁸⁸ Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 3016ª Sesión del Consejo, Bruselas, 25 de mayo de 2010.

⁸⁹ Ver: *Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Kampala, 31 de mayo a 11 de junio de 2010, Documentos Oficiales (Docs. RC/11). Declaraciones formuladas por los Estados Partes en explicación de su posición antes de la aprobación de la resolución RC/Res.6 sobre el crimen de agresión. Declaración de Francia, p.137, y Declaración de Reino Unido, p.139.



del consenso⁹⁰, para lograr el triunfo de dicha Conferencia y el menor menoscabo posible a la integridad del Estatuto de Roma.

En el seno de la Conferencia, conforme avanzaba el proceso y la misma llegaba a su fin, tras una serie de reuniones informales entre las distintas delegaciones y los Presidentes del Grupo de Trabajo y de la Asamblea, se consiguieron dos “Non-paper”. La cuestión principal era si, en ausencia de la previa determinación del acto de agresión por el Consejo de Seguridad, el Fiscal podría continuar con su investigación, y si los Estados de Francia y Reino Unido cederían. Finalmente, lo hicieron y el compromiso pasó por el establecimiento de dos regímenes diferentes, dependiendo de si se había activado la jurisdicción de la Corte por parte del Estado o del Consejo de Seguridad (art.15 bis y art.15 ter), así como por la adopción de un mecanismo que permitiría la adopción y entrada en vigor de las enmiendas, en un momento ulterior, y con una gran sujeción al consentimiento estatal. Sin embargo, ambos Estados pusieron de manifiesto, con sus respectivas Declaraciones, que no habían querido romper el consenso, pero que conservaban su opinión sobre el papel prioritario que había de conservar el Consejo de Seguridad en la determinación de un acto de agresión.

El resultado de la Conferencia de Revisión no es sino la muestra de la presión que el hecho de pertenecer a la UE ejerce sobre países que ostentan también la cualidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad, como Francia y Reino Unido. Podemos aventurarnos a decir que sólo el papel de la Unión ha podido influir en las concesiones realizadas por ambos países en aras a la obtención del consenso necesario para el éxito de la Conferencia. De este modo, se confirma que, tal y como se manifestó en la Declaración realizada por España en nombre de la Unión Europea en el debate general de la misma, por encima de las posturas individuales, la UE mantiene un “inquebrantable compromiso con la Corte Penal Internacional”⁹¹.

⁹⁰ Ver, en este sentido: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Conclusiones del Consejo sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 3016ª Sesión del Consejo COMPETITIVIDAD, Bruselas, 25 de mayo, 2010; Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2010, sobre la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que se celebrará en Kampala, Uganda (P7_TA (2010)0185).

⁹¹ *Declaración realizada en nombre de la Unión Europea por la Excm. Sra. María Jesús Figa López-Palop, Subsecretaria de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Reino de España, en el debate general de la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Kampala (Uganda), 31 de mayo de 2010.*

LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO EN UN MUNDO EN CRISIS

Tras más de 20 años de interminables negociaciones internacionales desde la Cumbre de Río en 1992, varios informes del IPCC, el tortuoso desarrollo del Protocolo de Kioto, la oposición de las presidencias estadounidenses de Bush padre e hijo y el Partido Republicano en la oposición con Obama, las aspiraciones a emitir más por China, India, Brasil y los emergentes, la verbosidad de los gobiernos instalados en la inacción y los signos inquietantes del cambio climático, todo parece indicar que aún no ha llegado el momento de la verdad.

La Unión Europea ha perdido liderazgo, lo que exigiría una posición clara e incluso unilateral, para cumplir los compromisos del 20-20-20 (reducir las emisiones en un 20% para 2020 respecto a 1990, aumentar la eficiencia en un 20% y lograr que las energías renovables aporten un 20% del consumo).

Obama está atenuado por las elecciones y la oposición del Congreso y el Senado, controlado por los republicanos, y no tomará ninguna iniciativa importante.

Los países emergentes se niegan a reducir sus emisiones en el post-Kioto, por temor a frenar su desarrollo, y echan la culpa a las emisiones históricas de los países industrializados.

Cualquier iniciativa debe partir de la UE, pero la crisis económica ha relegado el cambio climático y los esfuerzos para reducir las emisiones a un papel cada vez más secundario.

¿QUÉ ES EL CAMBIO CLIMÁTICO?

El cambio climático se debe a las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera ocasionadas por el empleo de combustibles fósiles y la deforestación, donde no hay fronteras nacionales. Hoy las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono son las mayores de los últimos 650.000 años. Las actividades humanas (de unos más que de otros) han cambiado la composición química de la atmósfera. Durante decenas de miles de años las concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono nunca superaron las 300 partes por millón, pero en 2007 llegamos a 382 partes por millón y a 430 equivalentes, si incluimos el efecto de otros gases de invernadero. Cuando se superen las 550 partes por millón, el cambio climático puede adquirir proporciones catastróficas, un límite que muchos científicos sitúan en las 450 partes por millón. Subsisten, por supuesto, muchas incertidumbres, pero el más elemental principio de precaución nos dice que sabemos lo suficiente para actuar, reduciendo las emisiones y adaptándonos a lo inevitable. Nos quedan menos de 20 años para invertir la tendencia y reformar el modelo energético.

Frenar e invertir tal tendencia implica aumentar la eficiencia, desarrollar las energías renovables, promover el transporte público, descarbonizar paulatinamente nuestro sistema

¹ José Santamarta Flórez es editor de las web <http://www.evwind.es/>, <http://www.asevme.es/>, <http://www.evwind.com/>, <http://www.helioscsp.com/> y <http://www.helionoticias.es>



energético y frenar la deforestación, creando nuevas actividades, empresas y empleos. Habrá sectores que ganen, pero también algunos sectores y empresas perderán. El coste será de poco más del 0,1% del PIB mundial, pero sin embargo el coste de la inacción puede llegar al 20% del PIB mundial.

El cambio climático, a causa de las emisiones de gases de efecto invernadero, tras los informes del IPCC, es una realidad aceptada por toda la comunidad científica, e incluso por los responsables políticos, al menos sobre el papel. Ciertamente que aún quedan algunos “disidentes”, siempre a sueldo de las empresas que se verán perjudicadas por las medidas que habrá que adoptar, pero la resistencia es cada vez menor y hoy no pasa de anécdotas, al menos frontalmente. La verdadera resistencia probablemente provenga de quienes quieren perpetuar el sistema actual y un modelo ambiental y socialmente insostenible, promoviendo la energía nuclear, las arenas alquitranadas, la oriemulsión, los hidratos de metano y otros hidrocarburos no convencionales, los llamados biocombustibles (que deberían denominarse agrocombustibles) y la captación y almacenamiento de dióxido de carbono, que permitirían continuar con un empleo creciente y amplificado de carbón, petróleo, gas natural y otros combustibles fósiles no convencionales. Es decir, seguir aumentando el consumo de energía y perpetuar un modelo de transporte basado en el automóvil privado, con pequeños cambios que no tocan la raíz de la insostenibilidad y la inequidad social.

Pero este aparente consenso sobre la gravedad del cambio climático y la necesidad de actuar no siempre ha sido así, y volverá a suceder una y otra vez en el futuro. Cada vez que ha surgido la preocupación sobre algún problema ambiental, las multinacionales responsables y sus representantes políticos conservadores, jaleados por numerosos medios de comunicación, se han lanzado a una campaña de intoxicación.

En 1962 el libro de Rachel Carson *Primavera silenciosa* dio el primer aviso de que ciertos productos químicos artificiales se habían difundido por todo el planeta, contaminando prácticamente a todos los seres vivos hasta en las tierras vírgenes más remotas. Aquel libro, que marcó un hito y contribuyó a alumbrar el movimiento ecologista, presentó pruebas del impacto que dichas sustancias sintéticas tenían sobre las aves y demás fauna silvestre, además de los seres humanos. La respuesta de la industria fue inmediata, y la multinacional Monsanto lanzó un folleto titulado *Cállese, señora Carson*. Aún hoy, las medidas adoptadas para poner coto a la industria química son radicalmente insuficientes, incluso en Europa (el Reach, con todas sus insuficiencias, es la clara manifestación del poder de presión de las multinacionales), aunque ya todos los países han prohibido el DDT y otros plaguicidas organoclorados, pero lo que se hace es siempre tarde, poco y mal.

La industria del tabaco durante décadas negó la relación con el cáncer, y se opuso a la adopción del Principio de Precaución, o cualquier medida encaminada a reducir el pernicioso hábito, que tantos beneficios les ha proporcionado, a costa de nuestra salud. Situación parecida se dio o se da con la industria nuclear, el amianto, el PVC, los cultivos transgénicos, la sobreexplotación pesquera, los monocultivos forestales, o el urbanismo disperso y depredador del territorio.

En 1975 se relaciona la destrucción de la capa de ozono con los CFC, y la reacción de la industria química y los gobiernos, sobre todo la administración Reagan en EE UU, es la usual: primero se niega el problema, luego se ridiculiza o se minimiza, y sólo se acaban aceptando las medidas necesarias cuando el problema es acuciante y más que evidente, el daño ya es considerable y la presión vence cualquier resistencia. Las mismas empresas multinacionales que crean el problema, primero se resisten y sólo ceden cuando otean nuevos negocios, sustituyendo los productos que han creado por otros, en teoría menos dañinos, como los sustitutos de los CFC.

Con el cambio climático el problema es infinitamente mayor que con los CFC, el DDT o los transgénicos, porque afecta al núcleo del sistema económico, a la energía que mueve toda la actividad económica y que ocasiona las emisiones que contribuyen al cambio climático, un consumo energético que en un 80% procede de combustibles fósiles, cuya comercialización

controlan unas pocas multinacionales y que permiten que Estados Unidos, con el 4,7% de la población mundial, emita el 25% del CO₂, el principal gas de efecto invernadero.

EL NEGACIONISMO SE BATE EN RETIRADA

Estados Unidos, sus multinacionales, sus grupos de presión y su clase política no están dispuestos, por ahora, a adoptar medidas adecuadas a su responsabilidad histórica en las emisiones que están ocasionando el cambio climático, lo que crea un grave problema, no sólo ambiental, sino también ético y de responsabilidad hacia quienes más sufrirán el cambio climático: los pobres de la Tierra y las generaciones futuras. Un amplio conglomerado bien lubricado de “científicos”, comunicadores y empresas de relaciones públicas se encarga de realizar una permanente labor de intoxicación de la ciudadanía, para proteger los intereses de las empresas responsables de la degradación ambiental, y en torno al “negacionismo” se ha creado toda una próspera industria de relaciones públicas y cabildeo (“lobby”).

En España se sumó tímidamente al negacionismo el presidente de gobierno, el señor Rajoy, poniendo en aprietos a su primo, y jaleado por Esperanza Aguirre, Ana Botella y Telemadrid, pero a los pocos días tuvieron que rectificar. Hoy el negacionismo se reduce a unos pocos medios de prensa de la ultraderecha y a algún comunicador estrambótico y bien remunerado estilo Toharia. Puro folklore.

La preocupación sobre el calentamiento global debido a las emisiones humanas de dióxido de carbono y otros gases de invernadero, como el metano y el óxido nitroso, se remonta a 1896, año en que el científico sueco Svante Arrhenius lo formuló por primera vez. Cuando Arrhenius publica su primer cálculo sobre el calentamiento global debido a las emisiones de CO₂, el nivel de CO₂ en la atmósfera ascendía a 290 partes por millón (ppm). La ciencia sobre el cambio climático avanzó lentamente a lo largo del siglo XX, y en 1988, año en que la Conferencia de Toronto pide una reducción del 20% de las emisiones para el 2005 respecto a los niveles de 1988, era ya muy evidente la gravedad del problema. Los hitos posteriores los conocemos: en 1992 se aprueba en Río el Convenio Marco sobre el Cambio Climático, y en 1997 el Protocolo de Kioto. Pero hasta el momento los traslados en avión de los miles de delegados, funcionarios y periodistas de un punto a otro del planeta no han justificado las emisiones y el coste de tanto viaje en la era de las videoconferencias e Internet.

¿Quién y por qué se oponen? Se oponen las multinacionales del petróleo y del automóvil, las empresas del carbón, algunos países de la OPEP como Arabia Saudí y, sobre todo el partido Republicano de Estados Unidos, en el gobierno o en la oposición con Obama. Bush padre y sobre todo Bush hijo, jugaron un papel clave para frenar el esfuerzo internacional en la lucha contra el cambio climático, aunque la presidencia de Clinton (y su vicepresidente Al Gore, el de hacer lo que yo digo, no lo que yo hago) tampoco fue muy activa que digamos. Estados Unidos, en parte por la presión del partido Republicano y las grandes multinacionales como Exxon, logró reducir los objetivos de reducción de emisiones de los países industrializados del Protocolo de Kioto e impuso el mercado de emisiones heredero de los implantados por la EPA para el dióxido de azufre en EE UU, aunque luego se descolgó.

El núcleo que financió las campañas de intoxicación fue la llamada Global Climate Coalition, además de otros institutos ligados al núcleo duro de multinacionales como Exxon, y con estrechas relaciones con la política estadounidense, y muy especialmente el Partido Republicano.

El huracán Katrina, la presidencia de Obama y los signos cada vez más inquietantes, han reblandecido la posición de Estados Unidos, que deberá empezar a actuar, por la presión de su ciudadanía. En Australia también hubo elecciones y los laboristas ratificaron el Protocolo de Kioto. El gobierno conservador de Canadá se descolgó de sus compromisos en el marco del Protocolo de Kioto.

También asistimos al desarrollo de las energías renovables y otras tecnologías, y al surgimiento de un sector empresarial que tiene mucho que ganar con políticas más activas para descarbonizar el sistema energético, y probablemente este sea el signo más alentador.



PARA HACER UNA TORTILLA HAY QUE ROMPER ALGÚN HUEVO

La clase política no quiere afrontar la impopularidad de no actuar frente al cambio climático, sobre todo en la Unión Europea, pero prefiere instalarse en la palabrería, para ocultar la inacción. Porque lo cierto es que las políticas reales no reflejan los discursos oficiales. Al Gore es el modelo, con su política real en toda la negociación que llevó al Protocolo de Kioto cuando realmente podía hacer algo más que dar conferencias, que es de lo que viven los expresidentes y exvicepresidentes, o con sus viajes en jet privado, hasta para visitas turísticas, mientras predica a otros que reduzcan sus emisiones. Para predicar hay que dar ejemplo, y eso es algo más que plantar unos arbolitos para intentar compensar unas emisiones injustificables.

Cuando los gobernantes introduzcan una nueva fiscalidad sobre los combustibles fósiles, o subasten los derechos de emisión en vez de otorgarlos gratuitamente, ganarán en credibilidad. Mientras, mejor juzgarles por lo que hacen, y no por lo que dicen, utilizando indicadores objetivos, como la evolución de las emisiones anuales de gases de efecto invernadero. Actuar para frenar el cambio climático tiene su coste, un coste político y social, y también electoral (ahí duele) pues implica encarecer la gasolina, el gasóleo, el keroseno (y los billetes aéreos), el gas natural y las tarifas eléctricas, internalizando sus externalidades. Igualmente supone reducir drásticamente el consumo de carbón. CCOO y UGT, el PSOE e IU, jalean las marchas de los mineros del carbón, sector que hace años que debería haber desaparecido en España y en otros países.

¿Pero qué político está dispuesto a afrontar el coste de medidas probablemente muy impopulares, o explicarlas adecuadamente y buscar el consenso para aplicarlas? ¿Qué tendrá que pasar para que pasen a la acción? ¿Cuántas alarmas tienen que sonar, cuántos Katrina?

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) de Naciones Unidas ya dio todas las alarmas, con toda la precaución y el consenso necesario de más de un centenar de países, y sus predicciones dejan pocas dudas.

La subida de temperatura se situará a finales de este siglo entre 1,8 y 4 grados, aunque podría llegar a ser de hasta 6,4 grados. Durante los últimos 100 años, la Tierra se ha calentado en un promedio de 0,74°C. El calentamiento de la última mitad del siglo es inusual por lo menos en comparación con los últimos 1.300 años. Para las próximas dos décadas se espera que la tasa de calentamiento sea de 0,2°C por década. Once de los últimos doce años (1995-2006) están entre los doce más cálidos desde que existen registros de la superficie terrestre (desde 1850). La temperatura ha subido más en el hemisferio norte, más en invierno que en verano, más de noche que de día y especialmente en el Ártico, que se calienta a una velocidad que dobla la del resto del planeta.

El mar aumenta de volumen por la expansión térmica, su nivel ha subido 3,1 milímetros al año desde 1993 y subirá entre 18 y 59 centímetros a lo largo de este siglo. El hielo ártico en verano se ha reducido un 10% cada década desde que en 1978 comenzaron los registros por satélite. Los glaciares de los Alpes, Pirineos, África, Himalaya y Suramérica se reducen por momentos, amenazando el suministro de agua, por no hablar de los elitistas deportes de invierno. Los glaciares de los Alpes han perdido ya un tercio de su superficie y la mitad de su volumen, y las famosas nieves del Kilimanjaro, al ritmo actual, desaparecerán en 2025. La posible contribución del deshielo de Groenlandia podría ser de varios metros, y en la Península Antártica se han perdido 20.000 kilómetros cuadrados de hielo.

Las plantas florecen antes, las aves no necesitan emigrar en invierno a latitudes más cálidas, cada año las nieves tardan más en llegar, cubren menos superficie y se funden antes, aumentan las olas de calor, en muchas zonas aumentan las precipitaciones mientras en otras, como el Sahel, Australia y la zona mediterránea sucede lo contrario y las sequías se acentúan, los corales se blanquean y mueren a causa del aumento de las temperaturas, y por doquier se suceden los signos de que algo sucede, y el 90% de los cambios observados en más de 29.000 series de datos de todo el mundo de 75 estudios son consistentes con el cambio climático. El 30% de las especies podrían extinguirse, aumentarán las sequías y las

inundaciones, y las consecuencias podrían ser severas en la agricultura, el turismo, la salud, la industria de seguros y en el litoral, donde se concentran muchas de las mayores ciudades.

El Cuarto Informe de Evaluación (AR4, en sus siglas en inglés) consta de tres bloques más el Informe de Síntesis. La Parte I es la contribución del Grupo de Trabajo I, se refiere a las bases científicas del cambio climático y fue aprobada en febrero de 2007 en París. La Parte II, contribución del Grupo de Trabajo II, trata de los impactos y la adaptación, y se aprobó en abril de 2007 en Bruselas. La Parte III, del Grupo de Trabajo III, sobre la mitigación, se aprobó en Bangkok. El Informe de Síntesis, aprobado en Valencia, se presentó en la Conferencia de las Partes nº 13, que se celebró en Bali del 3 al 17 de diciembre de 2007, sin pena ni gloria, como la práctica totalidad de las cumbres, incluida Río 2012.

Desde que entró en vigor el Convenio Marco sobre Cambio Climático (CMCC), el IPCC es la institución científica y técnica que colabora y apoya a los Órganos Subsidiarios del Convenio. El IPCC desarrolla sus actividades a través de sus Grupos de Trabajo, que están dedicados cada uno de ellos a tratar diferentes aspectos del cambio climático. El Grupo de Trabajo I se encarga de los aspectos científicos, el Grupo de Trabajo II analiza la vulnerabilidad de los sistemas naturales y sociales ante el cambio climático y sus posibles estrategias de adaptación, y el Grupo de Trabajo III aborda la mitigación del cambio climático, como las opciones de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Además, hay un grupo dedicado a los Inventarios de Gases de Efecto Invernadero. Desde su creación, el IPCC ha preparado cuatro grandes informes de evaluación.

EL EFECTO INVERNADERO

La Tierra recibe radiación solar de onda corta, una parte de la cual es reflejada y otra alcanza la superficie, donde se convierte en calor (radiación de onda larga), que calienta la superficie y evapora el agua, manteniendo el ciclo hidrológico. La radiación de onda larga escapa a la atmósfera, donde una parte es absorbida por los gases de efecto invernadero, que la reemiten a la Tierra. Sin el efecto invernadero, la vida sería imposible tal y como la conocemos, pues la temperatura media sería de 18°C bajo cero, en lugar de los 15°C. Pero demasiado de algo bueno acaba por ser malo.

El aumento de la concentración de los gases de efecto invernadero aumenta la temperatura y provoca cambios en el clima. Las concentraciones de dióxido de carbono, el principal gas de efecto invernadero en la atmósfera tras el vapor de agua, han aumentado desde 280 partes por millón hacia 1750, al inicio de la revolución industrial, a 382 partes por millón en 2007. El dióxido de carbono aporta un 53% del forzamiento radiactivo desde la Revolución Industrial, y su vida atmosférica media, en función del complejo ciclo del carbono, puede ir de 5 a 200 años, es decir, que parte del CO₂ que emitimos cuando se genera electricidad con carbón o el automóvil consume gasolina, seguirá en la atmósfera hasta 2 siglos, atrapando y reenviando la radiación solar de onda larga y contribuyendo al cambio climático.

El segundo gas en importancia es el metano (CH₄), que representa el 17% del forzamiento radiactivo, y cuyas concentraciones han aumentado de 730 ppb (partes por millardo o mil millones) hacia 1750 a 1.852 ppb en la actualidad, aunque su vida media es de sólo 12 años. Las emisiones se deben a la fermentación entérica del ganado, la gestión del estiércol, los vertederos, las emisiones de la minería del carbón, el petróleo y el gas natural, las aguas residuales y los cultivos de arroz. Una molécula de metano equivale a 23 de CO₂.

El tercer gas en importancia es el óxido nitroso (N₂O), que aporta el 5% del forzamiento radiactivo, y cuyas concentraciones han aumentado de 270 ppb (partes por millardo o mil millones) hacia 1750 a 319 ppb en la actualidad, cuya vida media es de 114 años. Las emisiones se deben a los fertilizantes aplicados a los suelos agrícolas, al sector energético, la industria química, el estiércol y las aguas residuales. Una molécula de óxido nitroso equivale a 296 de CO₂.



Otros gases de invernadero son los CFC que destruyen la capa de ozono (ya prohibidos en los países industrializados), sus sustitutos como los carburos hidrofluorados (HFC), los carburos perfluorados (PFC), el hexafluoruro de azufre (SF_6), y un contaminante como el ozono troposférico. Las emisiones de gases de invernadero deberían reducirse en el 2050 entre un 50% y un 80% con relación a 1990 para que la temperatura no suba más de 2,4 grados y evitar así que se agrave el cambio climático, según el IPCC.

A los factores anteriores hay que añadir los cambios en el albedo, y sobre todo el efecto de los aerosoles, muchos de ellos contaminantes, pero de vida corta, y que provocan el efecto contrario a los gases de invernadero, enmascarando el calentamiento, por lo que la reducción de ciertos contaminantes puede agravar el calentamiento. Igualmente debemos citar el importante papel del vapor del agua, las estelas de los aviones y el llamado oscurecimiento global o reducción de la cantidad de luz solar que alcanza la superficie terrestre, a causa de la emisión de partículas como el negro de carbón (o carbonilla), emitido por centrales térmicas, industrias y vehículos. La reducción ha sido del orden de un 4%, pero se ha frenado durante la pasada década. El oscurecimiento global crea un efecto de enfriamiento que ha podido llevar a subestimar los efectos de los gases de efecto invernadero, enmascarando parcialmente el calentamiento global. Igualmente destacable son las múltiples realimentaciones en una u otra dirección, como los cambios en el albedo por la reducción de las nevadas, el aumento de la cantidad de vapor de agua o la emisión del metano contenido en el permafrost, la capa de hielo permanentemente congelada en los niveles superficiales del suelo de las regiones muy frías como la tundra.

La circulación atmosférica y las corrientes oceánicas distribuyen el calor, y podrían verse alteradas por el cambio climático. En un futuro aún más preocupante es lo que pueda suceder con la cinta transportadora oceánica, o circulación termohalina, el flujo de agua que transporta calor desde el Pacífico y el Índico hasta el Atlántico, donde sigue recibiendo calor en las latitudes tropicales, para acabar hundiéndose en el Atlántico Norte, retornando en niveles más profundos. Algunas corrientes oceánicas se deben a los vientos y a las mareas, pero otras se deben a las diferencias de temperaturas y a las concentraciones de sal. El cambio de las temperaturas y de la salinidad, por la fusión de los glaciares, podrían frenar o incluso eliminar esas corrientes tal y como las conocemos, algo todavía improbable en este siglo, pero que si llega a producirse tendría graves implicaciones sobre el clima, el ciclo del carbono (las aguas frías al hundirse arrastran grandes cantidades de dióxido de carbono), los nutrientes y la pesca. Las temperaturas de Europa, a igual latitud, son de 5°C a 7°C más cálidas que las mismas latitudes en el Pacífico.

CAUSAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Las causas son las emisiones de gases de invernadero ocasionadas por la extracción, producción, transformación, transporte y consumo de los combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural), el transporte que emplea productos petrolíferos, la deforestación, la agricultura y la ganadería, y determinadas actividades industriales, como la fabricación de cemento.

Tras las emisiones, subyace un problema de equidad social y generacional. Los pobres apenas emiten, pero serán los que más sufran el cambio climático, al igual que las generaciones futuras, que no participan del consumo, pero padecerán las consecuencias, tanto de las emisiones como del agotamiento de recursos. En poco más de un siglo hemos consumido una parte considerable de los combustibles fósiles que la naturaleza tardó millones de años en formar, como hemos destruido los bosques, con la consiguiente pérdida irreversible de miles de especies y la funcionalidad de ecosistemas enteros.

La revolución industrial y el motor de combustión interna mejoraron hasta cotas insospechadas el bienestar material y la movilidad de una parte de la población (de unos más que de otros), pero a costa de alterar la composición química de la atmósfera y de iniciar un cambio en el clima, que sólo se podrá frenar con una profunda revolución en la forma de producir y consumir la energía que mueve la máquina económica.

La sostenibilidad es el único futuro posible, pero para enderezar el rumbo y frenar las emisiones habrá que sustituir sin prisa, pero sin pausa, los combustibles fósiles por energías renovables, a la vez que se mejora la eficiencia energética y, lo más difícil, las pautas de consumo de una parte de la población acostumbrada al despilfarro.

La sostenibilidad es también una ecuación con tres variables: población, consumo por habitante y tecnología. La trampa es hacer sólo hincapié en las tecnologías milagrosas que permitirán mantener y aumentar los insostenibles consumos de los privilegiados, la verdad incómoda de Al Gore y tantos otros, ese factor que se obvia porque los privilegiados no quieren renunciar a viviendas cada vez más grandes, automóviles cada más potentes y vacaciones en las cuatro esquinas del mundo. Consejos dan, que para sí no los tienen. Tampoco se puede obviar la necesidad de acelerar la transición demográfica hacia la estabilización de la población, lo que requiere ineludiblemente repartir de forma más equitativa los recursos y las emisiones.

Las emisiones y el cambio climático son responsabilidad histórica del 20% de la población mundial, de esa parte de la población que en gran parte habita en Estados Unidos, Europa, Japón y Australia, y de las élites de los países del sur. Las emisiones de China e India crecen rápidamente, pero su responsabilidad histórica es mínima, porque hay que relacionar las emisiones con la población, y tener en cuenta las emisiones históricas del último siglo.

Entre 1950 y 2000 Estados Unidos emitió el 27% (con una población que sólo representa el 4,6% del total mundial), Canadá el 2%, Europa Occidental el 24%, la antigua Unión Soviética el 15%, Japón el 5% y Australia y Nueva Zelanda el 1%. Latinoamérica sólo emitió el 4% y África el 2,5%. El resto del mundo, incluidas China e India, emitieron algo menos del 20%. Las emisiones históricas son el factor básico a la hora de repartir responsabilidades y asumir obligaciones, como en parte se tuvo en cuenta en el llamado mandato de Berlín y en el Protocolo de Kioto, al establecer sólo obligaciones de reducción de emisiones en los países industrializados. Cualquier acuerdo postKioto deberá considerar las emisiones históricas, aunque Estados Unidos pretende dejarlas de lado, como quedó reflejado en una resolución del Senado donde literalmente se dice que no harán nada mientras los países pobres no asuman igualmente obligaciones de reducción de emisiones, se supone que en porcentajes parecidos. La disculpa es evitar la fuga de industrias y empleos a los países que, como China, no tienen obligación de reducir sus emisiones en una primera etapa, una especie de dumping del carbono, aunque Estados Unidos emite por habitante seis veces más que China, 10 veces más que Brasil y 20 veces más que India.

El análisis regional es clave, pero cualquier estrategia de reducción debe analizar los sectores que las ocasionan. La producción de electricidad causa el 25%, el transporte por carretera el 12%, la industria el 10%, la agricultura y ganadería el 13%, la deforestación el 18%, los residuos el 4%, los procesos industriales distintos de la combustión como la fabricación de cemento el 3%, el transporte aéreo el 2%, las emisiones fugitivas el 4% y el resto corresponde al consumo doméstico y terciario de energía.

Es relativamente fácil reducir las emisiones de la generación de electricidad (sustituyendo centrales térmicas de carbón por centrales de ciclo combinado de gas natural que emiten la tercera parte por kWh producido, o aún mejor, parques eólicos que no emiten nada, energía solar fotovoltaica y termosolar), pero es mucho más difícil actuar sobre el transporte, mientras no se generalicen los vehículos eléctricos alimentados por electricidad procedente de energías renovables. Lo único sensato es reducir la demanda, promover la ciudad densa y con mezcla de actividades, y el cambio modal (desplazamientos en transporte público o ferrocarril en lugar de automóviles o aviones).

Ciertas alternativas, como los biocombustibles de primera y segunda generación (agrocombustibles realmente) crean muchos más problemas de los que resuelven, y el hidrógeno tardará mucho antes de que pueda producirse a costes razonables y a partir de las energías renovables. Claro que los biocombustibles permiten mantener un modelo insostenible de transporte en base al automóvil privado, y por eso se promueven, aunque sea a costa de poner en riesgo la seguridad alimentaria, esquilmar los ecosistemas, destruir la biodiversidad y



ocupar las tierras necesarias para producir alimentos o destinarlas a otros usos no menos esenciales.

El transporte aéreo en términos porcentuales apenas llega al 2%, pero sus emisiones han crecido un 250% entre 1975 y 2012, y el crecimiento se acelerará en los próximos años, debido en buena parte a las compañías de bajo coste y al abaratamiento de las tarifas, que no reflejan el coste ambiental de sus emisiones de dióxido de carbono, óxidos de nitrógeno y las estelas que dejan, además del ruido y el enorme impacto de los aeropuertos sobre las poblaciones vecinas. De hecho, el keroseno de los vuelos internacionales está exento de impuestos. Las medidas voluntarias de “donar” pequeñas cantidades para plantar árboles que compensen las emisiones sirven de poco, excepto para tranquilizar la mala conciencia de algunos, y lo único razonable es penalizar fiscalmente los desplazamientos en avión y renunciar a todos los trayectos no necesarios en la era de Internet y las videoconferencias.

CONSECUENCIAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

En el pasado los cambios del clima se debieron a los ciclos del sol, a los cambios en la órbita de la Tierra o a erupciones volcánicas, factores que siguen presentes, pero por primera vez en la historia de la Tierra las actividades humanas (consumo de combustibles fósiles y deforestación, nuevos productos químicos que destruyen la capa de ozono como los CFC o que son potentes gases de efecto invernadero) son capaces de alterar el clima y de variar la composición química de la atmósfera.

Los signos del cambio climático apenas se han hecho notar, debido al efecto de enfriamiento de otros contaminantes como los aerosoles, pero ya asistimos a los primeros signos, como las olas de calor, la desaparición de numerosos glaciares de montaña y la subida del nivel del mar.

Los ecosistemas, al igual que la agricultura y múltiples actividades, están adaptados a unas determinadas condiciones, fruto de una larga adaptación evolutiva. La subida de las temperaturas, el aumento del nivel mar, la alteración del régimen de lluvias, de humedad y de vientos, en un plazo de tiempo relativamente corto, tendrá graves implicaciones, que apenas estamos empezando a entender. Para intentarlo, los modelos climáticos cada vez son más sofisticados y reconstruyen con mayor precisión lo que pueda suceder, a partir del análisis de los climas del pasado.

En general, lloverá más, pero dónde, es otra cuestión: en ciertas zonas lloverá mucho más y en otras mucho menos. La región mediterránea, incluida España, muy probablemente sufrirá aún mayores sequías, sobre todo en verano. Pero con toda seguridad aumentarán las temperaturas y es probable que se agraven las olas de calor, tan perjudiciales para la salud, como la que afectó a Europa en el verano de 2003. Es probable, aunque hay menos certidumbres, que aumenten los ciclones y huracanes. Las poblaciones pobres, que no tienen ninguna responsabilidad en las emisiones, serán las más afectadas. Bangladesh, donde los ciclones han matado a medio millón de personas desde 1970, y el Sahel, con sus lacerantes hambrunas y una pobreza extrema, son los paradigmas de esta nueva realidad.

El último informe del Grupo Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) vaticina que hay una gran probabilidad de que el calentamiento provoque que hacia 2020 entre 75 y 250 millones de africanos sufran escasez de agua y, en varios países, las cosechas se reducirán un 50%, agravando la crisis alimentaria. En 2080, las tierras áridas y semiáridas en África aumentarán entre un 5 y un 8%.

En Asia en 2050 se reducirá la disponibilidad de agua dulce, especialmente en las cuencas de los grandes ríos. Las pobladas regiones de los deltas de los ríos en el sur, este y sureste asiático, peligrarán por la subida del nivel del mar. Aumentarán las enfermedades asociadas con las inundaciones.

Australia y Nueva Zelanda sufrirán una pérdida significativa de biodiversidad en la Gran Barrera de Coral. Los problemas hídricos empeorarán en el sur y este de Australia y en Nueva Zelanda,



afectando a la producción agrícola, ganadera y forestal. Los incendios forestales aumentarán de virulencia, al igual que las sequías cíclicas.

En Europa el cambio climático acentuará las diferencias regionales en el acceso a los recursos naturales. Aumentará el riesgo de inundaciones en numerosas zonas y crecerá la erosión y la desertificación en el sur de Europa. Igualmente retrocederán los glaciares de los Alpes y los Pirineos. El sur de Europa (España, Italia y Grecia) será la zona más afectada, a causa del aumento de las temperaturas y la sequía, la disminución de los recursos hídricos y los incendios forestales, reduciendo la producción hidráulica y la producción agrícola, afectando negativamente al turismo. Las olas de calor estivales afectarán a la salud de la población más desfavorecida, sobre todo los ancianos y los enfermos crónicos.

En Suramérica hacia mediados de siglo se producirá una gradual sustitución del bosque tropical húmedo por sabanas en la Amazonia oriental, con una gran pérdida de biodiversidad e importantes alteraciones en el ciclo hidrológico del que depende el importante sector agrícola y ganadero. La desaparición de los glaciares andinos afectará al suministro de agua y a la producción hidráulica.

En Norteamérica el calentamiento de las montañas Rocosas provocará inundaciones en invierno y descenso del caudal de los ríos en verano. En las primeras décadas del siglo, un moderado calentamiento será positivo para la agricultura, con aumentos de las cosechas del 5 al 20%, pero con importantes variaciones regionales. Las olas de calor empeorarán los problemas sanitarios, al igual que en el sur de Europa.

Las regiones polares serán de las más afectadas, a causa de la reducción del espesor del hielo, el aumento del nivel del mar y cambios en los ecosistemas, con graves efectos en las aves migratorias, mamíferos y grandes depredadores, y en las poblaciones indígenas que dependen de la pesca y la caza. Los pequeños estados isleños sufrirán el aumento del nivel del mar, la escasez de agua, las inundaciones y los fenómenos meteorológicos extremos.

El cambio climático acelerará la pérdida de biodiversidad en todo el mundo. Pequeñas variaciones en las temperaturas y en las precipitaciones pueden alterar complejos ecosistemas, sustentados sobre la interdependencia de miles de especies. La subida del nivel del mar afectará a manglares, arrecifes de coral, estuarios y sistemas dunares costeros.

Para afrontar el cambio climático se necesitaría una migración sin precedentes de plantas y animales, tanto en altitud como en latitud, una migración hoy imposibilitada por carreteras, campos de cultivo y todo tipo de barreras. La creación de corredores biológicos que conecten los ecosistemas, es una de las medidas de adaptación más apremiantes. Muchas especies podrán emigrar, pero otras muchas, como las situadas en las cumbres de las montañas o en las zonas árticas, no podrán hacerlo. La destrucción o la alteración de ecosistemas tendrán efectos realimentadores, al liberar el carbono acumulado en el suelo o en la vegetación, o el metano del permafrost de la tundra. La pérdida de especies a su vez reducirá las opciones de adaptación a nuevas situaciones. Igualmente proliferarán la invasión de especies alóctonas y oportunistas, así como las plagas. De hecho, el invierno y las bajas temperaturas son el mejor plaguicida y la forma óptima de mantener a raya a multitud de insectos y roedores, que ahora sobrevivirán en mayor número y extenderán su rango de acción a nuevas zonas.

El cambio climático supone una gran amenaza para el abastecimiento del agua, al cambiar el régimen de precipitaciones, acentuar los fenómenos meteorológicos extremos como sequías e inundaciones, al aumentar la evapotranspiración y fundir los glaciares y las nieves que regulan los caudales de los ríos en épocas estivales. Una pequeña reducción de las precipitaciones, junto con el aumento de las temperaturas y la necesidad de mayor dotación hídrica de los regadíos, por el aumento de la evapotranspiración, reduciría de manera drástica la escorrentía y el caudal de los ríos. Los países más afectados serán los más pobres y localizados en las regiones secas.

Los efectos en la agricultura son complejos, y de hecho ésta siempre se ha adaptado a las demandas o a las circunstancias cambiantes. En algunos casos supondrá un aumento de la



producción, al permitir cultivar zonas hoy muy frías de Rusia y Canadá, prolongar la época de crecimiento y reducirse las heladas, además del efecto fertilizador en algunas especies de plantas del aumento de las concentraciones de dióxido de carbono. Pero en otras zonas los efectos pueden ser graves, por el estrés térmico, la falta de agua, la erosión al abundar los fenómenos extremos y la extensión de plagas y enfermedades, que sobrevivirán a los fríos del invierno. Los peores efectos se darán en algunas zonas tropicales y subtropicales, donde vive la mayor parte de la población del Tercer Mundo.

El cambio climático puede afectar negativamente a la salud de la población, tanto por las olas de calor, como por ciertas enfermedades, que verán ampliado su radio de acción. El régimen de precipitaciones, la humedad y la temperatura, tienen una influencia determinante en la distribución de los agentes patógenos y transmisores que extienden ciertas enfermedades.

La subida prevista del nivel del mar puede afectar millones de personas: cerca de cien millones viven a menos de un metro sobre el nivel del mar, y el 40% de la población mundial vive a menos de 100 km de la costa, en el área de influencia de temporales costeros, como la gota fría que afecta muchos años a las regiones mediterráneas, o el huracán Katrina que inundó Nueva Orleans. La intrusión salina afectará a los ya sobreexplotados acuíferos costeros, reduciendo el abastecimiento de agua. También habrá que realizar enormes inversiones para mantener los puertos y otras costosas infraestructuras. Por cada centímetro que aumente el nivel del mar, desaparecerá un metro de playa, afectando de esta manera a una de las principales atracciones turísticas en países como España o Grecia. Muchas de las mayores ciudades del mundo están en la costa, ciudades como Nueva York, Los Ángeles, Buenos Aires, Río de Janeiro, Barcelona, Valencia, Venecia, Londres, Lisboa, Lagos, Mumbai, Tokio o Shangai.

CAMBIAR DE POLÍTICAS PARA EVITAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Los desafíos de mitigar (reducir las emisiones) y adaptarse al cambio climático no tienen precedentes en la historia, y no podrá hacerse sin la cooperación y el acuerdo de la mayoría de los países, al ser la atmósfera un recurso común a donde van a parar las emisiones, cualquiera que sea el lugar en donde se hayan producido, afectando a todos.

Ya se ha transitado un buen trecho, desde la Conferencia de Toronto en 1988, el Convenio Marco de Cambio Climático en 1992 en Río, el Protocolo de Kioto de 1997 y las negociaciones actuales, pero queda un camino aún más largo, hasta lograr reducir las emisiones actuales de un 60% a un 80%, que es lo necesario para evitar las repercusiones más graves del posible cambio climático.

Las diversas administraciones deben establecer planes claros para reducir las emisiones, incluyendo instrumentos fiscales (impuestos sobre las energías no renovables, incentivos a las renovables y a la eficiencia), supresión de las subvenciones a los combustibles fósiles y los presupuestos para llevarlos a cabo. Entre otras medidas se deben reducir los incendios forestales y la emisión de gases de invernadero, como el metano y el óxido nítrico, así como la producción y consumo de cemento, una de las principales fuentes de emisión de CO₂, agravada por la construcción de autovías, carreteras y otras infraestructuras.

Una política de repoblaciones forestales con especies autóctonas de árboles y arbustos, en las zonas adecuadas, retiraría de la atmósfera grandes cantidades de CO₂, frenaría la erosión, las inundaciones y las sequías, dado el efecto esponja de los bosques. Pero los bosques y los mares, aún actuando como sumideros, son incapaces de retirar la cantidad actual de CO₂ emitida anualmente.

La reducción del consumo de carne, del empleo de fertilizantes, de las fugas de metano en la minería de carbón y en la red de gasoductos, o de la cantidad de residuos, es fácil de realizar. La fabricación de nailon y la de ácido nítrico son responsables de parte de las emisiones antropogénicas de óxido nítrico. La eliminación de los HFC no plantea ningún problema, pues hay alternativas viables y baratas, como el butano y propano (tecnología greenfreeze).

Los residuos generan importantes emisiones de metano. La reducción de la producción de residuos, el reciclaje, la prohibición de la incineración, el aprovechamiento de la materia orgánica para producir compost y el aprovechamiento del metano en los vertederos, son algunas de las medidas de una política de residuos adaptada al cambio climático.

El aumento de la eficiencia en los nuevos vehículos, y algunos programas para emplear gas natural y biocombustibles, sólo reducirán en un pequeño porcentaje el aumento previsto de las emisiones en el transporte. La reducción de los consumos unitarios de los vehículos, actuando sobre ellos o sobre la forma de utilizarlos, es necesaria pero insuficiente. Tanto o más importante es la reorientación hacia los modos más eficientes, como el ferrocarril, el transporte público y los modos no motorizados, y las actuaciones encaminadas a la gestión de la demanda y la moderación de la movilidad.

Los vehículos eléctricos jugarán un papel clave, ante la imposibilidad de reducir la adicción de las clases medias al automóvil, pero para ello la electricidad se deberá producir con energías renovables: eólica, geotérmica, fotovoltaica y termosolar.

La política municipal debe ir encaminada a reducir la demanda, promoviendo la ciudad mediterránea densa, compacta y con mezcla de actividades, con barrios donde viviendas, trabajo y servicios estén próximos en el espacio, aminorando la segregación espacial y social de las ciudades, y limitando el crecimiento de las grandes áreas metropolitanas. El planeamiento urbanístico y territorial debe ir encaminado a promover la mezcla de actividades, y no la segregación, y a posibilitar la movilidad en transporte público, evitando los crecimientos urbanos y turísticos que consumen gran cantidad de espacio. El ferrocarril debería elevar su participación, pero para ello se requiere una clara voluntad política, materializada en las inversiones necesarias para mejorar el conjunto de la red, la seguridad, la gestión y los servicios, elevando las tarifas en una proporción inferior al del Índice de Precios al Consumo. Una política decidida, clara y bien estructurada, para reducir la necesidad de desplazarse, que no su posibilidad, y para orientar la demanda hacia los modos más eficientes de transporte, significaría una sensible reducción del consumo de energía, de la contaminación atmosférica y del ruido, menor ocupación de espacio, reducción del tiempo empleado en desplazarse, menor número de accidentes, inversiones más reducidas en la infraestructura viaria y una mejora general de la habitabilidad de las ciudades.

La eficiencia energética es la obtención de los mismos bienes y servicios energéticos, pero con mucha menos energía, con la misma o mayor calidad de vida, con menos contaminación, a un precio inferior al actual, alargando la vida de los recursos y con menos conflictos. Al requerirse menos inversiones en nuevas centrales y en aumento de la oferta, la eficiencia ayuda a reducir la deuda externa, el déficit público, los tipos de interés y el déficit comercial. La eficiencia energética debería incrementarse en un 2,5% anual. Las tecnologías eficientes, desde ventanas aislantes o lámparas fluorescentes compactas a vehículos capaces de recorrer 100 kilómetros con tres o menos litros de gasolina, o la cogeneración, permiten ya hoy proporcionar los mismos servicios con la mitad del consumo energético, a un coste menor. La cogeneración (producción simultánea de calor y electricidad), la mejora de los procesos y de los productos, el reciclaje y la reorientación de la producción hacia productos menos intensivos en energía, con mayor valor añadido, menos contaminantes, generadores de empleo y socialmente útiles, deben ser desarrollados. Las tecnologías hoy ya disponibles permitirán a la industria ahorrar entre el 10% y el 27% de su consumo actual de energía, según sectores, con una media del 16%. Los ahorros posibles en los usos domésticos y en los servicios podrían reducir a la mitad los consumos, con medidas como el aislamiento térmico, electrodomésticos más eficientes y las lámparas fluorescentes compactas.

Para aumentar la eficiencia es necesario que los precios energéticos reflejen todos sus costes, lo que no sucede en la actualidad. La reforma ecológica de la fiscalidad es uno de los instrumentos económicos clave para avanzar hacia la sostenibilidad y frenar el cambio climático. La implantación de ecotasas, cuya recaudación se destine a mejorar la eficiencia y el empleo de energías renovables, es una necesidad acuciante, pero las ecotasas son sólo un primer paso de lo que debería ser una ambiciosa reforma ecológica de la fiscalidad, finalista o recaudatoria. La imposición de un etiquetado energético obligatorio de los aparatos eléctricos, y



la reforma de las normas de edificación para mejorar el aislamiento térmico, pueden reducir el consumo de energía en el sector residencial. Se deben promover los programas de Gestión de la Demanda, encaminados a aumentar la eficiencia y a prestar los mismos servicios con un consumo menor, más negavatios y menos megavatios. La Planificación Integrada de Recursos, o Planificación al Menor Coste, tiene como fin evitar el crecimiento del consumo energético al tiempo que se satisfacen los servicios que precisa la sociedad, y se debe implantar de forma real, especialmente en el sector eléctrico.

Las energías renovables podrían solucionar muchos de los problemas ambientales, como el cambio climático, los residuos radiactivos, las lluvias ácidas y la contaminación atmosférica. Las energías renovables podrían cubrir algo más de un tercio del consumo de electricidad en pocos años, y a largo plazo permitirán reducir las emisiones de dióxido de carbono, avanzando hacia un modelo energético “descarbonizado”.

La producción de hidrógeno es un proceso aún inmaduro tecnológicamente y cuya viabilidad económica es necesario demostrar, lo que requerirá enormes inversiones en investigación; cuando se logre producir hidrógeno comercialmente, a precios competitivos, y a partir de dos factores tan abundantes como son el agua y la energía solar, los problemas energéticos y ambientales quedarían resueltos, pues el hidrógeno, a diferencia de otros combustibles, no es contaminante. En cualquier caso una economía basada en el hidrógeno como combustible secundario es un objetivo aún muy lejano e incierto. El hidrógeno servirá para almacenar la energía solar y eólica cuando no haya sol o no sople el viento, y alimentará a las pilas de combustible hoy en desarrollo, y que en un futuro no muy lejano puede llegar a ser una importante fuente de producción descentralizada de electricidad a pequeña escala, sin apenas impactos ambientales. Las pilas de combustible también sustituirán a los motores de combustión interna de los automóviles.

Pero también existen soluciones duras, y que nos conducen a perpetuar la insostenibilidad ambiental y social, y son quizás las que van a ser promovidas con mayor entusiasmo por los que quieren que el cambio climático no suponga ningún cambio sustancial. Los agrocombustibles, la energía nuclear de fisión y de fusión y la captación y almacenamiento de carbono, para explotar las grandes reservas de carbón y otros hidrocarburos no convencionales, son las opciones preferidas por quienes crearon y alimentaron la insostenibilidad, cuyo mejor ejemplo es el propio cambio climático.

REFERENCIAS EN INTERNET

<http://www.ipcc.ch>
<http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/>
<http://www.un.org/climatechange/index.shtml>
<http://www.climnet.org>
<http://www.mma.es>
<http://www.idae.es>
<http://www.evwind.es/>
<http://www.evwind.com/>
<http://www.helioscsp.com/>
<http://www.helionoticias.es/>
http://europa.eu.int/comm/environment/climat/emission_plans.htm
<http://www.appa.es>
<http://www.ciemat.es>
<http://www.cogen.org>
<http://www.eufores.es>
<http://www.gamesa.es>
<http://www.isofoton.es>
<http://www.bpsolar.com>
<http://www.nodo50.org/worldwatch/>
<http://www.accion-energia.com/>
<http://www.asemve.es/>



DESINTEGRACIÓN EUROPEA Y CRISIS DEL MULTILATERALISMO: HACIA UN NUEVO REPARTO DEL PODER GLOBAL

Hace apenas unos pocos años el título de esta ponencia podría parecer una provocadora declaración. Hoy es una verdad asumida y predicada por casi todos. El supuesto proceso de desintegración europea, agudizado por la crisis de la zona euro y sus consecuencias, va indisolublemente ligado al declive de Europa, a su irremediable pérdida de peso en la balanza del poder mundial. De hecho, el *declinismo* (del término en inglés, *decline*) se ha convertido en una tendencia entre los estudiosos, analistas, teóricos, políticos y comentaristas varios que siguen el devenir de la Unión Europea. No solo eso, flagelar a la Unión, a sus representantes y a sus instituciones está de moda en los últimos tiempos.

Dos ejemplos recientes. Por una parte, Richard Youngs, director de FRIDE, es el autor de *The Europe's Decline and Fall. The struggle against global irrelevance*¹, una aproximación teórica a este tema; por otra, José Ignacio Torreblanca, director de la oficina española del European Council on Foreign Relations, ha publicado *La fragmentación del poder europeo*², en el que relata cómo parte de los males de la pretendida descomposición de la UE proceden de la falta de unidad, en los más diversos aspectos, de los Estados miembros. Ambos autores, europeístas convencidos, creen que todavía hay margen para convertir dicha tendencia en oportunidad. ¿Es posible todavía un cierto optimismo?

No hay por qué negarlo. Buena parte de la **disminución del peso de Europa** en el equilibrio de poder mundial es un hecho objetivo, fruto de una serie de variables, internas y externas, sobre las que poco pueden hacer las políticas comunitarias. Para empezar, el factor demográfico. La UE cuenta con unos 500 millones de personas. Como todo, esa cifra sólo tiene sentido en comparación con otras: en su conjunto, es el tercer gran bloque del mundo, detrás de China e India –las auténticas potencias demográficas del siglo XXI–, y representa algo menos del doble de la población de Estados Unidos y más de dos veces la de otros gigantes como Brasil o Japón. Por su puesto, todos los estados miembros, incluida Alemania con sus más de 82 millones de personas, son auténticos enanos demográficos puestos al lado de cualquiera de ellos. Pero en términos relativos, estamos ante una Europa menguante: en 1960 una de cada cinco personas del planeta era europea; hoy, sólo una de cada diez lo es y se calcula que para 2050 apenas un 7,5 por ciento de la población mundial –que habría llegado para entonces a los 9.000 millones de personas– lo será. Por otra parte, ya hoy un 60 por ciento de los habitantes del planeta es asiático.

Se trata, además, de una población envejecida. España, sin ir más lejos, es uno de los países con menor índice de fertilidad del mundo, con 1,39 hijos por mujer, aunque se ha recuperado algo en los últimos tiempos. Los cálculos auguran que para 2050 cada dos ciudadanos activos tendrán que mantener a uno dependiente. Aunque no es un fenómeno exclusivo de Europa: la política del hijo único china augura un país envejecido –si bien siempre superpoblado– en las próximas décadas. Frente a ellos, la mayor parte del mundo árabe cuenta con enormes masas de jóvenes. La necesidad de afrontar pensiones y servicios sanitarios para sociedades de viejos, en unos países orgullosos y aferrados a sus Estado del bienestar es uno de los mayores retos a los que se enfrenta la Unión, y supone buena parte del desafío de la sostenibilidad del modelo que esta crisis ha puesto tan abruptamente de manifiesto.

¹ YOUNGS, R., *Europe's decline and fall. The struggle against global irrelevance*, Profile Books, 2010.

² TORREBLANCA, J.I., *La fragmentación del poder europeo*, Icaria, 2011.

Pero en el reparto en el equilibrio de poder mundial, el peso de Europa ha residido en los últimos 60 años en su potencia económica. El mayor PIB del mundo, con más de 17,5 billones de dólares; la mayor potencia comercial, con un 20 por ciento de las exportaciones y las importaciones mundiales; y el mayor emisor de ayuda y cooperación internacional, con un 60 por ciento... Pese a lo apabullante de las cifras, su declive en este caso es relativo, debido al ascenso de otros, “*the rise of the rest*”, como lo llamó el intelectual americano Fareed Zakaria³. La irrupción en el comercio y en la economía mundiales de China, India o Brasil, pero también de Turquía, de México, de Indonesia, no son sino fruto de unos procesos de globalización que han comenzado a repartir más, geográficamente, la riqueza; fruto de unos procesos alentados, en gran medida, por los principios y convicciones de la propia UE. Es más, el hecho de que sólo en China más de 500 millones de personas hayan salido de la pobreza extrema en la última década debería congratularnos a todos.

Así que, en cierto sentido, el declive europeo no tenía por qué ser necesariamente malo, sino más bien una consecuencia de la evolución natural de los pueblos. Pero nadie había calculado –o nadie había querido ver– las posibilidades de una crisis como la actual, una de cuyas consecuencias es, en efecto, que hayamos comenzado a plantearnos si este declive puede llevar, irremisiblemente, a la desintegración.

De hecho, la crisis atacó con virulencia en lo que parecía el pleno auge del modelo europeo, cuando algunos presentaban la aventura de la UE como el auténtico espejo donde mirarse para alcanzar la paz y la prosperidad. Como bien sabemos, la caída del muro de Berlín supuso el fin simbólico de la división del mundo tal como se había configurado tras la II Guerra Mundial. Con la descomposición del universo soviético, la bipolaridad que había dominado el panorama dio paso a la unilateralidad de un solo poder hegemónico, el de los Estados Unidos. Para el eternamente nombrado Francis Fukuyama, era “el fin de la historia”, el triunfo absoluto del sistema democrático, la economía de mercado y los valores asociados a ellos. Mientras, sin embargo, la globalización seguía su avance y las todavía llamadas potencias emergentes –el debate sobre el término se mueve en un terreno técnico, ligado a cifras del PIB, de pobreza, etc; pero la realidad es que hoy nadie se atreve a discutir que ya han “emergido–, o su acrónimo favorito, los BRICS, iban ocupando posiciones y alzando su voz en las más diferentes cuestiones internacionales. A ello se unió el también famoso declive de Estados Unidos. Por poner un desenfadado ejemplo: en los Oscar a las Relaciones Internacionales organizado por *FP en español*, un ejercicio para tratar de atraer y de llamar la atención a una audiencia no necesariamente especializada en cuestiones internacionales, pero sí interesada, el premio al “Mejor Guión Original” se lo llevó “El declive del imperio americano. Porque nunca la caída de un imperio se había narrado con tanto despliegue, y en directo”⁴, gracias a la votación de los lectores.

La cuestión es que pasó a hablarse de **multipolaridad**, porque ya no se identificaba un único foco de poder en el mundo. Otros hablan “interpolaridad”, entendida como la multipolaridad en la era de una profunda interdependencia⁵; es decir, que los países buscan los equilibrios en función de sus intereses en cada uno de los diversos temas globales.

En todo ese proceso, como se mencionó anteriormente, algunos autores llegaron a ver en la Unión Europea y su construcción la panacea. De hecho, para numerosos países el futuro pasaba por su entrada en el club y los primeros años del siglo XXI fueron testigo de un furor de adhesiones: diez lo consiguieron en 2004, muchos de los cuales habían estado bajo la órbita soviética. Por solo citar algunos ejemplos de dicha euforia, Mark Leonard, director del European Council on Foreign Relations, un británico archieuropeísta, lanzaba ambiciosas aspiraciones en su *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?*⁶ (por cierto que, paradójicamente, muchos de los más acérrimos defensores de la idea y la construcción europea son británicos; ¿tal vez sea porque su capacidad para difundir su pensamiento, en un entorno de absoluto

³ ZAKARIA, F., “The Rise of the Rest”, *Newsweek*, 3 de mayo de 2008.

⁴ *FP en español*, 13 de junio de 2012, <http://www.fp-es.org/oscar-de-las-relaciones-internacionales-2012-0>

⁵ GREVI, G., “El mundo interpolar”, *Foreign Policy Edición española*, marzo-abril 2010.

⁶ LEONARD, M. *¿Por qué Europa liderará el siglo XXI?*, Taurus, Madrid, 2005

dominio anglosajón, sea más eficaz que el de la Europa continental...? pero esto es otro debate). Más allá de la maraña de regulaciones y burocracia que trasciende, el modelo europeo es el que mejor preparado está, en su opinión, para asegurar la paz mundial, la prosperidad y la extensión de la democracia.

También así lo veía uno de los mayores analistas sobre la globalización, Parag Khanna, en su libro *El segundo mundo*⁷, en el que hace un repaso al papel y ascenso de todas aquellas no potencias, aquellos países que no están ni muy desarrollados ni muy atrasados, y su relación con los tres grandes “imperios”: Estados Unidos, Europa y China. Para Khanna, Europa cuenta con un sistema social de bienestar y de gobierno bien afinado demostradamente imitable, y con consumidores educados y con dinero que la hacen ser el mayor mercado del mundo.

Igualmente desde el otro lado del Atlántico un autor como Steven Hill ha manifestado su absoluta fascinación por el proyecto europeo en *Europe's promise*⁸. Para él la UE ha sido capaz de reescribir las reglas de una sociedad moderna, capaz de ofrecer a sus ciudadanos seguridad económica, sostenibilidad medioambiental y estabilidad global.

Por otra parte, y aunque se venía gestando de mucho antes, una consecuencia colateral de ese éxito fue su decisión de querer convertirse, como bloque, en un auténtico actor global. Buena parte del debate que nos ocupa hoy aquí tiene que ver, precisamente, con el papel que quería, (¿quiere?) desempeñar la Unión en el mundo y las herramientas de las que se ha dotado para lograrlo.

Esta visión *idílica* de la potencia de la Unión Europea y sus aspiraciones se topó con el estallido de la crisis financiera en Estados Unidos que acabó afectando inevitablemente al débil andamiaje del euro; sin embargo, muchos de los rasgos en los que se basaba tan ferviente admiración siguen estando ahí. La crisis, y su cascada de consecuencias, también ha tambaleado su ambición de convertirse en un actor global. Más adelante veremos en qué estado nos encontramos, pero antes retrocedamos un poco.

El Tratado de la Unión Europea había introducido, como segundo pilar comunitario, la política exterior y de seguridad común. Pero fue la perspectiva de la ampliación de 2004 la que destapó la necesidad de modificar el marco constitucional de la Unión Europea. Un anexo al Tratado de Niza, la Declaración de Laeken de diciembre de 2001⁹, se comprometía a mejorar la democracia, la transparencia y la eficiencia y estableció el proceso para redactar una constitución que permitiera alcanzar tales objetivos. Al mismo tiempo, identificaba tres desafíos a los que se enfrentaba la Unión:

- El reto democrático de cómo aproximar las instituciones europeas al ciudadano
- El nuevo papel de Europa en un entorno mundializado
- Respuestas a las expectativas del ciudadano en sus necesidades diarias

Todos conocemos ya las peripecias por las que pasó el proceso constitucional y el fracaso de la Constitución europea. El ensimismamiento de los líderes les había llevado a, si no despreciar, al menos no considerar todo lo seriamente que hubieran debido la creciente brecha entre su proyecto y los ciudadanos, y el rechazo por referéndum en Francia y Holanda supuso un baño de agua fría y de realidad. En cualquier caso, su versión remozada, el Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, introducía nuevas figuras, con funciones adaptadas, para trabajar por el fin de lograr convertir a **la UE en un actor global**. Ello, a su vez, debía traducirse en un aumento de la visibilidad, la eficacia, la coherencia.

Desde el punto de vista conceptual, en el análisis de qué hay detrás de tal aspiración se encuentra ya la constatación de que Europa, unida, puede aspirar a tener algún lugar en la nueva configuración del mundo; de no ser así, parece abocada a la irrelevancia. Otro aspecto

⁷ KHANNA, P., *El segundo mundo*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2008.

⁸ HILL, Steven, *Europe's promise. Why the European Way Is the Best Hope in an Insecure Age*. University of California Press, 2010.

⁹ Declaración de Laeken, <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>



que se pretendía abordar era el desfase entre las capacidades de la UE, las expectativas y resultados (fruto en buena medida de una falta de voluntad política). La famosa frase de que el gigante económico es en realidad un enano político y de que su enorme peso en el comercio mundial no se traduce, necesariamente, en influencia en las grandes cuestiones globales. El desafío era, y sigue siendo, cómo gestionar las divergencias entre los intereses nacionales y los europeos –coherencia– y cómo utilizar los mecanismos existentes y los nuevos, partiendo de dos premisas.

- El mundo afronta una serie de problemas que son inabordables individualmente: el cambio climático, la propia globalización, el terrorismo internacional, las migraciones, el acceso a los recursos naturales, la corrupción, la creciente debilidad de las estructuras estatales...
- En la nueva configuración mundial, Europa es irrelevante, pero cada país individualmente es totalmente insignificante.

Todo ello se produce además cuando asistimos a un desplazamiento progresivo del centro de gravedad mundial hacia Oriente, hasta el punto de que algunos ven ya el futuro de Europa como una península en el extremo de Eurasia.

Otras dos características del nuevo contexto son la progresiva regionalización en las relaciones internacionales –sobre todo económicas–, pero también de seguridad; y la fragmentación de los centros de poder, con el surgimiento y el protagonismo de una miríada de actores hasta ahora no convencionales, tanto estatales como no estatales, como los medios de comunicación –con la reciente irrupción de las redes sociales–, los grupos terroristas internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las corporaciones...

Posiblemente el caso que mejor simboliza –puede que injustamente, pero lo hace– todos los males de la UE en su acción exterior fue la Cumbre de Copenhague de 2009 sobre cambio climático. El gran campeón e impulsor global de las políticas ambientales, el líder indiscutible en la lucha por la sostenibilidad, quedó desplazado de la discusión final y ni siquiera salió en la foto. El presidente estadounidense, Barack Obama, y el primer ministro chino tenían ya organizado el acuerdo final cuando se les *colaron* los otros BRICS, India, Brasil y Rusia. Pero la Unión no fue invitada. El fondo y las formas que allí se vieron la dejaron humillada, algo que ha tenido su precio en actuaciones posteriores. ¿Qué falló? ¿La voluntad política, el liderazgo, la coordinación? O simplemente que, como decía el que fuera secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, cuando llamaba a Europa, no sabía qué número marcar. ¿Tal vez aquí no supieron a quién invitar? Paradójicamente, la Cumbre tuvo lugar tan solo unos días después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando los nuevos representantes comunitarios –el presidente del Consejo y la Alta Representante de Política Exterior y Seguridad Común– acababan de estrenar sus cargos.

Este es el contexto y estas son las preocupaciones que movieron a los líderes europeos a tratar de reflejar los modos de ser en el siglo XXI. Así pues, en teoría, el “mandato” y las capacidades potenciales de la UE en su relación con el mundo están recogidas y actualizadas en el texto reducido, maquillado y remendado que es hoy el **Tratado de Lisboa**. Más concretamente, su Título V contiene las “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común”, con el Capítulo 1 dedicado a la Acción Exterior de la Unión y el Capítulo 2 a la Política Exterior y de Seguridad Común. Además, la Quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea describe la Acción exterior de la Unión¹⁰.

En el camino, sin embargo, se perdieron diez años, una década de discusiones que acabaron además con una inevitable sensación de fracaso y lo que es peor, con la duda de si dicho texto

¹⁰ Entre todas las obras que recogen tanto el texto íntegro de los nuevos tratados (de la Unión y de su Funcionamiento) como un análisis de las modificaciones que introducen en relación a los anteriores, se ha utilizado ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LLORENTE, Mercedes, Marcial Pons, Madrid, 2008.



general es válido para afrontar la crisis y la realidad a la que nos enfrentamos estos días. Porque una de las certezas que la crisis ha dejado al descubierto es que muchos de los cimientos de la construcción europea se pusieron pensando en el buen tiempo, pero no estaban preparados para capear semejante temporal. Es especialmente así en el caso de la unión monetaria y el diseño del euro¹¹, pero está afectando también al diseño de las más diversas instituciones. A eso hay que añadir que el nacimiento y el desarrollo de algunas de las herramientas recogidas en el Tratado de Lisboa se han visto tremendamente condicionados por la absoluta prioridad que ha cobrado la supervivencia del euro y que ha restado buena parte del interés y de la atención dedicada a la política exterior.

Bien sabido es que las **dos innovaciones institucionales clave** que introduce el Tratado de Lisboa para reforzar el perfil internacional de la Unión son el nuevo Alto Representante – responsable de la política exterior en el Consejo y en la Comisión– y el Servicio Europeo de Acción Exterior, que ayudará al Alto Representante en la ejecución. Uno de los objetivos principales de ambas instituciones es dar unidad y coherencia a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en su ámbito intergubernamental, y a las relaciones exteriores, en su vertiente comunitaria. Junto a ellos, un presidente estable del Consejo Europeo daría continuidad y estabilidad a la representación exterior, hasta entonces en manos de la presidencia rotatoria correspondiente.

Pero una cosa es sentar las bases teórico-jurídicas y otra desarrollarlas en la práctica, así que en lo que se refiere estrictamente a política exterior y la configuración de la UE como actor global, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa suscitó, en su mismo arranque, una “lucha” institucional por hacerse con aquellas parcelas de poder (muchas), no bien definidas.

Primero fueron los propios nombramientos. La selección de Herman Van Rompuy y de Catherine Ashton como presidente permanente del Consejo y Alta Representante, respectivamente, fue interpretada por algunos como un modo de debilitar cualquier posibilidad de una presencia fuerte de la UE en los foros internacionales. El bajo perfil de ambos y la notable falta de experiencia de la segunda en cuestiones diplomáticas restaron credibilidad a los cacareados intentos de actuar con firmeza como una sola entidad y hablar con una sola voz. Parecía que en el reparto por cuotas de cargos, el del Alto Representante tocaba a una mujer y británica... y no había demasiadas opciones. Los más críticos sostienen que de esa manera los países más potentes se aseguraron el control de sus políticas exteriores nacionales, en detrimento de la común. De ahí que desde su mismo arranque el protagonismo nunca llegara a la pareja Ashton-Van Rompuy, sino que fue rápidamente asumido por la de Merkel-Sarkozy.

Luego, su actuación se ha visto cuestionada continuamente. Y no faltan las constantes referencias a la falta de capacidad, primero –Ashton no era una experta en manejar los términos en los que se mueve el nuevo orden mundial– y de voluntad política, después; además de la indefinición en el reparto de muchas de sus funciones y competencias.

Tampoco la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), que nació el 1 de diciembre de 2010, ha tenido un arranque fácil¹². A las enormes complejidades jurídicas y burocráticas, unidas a la situación de restricciones presupuestarias, se ha sumado la lucha de los Estados miembros por colocar en los puestos clave a sus nacionales. La tarea, en buena medida, es hercúlea, pues se trataría de crear un ministerio de ministerios de asuntos exteriores. Pero mientras su composición, estructura y definición definitivas ven la luz, la discusión se divide entre los que creen que el SEAE debe tener pocas, pero muy claras prioridades (no en vano se le ha pedido que haga “más por menos”), centrándose en la calidad más que en la cantidad; y los que, por el contrario, opinan que definir dichas prioridades, sobre todo en el ámbito geográfico, será sumamente difícil, dados los intereses tan diferentes de los Estados miembros.

¹¹ AREILZA, J.M y TORREBLANCA, J.I, “¿Cómo salir de la crisis del euro?”, *FP en español*, 13/6/2012 <http://www.fp-es.org/como-salir-de-la-crisis-del-euro-una-perspectiva-desde-espana>

¹² VERA, C., “El SEAE se sube a la escena internacional”, *FP en español*, 26 de mayo de 2011, <http://www.fp-es.org/el-seae-se-suba-a-la-escena-internacional>



Con su doble función de vicepresidenta de la Comisión y Alta Representante –y, por tanto, jefa del SEAE–, una de las tareas principales de Lady Ashton es asegurar la coherencia en la acción exterior de la Unión. Muestra de las dificultades del cumplimiento de este mandato es la carta que doce ministros de Asuntos Exteriores firmaron en diciembre de 2011 para solicitar una mayor coordinación entre el SEAE y la Comisión¹³. En respuesta, la baronesa Ashton presentó un documento, a modo de primera memoria anual del Servicio¹⁴, que recogía el despliegue de esfuerzos desde su puesta en marcha: 1.551 personas en Bruselas y 2.060 en embajadas en 140 delegaciones; 25 de los 27 países representados a nivel de embajador; 504 declaraciones sobre política exterior europea; 80 reuniones ministeriales de alto nivel con países no comunitarios; 937 *briefings* con las diversas instituciones –muchos de ellos a petición del presidente del Consejo, Van Rompuy, de la Comisión, Durao Barroso y del comisario de Ampliación y de Política de Vecindad, Stefan Füle–; y 243 ofrecidos por la propia Ashton. Pero no existía tal coordinación con otras direcciones generales que son también parte esencial de la política exterior de la UE (como la de Comercio) y sí, aparentemente, un exceso de burocracia que merma la eficacia de la gestión.

El futuro de la diplomacia europea se enfrenta además a la realidad general: para definir estrategias y políticas sólidas y poder llevarlas a cabo el Servicio requiere los medios, las personas y el presupuesto adecuados. Sin embargo, en las negociaciones que se están llevando a cabo para las próximas perspectivas financieras, que definirán el presupuesto comunitario a partir de 2014, se calcula un recorte de un 5% para el SEAE y la Comisión.

Pese a todas las críticas, sin embargo, parece que en los últimos tiempos sí comienza a apreciarse el valor del SEAE como suministrador de determinados servicios a ministerios de asuntos exteriores de toda Europa. Es así especialmente para los servicios diplomáticos de pequeños estados miembros, con limitados recursos humanos y económicos –más ahora, con los recortes–, que recurren a él para obtener información y análisis. Algunos están también ya en proceso de cerrar sus representaciones nacionales para trasladarse a la sede de la delegación europea, ya sea como movimiento coyuntural –se ha dado así en Siria, al retirar varios países su representación diplomática como muestra de repulsa a las acciones del régimen de Bashar al Assad– o como decisión estratégica.

Entre los éxitos del SEAE que destacan los expertos se encuentran el acuerdo alcanzado entre Serbia y Kosovo gracias al diálogo impulsado por la UE, el borrador de la estrategia de seguridad y desarrollo para el Sahel y el Enfoque Integral para Sudán y Sudán del Sur. Más recientemente, algunos observadores también han apoyado el papel de lady Ashton como coordinadora de los seis países (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, Rusia y China) que se han sentado a la mesa para negociar con Irán su futuro nuclear, aunque el resultado de dichas negociaciones todavía está muy lejos de alcanzarse.

Un tercer elemento, totalmente inesperado, vino a sumarse a la lucha institucional por hacerse con el poder real de la política exterior y a los devastadores efectos de la crisis económica en esta tormenta perfecta que se da en el arranque del Tratado de Lisboa y de la configuración de la UE como un auténtico actor global: **la primavera árabe**. La Unión pasó a actuar más como un bombero tratando de llegar a las diferentes crisis que como un estratega con unos objetivos claros y bien definidos.

De un día para otro, la Europa de los Veintisiete se encontraba ante la necesidad de abordar, como potencia exterior, una de las mayores oportunidades de su Historia. Las revueltas que

¹³ “Joint letter from the Foreign Ministers of Belgium, Estonia, Finland, France, Germany, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland and Sweden, To the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission, Catherine Ashton”, 8 December 2011.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201203/20120321_fmletter_en.pdf

¹⁴ “Report by the High Representative to the European Parliament, the Council and the Commission”, European External Action Service, 22 December 2011.

http://www.eeas.europa.eu/images/top_stories/2011_eeas_report_cor.pdf

comenzaron en enero de 2011 en Túnez y que rápidamente se extendieron a otros países árabes del Norte de África y Oriente Medio apelaban a sus principios más arraigados –la democracia, los derechos humanos, el progreso–. De repente la estabilidad, la sociedad, la economía, toda la futura configuración del sur del Mediterráneo estaba en juego, con sus correspondientes implicaciones para la Unión. De entrada, una de sus primeras consecuencias fue la revisión de la política europea de vecindad¹⁵.

A la preocupación por el futuro de la región se sumaba, indudablemente, la mala conciencia de haber apoyado durante décadas a regímenes totalitarios que ahora eran expulsados del poder por sus propios ciudadanos, no porque la condicionalidad o el apoyo a la democracia predicado por la UE hubiera dado sus frutos.

De modo muy simplificado, la renovada política de la UE hacia la vecindad se basa en el principio de “más por más”: más apoyo de la UE a cambio de más avances hacia una reforma democrática, una muestra de la convicción de que es imposible alcanzar una estabilidad política y económica sin dignidad, responsabilidad y pluralismo político.

Desde el punto de vista de la financiación, la Unión lanzó el programa SPRING para el Sur y el EaPIC para el Este, que ofrecen 1.000 millones de euros adicionales a los socios con mejores rendimientos. Esto se suma a los 12.000 millones destinados a los vecinos en los presupuestos de los años 2007 a 2013. Además, Ashton ha nombrado al español Bernardino León como enviado especial de la Unión para el Mediterráneo Sur, con la intención de ampliar los esfuerzos de coordinación a los recientes procesos de transición.

Por otra parte, según el Comisario Füle, “el instrumento más poderoso de la política exterior de la Unión Europea, la expresión de su auténtico poder transformador, es la perspectiva de un país de acceder a ella. Tal como lo imagino, el objetivo para nuestros socios del sur es un espacio económico común con la Unión Europea, que implicaría que el Mediterráneo Sur podría pasar a formar parte, gradualmente, del mercado interior de productos y servicios. Sus poblaciones y sus dinámicas económicas ayudarían a impulsar la economía de la Unión”¹⁶.

Sin embargo, una vez más, parece que los buenos deseos no siempre van acompañados de las correspondientes capacidades. La estrategia “más por más” debía apoyarse además en las 3 ms, *money, markets and mobility*, (dinero, mercados y movilidad), pero la buena voluntad no tiene tan buena acogida en una Europa de recursos menguantes, donde los *lobbies* tradicionales están en contra de la liberalización de la agricultura y en la que un mayor flujo de inmigrantes procedentes del Sur choca con unas sociedades con altas cifras de paro y con reacciones populistas.

Así que, más allá de las buenas palabras y las declaraciones, la Unión todavía está luchando por encontrar la fórmula que le permita relacionarse adecuadamente con sus vecinos del Sur con la mirada puesta en el largo plazo. Así, mientras unos presumen de la reacción de la UE frente a la primavera árabe, otros siguen encontrando un sinnúmero de inconsistencias e incoherencias. Tal vez el episodio más llamativo en este sentido fue el de la votación en el Consejo de Seguridad de la ONU que autorizó la intervención militar en Libia. Promovida, entre otros, por Gran Bretaña y Francia, y respaldada tácitamente por la mayoría de los Estados de la Unión, contó con la sonora abstención de Alemania, que ejercía así su tradicional pacifismo, pero también su falta de voluntad de asumir el liderazgo de la UE en determinadas cuestiones de política exterior.

Y hablando de Naciones Unidas, en todo esto, ¿dónde ha quedado **el multilateralismo**?

¹⁵ *A New Response to a Changing Neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy*. Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, Brussels, 25 May 2011

http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/docs/news/review_en.pdf

¹⁶ FULE, S., *The Future of Europe*, 2012 Wrocław Global Forum, 1 June 2012

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/413>

Es bien sabido que la Unión Europea es multilateral por naturaleza y por vocación; por naturaleza, por su condición de actor colectivo con soberanía compartida –una de las claves, por cierto, para la resolución de la presente crisis: hasta dónde serán capaces los Estados miembros de ceder su soberanía–; por vocación, según se recoge en sus diferentes acuerdos, que determinan que la política exterior europea debería estar comprometida con “promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y en una buena gobernanza global” (art. 21.2.h TEU). Por otra parte, el concepto de “multilateralismo eficaz” que tanto pregona la Unión se introdujo por primera vez en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003. Es pues la vía, o una de las vías, para gestionar la multipolaridad del mundo actual¹⁷.

Además de la propia Unión, sus principales campos de actuación multilaterales son Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio. En la primera, los estados miembros representan un octavo de los votos de la Asamblea General y un 40 por ciento de los votos del Consejo de Seguridad. Tampoco está mal su peso en los órganos decisorios del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial. Precisamente, una de las mayores críticas a la coherencia de la UE como bloque y a sus declaraciones de querer contribuir a un nuevo orden mundial es su resistencia a ceder poder en las instituciones multilaterales que salieron de la II Guerra Mundial y que hoy no representan adecuadamente los nuevos equilibrios de poder. Es en tales escenarios donde los países llamados “emergentes” están buscando el reconocimiento a su nuevo estatus en el tablero del poder global.

Después de las últimas reformas –aún no vigentes– que han supuesto cierta cesión a los emergentes, Europa controla el 29,4 por ciento de los votos en el FMI y el 26,3 por ciento del BM, cuando su participación en el PIB mundial ronda el 20 por ciento. Como contraste, China, cuya economía supone algo más del 13 por ciento de la mundial, tiene un 6 por ciento de los votos en el Fondo y un 4,4 en el Banco¹⁸. En las negociaciones, Bélgica y Holanda lucharon con uñas y dientes para conservar sus asientos en el Comité Ejecutivo del FMI, pero finalmente tuvieron que ceder ante India y Brasil, cuyo peso también está infrarrepresentado en relación con el tamaño de sus economías.

Por otra parte, los BRICS parecen dispuestos a aplicar cierta condicionalidad y podrían retrasar su aportación al total de 460.000 millones de dólares acordados para paliar el contagio de la crisis de la eurozona, según avance, más o menos rápidamente, la ratificación de las reformas introducidas en 2010¹⁹.

El último episodio con nombres y apellidos de esta *batalla* en las instituciones financieras multilaterales ha sido la del nombramiento de sus máximos representantes. Pese a la presión de los nuevos actores, pese al desprestigio que supuso el abandono del anterior director del FMI por los motivos que lo hizo, pese a que parecía el momento idóneo para cambiar el guión, en plena crisis de las economías occidentales, Estados Unidos y Europa se han negado a alterar la norma no escrita del reparto de cargos y han vuelto a colocar a un norteamericano, Jim Yong Kim –eso sí, de origen coreano– al frente del Banco Mundial y a la francesa Christine Lagarde al mando del FMI.

La capacidad conjunta de voto de las potencias occidentales, tal como está establecida, hace muy difícil cambiar la balanza. Pero la frustración de los BRICS les está llevando a plantearse establecer su propio banco de desarrollo. Esto sería un desastre para el sistema multilateral y

¹⁷ GRATIUS, S., *¿Profundizar el multilateralismo a través de las Asociaciones Estratégicas de la UE?*, FRIDE, Documento de trabajo 109, Septiembre 2011.

<http://fride.org/publicacion/943/%C2%BFprofundizar-el-multilateralismo-a-traves-de-las-asociaciones-estrategicas-de-la-ue?>

¹⁸ ORGAZ, L., MOLINA, L. y CARRASCO, C., *Economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales. Los países BRIC*. Banco de España, Documentos Ocasionales, nº 1.101, 2011.

<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/11/Fich/do1101.pdf>

¹⁹ EMERSON, M., *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities*, CEPS, 1 June 2012 <http://www.ceps.eu/book/implications-eurozone-crisis-eu-foreign-policy-costs-and-opportunities>

dejaría a Europa al margen de una parte importante de las decisiones sobre las finanzas globales. Seguir aferrándose a la sobrerrepresentación puede resultar, por tanto, contraproducente, además de ser totalmente incoherente con lo que la propia Unión predica.

La falta de coherencia y las divergencias entre los Estados miembros de la UE también se ponen de manifiesto con el uso de políticas unilaterales o “minilaterales” en múltiples ocasiones. Así, por ejemplo, mientras la Ronda Doha de la OMC agoniza, la Unión sigue firmando buscando activamente acuerdos comerciales bilaterales con determinados países. En otros casos, como el de Siria, promueve coaliciones multinacionales para abordar crisis geopolíticas, ante la parálisis de los organismos multilaterales.

Uno de los casos más bochornosos de falta de coherencia y de coordinación por parte de los Veintisiete fue la votación sobre la admisión de Palestina en la Unesco: once a favor, once abstenciones y cinco en contra. Otro de los casos más flagrantes ha sido la oposición de España e Italia a que Alemania –cuyo liderazgo de la Unión, voluntario o no, ha quedado aún más claramente de manifiesto a raíz de la presente crisis– obtenga un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Gracias a este episodio, entre otros, el *Scorecard 2012* del European Council on Foreign Relations –un ejercicio que mide la actuación de los distintos países en los principales temas de política exterior– ha incluido a España en el grupo los países “remolones” a la hora de impulsar una auténtica política común²⁰.

Por cierto, que la aspiración alemana iba en buena medida en contra del objetivo de alcanzar un asiento colectivo para la Unión Europea. La actuación coordinada en los foros internacionales está recogida, de hecho, en el artículo 34 del revisado Tratado de la Unión:

“1. Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. (...) El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación. (...)”

2. (...) Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión”²¹.

El proceso para obtener un estatus especial de la UE en la Asamblea General del Naciones Unidas ha sido largo y laborioso. En septiembre de 2010, la solicitud de la Unión fue rechazada y sólo consiguió su propósito, en mayo de 2011, gracias a una ardua labor de *lobby* y de la concesión de un estatus similar a otras entidades.

En el plano teórico, la Unión ha constatado la necesidad de revisar los organismos de gobernanza global, que salieron del fin de la II Guerra Mundial. En el plano práctico, Europa trata de seguir aferrada a sus antiguas cuotas de poder. Mejorar la eficacia de ese “viejo multilateralismo” pasaría también por aumentar la participación y la contribución financiera de los BRICS –hoy, por ejemplo no llega al 10 por ciento del presupuesto de Naciones Unidas– pero, como acabamos de ver, no acaba de materializarse, tanto por la oposición de las viejas potencias como por la indecisión e indefinición de las nuevas.

En el terreno del comercio, donde la Unión Europea desde luego ha ejercido el liderazgo de su potencia como bloque, la proliferación de acuerdos comerciales individuales es un signo de las dificultades del multilateralismo en un mundo multipolar. Por lo que respecta a la paz global y la no proliferación, los BRICS parecen preferir los principios de soberanía nacional y no injerencia, lo que a su vez queda reforzado por la incapacidad global de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Lo mismo ocurre en el terreno de la agenda global de la cooperación para el desarrollo, en la que se aprecia una clara división entre los miembros de la OCDE y el enfoque sur-sur de no injerencia en asuntos internos (incluidos la democracia, la gobernanza y los derechos humanos).

²⁰ ECFR, *European Foreign Policy Scorecard 2012*, <http://www.ecfr.eu/scorecard/2012/>

²¹ ALDECOA et al. *op. cit.*, pág. 286-287



Thomas Renard, un investigador de Egmont, un *think tank* de Bruselas, ha descrito esta situación con gran claridad:

“BRICS, IBSA o BASIC son solo algunos de los muchos acrónimos de los clubs de potencias emergentes. Parece que están en todas partes, y en ninguna, al mismo tiempo. Reclaman reconocimiento de su nuevo estatus pero declinan cualquier responsabilidad asociada a él. Desafían el modelo y los valores occidentales, pero no llegan a presentar una alternativa creíble. Batallan por una reforma del sistema multilateral pero no se ponen de acuerdo más allá de la formulación general. Mientras tanto, los desafíos globales continúan aumentando y se intensifican bajo una combinación de globalización e interdependencia. Y la resolución de tales desafíos se complica por la ausencia de un liderazgo global, como resultado de la transición a un mundo multipolar. Bienvenidos al siglo XXI”²².

En efecto, nos movemos entre la multipolaridad y el multilateralismo. Sí, el multilateralismo, tal como lo hemos conocido, está en crisis, y ante esta situación están surgiendo dos fenómenos: por un lado, está siendo reemplazado por acuerdos bilaterales o minilaterales; por otro, en la actualidad conviven las viejas formas, en las que dominan las potencias occidentales, y las nuevas e informales como los “Gs” y las alianzas sur-sur.

Cuando parecía que el mundo se encaminaba a un G2 (Estados Unidos y China), el paso del G7-G8 al G20 supuso un salto exponencial. La diplomacia de clubes, o de cumbres, se abría camino. La cumbre de Washington de noviembre de 2008 consagró la participación de los jefes de Gobierno –no sólo los representantes económico-financieros, como hasta entonces– y la de Pittsburg de septiembre de 2009 sirvió para reclamar su lugar en la gobernanza global. En ella se plantearon una serie de acuerdos iniciales sobre un impulso fiscal significativo y la reconsideración global de las carencias del sistema financiero, así como el rechazo al proteccionismo –de tan nefastas consecuencias en la crisis del 29–; acuerdos que impidieron que la economía global en su conjunto cayera en el abismo.

Pero cuando comenzaba a ponerse en valor la eficacia de este foro informal, el ritmo diferente de salida de la crisis abrió una nueva brecha entre los países más y menos desarrollados. La relativamente rápida recuperación de estos últimos levantó el pie del pedal de la presión y en lugar de avanzar en cuestiones de gobernanza, las cumbres posteriores se enzarzaron en temas como el debate entre austeridad y crecimiento o el desequilibrio del valor del yuan y las diferencias de cambio; ya en 2011, el peso abrumador de la situación de la zona euro secuestró prácticamente toda la atención de las discusiones. En la última, celebrada en Los Cabos, México, el pasado mes de junio, el grupo manifestó su respaldo a la Unión Europea para lograr el objetivo de una mayor integración como estrategia para salir de la crisis.

Si bien en estos últimos años se ha avanzado mucho en la “institucionalización” del G-20 –al menos en lo que respecta a su capacidad para definir un programa– son su propia naturaleza de foro informal y su falta de estructuras las que impiden que se constituya en un auténtico centro de gobernanza global. A ello se suma, y no es una cuestión menor, su falta de legitimidad.

Como se ha mencionado anteriormente, otra de las tendencias en ascenso en el cambio de las relaciones internacionales es el aumento del bilateralismo. Incluso, aunque parezca paradójico, algunos autores defienden que tales contactos pueden servir para impulsar el multilateralismo: cuando las negociaciones multilaterales se estancan, las relaciones bilaterales pueden contribuir a generar nuevas iniciativas o romper la parálisis. Es en ese contexto donde encajan las llamadas “**asociaciones estratégicas**” de la Unión Europea, cuya importancia quedó de manifiesto en la cumbre del Consejo Europeo de septiembre de 2010 dedicada a este tema. En la actualidad, diez son los socios estratégicos de la UE, entre los que se encuentran potencias globales (Estados Unidos y China), regionales (México, Suráfrica y Corea del Sur), países

²² RENARD, T., “A strategic Union to cope with the multipolar challenge”, E-sharp, June 2012. <http://esharp.eu/big-debates/external-action/50-a-strategic-union-to-cope-with-the-multipolar-challenge/>

avanzados (Canadá y Japón), otros emergentes (Brasil, India), y hasta lo que puede considerarse una potencia en declive (Rusia).

Sin olvidar las enormes diferencias en las relaciones con todos ellos, un intento de definición es que las “asociaciones estratégicas son relaciones bilaterales estructuradas con (algunos de) aquellos países cuyas opciones y prioridades incidirán en contexto global en el que se desenvuelve la UE”²³.

Es obvio que en cada una de estas relaciones la heterogeneidad es la norma, pero han acabado por ser consideradas un instrumento importante y flexible entre aquellos con los que cuenta la política exterior de la Unión. Por una parte, son relevantes desde el punto de vista económico porque pretenden avanzar hacia un sistema de comercio abierto, acceso a los mercados y reciprocidad. Por otra, facilitan el camino de la cooperación en temas y desafíos transnacionales, desde el desarrollo a la fragilidad de los Estados o el apoyo a las tecnologías verdes. En ese sentido, parece positivo estrechar relaciones con países que no son grandes potencias globales, pero que tienen un papel destacado en determinados temas o entre determinados estados, como Corea del Sur, México y Brasil, que a menudo sirven de puente en la elaboración de políticas entre el “Norte” y el “Sur” en cuestiones como la sostenibilidad o la cooperación.

Asimismo, impulsan la visibilidad de la UE en regiones donde su presencia económica no va acompañada del correspondiente compromiso político, como la de Asia-Pacífico. Sin embargo, en muchas ocasiones las dimensiones políticas y de seguridad, incluso las de la lucha contra el cambio climático, no pasan de las buenas palabras, mientras la relación sigue avanzando en los ámbitos económico y comercial.

Por último, podrían ser una herramienta para desarrollar iniciativas conjuntas en aquellos contextos multilaterales donde algunos de los socios tienen un peso importante. No hay que olvidar que en Naciones Unidas, por ejemplo, China, Rusia y Estados Unidos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad; además, otros dos socios estratégicos de la UE, Japón, Brasil, han asistido como miembros no permanentes 20 años, India 14 y Canadá 12. Todos ellos son miembros del G20 y del Foro de Grandes Economías sobre cambio climático y acogen habitualmente grandes cumbres multilaterales. Sirvan de ejemplo sólo este año las recientes del G20 en México y la de Río+20 en la ciudad brasileña.

Se observan, sin embargo, diferencias en las relaciones con aquellos que forman las “asociaciones establecidas” (Canadá, Estados Unidos y Japón), con los que comparten el interés en mantener la estabilidad económica global y los valores occidentales; y con el resto, “los poderes emergentes” para los que, en general, el multilateralismo es un instrumento para un orden multipolar y una plataforma para mejorar sus respectivas posiciones en dicho orden.

Aún está por ver, además, cómo afectará la crisis de la eurozona, en particular, y del proyecto europeo, en general, al futuro de las asociaciones estratégicas. Por un lado se están negociando varios acuerdos de libre comercio (por ejemplo, en julio de 2011 entró en vigor el ALC con Corea del Sur y con India lleva años sobre la mesa), así como otros que reforzarían algunas de estas relaciones bilaterales; por otro, la crisis ha deteriorado la imagen y el atractivo de la UE para sus socios. A esto se suma el refuerzo de las propias relaciones bilaterales de cada uno de los estados miembros, o de algunos de ellos, con algunos de los socios estratégicos. Sin una buena coordinación, esto también podría desgastar la autoridad de la Unión.

Es curioso el giro en las percepciones globales: la Unión Europea ya no se dedica a otorgar reconocimiento político a otros; más bien ahora lo demanda ella misma. Por otra parte, la confianza en sí mismos, incluso la arrogancia, de algunos de sus socios estratégicos aumenta casi al mismo ritmo, o más, que el de las cifras de su PIB.

²³ GREVI, G.: *Mapping EU strategic partnerships*, FRIDE, 2011, p.5
<http://fride.org/publication/956/mapping-eu-strategic-partnerships>



Posiblemente, el caso más emblemático es China, porque mientras a la Unión se le llena la boca de una relación especial, los Estados miembros se apresuran a tratar de establecer sus propias relaciones bilaterales en busca del interés propio.

No está claro que las asociaciones estratégicas vayan a contribuir, realmente, a la construcción de un nuevo multilateralismo y si lo logran, será sólo después de un intenso trabajo de llegar a mínimos comunes y de trabajar muy bien las capacidades del bilateralismo. Para Susanne Gratius, sí suponen todavía una oportunidad para el multilateralismo eficaz, a largo plazo, y como culminación de un proceso de tres pasos: avanzar primero en el nivel bilateral; crear alianzas *ad hoc* a medio plazo; y, a largo plazo, buscar el progreso conjuntamente entre la UE y los diez socios especiales en el ámbito multilateral²⁴. Otros autores defienden que las asociaciones estratégicas pueden ser el instrumento adecuado para construir una "Unión estratégica", una tercera vía que permita a la UE identificar y perseguir algunos objetivos prioritarios y específicos.

En cualquier caso, pese a las dificultades, los Veintisiete siguen comprometidos con convertirla en un auténtico poder global; al menos retóricamente. Así lo afirmaba el presidente del Consejo, Herman van Rompuy, en la sede de la prestigiosa Chatham House, en Londres, el pasado mayo. Allí identificaba tres tendencias principales, que a su vez suponen nuevos desafíos: una, el escenario se está abarrotando; dos, el público se acerca cada vez más al escenario, hasta el punto de que se está convirtiendo también en un actor, gracias a la revolución de las comunicaciones; y tres, la naturaleza de la obra está cambiando²⁵. Y ante tales desafíos, extraía sus propias conclusiones: en un escenario abarrotado, tiene todavía más sentido trabajar juntos, como un club; en un mundo en el que el escrutinio público ocupa cada día un lugar más importante, debemos defender nuestros valores democráticos; y, por último, ante el nuevo guión de interdependencia global y gobernanza global, necesitamos estar presentes en todas las regiones del mundo. Lo dicho, retóricamente resulta muy atractivo. Lo difícil, hasta ahora, ha sido llevarlo a la práctica.

Conclusiones

Parece claro que, en los últimos cinco años, la Unión Europea ha fracasado en su intento de convertirse en un auténtico actor global. Tampoco ha alcanzado, al menos de un modo indiscutible, los objetivos de coherencia, visibilidad y eficacia a los que aspiraba en el Tratado de Lisboa. Y, como hemos visto, es más que dudoso que haya avanzado, con paso firme, en la defensa y construcción del nuevo multilateralismo eficaz que reclama el cambiante orden mundial. A ello han contribuido razones internas –las propias disfunciones en el diseño y desarrollo del entramado europeo– y externas –siendo una de ellas su aparente incapacidad para desprenderse de los privilegios y las estructuras de la gobernanza global del siglo XX y dar el auténtico salto a las del XXI–.

Pero también es cierto que nunca un proyecto tan ambicioso se había tropezado, de bruces, con una crisis tan aplastante, en su propio corazón, algo que está consumiendo sus energías (¿tal vez también sus ideas?).

Lo que no está tan claro es que el resultado final vaya a ser la desintegración de Europa. En realidad, en los últimos años, casi meses, se ha avanzado más y más rápido hacia una mayor integración que en todo el periodo anterior y se han dado pasos importantes hacia la unión política, económica y presupuestaria. El Pacto fiscal, el nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, las discusiones sobre la unión bancaria....

Antes de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, el Consejo de Europa encargó a un grupo de "sabios", encabezado por Felipe González, una reflexión sobre los desafíos y las oportunidades

²⁴ GRATIUS, *op. cit.* p. 12

²⁵ "Europe on the World Stage", speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at Chatham House, London, 31 May 2012
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/130552.pdf



de la Unión para 2030. Una de sus principales conclusiones era la necesidad de un fuerte liderazgo político:

“Todo lo anterior requiere un nuevo pacto entre las instituciones europeas y los actores socio-económicos, y entre los distintos niveles de poder, nacional, regional y local. Pero sobre todo, la situación requiere un fuerte liderazgo político, una forma de liderazgo caracterizada por su capacidad para mantener un diálogo honesto y fructífero con los ciudadanos y para gobernar en colaboración”²⁶.

Hoy, poco más de dos años después de la presentación del informe, dicha conclusión sigue siendo perfectamente válida. El futuro de la UE pasa, más que nunca, por la voluntad de sus líderes de seguir profundizando en el proyecto europeo. Lamentablemente, parece que hemos llegado a un punto de difícil retorno: o avanzamos hacia una mayor integración y coordinación, o todo el proyecto que se ha construido durante los últimos 60 años podría estar a punto de desmoronarse.

Más allá de la retórica, el mero enunciado de dicha posibilidad ha dejado de ser tabú. Es cierto que la polifonía y la intensidad del escrutinio público que citaba Van Rompuy marcan en parte la agenda y el discurso, pero la realidad está ahí. La sensación, al menos desde esta parte de Europa, es que los líderes de la UE no comparten el mismo sentido de urgencia que los ciudadanos de muchos países. Y ese latiguillo repetido hasta la saciedad de que la Unión se ha construido a golpe de crisis, casi siempre al límite, no despeja la duda de si, esta vez, volverán a ser capaces de reaccionar a tiempo.

²⁶ “Project Europe 2030. Challenges and Opportunities”, A report to the European Council by the Reflection Group on the Future of the EU 2030, May 2010

ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y ECONOMÍA DE SUPERMERCADO

Introducción

Es para mí una gran satisfacción tener, una vez más, ocasión de estar aquí. La última me la proporcionó aquel gran amante del País Vasco que fue Ernest Lluch, de tan feliz memoria. Ésta la debo a la gentileza de EUROBASK, el movimiento europeísta de este país, y por ello no me parece fuera de lugar confesarme, no europeísta, sino europeo, es decir, ciudadano de una tierra y de una cultura que existen, más aún, que preexisten a nuestras culturas nacionales. En palabras del historiador Christopher Dawson:

El fundamento último de nuestra cultura no es el estado nacional, sino la unidad europea. Es cierto que esa unidad no ha logrado hasta ahora tener forma política, y es posible que no lo logre nunca; pero no por ello deja de ser una sociedad real, no una abstracción intelectual, y es sólo en esa sociedad que las distintas culturas nacionales han alcanzado su forma presente².

No deja de ser irónico observar, en estos tiempos, que Dawson fuera inglés.

Quisiera decir también, a la vista de las circunstancias por las que hoy atravesamos, que me gustaría terminar mis días en el país donde nací, y que éste siguiera siendo lo que era entonces, parte de España. Tardé mucho en darme cuenta de que no todos estaban a gusto en ella, algunos por sentirse en ella mal acogidos, pero aún creo posible, si bien cada día menos probable, que un esfuerzo más de buena voluntad por parte de todos pueda poner fin a un larguísimo período de mala convivencia.

El punto de partida de esta conferencia es una perogrullada: la organización que llamamos economía de mercado ha logrado unos resultados extraordinarios, en términos de prosperidad material; sin embargo, ese logro indiscutible viene acompañado, y no por casualidad, de profundas carencias: el mercado, se ha dicho, avanza sobre las ruinas de la sociedad. Esta observación lleva a considerar los remedios que desde antiguo se han venido proponiendo a estos males –entre ellos la economía social de mercado que figura en el título de esta charla– y vemos que se revelan hoy insuficientes. Ante esta situación les propondré pensar un poco, no *fuera de la caja*, como dicen los expertos en gestión de empresas, sino dentro de ella, a ver si ahí encontramos cosas, hoy olvidadas, que puedan servirnos de algo; veremos que para ese ejercicio nos será útil comparar la compra en un supermercado con la compra en la tienda del barrio.

Espero mostrarles, para terminar, que con las enseñanzas de esa comparación podemos empezar a construir una economía de mercado libre de los achaques de la que hoy conocemos.

¹ Conferencia pronunciada en los cursos de verano de la Universidad del País Vasco en San Sebastián el 20 de Julio de 2012.

² DAWSON, C: *The Making of Europe* (1932), p. 9.

Economía de mercado: males y remedios

El crecimiento del producto mundial de los dos últimos siglos no tiene precedentes en la historia conocida; ha venido acompañado, entre otras cosas, de un extraordinario aumento de la esperanza de vida y del nivel de educación. Esos logros no se deben sólo al desarrollo técnico, que ha permitido un crecimiento prodigioso de la productividad, sino también al hecho de tener lugar ese desarrollo en un marco institucional que llamamos economía capitalista, una variedad, como veremos más adelante, de la economía de mercado. El proceso, sin embargo, ha producido, y sigue produciendo grandes daños. Señalaremos sólo algunos, que dividiremos en dos clases, según se presten o no a ser medidos sin demasiadas complicaciones.

Entre los primeros señalaremos dos: el *aumento de las desigualdades* y la *tendencia a un desempleo creciente*. En cuanto al primero, puede uno partir del hecho evidente de que no todos los habitantes del planeta disfrutan en la misma medida de los logros de la revolución industrial, lo que produce un grado de desigualdad, también sin precedentes históricos, tanto entre países como dentro de ellos. Si bien algunos piensan que esas desigualdades se irán corrigiendo con el tiempo, son muchos –entre los que me cuento– que piensan lo contrario³.

El segundo fenómeno consiste en que a cada recuperación del crecimiento del producto en la fase ascendente de un ciclo parece que el nivel de empleo termina siendo inferior al del ciclo anterior, como si el crecimiento del producto necesitara cada vez menos mano de obra: son las llamadas *jobless recoveries*, o recuperaciones sin empleos, características de las economías avanzadas en las últimas tres décadas.

La *infelicidad* es la etiqueta que mejor conviene a la segunda categoría de daños, aquéllos que no es fácil medir con precisión: la incertidumbre producida por la ruptura, hace ya casi cuatro décadas, de un contrato social implícito, y agravada por los efectos, reales o imaginados, de la globalización; la degradación de estructuras sociales como la familiar y el desamparo y la soledad resultantes son sus elementos constitutivos más visibles.

Los remedios convencionales se dirigen sobre todo a la primera categoría de males, y podemos dividirlos en tres clases: la huída hacia delante, los paliativos y el esquema de la economía social de mercado. Los describiremos a muy grandes rasgos, deteniéndonos algo más en el último.

Una primera clase de remedios propone, como objetivo, mantener la distancia, en términos de productividad, que separa las economías avanzadas de las emergentes, y evitar así el descenso del nivel de vida, en especial de los trabajadores menos cualificados en aquéllas, que puede ser resultado de la integración progresiva de las grandes economías emergentes en el mercado mundial. Para ello se trata de mantener el liderazgo en innovación, lo que requiere un esfuerzo enorme en educación. Esta propuesta, atractiva al principio, puede tropezar con dos obstáculos: el primero es que, como no todo el mundo tiene los mismos talentos, aptitudes y disposiciones, una economía centrada en la innovación puede no ofrecer un trabajo bien remunerado a una buena parte de la población. El segundo es que el pleno empleo en una economía muy productiva puede exigir una tasa de crecimiento que termine por ser incompatible con unos recursos limitados. Observaremos que ni una cosa ni otra pueden ser consideradas como inevitables en un futuro inmediato, pero sí como riesgos a tener en cuenta.

Una segunda clase de remedios tiene la naturaleza de paliativos: reducción de la jornada de trabajo, aumento del trabajo a tiempo parcial. Son estos remedios los que vienen usándose con frecuencia en períodos bajos del ciclo, y que seguramente son insuficientes durante períodos extensos de tiempo, porque la remuneración correspondiente es más baja de lo que se estima necesario para que el trabajador pueda llevar una vida aceptable.

³ Hay una literatura muy extensa sobre este asunto. De él ofrece la obra de B. MILANOVIC, *Worlds Apart*, un panorama muy completo.

En la tercera clase situamos la propuesta de la economía social de mercado. La propuesta parte del convencimiento de que el mercado es una buena forma de organizar la actividad económica, porque posee la propiedad de eficiencia en la asignación de recursos; pero que, sin embargo, no posee la propiedad de equidad, de tal modo que un mercado en el que no es posible producir más de lo que se produce con los mismos recursos puede a la vez distribuir ese producto de modo completamente injusto. Siendo esto así, los resultados que da el juego del mercado deben ser corregidos mediante la redistribución de la renta, de tal forma que todo ciudadano pueda disponer de los recursos necesarios para llevar una vida socialmente aceptable. Esta propuesta está en la base del modelo de estado del bienestar construido por la Europa continental. Pese a su éxito, el modelo presenta dos graves deficiencias:

- la primera es que, en las economías avanzadas, el problema hoy no es tanto de supervivencia –aunque durante la crisis actual han vuelto a emerger grandes bolsas de pobreza– como de exclusión: éste es el caso, ya bastante frecuente, de quien vive, no por elección propia, al margen de la sociedad organizada, y no puede, por consiguiente, desarrollarse en su plenitud.
- La segunda es que el mantenimiento del estado de bienestar se basa en el ejercicio continuado de la solidaridad, y ésta empieza a escasear, o parece haber alcanzado un límite, como muestran las resistencias a la redistribución entre países de la Unión Europea, las protestas de las regiones más ricas de determinados países y el hecho de que la desigualdad entre ciudadanos dentro de cada país, que se había ido reduciendo mediante la imposición, se ha estabilizado, y parece incluso haber aumentado, durante las últimas tres décadas. Y es que, como se ha señalado alguna vez, una sociedad basada únicamente en la solidaridad no es viable: es una sociedad de la que todo el mundo desea escapar⁴.

Frente a los serios problemas citados al principio, las soluciones al uso parecen, quizá, no completamente equivocadas, pero sí muy insuficientes. Es posible, sin embargo, que un poco de reflexión sobre cosas cotidianas nos ayude a descubrir nuevas direcciones que permitan abordar esos problemas de forma más inteligente. Para ello les propongo el ejercicio siguiente.

Mercado y supermercado

Todos nosotros vamos al supermercado, y todos compramos alguna vez en la tienda del barrio; uno y otra son elementos de la economía de mercado, aunque quizá pertenezcan a variedades distintas de ésta. Tratemos ahora de ver qué diferencia el rato que pasamos en uno y en otro establecimiento.

Antes de empezar a comprar, nos llamará la atención ver que, en el supermercado, los trabajadores están estrictamente especializados, mientras que en la tienda es el tendero quien lo hace todo. El resultado tiene, como sabemos dos caras: la división del trabajo hace posible el aumento de la productividad, pero a costa de crear tareas más monótonas y, por consiguiente, menos enriquecedoras. Como ya había observado Adam Smith, una sociedad primitiva no es capaz de hacer muchas cosas, pero cada individuo es capaz de hacerlas todas, mientras que una sociedad más avanzada puede hacer muchas cosas, pero a costa de que cada uno de sus miembros sea capaz de hacer sólo unas pocas⁵. Pero este asunto, por interesante que sea, no es el que ahora nos ocupa.

Dos cosas caracterizan lo que un cursi llamaría la experiencia del supermercado: la primera es que en él uno se relaciona con cosas, que son el objeto de sus compras: fruta, carne o pescado, pan, cosmética, detergentes... mientras que la relación con personas es escasa, y no nos importaría que lo fuera más aún, de modo que pasando nuestras compras por una

⁴ ZAMAGNI, S.: 'Catholic Social Thought, Civil Economy and the Spirit of Capitalism', en FINN, D.K. (ed.): *The True Wealth of Nations* (2010) pp. 63-93.

⁵ *Wealth of Nations*, L.V., cap.II.

máquina pudiéramos prescindir de la presencia de la cajera. La segunda es, naturalmente, la eficiencia, en sus dos dimensiones de dinero y tiempo: a calidades comparables, el supermercado es más barato; para una compra equivalente, el supermercado me ahorra tiempo con respecto a la tienda del barrio; exijo, por último, que el valor de lo que me den se corresponda con su precio, y esa exigencia es compartida por el supermercado; si algo no me gusta, lo normal es que pueda devolverlo sin dificultad, sin que para ello haga falta que me conozcan: bastará con presentar el tique de compra.

Mi motivación básica es la misma en el supermercado y en la tienda de barrio: uno baja al colmado para comprar, no para hablar con el tendero. Y, sin embargo, mi experiencia es completamente distinta. El tendero hablará conmigo (y a veces sentiré que me está haciendo perder tiempo, aunque otras podré agradecer su conversación); me orientará en mis compras (quizá no siempre con acierto); si sabe que soy médico, o ingeniero, o incluso economista, me preguntará sobre las salidas de esas carreras, porque seguramente alguno de sus hijos estará pensando en hacer estudios. Es posible, por otra parte, que me suba la compra a casa, o que me la guarde mientras hago otros recados; y, si algún día me he olvidado el dinero en casa, no hay duda de que me fiará, algo que la cajera del supermercado tiene prohibido hacer, y lo hará precisamente porque me conoce. El tendero no puede exigirme que le ilustre, ni yo puedo exigirle que me fíe; y, sin embargo, cada uno espera que su deferencia sea correspondida de algún modo por el otro. Con el tiempo, esperaré que el tendero se interese por mis asuntos, y que me pregunte por ellos si un día me ve con mal aspecto, yo haré lo mismo con él.

Si trato de comparar las dos experiencias, seguramente concluiré que la primera es más eficiente: mayor surtido, mejores precios, menos tiempo invertido. Pero si no doy a precio y tiempo una importancia extraordinaria pensaré que la compra en la tienda del barrio tiene ventajas, nacidas precisamente de la relación personal, que en la tienda tiene un peso mucho mayor que en el supermercado. Podemos incluso decir que en la transacción ocurrida en la tienda de barrio, además del intercambio que es su objeto principal, se han creado bienes – confianza, contacto humano, sentido de pertenencia– que tienen valor, aunque no precio de mercado. Podemos observar también que nuestra relación no se basa sólo en el mismo principio que la del supermercado, que es el del *intercambio de equivalentes* (correspondencia estricta entre el valor de lo que compro y el precio que pago), sino también en el de *reciprocidad*: en la transacción hay elementos gratuitos (la información que yo doy, el crédito que me concede el tendero), que no tienen precio, pero sí valor, y yo espero que lo que doy sea correspondido, sin que tenga derecho a exigirlo. Por último, sería natural que, con el tiempo, me alegrara de saber que las cosas le van bien al tendero, de tal modo que llegara a descubrir que mi bienestar no depende sólo de lo que a mí me ocurre, sino también de lo que le ocurre a él⁶.

Vemos, en conclusión, que en el paso de la tienda de barrio al supermercado hemos ganado en eficiencia, pero perdido en otras cosas; tan acostumbrados estamos a esta situación, que ni siquiera nos damos cuenta de esa pérdida, a menos que nos esforcemos, como acabamos de hacer, en pensar en ella. Esos bienes creados nos resultan familiares; no hemos necesitado acudir más que a nuestra experiencia cotidiana para ponerlos de manifiesto. Y, sin embargo, vemos que la lógica del mercado, o, más exactamente, la lógica del supermercado, está haciéndolos desaparecer, precisamente por no concederles carta de naturaleza: han desaparecido de la lista de atributos a considerar en nuestras evaluaciones. El resultado es, naturalmente, que el supermercado se va imponiendo en detrimento de otras formas posibles, como las tiendas de barrio; y, aún peor, que ese proceso nos parece inevitable: nos resignamos a la desaparición de algo que consideramos bienes, nacidos de la relación interpersonal, que, además, se producen de forma gratuita. Preguntémonos ahora por qué.

⁶ Los bienes creados de este modo suelen llamarse bienes relacionales. Sobre éstos, así como sobre el principio de reciprocidad, v. BRUNI, L. y ZAMAGNI, S. *Economía Civil. Eficiencia, equidad, felicidad pública*. (2007). Buenos Aires, Prometeo.

¿Qué es un individuo racional?

Hay dos razones principales. La primera es que el arquetipo de quien va al supermercado es un curioso personaje llamado *individuo*: un ente autónomo y autosuficiente, que no reconoce más interés que el propio, que se relaciona con sus semejantes siguiendo sólo los dictados de ese interés, y que, dentro del marco de las leyes, no reconoce competencia para juzgar sus actos más que a sí mismo, o si acaso, a una divinidad lejana con la que mantiene una relación directa, sin interferencias de ninguna clase. Pero este personaje no coincide más que en una pequeña parte con lo que cada uno de nosotros es en la vida cotidiana; es una abstracción, no tiene existencia real:

“Esta idea del individuo autónomo, que está en la base misma de nuestra sociedad, la sociedad que estamos dispuestos a defender con misiles nucleares es completamente mítica: tales animales no existe ⁷”.

Esta abstracción suele ser la protagonista, a menudo bajo el nombre de consumidor, de los manuales de economía, por lo menos desde el último tercio del siglo diecinueve. Sin embargo, la idea de considerar el individuo aislado como protagonista de la Historia es más antigua. Constituye, según algunos autores, el final de un lento proceso que se inicia en el Renacimiento, con figuras como Maquiavelo y Lutero, y que se perfecciona más tarde, en el terreno de la ética y de la filosofía política, con Hobbes y Locke, entre otros. Al término de ese proceso:

“la comunidad y su vida ya no son el terreno en que se desarrolla la vida moral.(...) La sociedad no es más que la arena donde se dirimen los conflictos individuales ⁸”.

La segunda razón por la que nos hemos ido acostumbrando a considerar la lógica del supermercado como la única posible reside en la reducción progresiva de la racionalidad al cálculo de la utilidad que nos reportan los bienes y servicios que en él adquirimos, y ahí sí que la economía ha desempeñado un importante papel: simplificando un poco, para la teoría económica el individuo racional debería procurar maximizar, en cada uno de sus actos, el bienestar que éstos pueden procurarle; en cada elección debería limitarse a comparar alternativas, eligiendo entre ellas la que le pareciera más satisfactoria. Esta forma de proceder no es del todo realista, ya que sabemos que muchas veces obramos, por ejemplo, movidos por la fuerza de la costumbre; pero cuando las alternativas a considerar se reducen a cantidades de bienes y servicios comparadas con sus precios, ese concepto de racionalidad resulta decididamente inadecuado. Regalar algo a alguien sin esperar contrapartida, por ejemplo, es algo perfectamente racional en el sentido ordinario del término, pero no es propio de la conducta del individuo racional de un manual de economía, ya que resulta en una cantidad de un bien menor que la que podría tener, y la satisfacción que podría proporcionar ese regalo a quien lo hace, algo puramente cualitativo y no medible, no puede entrar en el cálculo. En definitiva, reducir la persona al individuo y la razón a la capacidad de cálculo vacía la existencia humana de gran parte de su sustancia, y es natural que una sociedad basada únicamente en ambas premisas, la inexistencia de la comunidad y la reducción de la razón al cálculo, sea una sociedad en la que uno no quiere vivir.

Humanismo civil

Con esta observación no puede uno pretender privar de toda validez a esas premisas, ni negar su utilidad en muchos análisis, pero sí reconocer la existencia de otros elementos, igualmente importantes, en nuestra vida cotidiana, y de otras dimensiones, significativas, en la configuración de nuestro bienestar.

⁷ McCABE, 'On Obedience', en *God Matters* (1987) p.225.

⁸ MacINTYRE, *A Short History of Ethics* (1967), p.117.



Ese reconocimiento explícito puede llevarnos a partir de premisas menos convencionales, pero quizá más acordes con nuestra propia naturaleza, y ayudarnos a construir una sociedad más favorable al desarrollo personal de cada uno.

Se trata, pues, no tanto de aportar ideas nuevas, de pensar, como se dice, fuera de la caja como de revolver en ella para recuperar cosas que siempre han estado ahí, y que todos conocemos, aunque quizá, entretenidos con otros juguetes, las hayamos olvidado por falta de uso. En una paráfrasis del subtítulo del conocido libro de E.F. SCHUMACHER, se trata de hacer economía como si la gente, y todo en la gente, tuviera importancia. Tratemos, pues, de hacer una lista de algunos de esos principios, sin pretender que sea, ni original, ni completa, ni indiscutible:

1. La satisfacción de las necesidades materiales de cada uno es indispensable para su desarrollo⁹.
2. Para el desarrollo de cada uno, la relación con otros es igualmente indispensable.
3. La satisfacción que proporciona haber hecho un bien a otro es tan real como el consumo de un bien material.
4. El trabajo es un elemento esencial para el desarrollo de cada uno, y no sólo un medio para percibir un salario.
5. Cada persona tiene talentos, capacidades y disposiciones distintas.
6. La experiencia ha demostrado que un mercado libre¹⁰ es una buena forma de organización económica para poner en práctica los principios anteriores.
7. El objetivo del mercado no es la maximización de la suma de los beneficios de cada uno de los participantes, sino el beneficio del conjunto (el bien común).

No es difícil ver que tomarse en serio esos principios, que no deberían llamarnos mucho la atención, trae consecuencias. Citaré sólo dos, para animarles a ustedes a extraer otras, lo que constituye, en última instancia, el propósito de esta charla.

La primera es que, si nos tomamos en serio la necesidad que cada cual tiene de trabajar y atendemos a la diversidad de capacidades y disposiciones de cada uno, llegaremos a una división del trabajo cuyo propósito último no será tanto, como en la propuesta por Adam Smith, el aumento de la productividad como la necesidad de dar a cada uno algo útil que hacer; y el desempleo, característico de la economía capitalista, será un mal no ya necesario, sino intolerable. La segunda, que si admitimos como finalidad de la economía del mercado el proporcionar una buena vida a todos sus participantes renunciamos a la maximización del beneficio individual, lo que implica que en muchas de nuestras transacciones tenemos en cuenta elementos de gratuidad, que nos guiamos a menudo por el principio de reciprocidad descrito más arriba.

Claro está que ni una ni otra de estas consecuencias constituyen ni una sorpresa ni una innovación: el movimiento de las últimas décadas de ir incorporando personas con discapacidades físicas o mentales al trabajo responde al reconocimiento de la necesidad de

⁹ El término “desarrollo” quiere ser una traducción, muy imperfecta, del término “eudaimonía”, empleado por Aristóteles para designar el bien supremo, que no puede traducirse por “felicidad”, y que hoy se traduce a menudo como “florecimiento” (*flourishing*). Sobre esto, v. MacINTYRE, cit., pp. 57 y ss.

¹⁰ Es decir: en el que los participantes poseen un mínimo de información, de tal modo que saben bastante bien lo que compran; en el que los participantes son racionales, es decir, que saben lo que hacen; y en el que existen reglas bien definidas por una autoridad central encargada de velar por su aplicación. La variedad capitalista suele incumplir por lo menos la primera de esas características. V. sobre esto ZAMAGNI, cit.

éste, y el principio de reciprocidad lo aplicamos a menudo en nuestras relaciones económicas, no sólo en el mercado, sino dentro de la empresa. Pero en la concepción capitalista de la economía se trata de actividades o actitudes marginales, cuando no vergonzantes o incluso reprobables. Si nos tomamos en serio los principios anteriores, por el contrario, les otorgamos carta de naturaleza en el mismo grado que a la búsqueda de la eficiencia o del beneficio privado.

No hace falta decir que muchos de los términos que he usado en esos principios requieren una definición más precisa; algunos la tienen, sin que satisfaga a todo el mundo. Tampoco hay que pensar que la idea de una sociedad edificada sobre estos principios no sea nueva, aunque nunca haya llegado a su concreción total: se encuentra en el llamado humanismo civil de la Italia de los s. XIII a XV, una escuela de pensamiento cuya influencia desapareció con el apogeo de la Ilustración¹¹.

A modo de conclusión

El propósito de esta charla ha sido mostrar un camino que puede sacarnos del callejón sin salida en que parece irnos metiendo la importancia creciente que otorgamos a la lógica del supermercado, no iniciando un camino distinto, sino ensanchando el actual: recuperando nociones ya sabidas, reconociendo que nuestra conducta ordinaria es mucho más que una búsqueda exclusiva del beneficio individual inmediato (que a eso se reduce, en realidad, la búsqueda de la eficiencia), otorgando a bienes que apreciamos la misma importancia en la práctica que a aquéllos, materiales, de que disfrutamos, recordando que la existencia de cada uno está entrelazada con la de los demás, y, eso sí, actuando en consecuencia. Comportarse de acuerdo con esos principios es posible, pero nada fácil, porque la lógica del supermercado favorece un determinado orden social cuyos beneficiarios principales opondrán sin duda resistencia: lo estamos viendo hoy, cuando los que más se han beneficiado de la situación de crisis se oponen a cualquier intento de reforma dirigido a hacer las crisis menos probables, pero también a reducir sus beneficios.

He tratado de mostrar que una acción bien dirigida debe empezar examinando los conceptos antes de empezar a mover las cosas. Por eso, aunque nada de lo dicho merece el nombre de filosofía, quisiera dejarles con la reflexión de un filósofo:

“La filosofía lo deja todo como está, salvo los conceptos. Y como poseer un concepto implica comportarse, o ser capaz de comportarse, de cierta manera en determinadas circunstancias, alterar los conceptos (...) es alterar la conducta”¹².

Muchas gracias.

¹¹ V. sobre esto ZAMAGNI, cit., *passim*, y BRUNI y ZAMAGNI, *Economía civile* (2004), caps. II a IV.

¹² MacINTYRE, cit., p.3.



EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

www.eurobask.org



▶ Arabako Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Álava
▶



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia