

## EUROPA ACORRALADA (\*)

¿Tiene la UE la capacidad política para superar su actual crisis?

CLAUS OFFE

EL CAMINO A SEGUIR, CORTADO.—NO HAY REGRESO AL PUNTO DE PARTIDA.—UN *STATUS QUO* INSOSTENIBLE.—¿SOLIDARIDAD?—LA FINANCIACIÓN DE LOS ESTADOS Y SU INADECUADA CAPACIDAD DE GOBIERNO.—¿DE QUIÉN ES LA RESPONSABILIDAD?—LA POBREZA DE LA POLÍTICA PARTIDISTA.—BIBLIOGRAFÍA.

En 2013 la Unión Europea se encuentra en una encrucijada entre algo que podría ser mucho mejor que el *status quo* y algo que podría ser bastante peor, o sea, en una crisis. Esto es algo generalmente aceptado, tanto dentro como fuera de Europa. Por tanto, no soy el único que considera que la actual crisis —que es el resultado acumulativo de una serie de crisis como la del mercado financiero, la deuda soberana y la integración Europea/déficit democrático— es extremadamente seria y sin precedentes, alarmante por su complejidad e incertidumbre. Si no se logra solucionarla pronto (y nadie sabe cuándo sería «suficientemente pronto») a través de una gran reforma institucional de la UE, tanto el proyecto político de integración europea como la economía global sufrirán gravemente, sin hablar del enorme sufrimiento que ya ha causado en las sociedades de los países de la periferia europea.

---

(\*) Traducción de Sirio Ibáñez; Politics and International Relations; University of Reading, UK.

## EL CAMINO A SEGUIR, CORTADO

La gravedad de la crisis es el resultado de una contradicción de principio. En dos palabras: lo que se necesita hacer urgentemente es sumamente impopular y por tanto prácticamente *imposible* de hacer. Lo que se necesita, y todos lo aceptan «en principio» (concretamente la mutualización de deuda a gran escala y a largo plazo, con grandes consecuencias en medidas redistributivas, tanto entre Estados miembros como entre clases sociales), no se puede «vender» a los votantes de los países que por ahora han resultado menos afectados por la crisis que los de la periferia. De la misma manera, un incremento rápido y sostenido de la competitividad de los países periféricos y un ajuste de sus costes laborales unitarios (definido como la relación entre salarios reales y productividad laboral) que eventualmente les permita aproximarse a un balanza comercial equilibrada y a niveles sostenibles de déficit presupuestario, que se sabe necesario, es evidentemente imposible de implementar sin destrozar sus sistemas políticos democráticos. Además, la incongruencia entre lo que se necesita en términos económicos y lo que es políticamente viable —o la condición de «ingobernabilidad», ahora sintomáticamente invocada con tanta frecuencia— se puede aplicar a los dos lados de la actual, y creciente, división de Europa entre el centro y la periferia. Pero si la zona euro se viene abajo como consecuencia de nuestra incapacidad para cuadrar este círculo es muy probable que le siga la propia UE. Creo que la Canciller Merkel tiene razón al decirlo —aunque olvidara añadir lo que ya es igualmente evidente: que son las descontroladas e institucionalmente desconectadas dinámicas de la UEM y del euro las que amenazan con destruir a la Unión Europea.

El abismo entre lo que se «necesita» en políticas prometedoras como respuesta a la crisis, por un lado, y lo que es políticamente viable para los Estados miembros y realizable en virtud del apoyo político disponible, por otro, afecta a los dos lados de la nueva brecha política. «Populistas» del norte (así como partidos políticos centristas que temen el éxito político de rivales populistas) rechazan más transferencias y garantías de crédito financiadas por impuestos, mientras sus amigos del sur (o, más bien, enemigos) rechazan que se les impongan medidas que son criticadas por ser parte de una serie de condiciones de austeridad contraproductivas. Ambos se benefician de la crisis al ampliar su apoyo político. En Grecia, el partido neonazi Amanecer Dorado ha crecido hasta convertirse en la tercera fuerza política, como también lo ha hecho el antisistema y anti-político partido *Grillo* en Italia. En el momento en que un partido de estas características, en unión de otras fuerzas antisistema, llegue a ser parte

de un Gobierno de coalición, el euro será algo del pasado debido a la reacción inmediata del BCE, del FMI y de los mercados financieros.

#### NO HAY REGRESO AL PUNTO DE PARTIDA

Por otro lado, si el camino a seguir parece estar bloqueado, ¿por qué no volver simplemente a la situación anterior al euro? Yo no creo que sea una alternativa; por eso hablo de «acorralamiento», una situación en la que uno no puede moverse en dirección alguna. Incluso si los Estados miembros aceptaran que la introducción del euro en una zona monetaria con deficiencias de principio fue un enorme error, también lo sería simplemente deshacer ese error. Desde una perspectiva legal, entre los compromisos que los nuevos Estados miembros aceptaron en el momento de la adhesión, estaba la promesa de transformar sus economías de forma que pudieran ser miembros viables de la zona euro tal y como prescriben las normas de Maastricht. A cambio, se les otorgaba el derecho a recibir ayuda financiera de fondos de la UE que en teoría (aunque esto por ahora, y en general, ha resultado ser poco realista) les ayudaría a estimular la productividad y competitividad de sus economías, siguiendo una trayectoria de «cohesión» y «convergencia». Si estos compromisos mutuos fueran suspendidos, se desencadenaría una avalancha de consecuencias económicas adversas: la re-nacionalización de las políticas monetarias permitiría a los países periféricos devaluar su moneda, pero también intensificaría el reto de pagar los intereses de su deuda acumulada en euros. Además, los acreedores del sector privado incrementarían la presión (el «spread») sobre los Estados miembros que no hubieran salido del euro, causando costes incalculables en un efecto dominó que al final también afectaría a las economías de los países con superávit comercial porque perderían una parte importante de sus mercados de exportación. Además, cualquier país que saliera del euro también tendría que abandonar el régimen regulatorio de las leyes europeas, ya que el cumplimiento de las mismas se convertiría en algo inasequible para ese país. La disolución de la Eurozona y, como inevitable consecuencia a medio plazo, la disolución de la UE, sería el equivalente de un tsunami de regresión económica y política.

La UE ha servido hasta ahora, además de como motor para la liberalización económica, de herramienta regulatoria y de seguimiento a través de la cual se pueden controlar desviaciones significativas de los estándares de derechos humanos y de democracia liberal, aunque sea en combinación con herramientas judiciales, utilizando los mecanismos «blandos» de señalar, culpar y avergonzar a los transgresores (como, por ejemplo, el gobierno Orban en Hungría). La

UE también es la única sede institucional europea donde se pueden decidir e implementar reglas vinculantes para regular la interacción económica y fiscal entre Estados miembros, aunque evidentemente hasta ahora con un alcance insuficiente. Como autoridad supranacional, es un recurso político común que se puede utilizar, si se diseña y desarrolla correctamente, para traer orden y control no sólo a la economía europea, sino también para defender la paz y el civismo democrático del continente. Se podría incluso argumentar que las características e identidades de las naciones europeas sólo se pueden preservar y proteger contra las fuerzas homogeneizantes del mercado a través de una agencia supranacional. En vista de estas valiosas capacidades de la UE como catalizador de un control de supervisión y cooperación, parece frívolo contemplar la disolución de la UE por una dinámica de re-nacionalización como salida aceptable de la crisis. Tal re-nacionalización no beneficiaría a ningún Estado miembro en particular, ni a la UE en su conjunto. Lo que sí que haría es consolidar divisiones europeas.

#### UN *STATUS QUO* INSOSTENIBLE

Al mismo tiempo, no se puede negar que el euro fue un error desde el principio. Si se incluye a Grecia y Alemania, por mencionar los dos casos más extremos, en una zona monetaria única, se desencadenan fuerzas y restricciones económicas sobre el participante más pobre, el menos competitivo, el que tenga los costes laborales unitarios más altos y, por tanto, menos competitividad en el comercio internacional y se le priva de la posibilidad de efectuar ajustes externos de la moneda nacional. Es verdad que en ese aspecto el euro ata las manos de todos. Sin embargo, la inclusión de la (menos competitiva) periferia en la zona euro fue uno de esos errores crueles que, una vez cometidos, excluyen la posibilidad de corregirlos regresando al *status quo* anterior.

La flexibilidad en el tipo de cambio da libertad (hasta cierto punto) a las economías nacionales menos productivas para utilizar las devaluaciones de la moneda con el fin de abaratar sus exportaciones y encarecer las importaciones, y así imponer un impuesto extra, implícito, al consumo doméstico de, por ejemplo, coches de lujo alemanes o whisky escocés. Una vez que se adopta el euro, la perversa consecuencia que la gente empieza a vivir es que un país ya no puede devaluar su propia moneda. En vez de eso, debe aplicar algún tipo de ajuste interno («ajuste interno» es un eufemismo para referirse a enormes recortes que se aplican al sector público y a la mano de obra) para compensar grandes déficits comerciales, a no ser que se consiga incrementar las recauda-

ciones tributarias de las rentas altas y de los grandes patrimonios, algo que la mayor parte de fuerzas políticas, incluidos los socialdemócratas, consideran imposible hoy en día. ¿Por qué? Porque con la apertura de las fronteras la riqueza puede escapar a países con impuestos más bajos y así lo ha hecho, de cientos de miles de millones, desde el principio de la crisis de los mercados financieros (el efecto Depardieu), privando a los países de los que escapan, de una gran parte de capital para inversión. ¿Y por qué? Porque la armonización fiscal de toda la UE (aún) no se ha conseguido.

Eliminada la opción de un ajuste monetario externo para los miembros del euro, las únicas opciones de ajuste que quedan son el precio de la mano de obra y el sector público. El déficit comercial y el déficit presupuestario deben ser compensados ejerciendo presión sobre los salarios, las pensiones, la regulación del mercado laboral y los servicios públicos como salud y educación. Además, los Estados profundamente endeudados son emplazados por autoridades supranacionales (la «troika» del BCE, la Comisión y el FMI) a privatizar bienes de propiedad estatal, su «riqueza familiar» política, a cambio de ayuda financiera (que de todas formas, principalmente sirve para recapitalizar bancos nacionales e internacionales en dificultades). Todo lo que es financiado, proporcionado y regulado por el Estado debe ahora ser «liberalizado». De ahí la nueva y omnipresente semántica de la «reforma». Solía ser que la palabra «reforma» se refería a algo proactivo y «progresivo», un paso más hacia la justicia distributiva. Ahora vemos que la palabra «reforma» se utiliza con un significado opuesto: medidas presupuestarias de emergencia con consecuencias regresivas para la distribución de la riqueza. Virtualmente toda la clase política europea, y la de los Estados miembros, proclama que las reformas (con el nuevo significado) son necesarias, urgentes e inevitables como contrapartida de cualquier ayuda financiera recibida. En todo caso, cualesquiera que se crea que puedan ser las virtudes económicas de cualquier propuesta de reforma, es improbable que tales propuestas lleguen a adoptarse si son promovidas e impuestas desde fuera y vistas como un chantaje y no como el resultado de un proceso legislativo democrático. No sorprende que estas situaciones desaten grandes protestas y enormes movimientos sociales en su contra. Los sindicatos luchan con su espalda contra la pared; a veces, hemos visto explosiones de estos movimientos populares de izquierdas en las capitales y urbes provinciales de Grecia, Portugal y España. Italia está en una situación levemente mejor (aunque quizás ya no, después de los resultados de las elecciones de febrero del 2013); luego está Francia, donde Hollande intenta establecerse como mediador. Al mismo tiempo, las motivaciones gemelas que son la avaricia y el miedo causan la fuga de ri-

queza financiera hacia lugares supuestamente seguros y rentables, ya sea dentro o fuera de Europa.

Veamos algunas estadísticas que considero bastante reveladoras en cuanto a lo que pretenden las medidas de «ajuste interno»: para equilibrar la balanza de comercio exterior de Grecia, el país necesitaría reducir sus costes hasta en un 40 por 100 en cifras euro. Por otro lado, las exportaciones alemanas tendrían que ser un 20 por 100 más caras para reducir el superávit comercial a cero (1). (A propósito, el superávit de exportaciones alemanas ha sido, en términos del PIB, *el doble* del de China). Sin embargo, la posibilidad de equilibrar el comercio internacional parece muy remota, ya que ni los jubilados, ni los trabajadores ni partidos políticos griegos que intentan defender sus intereses permitirían que esto ocurriera, como tampoco lo permitiría ninguna empresa o ministro de economía. Peor aún: incluso *si* los presupuestos estatales griegos fueran reducidos por algún tecnócrata autoritario a la cabeza del Gobierno griego como respuesta a las prescripciones de la UE, el BCE y el FMI, el resultado neto en la relación deuda/PIB no sería favorable, sino fuertemente *negativo* (2). Al tiempo que la deuda se viera reducida, el PIB se reduciría incluso más rápidamente, impulsando así el coeficiente entre los dos factores hacia arriba por el efecto multiplicador negativo de las medidas de austeridad. Y como los inversores financieros saben que sólo perspectivas positivas de crecimiento (un «plan de negocios» creíble para un país, como el de Japón) pueden generar una futura base fiscal a partir de la cual, a base de impuestos, el país acreedor podría afrontar el pago de la deuda y los intereses, es probable que reaccionaran empeorando la situación de deuda/PIB o de forma punitiva, denegando crédito, o incrementando los diferenciales hacia niveles más insostenibles determinados por la cierta carencia de perspectivas de crecimiento, una conclusión que desencadenaría una profecía autocumplida de deterioro económico.

### ¿SOLIDARIDAD?

Así que la pregunta general es: ¿Cómo remediar tan persistente y enorme déficit comercial dentro de la estructura del euro? o incluso, ¿realmente tiene remedio? o ¿sería mejor que los europeos desistieran del intento? Las ideas clave son: una unión de compensación a nivel europeo, la unión fiscal o la mutualización de la deuda, preferiblemente mediante la creación de eurobonos, un

---

(1) SCHÄFER, 2013.

(2) BLANCHARD y LEIGH, 2013.

mecanismo que actualmente no se permite en los Tratados y que en términos prácticos equivaldría a que los países con superávit comercial compartieran los importantes beneficios que derivan de su relativamente buen estatus en los mercados financieros y de exportación con los importadores netos. Algo así se está intentando en este momento, aunque sea con desconfianza extrema por parte de la opinión pública, sobre todo en los países del norte de Europa. Después de todo, la UE no es un Estado federal con los mecanismos propios del federalismo fiscal ni un Gobierno central con el compromiso constitucional de implantar algún sistema permanente de redistribución entre Estados. Los públicos de los países del centro, como Alemania, han sido incapaces hasta ahora de apreciar el hecho (incontrovertido de puertas para adentro) de que medidas como la mutualización de deuda no son una cuestión de «transferencias» o «donaciones altruistas», sino una cuestión de *solidaridad* en el sentido estricto del término; y los partidos políticos han fracasado estrepitosamente en el empeño de informar al público sobre este particular. Es decir: solidaridad no significa hacer lo que «es bueno para ti», sino lo que «es bueno para todos». En lugar de eso, el malentendido general que confunde actos solidarios (en el sentido que acabamos de especificar) con donaciones caritativas altruistas invita a preguntar: ¿Por qué tenemos que pagar lo suyo?

Este contexto está siendo aprovechado y utilizado por los partidos populistas de derechas (así como por muchas corrientes dentro de los partidos centristas) en beneficio de sus intereses electorales, impidiendo que las clases dirigentes nacionales y europeas sigan una estrategia democrática con amplio apoyo, determinada por el «interés bien entendido» (como lo planteo Tocqueville en un contexto diferente) i.e., solidaridad. En la UE, la idea de un «nosotros» que define el alcance de solidaridad está, no obstante, poco establecida como punto de referencia de una identidad compartida. Los contornos de la entidad llamada «todos nosotros» en cuyo beneficio se ejerce la solidaridad son sólo «objetivamente» nítidos (específicamente «todos los Estados miembros de la UE», cuyo número sigue en un proceso de expansión continua y, por consiguiente, presenta un objetivo móvil), mientras, siguen siendo borrosos y disputados en las percepciones subjetivas de las elites y las masas de los Estados miembros. El horizonte de la solidaridad necesaria no es un Estado, mucho menos una «familia», y tampoco una asociación en la que los miembros son conscientes de haber entrado voluntariamente y, por consiguiente, están obligados a practicar la solidaridad. Es una comunidad bastante extensa que *sigue en construcción* y es, por tanto, débil (y progresivamente más débil por el impacto de la crisis, con sus ganadores y perdedores) como fuente de obligaciones de solidaridad. Por otro lado: lo que una minoría (actualmente en proceso de reducción) de entusiastas de la UE,

entre las elites pero no sólo, ha soñado durante muchos años en profundizar en el proceso de integración, y se ha convertido de repente, por el impacto de la crisis, en la hoja de ruta para una operación de rescate urgente que convierte la atribución de competencias fiscales y de gobierno a nivel de la UE en un claro imperativo. Pero como esta operación de rescate carece del apoyo de los partidos políticos (y por tanto, de los votantes) en los países de la UE todavía prósperos, y también en los que están en declive, la operación de rescate sigue teniendo pocas posibilidades de éxito, sobre todo porque se está llevando a cabo de una forma no democrática, despolitizada y tecnocrática que viola las normas de responsabilidad democrática que la gente de los países europeos ha aprendido (afortunadamente) a considerar elementos no negociables e imprescindibles de la vida política. Incluso en el caso de que una fusión urgente de poderes supranacionales tuviera éxito, podría ser criticada por los demócratas por ser (en el mejor de los casos) lo que es: una operación de emergencia tardía, impuesta por tecnócratas, inacabada en cuanto a su planificación, judicialmente vulnerable y con dudosa capacidad de calmar y controlar a los mercados financieros. Al contrario: mientras los Estados miembros experimentan una metamorfosis desde el «Estado tributario» clásico hasta el «Estado deudor» (3), se vuelven aún más vulnerables a los caprichos de los mercados financieros.

#### LA FINANCIACIÓN DE LOS ESTADOS Y SU INADECUADA CAPACIDAD DE GOBIERNO

Recientemente, partidarios de la izquierda y de centro-derecha han pedido referendos a modo de herramienta institucional para reforzar la legitimidad democrática de operaciones de rescate iniciadas por «Bruselas», con la izquierda apostando a regañadientes por un resultado a favor y la derecha por lo contrario, como consecuencia de la prevalencia de nociones de interés «nacional» y crecientes resentimientos mutuos entre los supuestos ganadores y perdedores de las operaciones de rescate. Pero, otra vez: antes de que puedan *contabilizarse* las preferencias de los electores, primero deben de ser *formadas*, y formadas en el contexto de razones normativas consensuadas y de una «comprensión ilustrada» (4) de la naturaleza de la situación, de las vías de escape alternativas y de sus consecuencias. A falta de un sistema de partidos con cierto potencial hegemónico que pueda proporcionar dicha orientación ilustrada a nivel europeo, y

---

(3) STREEK, 2013.

(4) DAHL, 1989.

dada la fuerza de las anteojerías nacionales en la formación de las preferencias de los electores, no resulta fácil ser optimista sobre la capacidad de los referendos de «legitimación de emergencia» para proporcionar apoyo a intervenciones fuertes a nivel europeo.

El órgano encargado de la formulación de políticas en la UE es el apolítico e intergubernamental (no supranacional) Consejo Europeo (el CE, no confundir con el Consejo de la Unión Europea, una cámara semi-federal que juega un papel importante en el proceso legislativo europeo). Está compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros. Se cita por lo menos cuatro veces al año y define la dirección y prioridades de la UE; también «impulsa» políticas europeas; no está directamente involucrado en el proceso legislativo europeo. Después de sus sesiones, casi siempre celebradas en Bruselas, una parte de sus miembros, aquellos que forman parte de la Eurozona, permanecen para participar en otros procesos consultivos. La forma de tomar decisiones en este organismo (que se cita a puerta cerrada) es atípico; no se vota, sino que el presidente del Consejo llega a una «conclusión» que se considera adoptada como un documento de política consensuada una vez que ningún miembro presente una discrepancia formal. También refleja relaciones de poder que sirven para acallar a aquellos que podrían estar en desacuerdo con el (normalmente) prevaleciente consenso franco-alemán. Esta norma de unanimidad representa el mínimo denominador común que los máximos representantes políticos de los Estados miembros pueden llegar a acordar. Si no fuera así y se aplicara algún tipo de regla cualificada, los electores de los Presidentes y Primeros Ministros que se encontraran en minoría podrían protestar (y seguramente lo harían) por estar sometidos a una suerte de «dominio extranjero», el de la mayoría de los países. Este sistema limita gravemente las posibilidades de efectividad de la (no-legislativa pero sí «impulsora») gobernanza del CE. Su legitimidad democrática se ve limitada por el hecho de que sus miembros, aunque por supuesto elegidos para sus cargos de Primer Ministro, etc., están sometidos a un mandato para trabajar por el bien del país en el que han sido elegidos, no por el de la Unión Europea; por el contrario, los miembros del Parlamento Europeo son elegidos expresamente para representar a la ciudadanía europea en la legislación de la UE.

¿Cómo hemos llegado a esta situación en la que necesitamos con urgencia una capacidad de la que tristemente carecemos para gobernar a nivel europeo y de la Eurozona? ¿Cuál es la prehistoria de la cadena de acontecimientos en el mercado financiero, de la deuda y de la crisis de integración? Un elemento de la respuesta es el inexplicable fracaso por parte de las autoridades nacionales y europeas en la regulación de la industria financiera para que se pudiera haber

evitado la incapacidad de pago de las cadenas de bancos y su posterior rescate por los Gobiernos, un destacado déficit de atención (5) que no sólo ha afectado a las elites políticas en el lado europeo del Atlántico. Permítanme hacer referencia a alguno de los mecanismos más significativos que parecen haber jugado un papel en este campo tan extremadamente complejo. Parte de la explicación es que están tan críticamente endeudados, y son, por tanto, tan vulnerables a los caprichos de los mercados financieros porque tuvieron que rescatar a sus bancos, por lo menos los proverbialmente «demasiado grandes para fracasar». El precio para las arcas públicas de socorrer bancos privados a cuenta del contribuyente ha contribuido a la crisis fiscal que, por su parte, permite que los bancos se beneficien de prestar crédito a los Estados —una manifestación de la «capacidad de contraataque» de los bancos que en sí misma es una obscenidad.

Si uno se pusiera en el lugar de los inversores financieros, buscaría una de dos cosas (ambas interconectadas): la seguridad de la inversión (una evaluación positiva de la probabilidad de que el préstamo sea pagado) y un *rendimiento* elevado en intereses (como compensación parcial por el riesgo de impago). Los Estados solían ser los clientes preferidos porque tienen dos ventajas, desde la perspectiva de los acreedores, comparados con clientes privados. Primero, tienen la autoridad política para imponer impuestos a los ciudadanos para pagar su deuda. Segundo, pueden imprimir dinero y así devaluar su deuda real en términos reales utilizando la inflación. El segundo supuesto no es válido si el Estado deudor es un Estado del euro, por estarle prohibido imprimir su propio dinero. El primero ahora también es cuestionable, desde el punto de vista de un inversor financiero, ya que ve, con razón, que los Estados mantienen, en su calidad de Estados miembros de la UE, una relación de rivales en un juego de *competencia fiscal*. Subir los impuestos para ganar la confianza de los acreedores tampoco es una opción si los inversores concluyen que puede minar la competitividad económica internacional del Estado y, por tanto, su futura base fiscal y la capacidad de pagar su deuda. En una economía abierta, el Estado debe ser cauto a la hora de imponer impuestos a las multinacionales y a las rentas altas; si no puede imponerlos a los trabajadores y consumidores en la medida en que no es capaz de recortar sus gastos, no queda otra alternativa que depender de préstamos de acreedores privados —préstamos que son cada vez más difíciles de conseguir (o más caros) como consecuencia de esos dos factores.

Durante la etapa de liberalización internacional, i.e. desde el principio de los ochenta, la deuda total de los Estados que conforman la OCDE ha crecido constantemente. [Incidentalmente, la transición gradual de Estados financiados

---

(5) POSNER, 2011.

por impuestos a Estados financiados por deuda conlleva algunas interesantes consecuencias distributivas: el Estado *impositivo* disminuye la renta disponible de las rentas altas a través de fiscalidad (progresiva), mientras que el Estado *deudor* incrementa su renta disponible al pagar intereses por lo que las rentas altas pueden prestar al Estado]. Durante esa misma etapa, el volumen del sector financiero en su conjunto, así como la cuantía de ingresos derivados de la financiación de deuda pública, han ido creciendo, mientras que la cuantía de ingresos que los inversores financieros derivan de prestatarios de la economía «real» ha disminuido.

El sociólogo alemán Christoph Deutschmann (2011) sostiene que el cambio en la industria financiera, de financiar inversiones en la economía «real» a financiar deuda soberana, y el comercio especulativo en deuda se debe a una relativa escasez de prestatarios «clásicos» —prestatarios que piden créditos para financiar inversiones en actividades productivas cuyos beneficios permiten pagar la deuda. Esta escasez de demanda de crédito en la economía «real» se puede atribuir al efecto combinado de los cambios demográficos de las sociedades en proceso de envejecimiento (donde los jubilados con capacidad adquisitiva actúan como *rentistas* en vez de como emprendedores) y a un declive secular en las tasas de crecimiento en todos los Estados que comprenden la OCDE (6). Cuando ocurre, el crecimiento depende del crédito concedido a los Estados, empresas y familias (7).

Pero también es verdad que el *crédito depende del crecimiento* para su sostenibilidad. Además, la estabilidad de una sociedad capitalista decididamente depende del crecimiento. Lo que las sociedades capitalistas no pueden permitirse, incluso las más prósperas, es estancación (en contraste con las esperanzas y predicciones de J. S. Mill, que anticipó una economía de Estado liberal y estable). Porque si no se anticipara crecimiento futuro por lo menos a medio plazo, los inversores no tendrían razones para invertir y los trabajadores no tendrían la oportunidad de trabajar y conseguir ingresos gracias a su trabajo. Para profundizar en el dilema aún más, permítanme identificar las actuales dudas ampliamente sostenidas sobre si las sociedades avanzadas pueden *permitirse* crecimiento (tal y como lo conocemos) a la vista de consideraciones ecológicas

---

(6) como Robert J. GORDON (2012) ha planteado en un influyente artículo sobre las perspectivas de crecimiento a largo plazo en EEUU.

(7) Como STREEK demuestra en su nuevo libro (2013, 233), la deuda total (o el nivel de «financiación» de la economía y el Estado) ha crecido hasta ser ocho veces mayor que el PIB en Alemania, diez veces mayor en EEUU, el doble de lo que era, en los setenta para EEUU, y los noventa en el caso de Alemania, en Alemania sobre todo fue la consecuencia del proceso de unificación financiado por deuda.

y, sobre todo, desde la perspectiva de un cambio climático. Examinando estas consideraciones conjuntamente, llegamos a tres proposiciones, cada una tan verosímil como mutuamente excluyente: (1) el crecimiento es indispensable, (2) las tasas de crecimiento están acercándose a cero en las economías avanzadas, (3) el crecimiento se vuelve inasequible en vista de factores externos negativos.

Carezco del espacio y la capacidad para ir más allá al plantear estas cuestiones en vez de perfilar respuestas sobre lo que pasaría en condiciones de crecimiento cero. Mejor, permítanme volver a la configuración de las fuerzas y estrategias en la actual crisis de deuda y de la Eurozona. Rescatar a Grecia (y ahora a Chipre), sin adentrarnos en el tema de España, Portugal e Italia, a través de la mutualización de la deuda, los eurobonos y otros mecanismos para compartir la carga entre Estados miembros, probablemente resulte ser una transferencia extremadamente cara que tendría que ser costeada a través de la inflación y/o un aumento de los déficits presupuestarios de los países del norte de Europa. Es decir, sería muy poco popular en los países que serían vistos, y se ven, como contribuidores netos a la operación de rescate. El único argumento para convencer a los electorados «del norte» de que compartir la carga (claro que bajo unas condiciones duras) sigue siendo una posibilidad aceptable es que *no hacerlo* podría ser incluso más caro. Éste es un argumento totalmente prudente, no basado en obligaciones de solidaridad. Nadie puede saber con certeza qué pasará si no hacemos *nada*, i.e. si no surge algún tipo de mutualización de deuda. Los pronósticos más recientes en un informe de Bertelsmann (2012) auguran un desastre: un «efecto dominó» que afectaría a toda la zona norte del Mediterráneo, incluida Francia y posiblemente Bélgica, que sería muy destructivo para la economía global y sobre todo para toda la economía europea. Alemania, así como Finlandia y Holanda, también se verían gravemente afectadas. Así que, como medida de prudencia más que de solidaridad, es mejor rescatar a Grecia para evitar que los depredadores de la industria financiera impongan diferencias incluso más grandes uno tras otro sobre los países en cuestión. Ciertamente, las instituciones financieras verían con buenos ojos tales actos de «solidaridad» supranacional impulsados por la preocupación, ya que estas acciones les garantizan que sus riesgos se cubrirán, por lo menos lo suficiente como para continuar sus actividades comerciales. Pero hace falta más que transferencias temporales para restaurar la confianza en la capacidad de los países endeudados para volver a pagar sus deudas más los intereses: para generar completa confianza entre los que invierten a largo plazo, lo que Grecia necesita no es sólo que los inversores indirectos estén dispuestos a involucrarse en pagar la deuda griega (que de todas formas sería una medida limitada en cuanto a duración y envergadura), sino que

la base de impuestos de la economía griega se recupere de forma que en algún punto relativamente alejado en el futuro, Grecia pueda cubrir sus obligaciones financieras utilizando su propia producción (además de transferencias permanentes de fondos europeos, así como otras zonas con economías subdesarrolladas tendrían derecho a recibir de un Gobierno central o en un Estado federal normal). Es decir, para evitar que los bancos anticipen (y así provoquen, en un círculo autorrealizador) el riesgo de impago por parte de Grecia y otros Estados mediterráneos, la UE, en vez de animar a implementar «reformas» y medidas de austeridad contraproductivas, rebajando así las perspectivas de crecimiento aún más y causando un conflicto social perjudicial, tendría que adoptar una posición instrumental en el proceso de reconstrucción de las economías poco competitivas, y en dificultades, de los países del sur del euro. Pero —según argumenta Streek (2013) señalando los (aparentemente más fáciles) ejemplos dentro de Estados, como el de los *Länder* después de la caída de la RDA y el *Mezzogiorno* italiano— nadie sabe cómo conseguirlo de una forma efectiva y robusta. De todas formas no se debe olvidar que la UE, en su configuración actual (sin la capacidad de cobrar impuestos y con sus presupuestos a medio plazo recientemente recortados de forma significativa, a principios de 2013, por los Gobiernos de los Estados miembros) no está institucional, económica o políticamente dispuesta a tomar la iniciativa hacia ninguna de esas cosas. No está en el horizonte un mínimamente prometedor «Plan Marshall para Grecia» por parte de «Bruselas». De todas formas, si lo estuviera, no caería sobre la tierra fértil de un *boom* de construcción de posguerra, como sí lo hizo su antecesor. Mientras tal solución sea improbable, los bancos tendrán la decisión final sobre lo que ocurra con las sociedades y economías del sur.

En un espacio económico cuyas fronteras nacionales han sido permeabilizadas para permitir que las personas, inversiones, bienes y servicios se puedan mover con libertad de Estado miembro a Estado miembro, emerge una red de causalidades e interdependencias cuyo alcance sobrepasa ampliamente la capacidad de control o de gobierno. Lo que nos afecta a «todos nosotros» de forma pasiva no puede ser activamente determinado por ninguna agencia dotada con un poder legítimo. Esta diferencia entre el horizonte causal y el horizonte de control tiene especial relevancia para los miembros de la Eurozona: han perdido la capacidad de controlar sus monedas nacionales (porque ya no existen) y, sin embargo, no pueden establecer colectivamente la capacidad de gobierno necesaria para permitirles controlar su interdependencia de forma que sea aceptable para todos y capaz de limitar el poder del sector financiero. El BCE, en su papel de institución fiduciaria suprema de la Eurozona, y alejado como está de la res-

ponsabilidad política, no tiene mandato ni suficiente capacidad para suplir esta carencia de control.

Desde una perspectiva sociológica: el alcance de integración funcional es mucho más amplio que el alcance de la integración social, o dicho de otra forma, lo que *nos afecta* de forma pasiva sobrepasa nuestra capacidad colectiva para *actuar*. La economía política europea es (en el mejor de los casos) vivida y sentida por sus ciudadanos como una comunidad de destino, no como una comunidad de *control*. Los mercados y la moneda son internacionales, mientras que el proceso político democrático sigue siendo esencialmente nacional y está enmarcado por el código del llamado «nacionalismo metodológico». El giro, sin embargo, está en que algunos participantes de este juego, como Alemania, no tienen razones urgentes ni incentivos para remediar este desequilibrio porque pueden soportarlo o incluso se benefician de sus resultados, mientras otros padecen enormes y descontroladas externalidades negativas, i.e. los efectos del empobrecimiento del vecino que provienen de Estados miembros que han conseguido combinar un alto índice de productividad con moderación salarial, factores que juntos crean costes laborales unitarios bajos y grandes superávits comerciales. Pero como la UE no tiene una autoridad tributaria propia, cualquier redistribución permanente, y adecuadamente grande, iniciada por la Comisión se encontraría con la queja de «tributación sin representación». Sin embargo, este desequilibrio puede solucionarse de una de dos formas: recortando aún más los presupuestos de la UE o dotando a la UE con una autoridad tributaria y de gasto propia con responsabilidad democrática (que, claro está, requeriría revisar los Tratados y también las Constituciones nacionales como la *Grundgesetz* alemana).

Solía ser que para que un país o grupo de países tomaran el control total de la economía y estado de otro país, debían *ocuparlo* por medios militares. Esto ya no es necesario. Hoy se pueden mantener relaciones totalmente pacíficas con un país y aun así literalmente poseerlo —simplemente por la apropiación de su economía utilizando un superávit comercial permanente y la destrucción de su soberanía al privar al país (de forma *ad hoc*, acorde con las condiciones del rescate, o siguiendo leyes europeas) de su autonomía presupuestaria y otros tipos de autonomía legislativa. Un ejemplo: se estima que el 40 por 100 del sector manufacturero húngaro pertenece a, o es de propiedad conjunta con, empresas alemanas. Y esto se refiere a los (co-) propietarios alemanes; si se incluye a Francia, Austria, y Gran Bretaña, debe de representar la mayor parte de activos en el país. En vista de esta constelación de poder político y económico, no sorprende que dentro de esos países la situación sea percibida como una nueva versión de imperialismo y dependencia— perspectiva cuyo potencial de

movilización anti-europeo produce muy oscuras expectativas sobre el futuro de la integración europea.

### ¿DE QUIÉN ES LA RESPONSABILIDAD?

Volviendo a la cuestión de quién puede o debe ser «culpado» del crecimiento de tales desequilibrios internacionales dentro de la economía política europea y la Eurozona, el único «agente» al que se puede señalar es la organización institucional de la UE y «la falta de atención» de sus diseñadores. Su diseño de la Eurozona fue un gigantesco error desde el principio por la (creciente) heterogeneidad de las economías que la componen, como también lo fue que el Tratado de Maastricht no proporcionara mecanismos efectivos para sancionar violaciones de sus criterios y que el Tratado de Lisboa no estableciera un régimen adecuadamente capaz a nivel europeo para la implementación de políticas económicas, fiscales y sociales supranacionales. Tampoco podemos esperar que ocurran ajustes automáticos de los desequilibrios socioeconómicos, ya sea a través de rebajas salariales y de precios en las zonas menos prósperas del sistema, o a través de la movilidad laboral hacia los países más prósperos; el segundo ajuste está limitado, dentro de la UE, por las características multilingües de la UE con sus 23 idiomas oficiales. Además, se tomó la decisión política errónea de liberalizar la industria financiera, en Alemania (bajo la Administración roja-verde de Schröder) y en otros lugares. Por lo que parece que «todos» hemos cometido errores importantes, serios y con muchas consecuencias.

Aun así, esta perspectiva, aunque ampliamente compartida, y a veces con arrepentimiento por parte de las elites políticas de hoy día, no ayuda mucho a la hora de rediseñar políticas. Lo que sí ayudaría, en mi opinión, no sería señalar la *culpa* de forma retrospectiva, sino perseguir lo que yo llamaría la *responsabilidad remedial*. El principio moral subyacente de esta estrategia es simple. Postula que cuanto menos un agente (Estado miembro y su economía) haya sufrido como consecuencia de los errores cometidos colectivamente, o incluso, cuanto más pueda haberse beneficiado de que se hayan cometido (a través de tipos de intereses más bajos de lo que hubieran sido en otro caso y de cambios del euro más favorables), más parte de la carga debería asumir para compensar a otros por la consecuencias adversas del error original. Este cálculo moral puede ser interpretado desde una perspectiva deóntica o consecuencialista —la segunda, porque el beneficiario tendría un interés a largo plazo en preservar una situación que le ha rendido tantos beneficios con comparativamente pocos costes y sacrificios. Pero, se interprete como se interprete, la respuesta a la pregunta de quién

podría ser ese agente con la mayor responsabilidad remedial en la Europa de hoy es evidente: Alemania. Sin embargo, las elites políticas y el pueblo alemán están muy lejos de admitir esta evidencia y de actuar en consecuencia; mucho menos cuando los partidos y Gobiernos en el poder están a punto de afrontar elecciones nacionales. Lo que tenemos entre manos es uno de esos casos poco frecuentes en que las exigencias del deber moral coinciden con las exigencias de los intereses a largo plazo propiamente considerados. Y, sin embargo, las implicaciones prácticas están siendo rechazadas casi universalmente. No hace falta decir que una propuesta

- para sacrificar parcialmente soberanía nacional e importantes recursos económicos,
- para generar una capacidad mejorada de gobierno a nivel europeo,
- para rescatar a otros Estados miembros y subvencionar su recuperación económica así como paliar la miseria causada en sus condiciones sociales,
- para apaciguar la industria financiera y contener sus tipos de interés,
- para consolidar la Eurozona y con el tiempo la UE...

una cadena de pasos estratégicos tan compleja, no tiene posibilidades de éxito en términos de política nacional, y no sólo por su complejidad y por la incertidumbre del proceso. Quien promoviera esta línea de acción tendría que enfrentarse a miedos, resentimientos y una reacción nacionalista a una escala masiva desde todo el abanico de fuerzas políticas.

#### LA POBREZA DE LA POLÍTICA PARTIDISTA

Repito, nos enfrentamos a una pésima discrepancia entre las políticas y la política. Los partidos políticos —a poder ser, partidos políticos supranacionales dirigidos a un electorado de ámbito europeo— tendrían que salvar estas distancias formando y educando la opinión pública. Pero, por el contrario, vemos partidos aferrados desesperadamente a marcos nacionales y a cálculos de costes a corto plazo por temor a provocar los peores resentimientos de los electores y como consecuencia perder votos en favor de los competidores populistas. Lo que sus líderes dicen y deciden a puerta cerrada en Bruselas es frecuentemente arriesgado declararlo abiertamente y defenderlo en sus países ante los medios nacionales por la omnipresente sospecha de la traición a los intereses «nacionales». Los partidos políticos, en su papel de organizaciones que buscan el poder, están corrompidos por el oportunismo positivista de reaccionar a las preferencias «dadas» de los electores, mientras se alejan del reto de *dar forma*

a esas preferencias en primer lugar —que se podría decir que es el objetivo más importante de los partidos políticos democráticos.

Si ese objetivo se cumpliera, los partidos tendrían que lograr un cambio del código predominante de «nación vs. nación» a un código, al menos en reserva, de «clase social vs. clase social». Es decir: dos alemanes, uno de los cuales está amenazado por desempleo de larga duración, probablemente tienen *menos* en común, en cuanto a intereses socioeconómicos, que dos europeos amenazados por el desempleo (como dos europeos que derivan ingresos de inversiones financieras), uno de los cuales resulta ser un alemán.

Como regla general, los políticos pueden ser más constantes cuanto más alejados están de involucrarse directamente en la creación de políticas nacionales. Líderes populistas, de la izquierda y de la derecha, frecuentemente son constantes precisamente porque de todas formas no tienen esperanzas de formar parte de un Gobierno. Mientras las responsabilidades de gobierno están fuera de su alcance se les puede acusar de estar «amargados» y a los cargos electos de servir a sus propios intereses, de ser incompetentes y corruptos. Los populistas están obsesionados con lo que Max Weber denominaba «la política negativa»: la política de obstrucción y la antipolítica. Populistas como el movimiento *Cinque Stelle* Italiano lanzan reivindicaciones con potencial movilizador para beneficio de sus campañas que no esperan tener que implementar en calidad de diseñadores de políticas públicas. Otro ejemplo actual es Horst Seehofer, el Primer Ministro de Baviera. Como su papel en las políticas de crisis de la UE es, como mucho, muy limitado, puede permitirse «ser duro con los griegos» —una postura de la que tiene que retractarse cuando llega la hora de demostrar su apoyo al Gobierno de coalición de Merkel, en el que su partido es un socio minoritario. Por otro lado, soy menos optimista que, por ejemplo, Habermas (8) sobre el hecho de que los partidos políticos sí que son capaces de, y están dispuestos a, moldear a la opinión pública a través de los argumentos y la persuasión, para generar apoyo hacia políticas integradoras y con visión de futuro. Lo que se necesitaría para que los partidos políticos pudieran dar forma a las preferencias del electorado a través de la persuasión y los argumentos es la capacidad de superar miedos extendidos, sentimientos de desconfianza, cortedad de miras y suspicacias.

Una de esas actitudes populares que los partidos políticos típicamente tienen dificultades para superar es la sospecha de que si «nosotros» hacemos sacrificios para «su» beneficio, «ellos» utilizarán «nuestra» generosidad como oportunidad para aprovecharse de «nosotros». En resumen, «ellos» son retra-

---

(8) BOFINGER *et al.*, 2012.

tados en el papel de los que frívolamente sirven a sus propios intereses, lo que economistas llaman «riesgo moral». El sesgo cognoscitivo de los electorados masivos que los partidos políticos no logran superar es la percepción de que un problema es «su» problema, no el de «todos». Esta debilidad posiblemente podría ser remediada si los partidos pudieran cambiar su código dominante basado en «nación vs. nación» al código de «clase vs. clase».

Sin embargo, el problema principal es la *percepción* extendida de que la amenaza de riesgo moral y la anticipación se conviertan en un juego de suma negativa. Si «nosotros» somos generosos con «ellos», «ellos» responderán aprovechándose de la situación al no cumplir «sus» obligaciones, arrojándonos de cabeza a «todos nosotros» a un pozo sin fondo. Si fuera así, «nosotros» deberíamos dejar de hacer sacrificios sin sentido, que es políticamente la conclusión popular que impulsa todo este escenario. Esto impide la aceptación de políticas socialmente integradoras y con visión de futuro. Sin embargo, el escenario de suma negativa no sólo es impulsado por el interés de posibles donantes que así encuentran una excusa para no donar, sino que también se beneficia de la experiencia sobre el comportamiento de los receptores y sobre el modo en que sus tradiciones e instituciones les conducen a comportarse. En varios de los países mediterráneos del euro hay, de hecho, pruebas tangibles de corrupción de las autoridades tributarias y de toda la elite política, así como de que la evasión de impuestos se considera una señal de ingenio, de que intereses especiales reciben un trato institucional privilegiado y exenciones de impuestos, de que el crimen organizado juega un papel en el proceso de diseño (o, por lo menos, de sabotaje) de políticas públicas y de que agentes en las Administraciones públicas y en el poder judicial se alejan claramente de lo que en Europa se consideran valores adecuados de servicio público. Son las pruebas de estas deficiencias (que difícilmente se pueden superar con presiones externas, amenazas o acusaciones morales) las que nutren percepciones negativas y resentimientos por parte de aquéllos en el norte de Europa que tienen un interés en evadirse de responsabilidades de solidaridad, así como una tendencia a culpar a la víctima. Si el Estado griego, o la legislación europea, no logran encontrar la forma de evitar que ciudadanos pudientes griegos, según informaciones, retiren unos 40.000 millones de euros del país cada año para ingresarlo en sus cuentas en Suiza y en otros lugares, tal y como se percibe en las informaciones de los medios, probablemente no estimularán el sentido de obligación y responsabilidad de otros europeos. Grecia seguramente es el país más etno-nacionalista de la UE, en cambio podríamos decir que su cultura económica es la menos patriótica.

Sabemos, gracias a las encuestas, que ninguno de los países que sufren grandes déficits comerciales y presupuestarios están a favor de la idea de salir

del euro, muy al contrario. Las razones económicas y políticas son obvias. Primero, al salir del euro perderían su «capacidad de molestia» —la habilidad de presionar a la UE para que rescate a sus bancos, presupuestos, y economías. Segundo, todavía tendrían que pagar su deuda cifrada en euros, más los intereses, a partir de una moneda nacional nueva muy devaluada. Además, ningún político responsable en el resto de Europa les instaría a salir, por las probables (por lo menos incalculables en cuanto a su coste) reacciones en cadena resultantes.

La UE y sus Estados miembros sufren tres déficits que ya son casi proverbiales: los crecientes déficits *comerciales* de las economías más pobres, los ubicuos déficits presupuestarios (con la excepción de Suecia), y el patente déficit *democrático* al nivel de gobernanza Europea. Una rápida ilustración: el PIB *per capita* arroja una relación de 17 a 1, con Luxemburgo en la cabeza y Bulgaria a la cola, figurando diez de los doce nuevos Estados miembros entre los últimos puestos. No hay ningún país del euro donde los niveles de deuda pública cumplan con el 60 por 100 acordado en el Tratado de Maastricht. Y las instituciones europeas, a pesar del impacto directo y profundo que tienen en la vida de los ciudadanos, operan desde una distancia estratosférica de los mecanismos democráticos de responsabilidad política y de representación. La institución más supranacional y democrática de la UE, el Parlamento Europeo, sufre la anomalía de no cumplir (y seguramente nunca lo hará) el estándar de una «cámara popular», o de una legislatura normal; para eso tendría que cumplir con la regla de «un hombre, un voto» y el principio de valorar cada voto por igual. Como, por ejemplo, las poblaciones de Alemania y Luxemburgo tienen una proporción cuantitativa de 204:1, el electorado de Luxemburgo (o de Malta, o algún día de Islandia) difícilmente aceptaría una enorme rebaja de su peso representativo en el PE como consecuencia de la anulación de la actual regla de «proporcionalidad decreciente»; sin embargo, ese principio ha sido declarado «antidemocrático» en cámaras bajas por el Tribunal Constitucional alemán (9).

Estos tres déficits están fuertemente interrelacionados; el último, el déficit democrático, es el punto de apoyo estratégico para cualquier intento prometedor de solucionar los otros dos. Para conseguir un rápido incremento de la integración: un pacto fiscal y una supervisión permanente de la Comisión; para establecer un régimen de control de los bancos y presupuestos: un régimen estable (en vez de medidas improvisadas a puerta cerrada) y, sobre todo, para implementar una redistribución a gran escala (entre Estado y entre clases) que dicho régimen conllevaría, no se podría llevar a cabo sin el apoyo de una ciudadanía europea que expresara su voluntad, formada y guiada por los partidos políticos

---

(9) BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, 2009, Tz. 274-295.

en elecciones generales y referendos. Tal y como funcionan los procesos democráticos, la respuesta podría ser sí, o podría ser no; los procesos democráticos son opciones abiertas. Sus resultados dependen de la capacidad de los partidos políticos para persuadir y educar a los ciudadanos. Si dejáramos todas las decisiones sobre políticas, y también sobre instituciones, a los tecnócratas, lo más probable es que todo lo que decidieran dejara de tener valor dos días después; por ejemplo, el día después de que los Tribunales Constitucionales nacionales, o el TJCE, pronunciaran su sentencia. Para crear solidaridad, permanencia, posibilidad de cálculo y continuidad de los términos de integración, necesitamos legitimación democrática. Esto es un argumento funcional: en primer lugar, si queremos ser efectivos no podemos hacerlo sin legitimidad democrática con la que poder dotar a las políticas e instituciones con la autoridad y validez que la (supuesta) pericia de los tecnócratas nunca podría sustituir por la «legitimidad de los resultados».

En cualquier caso el camino a seguir no puede ser guiado por la máxima de Thatcher (y Merkel), TINA (*there is no alternative*), «no hay otra alternativa» a lo que las elites declaran ser la única salida. Invocar TINA equivale a admitir que las políticas anteriores han fracasado en cumplir su mandato de mantener las opciones abiertas, atrapándonos a todos entonces en una situación sin opciones.

Sin duda aquí hay un problema. La democracia liberal ha sido criticada por la lentitud de sus procesos para reconocer y solucionar problemas sociales y por su miopía (inadecuada visión de futuro) a la hora de establecer agendas, debido a la obsesión de las elites políticas por lo que puedan conseguir antes de las siguientes elecciones generales. (Cualquiera de estos defectos puede ilustrarse fácilmente utilizando el proceso político sobre el cambio climático.) Por otro lado, está en la naturaleza de los procesos democráticos el ser procesos largos, que comprenden la búsqueda adecuada de información, la creación de ideas a través del debate público y la deliberación, la creación de coaliciones, campañas políticas etc., en comparación con la toma de decisiones por comités tecnocráticos no-políticos. Esto es especialmente evidente en la creación de instituciones: el tiempo necesario para completar una gran reforma de los Tratados que gobiernan la Unión Europea se estima entre cinco y diez años. Sin embargo, para producir una respuesta viable a situaciones de emergencia en los mercados financieros sólo disponemos de uno o dos días. A veces es cuestión de horas tener que tomar una decisión en Bruselas sobre cómo apaciguar a los mercados financieros y emitirla antes de las dos de la madrugada del domingo, i.e. antes de la apertura de la bolsa en Japón. Sin embargo, los que toman esas decisiones deben responder democráticamente por ellas, o por lo menos tener legitimidad

partiendo de una misión fiduciaria de origen democrático. La solución a este problema podría ser que las políticas fueran más proactivas, anticipando y prestando atención a las posibilidades que parecen más remotas (en cuanto a tiempo y probabilidad) para estar preparados —lo opuesto a lo que ocurrió durante la crisis financiera de septiembre de 2008.

De todas formas, la falta de opciones es una crítica falsa por parte de los políticos, así como de sus preocupaciones ideológicas y formas de enmarcar realidades económicas. Está el ejemplo del enorme déficit presupuestario. La solución tecnocrática es una llamada a la austeridad. Pero en vez de recortar gastos, el agujero puede ser suplido con un alza de los impuestos. Sin embargo, eso causaría hostilidad entre los inversores, resistencia que habría que neutralizar con, entre otras cosas, la armonización del sistema de impuestos directos en toda la UE. Pero intentar hacerlo generaría objeciones entre los nuevos miembros que se sienten obligados a competir por inversiones utilizando impuestos bajos (y a veces impuestos de tasa única) para corporaciones, etc. Decir que «no hay alternativas» frecuentemente es sólo una cortina de humo para esconder una rendición frente a las percibidas (y, sin duda: correctamente percibidas) relaciones de poder, de los poderes que protegen el *status quo* del libre movimiento de capital financiero.

Europa se compone de Estados-naciones, ciudadanos y clases sociales; hay muchas alternativas sobre cómo queremos incluir a todas estas fuerzas y actores dentro del proceso democrático. En general, la legitimación de origen es indispensable, sobre todo en este momento en que la legitimación de resultados —la legitimidad derivada de tomar decisiones efectivas— está pasando por momentos tan difíciles. Si se considera el caso del llamado «consenso permisivo» a favor de Europa que dominaba hasta hace una década, casi ha desaparecido. Electorados masivos están indignados con «Bruselas», «Berlín», «Europa» —por lo que tenemos que reconstruir Europa a partir de una base de mecanismos democráticos de representación y de responsabilidad política.

No hay falta de propuestas de políticas, lo que en sí sirve para demostrar que sí hay «alternativas». Una armonización en toda la UE dirigida a los impuestos directos ayudaría a desincentivar prácticas de «comparación de regímenes» para la movilidad transnacional de capital —una movilidad con la que no pueden lidiar los trabajadores, en parte porque la mano de obra habla en 23 idiomas, mientras que el capital «no tiene lengua». Los déficits presupuestarios pueden solucionarse no sólo con medidas de austeridad y devaluación «interna»; sino también con alzas de impuestos a las rentas altas y a la riqueza, aunque sea obligando a los más pudientes a comprar bonos. Los impuestos indirectos tienen la gran ventaja de que su base tributaria no puede escapar del país y la conocida

desventaja de que son regresivos. Los relativamente pobres gastan la mayor parte de sus ingresos y por tanto cargan con una proporción más alta de la carga de los impuestos. ¿Por qué no aplicar una tarifa progresiva basada en  $Y-S=C$  para cada ejercicio fiscal, por ejemplo: ingresos anuales por persona menos ahorros/inversiones declaradas como la base de una fiscalidad progresista en vez de un impuesto fijo sobre ventas, para combinar las ventajas, en cuanto a justicia distributiva, de impuestos directos e indirectos? Lo que es más, se han hecho propuestas para europeizar los sistemas de seguridad social (10) y de asistencia social (11) que si fueran implementadas podrían incrementar, como efecto colateral, el nivel de identificación general con Europa en su calidad de entidad política. Además, sin necesidad de violar el principio de «subsidiariedad» consagrado en los Tratados, la legislación europea podría ser utilizada para especificar el máximo coeficiente de Gini permisible para sociedades de Estados miembros, con el nivel inversamente conectado a sus valores de PIB per cápita actuales. También se podría prohibir que los bancos comerciales aceptasen depósitos de inversores financieros que pudieran estar retirando capital de países con problemas de deuda. Todo esto se *puede* hacer, pero no se ha hecho. Estas y otras propuestas pueden por lo general ser implementadas con legislación europea. El problema es que antes de que eso pueda ocurrir se necesita un «replanteamiento conceptual» porque el «nacionalismo metodológico» prevalente del código «nación vs. nación» debe ser parcialmente sustituido y suplementado por un código de «perdedores vs. ganadores» de la crisis, si no el socioeconómico «clase vs. clase».

Desde una perspectiva institucional, y para que algunas de esas propuestas tengan posibilidades de éxito, el Parlamento Europeo necesita ser reforzado y la Comisión transformada en algo parecido a un Gobierno parlamentario. Las instituciones de la UE que tienen *más* impacto sobre la vida cotidiana de la gente son precisamente las que hasta ahora están *más alejadas* de la responsabilidad democrática: el Banco Central Europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Comisión Europea. Esas instituciones están completamente despolitizadas, por lo que pueden actuar con la más majestuosa independencia de lo que sea que los ciudadanos, partidos o parlamentarios puedan preferir o rechazar. Reitero, nos enfrentamos a una profunda separación entre la política y las políticas: por un lado, está la populista política de masas (que incluye las «guerras culturales» de identidad) que no tiene implicaciones perceptibles para la formulación de políticas para los intereses centrales de los ciudadanos y otras

---

(10) DULLIEN, 2008.

(11) VAN PARIJS, 2012.

cuestiones básicas. Por otro lado está la formulación de políticas por elites, que está desvinculada de la política y que por tanto no obtiene la legitimidad derivada de la política. Aquí está la creciente bifurcación de esas dos esferas dentro del sistema gubernamental europeo. Las elites políticas son cada vez más incapaces de obtener los resultados que los electores desean y de convencer a los votantes de que sus intereses están en manos competentes. Lo que los votantes quieren y necesitan sobrepasa la capacidad del sistema político y el sistema no puede explicar cuáles son los obstáculos, ni cómo superarlos. Es como pedir una camisa por correo y recibir un par de calcetines. Las promesas y reclamos para *conseguir* poder político (i.e., la política) están desconectados de los objetivos debido a los dictados de los mercados financieros, para los que se utilizan los recursos del poder, con el mandato de los Gobiernos, en el proceso de elaboración de políticas.

La respuesta de las elites a esta situación (como la de los comentaristas políticos y observadores académicos) es diagnosticar y quejarse de una creciente situación de «ingobernabilidad». Aquellos que no son parte de la elite se sienten estafados y acuden a las llamadas de campañas fundamentalistas de protesta que son cada vez más estridentes, como la de Grillo en Italia, que después de ganar una espectacular cuarta parte de los votos en las elecciones generales de 2013 pronosticó alegremente la desintegración de Italia y su salida de la Eurozona en menos de seis meses por su clara falta de ingresos fiscales.

¿Qué pasaría si el euro fracasara y los perdedores del juego del euro tuvieran que salir de la zona monetaria común? Supongo que habrá muchos cajones en oficinas gubernamentales llenos de planes de emergencia para la hora en que todos los planes de rescate hayan resultado en vano. No he visto esos planes, tampoco lo ha hecho nadie que yo conozca. Si la UE se desintegrara, de forma «controlada» o no controlada, estaríamos al principio de un enorme juego de suma cero en el que todos perderán. Eso está ampliamente asumido. Como ya he dicho, un problema central en torno al que gira la salvación del euro es que la crisis bancaria se ha convertido en una crisis de deuda y la crisis de deuda en una crisis de integración europea. Esta es la consecuencia de la re-nacionalización de los horizontes de solidaridad y de que los países ricos de Europa hayan dictado la cura de austeridad a los más pobres para que recuperen la confianza de la industria financiera. Lo hacen aunque todas las pruebas demuestran que la austeridad es una medicina altamente tóxica y una sobredosis podría matar al paciente (en vez de estimular el crecimiento y ampliar la base fiscal), lo que significa que los miembros más débiles de la Eurozona (y al final todos) terminan dependiendo más de los acreedores, permitiéndoles cobrar intereses cada vez más insostenibles. Cada vez es más difícil imaginarse el acto impulsor que

permitiría a las elites europeas escapar de este círculo vicioso. Creo que, al final, las protestas y la resistencia de los que más están sufriendo esta situación serán necesarias para empujar a las elites a un camino más prometedor. Pero, hoy por hoy, nadie parece conocer qué camino será, ni quién puede liderarnos en esa dirección.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERTELSMANN-STIFTUNG (2012): «Wirtschaftliche Folgen eines Euro-Austritts der südeuropäischen Mitgliedsstaaten», *Policy Brief*.
- BLANCHARD, Olivier, y LEIGH, Daniel (2013): «Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers», *IMF Working Paper*.
- BOFINGER, Peter; HABERMAS, Jürgen, y NIDA-RÜMELIN, Julian (2012): «Einspruch gegen die Fassadendemokratie», en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 03/08/2012.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2009): *Judgment of the BVerfG on the Treaty of Lisbon*, available at [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).
- DAHL, Robert (1989): *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.
- DEUTSCHMANN, Christoph (2011): «Limits to Financialization. Sociological Analyses of the Financial Crisis», *Archives Européennes de Sociologie*, LII, núm. 3: 347-389.
- DULLIEN, Sebastien (2008): «Eine Arbeitslosenversicherung für die Euro-Zone», *SWP-Studie*.
- GORDON, Robert J. (2011): «Is US economic growth over? Faltering innovation confronts the six headwinds», *Centre for Economic Policy Research, Policy Insight*, núm. 63.
- MILL, John Stuart ([1848], 2008): *Principles of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- POSNER, Richard (2010): *The Crisis of Capitalist Democracy*, Cambridge, Harvard University Press.
- SCHÄFER, Wolf (2013): «Die Eurozone leidet unter intern verzerrten Wechselkursen», en *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27/08/2013.
- STREECK, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Berlin, Suhrkamp.
- VAN PARIJS, Philippe (2012): «No Eurozone without Euro-dividend», *Unpublished manuscript*.

## RESUMEN

Cinco años después de la crisis bancaria de 2008, la UE se encuentra atrapada por los efectos conjuntos de varias otras crisis asociadas. Está la crisis económica, la de deuda, la crisis institucional de incapacidad de gobierno, un importante déficit democrático y sobre todo, una crisis de integración. Como consecuencia, los soluciones a

los problemas económicos y de deuda han sido poco efectivas y muchas veces incluso contra-productivas. Si estos fallos siguen sin solucionarse, las consecuencias continuarán poniendo en peligro a la Eurozona e incluso a la UE. La UE necesita encontrar una solución a esos problemas con la ayuda de los partidos políticos y de la participación de los ciudadanos, para poder garantizar su propio futuro, el de sus Estados miembros y el futuro de sus ciudadanos.

*PALABRAS CLAVE:* UE atrapada; déficit democrático; crisis de integración.

#### *ABSTRACT*

Five years after the 2008 banking crisis the EU finds itself trapped by the combined effects of several other associated crises. There is an economic crisis, a debt crisis, an institutional crisis of governance, a profound democratic deficit and most critically, a crisis of integration. As a consequence, the solutions for the economic and debt problems have been ineffective and often counterproductive. If these failures remain unsolved, their consequences will continue to endanger the Eurozone and even the EU itself. The EU must find a solution to those problems, with the assistance of the political parties and the participation of the citizens, in order to guarantee its own future, the future of the member States that comprise it and the future of its citizens.

*KEY WORDS:* EU entrapped; profound democratic deficit; crisis of integration.

