

LA BÚSQUEDA DE EUROPA

Visiones en contraste



LA BÚSQUEDA DE EUROPA

Visiones en contraste

ÍNDICE

LAS BASES ECONÓMICAS DEL PROYECTO EUROPEO

**20 Francisco
González**

Europa: entre el estancamiento y la revolución tecnológica. La banca digital como motor de crecimiento

46 Peter A. Hall

La crisis del euro y el futuro de la integración europea

**68 Alberto
Alesina**

Reglas, cooperación y confianza en la eurozona

**80 Barry
Eichengreen**

El Banco Central Europeo: del problema a la solución

**100 Indermit
Gill, Martin**

**Raiser y
Naotaka
Sugawara**
El modelo europeo de crecimiento, en crisis

128 Colin

Crouch
Empleo y política laboral en Europa

**150 Bart
Van Ark**

Contrastes en la evolución de la inversión y la productividad en Europa

**168 Philip
Cooke**

Transversalidad y territorio: sobre la futura dinámica del conocimiento, la innovación y el crecimiento regionales

EUROPA Y SUS NACIONES: POLÍTICA, SOCIEDAD Y CULTURA

**202 Christopher
Bickerton**

De Estados nación a Estados miembros: la integración europea como transformación de los Estados

**216 Vivien Ann
Schmidt**

El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia, en riesgo ante la crisis de la eurozona

**238 Nieves Pérez-Solórzano
Borragán**

La sociedad civil y la ampliación de la UE

**268 Kees Van
Kersbergen**

El estado del bienestar en Europa

**288 Robin
Shields**

De la región “imaginada” a la “posburocrática”: la búsqueda de Europa en la política de enseñanza superior

**302 Bichara
Khader**

Los musulmanes en Europa, la construcción de un “problema”

**326 Julia
Kristeva**

Homo europaeus: ¿existe una cultura europea?

**LOS LÍMITES NO RESUELTOS
DE EUROPA Y LOS NUEVOS
PODERES MUNDIALES**

BIBLIOGRAFÍA

342 John Peet
*El Reino Unido y
Europa*

**356 Daron
Acemoglu y
Murat Üçer**
*Los altibajos
del crecimiento
turco, 2002-2015:
dinámica política,
Unión Europea
y deriva institu-
cional*

**386 Orlando
Figes**
Rusia y Europa

**402 Thomas
Christiansen**
*La fuerza de
alianzas lejanas:
las relaciones
entre Europa y
Asia en un mundo
en transformación*

**422 Javier
Solana**
*La política
exterior europea
y sus desafíos en
el contexto actual*

PRÓLOGO

Este libro, *La búsqueda de Europa*, es ya el octavo de la serie anual que publica BBVA dentro de su iniciativa OpenMind, dedicada a difundir conocimiento sobre cuestiones clave de nuestro tiempo. Siguiendo nuestra línea editorial, ya consolidada, nos hemos dirigido a grandes expertos de todo el mundo, con visiones diferentes sobre la cuestión europea, y les hemos pedido que presenten sus tesis de forma sencilla y accesible a un público no especializado. Una vez más, este año hemos conseguido contar con veintitrés autores de gran prestigio, capaces de influir en la opinión global en sus respectivos campos, y que se suman a los más de ciento cincuenta que ya han escrito ensayos para nuestros libros. Nuestro proyecto, en definitiva, se basa en la originalidad, calidad y poder divulgativo de las aportaciones de nuestros autores. Por eso, quiero agradecerles a todos su magnífica disposición a sumarse a nuestra ambiciosa iniciativa de difusión de conocimiento y contraste de ideas.

Este proyecto arrancó en 2008 y, desde entonces, ha experimentado un crecimiento que solo puedo calificar como extraordinario. La difusión y el impacto de los libros que editamos se vieron tremendamente reforzados desde 2011, cuando creamos OpenMind (www.bbvaopenmind.com), nuestra comunidad *online*, configurada como espacio para compartir conocimiento.

En OpenMind se incluyen todos los libros que publicamos, junto con otros contenidos: artículos, entrevistas, vídeos e infografías, todos ellos en español y en inglés. En nuestro proceso de búsqueda de conocimientos y de mayor y mejor difusión, hemos llegado a acuerdos con instituciones académicas y revistas especializadas del máximo prestigio –como *MIT Tech Review* o *Harvard Business Review*– y con publicaciones *online* líderes en la divulgación científica y tecnológica. Este año 2015, en torno a 1,3 millones de usuarios habrán leído, comentado, debatido o descargado nuestros contenidos, de manera totalmente libre y gratuita.

La idea fundamental que impulsa este proyecto es el deseo de ayudar a las personas a entender las fuerzas que están configurando nuestro mundo e influyen –a veces de manera manifiesta y otras de forma mucho más sutil, pero no menos poderosa– en nuestra vida diaria y en nuestras perspectivas de futuro. Creemos firmemente que enriquecer esa comprensión es importante para que todos podamos tomar mejores decisiones que

contribuyan a mejorar nuestros propios horizontes vitales y los de las generaciones futuras.

Los dos libros anteriores estuvieron dedicados a analizar el impacto de la revolución tecnológica que estamos atravesando: el primero se concentró en los efectos en nuestra vida diaria; el segundo, en su repercusión en las empresas y en la forma en la que trabajamos.

Este año hemos dado un giro para centrarnos en el análisis del presente y del futuro de Europa y de su proyecto de integración.

Este proceso afecta profundamente a nuestras vidas. No solo las de los europeos, sino las de todos los ciudadanos del mundo. Porque Europa, en su conjunto, continúa siendo la primera potencia económica y comercial del mundo. Y, quizá más importante, porque se trata del proyecto más ambicioso de integración económica y política que se haya abordado en la historia, una referencia para procesos análogos en otras regiones.

**LA IDEA FUNDAMENTAL QUE IMPULSA
ESTE PROYECTO ES EL DESEO DE AYUDAR
A LAS PERSONAS A ENTENDER LAS FUERZAS QUE
ESTÁN CONFIGURANDO NUESTRO MUNDO**

Desde sus pasos iniciales en los años cincuenta del pasado siglo, el proceso ha vivido cinco décadas de éxito. Un éxito que se resume en la ampliación desde los seis países miembros fundadores hasta los veintiocho actuales –más una decena de aspirantes– y en la profundización de la Unión Europea desde un área de libre comercio hasta una unión monetaria plena a partir de los últimos años noventa.

A lo largo de cinco décadas, la integración europea ha impulsado el crecimiento económico del área y ha contribuido de manera muy clara al fortalecimiento de las instituciones de los países que han ido sumándose al proceso –en muchos casos, con regímenes democráticos recientes y todavía no consolidados–.

Este extraordinario desarrollo no ha estado exento de desequilibrios y problemas. Pero, seguramente, la clave del éxito ha sido que, ante cualquier crisis de envergadura, la Unión Europea ha dado siempre pasos hacia adelante, atacando las dificultades con un reforzamiento de los lazos entre sus miembros.

En estos momentos, el proceso de integración europea afronta el impacto de la crisis económica y financiera que se desencadenó hace ya ocho años. La crisis ha tenido un fuerte efecto negativo sobre el crecimiento en el área, con un impacto desigual entre sus países miembros, y ha puesto de relieve las deficiencias y los puntos débiles de la presente fase de proceso de integración europea: entre los más importantes, haber abordado una unión monetaria sin una unión bancaria ni mecanismos adecuados que aseguren

la compatibilidad de las políticas económicas de los países miembros. Por otra parte, la unión monetaria ha dividido la UE entre los países con una moneda común y los países que no forman parte de la eurozona, complicando la ya difícil gobernanza de la Unión. Pero, seguramente, la debilidad más profunda del área reside en un grado relativamente bajo de integración política, en comparación con los avances en el ámbito económico. Esto ha generado una contradicción entre los procedimientos democráticos para elegir a los gobernantes nacionales, con competencias y capacidades cada vez menores, y el carácter mucho más alejado de los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones a nivel europeo. Estos, cada vez más relevantes para la vida de los ciudadanos, se resuelven mediante negociaciones poco transparentes entre un gran número de gobiernos nacionales y se gestionan por una tecnocracia sin respaldo directo de los electores.

Como ha ocurrido en ocasiones anteriores, la última crisis ha dado un fuerte impulso a la profundización de la integración europea, particularmente en los ámbitos de la unión bancaria y la coordinación de políticas económicas. Sin embargo, este movimiento se está desarrollando en un marco de desacuerdos entre los países que desean avanzar en el proceso y aquellos que son reacios o contrarios a ceder una mayor cuota de soberanía a instituciones supranacionales. En paralelo, se observa un aumento de las tensiones sociales y de actitudes nacionalistas en distintos países miembros, y aumentan las dificultades para atender a distintos países aspirantes a ser miembros de la Unión o de la eurozona mientras no se resuelvan los problemas actuales.

Por último, la UE se ve involucrada en un crecimiento de la tensión geopolítica en las zonas geográficas más próximas: fundamentalmente, Rusia, que ve con desconfianza la influencia de la UE en países que fueron parte de la Unión Soviética, así como Oriente Medio y el norte de África, donde las guerras y la inestabilidad política están dando lugar a fuertes presiones migratorias, y a un aumento del número de refugiados. Todo esto, a su vez, pone de relieve otra carencia de la Unión Europea: la falta de una verdadera política exterior común.

Estos son los temas en torno a los cuales gira este libro, que se articula en tres apartados:

En el primero, “Las bases económicas del proyecto europeo”, se repasa la situación y las perspectivas económicas de Europa, y se plantean diferentes alternativas en el ámbito de la política económica y las reformas institucionales para recuperar una senda de crecimiento sostenido y creación de empleo, fundamental para el éxito del proyecto, también en sus planos político y social.

El segundo apartado, “Europa y sus naciones: política, sociedad y cultura”, examina los problemas de la articulación política del proyecto supranacional europeo con las realidades nacionales actuales, así como las vías

para que los ciudadanos se identifiquen en mayor medida con el proyecto: la percepción de Europa como un espacio verdaderamente democrático, en el que los ciudadanos puedan hacer oír su voz, el futuro de las políticas sociales, la construcción de un marco de convivencia sobre la base de unos valores comunes “europeos” para las personas de diferentes culturas, son cuestiones que se abordan en esta sección.

Y, por fin, el tercer apartado, “Los límites no resueltos de Europa y los nuevos poderes globales”, aborda cuestiones relativas a la geopolítica y las fronteras externas de Europa: qué países serán o no miembros en el futuro, y cuáles son los principales retos de la política exterior europea, tanto en lo que se refiere a las regiones más próximas como al encaje de Europa en el nuevo orden global que se está configurando con el creciente poder económico y político de las áreas emergentes.

La cuestión europea es tan amplia y compleja que, a pesar de la extensión del libro y de la variedad temática de enfoques de los ensayos que lo componen, es evidente que muchos temas relevantes y muchas perspectivas valiosas no están contemplados. Esto es inevitable; por eso, no pretendemos ser exhaustivos, sino transmitir las ideas y planteamientos de pensadores y analistas del máximo nivel, para que susciten el ánimo de profundizar en estas cuestiones y de contrastar esas ideas con otros enfoques. En definitiva, lo que intentamos, de acuerdo con el *motto* de OpenMind: “compartiendo conocimiento para un futuro mejor”, es estimular una discusión –que seguiremos alimentando en nuestra web OpenMind– para ayudar a nuestros lectores a conocer y a entender un aspecto clave de nuestra realidad como ciudadanos europeos y/o globales y poder tomar mejores decisiones. Espero y deseo que nuestros lectores y usuarios aprendan y disfruten con este libro tanto como nosotros lo hicimos durante su proceso de edición.

Francisco González
Presidente BBVA



**LAS BASES
ECONÓMICAS DEL
PROYECTO EUROPEO**

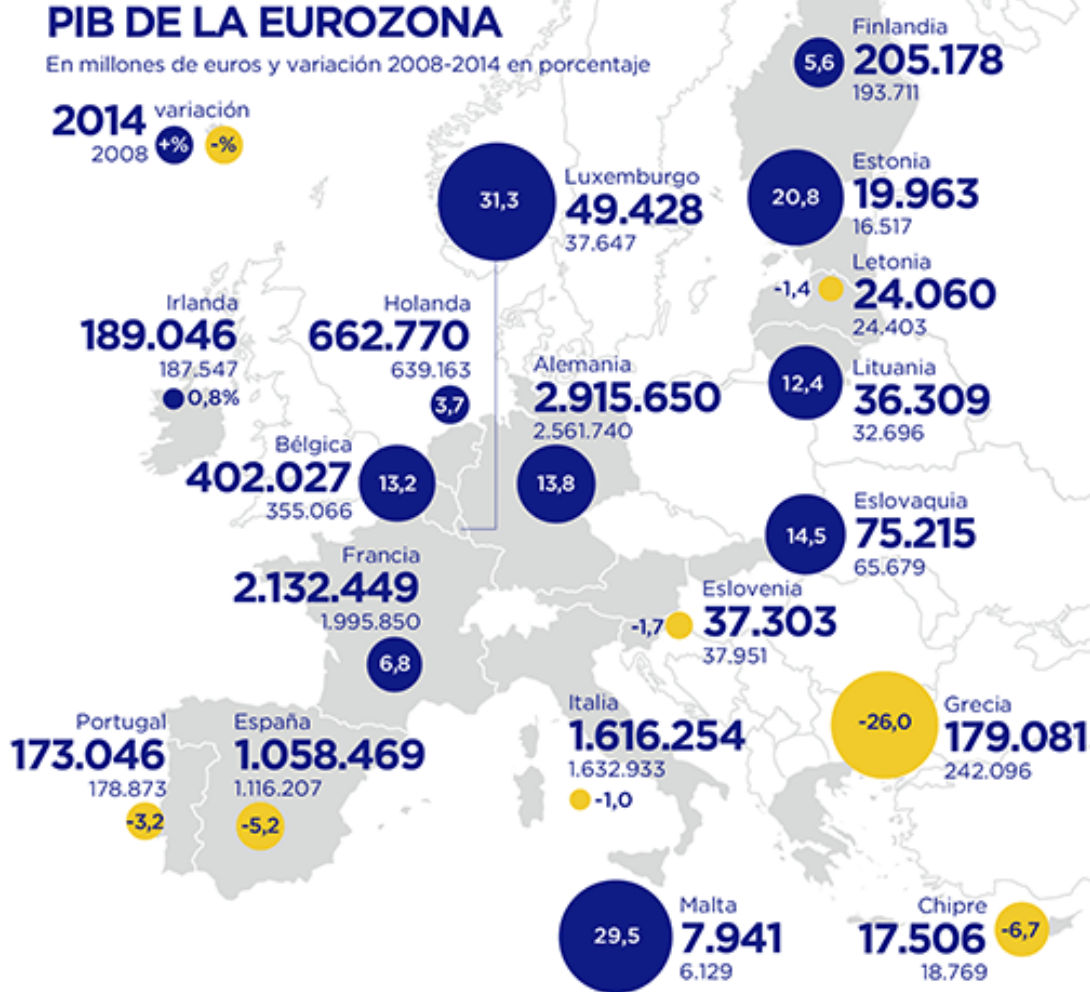




IMPACTO ECONÓMICO DE LA CRISIS

PIB DE LA EUROZONA

En millones de euros y variación 2008-2014 en porcentaje



Fuente: Eurostat

DEUDA PÚBLICA

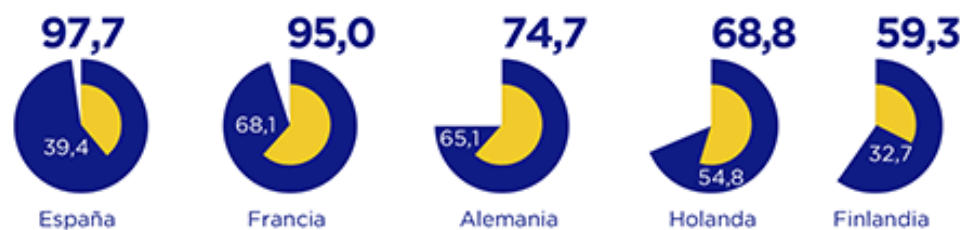
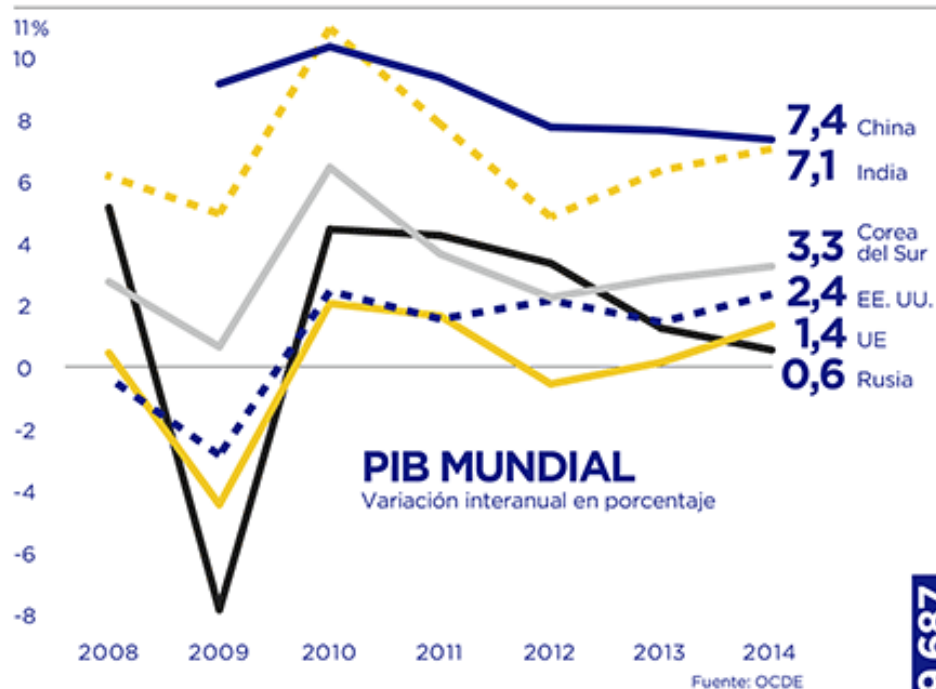
En porcentaje del PIB



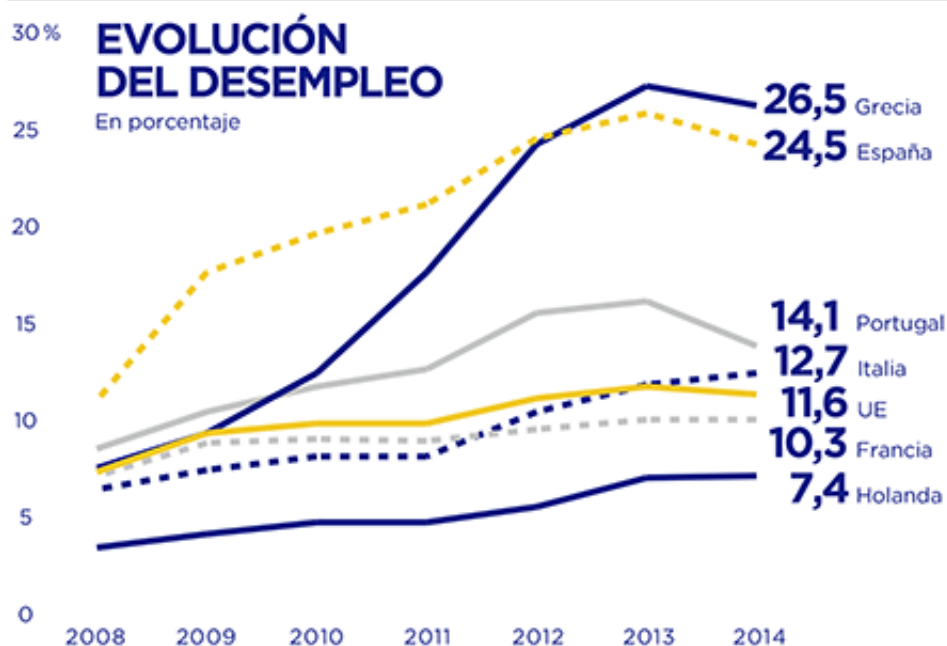
Grecia



Portugal

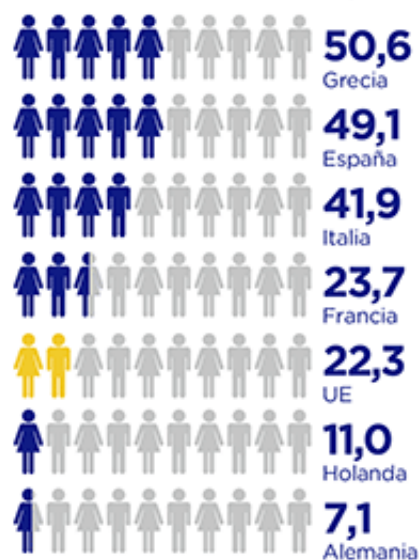


DESEMPLEO



DESEMPLEO JUVENIL

Menores de 25 años en porcentaje (2015)



DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

Personas desempleadas durante los últimos 12 meses o más en porcentaje

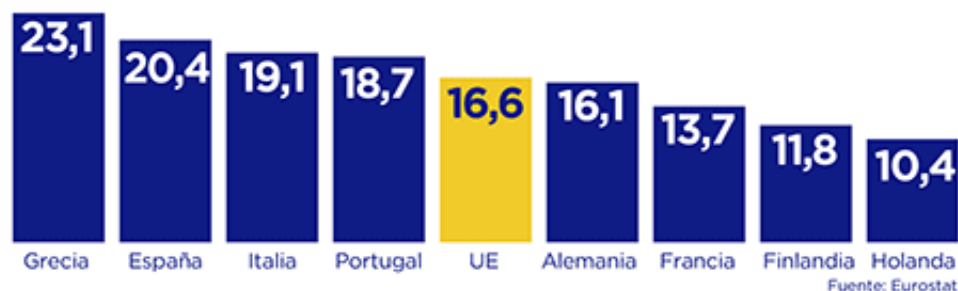


Fuente: Eurostat

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

En porcentaje (2013)



VARIACIÓN DE LA RENTA FAMILIAR DISPONIBLE

En porcentaje (2015)



Fuente: OCDE

DESIGUALDAD EN LOS INGRESOS

Coeficiente de Gini (2013)
Escala de 0 a 100
Donde: 0= perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos)
1= perfecta desigualdad (uno tiene todos los ingresos y los demás ninguno)



Fuente: Eurostat



FRANCISCO GONZÁLEZ, presidente de BBVA, es licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la UCM. Antes de la fusión del Banco Bilbao Vizcaya y Argentaria, fue presidente de Argentaria, donde lideró la integración, transformación y privatización de un grupo de bancos públicos. Perteneció al Consejo del Institute for International Finance y del TransAtlantic Business Dialogue; es miembro, entre otros, de la European Financial Services Roundtable, del Institut International d'Etudes Bancaires, del Comité Asesor Internacional de la Federal Reserve of New York, y es Vice-Chairman de The Conference Board.

En este artículo se repasan los factores que están lastrando el crecimiento en Europa, concluyendo que un sistema bancario más eficiente representa una reforma estructural que ayudaría a reducir el coste del capital y a mejorar la transmisión de la política monetaria y la asignación de los recursos. Solo el avance tecnológico puede optimizar la productividad en la banca. Como ejemplo, se ilustra el proceso hacia la futura banca digital a partir de la experiencia de BBVA y se alerta sobre la necesidad de una reforma del marco regulatorio de la industria que garantice su estabilidad y la protección del consumidor y favorezca el aprovechamiento del potencial de la tecnología.

EUROPA: ENTRE EL ESTANCAMIENTO Y LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. LA BANCA DIGITAL COMO MOTOR DE CRECIMIENTO

Las entidades bancarias europeas afrontan hoy un entorno de altísima incertidumbre a medio y largo plazo, que cuestiona las bases de su actual modelo de negocio.

Esa incertidumbre tiene varios focos de muy diferente naturaleza en los que encontramos, junto a elementos específicamente europeos, otros –con frecuencia los más relevantes– de ámbito global y, por tanto, de mucho más difícil control.

El primero es un entorno macroeconómico desconcertante, marcado por un crecimiento muy modesto –al menos comparado con otras fases de recuperación tras una crisis–, muy baja inflación –en muchos países negativa–, y tipos de interés cercanos a cero –negativos, en términos reales–. Se han planteado diferentes explicaciones para esta situación, con implicaciones muy distintas para el futuro de la economía europea y, por tanto, del sistema financiero.

EL AVANCE TECNOLÓGICO Y LOS CAMBIOS SOCIALES QUE LLEVA APAREJADOS VAN A DESENCADENAR UNA TRANSFORMACIÓN RADICAL EN EL SECTOR BANCARIO

El segundo factor de incertidumbre es el cambio drástico y todavía no culminado del marco regulatorio de las entidades. La nueva regulación es y será mucho más dura, con mayores exigencias de capital y de liquidez, y más rigor en términos de transparencia y de protección del consumidor. Este proceso de endurecimiento regulatorio es de ámbito global, pero en el contexto europeo tendrá rasgos específicos, asociados al desarrollo de la Unión Bancaria Europea.

El tercero es el cambio tecnológico, seguramente el más relevante a largo plazo, porque tiene un formidable potencial disruptivo sobre las instituciones financieras en todo el mundo. Sin embargo, su impacto debería manifestarse de forma más temprana y aguda en las sociedades desarrolladas, como la europea, tecnológicamente más avanzadas y donde los consumidores están cambiando sus demandas y sus hábitos más rápidamente.

En las próximas secciones se repasarán someramente estos grandes factores que impulsan al sistema bancario a un cambio drástico. Se argumenta cómo el que finalmente va a desencadenar la transformación radical del sector es el cambio tecnológico y los cambios sociales que lleva aparejados. A continuación, a partir de la experiencia de BBVA, se describe brevemente la naturaleza del cambio que las instituciones financieras deben afrontar para sobrevivir y prosperar en la nueva industria financiera que se está configurando. El artículo se cierra con una reflexión acerca de la necesidad de una transformación paralela del marco regulatorio de la banca, que, por un lado, garantice la estabilidad financiera y macroeconómica y la protección adecuada a los consumidores y, por otro, permita el aprovechamiento del inmenso potencial que ofrece la tecnología para construir un sistema bancario mucho más eficiente y productivo, que mejore el bienestar de las personas y contribuya a elevar la productividad y el crecimiento a medio y largo plazo.

La economía global, en territorio inexplorado

A lo largo de los últimos años, la evolución de la economía global, especialmente la de los países desarrollados, y dentro de ellos, la europea, ha planteado interrogantes cada vez más complejos.

La crisis financiera ha llevado a ocho años de políticas monetarias ultraexpansivas lideradas por Estados Unidos a las que se han sumado también Europa y Japón. Llevamos ya ocho años de tipos de interés reales a corto plazo en niveles en torno a cero o incluso negativos. A pesar de estas políticas, la recuperación económica tras la crisis está débil, especialmente en Europa.

Resulta muy llamativo que la extraordinaria expansión monetaria global de los últimos años no se ha traducido en tensiones inflacionistas perceptibles. Al contrario, la inflación, tanto en los países desarrollados como a nivel global se encuentra en sus cotas mínimas de hace varias décadas. Por su parte, los tipos de interés a largo plazo no dan signo alguno de anticipar presiones inflacionistas futuras; incluso después de un gran aumento del endeudamiento público, permanecen en niveles sorprendentemente bajos.

Todo esto ha suscitado una gran polémica entre los economistas acerca de las causas de este comportamiento inusual. Las implicaciones de esta discusión son muy relevantes, porque según sean los motivos de fondo, el fenómeno puede tener diferentes consecuencias –algunas muy preocupantes para el futuro de la economía global–. Y, por supuesto, las políticas más adecuadas para recuperar el crecimiento y evitar nuevos episodios de crisis serían también diferentes.

Los polos extremos de esta polémica los podrían representar, por un lado, las tesis de Ben Bernanke –anterior presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos–, que ha venido haciendo una interpretación relativamente benévola de los fenómenos actuales y, por otro, las de Larry Summers –secretario del Tesoro en la administración Clinton y director del Consejo Nacional de Economía en la primera etapa del presidente Obama– quien a finales de 2013 formuló una hipótesis mucho más preocupante¹, la del “estancamiento secular”, rescatando un término acuñado por Alvin Hansen en los años treinta del siglo pasado, y que ha tenido un gran impacto.

Según Bernanke, estaríamos, en esencia, ante lo que se puede denominar un *savings glut* o una superabundancia de ahorro en relación con la inversión, que estaría deprimiendo los tipos de interés. Este exceso de ahorro provendría en su mayor parte de decisiones de política económica tomadas en el pasado: después de la crisis de los últimos años noventa, los países de Asia, y muy en especial China, habían optado por limitar la expansión de la demanda interna para incrementar sus reservas de activos financieros emitidos por los países más desarrollados, impulsando así una tendencia a la baja de los tipos de interés.

Cuando la crisis de 2007-2008 se materializó, la caída brusca de la demanda y la relajación consiguiente de las políticas monetarias agudizó esta tendencia a la baja de los tipos.

Según Bernanke y otros defensores de esta posición, todavía tenemos un exceso importante de ahorro, en la medida en la que los países emergentes de Asia y los productores de petróleo han reducido solo moderadamente sus superávits por cuenta corriente, y que la fuerte corrección que se ha producido en otros países productores de materias primas, como Latinoamérica o Rusia, se ha compensado con la mejora de las cuentas exteriores de los países europeos, fundamentalmente Alemania y los periféricos (en el caso de estos últimos, un claro efecto de la crisis y de las políticas aplicadas para combatirla).

En este marco, las políticas de tipos bajos y relajación cuantitativa serían adecuadas para impulsar la recuperación económica integral y, en cierta medida, para corregir los desequilibrios de flujos globales.

Esta, sin duda, es una estilización muy simplificada de la hipótesis del *savings glut*, pero resulta sin embargo útil para poder contraponerla a la interpretación alternativa de Summers del “estancamiento secular”.

Este término define una situación en la que existe una insuficiencia de la inversión respecto al ahorro, lo que conduce a un menor crecimiento en el medio y el largo plazo. Es decir, la raíz de la cuestión no radica en el exceso de ahorro –debido a las políticas aplicadas–, sino en la existencia

¹ Para una visión general de esta polémica puede consultarse el blog de Bernanke <<http://www.brookings.edu/blogs/ben-bernanke>>.

de factores estructurales que deprimen la inversión y que normalmente se han explicitado en dos ámbitos. El primero, el envejecimiento y/o la disminución de la población; el segundo, una caída de la productividad de las nuevas inversiones por un agotamiento del cambio tecnológico, o bien, lo que quizás resulte algo menos alarmante, porque las nuevas tecnologías demanden menos inversión en capital que las anteriores.

Si este fuera el caso, estaríamos ante un futuro de bajo crecimiento, posiblemente con deflación y alto desempleo crónico. En este escenario, los tipos de interés podrían permanecer bajos durante mucho tiempo, sin generar un verdadero efecto de estímulo sobre la economía, pero causando distorsiones muy graves en la distribución de la renta y la asignación de activos, con un alto riesgo de burbujas de activos recurrentes.

**EL ESTANCAMIENTO SECULAR DEFINE UNA SITUACIÓN
EN LA QUE EXISTE UNA INSUFICIENCIA DE LA INVERSIÓN
RESPECTO AL AHORRO, LO QUE CONDUCE A UN MENOR
CRECIMIENTO A MEDIO Y LARGO PLAZO**

Por supuesto, estas dos alternativas no son totalmente excluyentes: podemos estar ante una realidad que tenga dosis de ambas. Pero la pregunta clave es ¿estamos, sustancialmente, en lo que podrían ser las fases finales de un *savings glut* o en las fases iniciales de un proceso de estancamiento secular?

Sin duda, hay evidencia de una sobreabundancia de ahorro, pero no está nada claro que, aun si fuera la explicación fundamental de la situación presente, pueda resolverse con rapidez o recurriendo tan solo a políticas de demanda. Primero, porque el cambio en las políticas de los países que están generando el exceso de liquidez no va a ser fácil: así lo ilustran claramente los problemas recientes de China, y segundo, porque el exceso de ahorro tiene también causas de largo plazo, ligadas a aspectos demográficos.

La última década, aparte de un incremento fortísimo en el saldo de la balanza por cuenta corriente de los países emergentes, ha visto un aumento muy rápido de los fondos de pensiones acumulados por los *baby-boomers*, la cohorte más numerosa y próspera en la historia de los países desarrollados.

Esto ha implicado un enorme ascenso de la demanda de activos financieros de calidad, instrumentos de renta fija emitidos en los países más avanzados, lo que ha ayudado a mantener bajos los tipos de interés. Sin duda, los *baby-boomers* están ya próximos a la edad de retirarse –y, de hecho, un buen número de ellos está retirado–. Pero este será un proceso que se prolongará todavía una década.

Por otra parte, dar un diagnóstico final de los problemas globales como un caso de “estancamiento secular” sería muy aventurado, pues todavía

no hay suficientes datos, ni los que hay son concluyentes en ese sentido. Pero la economía global parece expuesta a ese riesgo, que debe valorarse con relación a dos factores: la demografía y la tecnología.

Por lo que respecta al factor demográfico, el crecimiento de la población mundial se ha moderado, desde su máximo (histórico) del 2,2% anual a comienzos de la década de los sesenta del pasado siglo, hasta cerca del 1% anual en la actualidad, y previsiblemente hacia 2050 será inferior al 0,5%. En paralelo, la población mundial se hace mayor, y no solo en los países desarrollados: hacia 2050, un tercio de la población china tendrá más de 60 años (frente al 12% actual); mientras que, por su parte, las perspectivas demográficas de Europa son mucho peores que las de otras áreas, salvo Japón.

Por supuesto, a medida que la población disminuye y/o pasa a situación de retiro, el crecimiento económico tiende a reducirse y llegaría a hacerse negativo, a menos que el aumento de la productividad compense la caída de la fuerza laboral.

Por consiguiente, la clave es: ¿qué va a ocurrir con la productividad? Y, probablemente, no haya en economía pregunta más difícil de contestar que esta.

Para tratar este tema, puede ser útil volver la vista hacia los últimos años treinta del siglo pasado, cuando Alvin Hansen acuñó el concepto de “estancamiento secular” (Hansen, 1938). Hansen constató que las políticas expansivas de la *new deal* de Roosevelt estaban teniendo un efecto modesto sobre el crecimiento económico en Estados Unidos y que la recuperación después de la Gran Depresión era más lenta y débil que tras recesiones anteriores. Concluyó que las razones estaban en la caída de la población y la ralentización del avance tecnológico, lo cual conduciría a un prolongado periodo de bajo crecimiento de la economía de Estados Unidos.

Por supuesto, Hansen no previó el impacto de la Segunda Guerra Mundial y el *boom* económico inmediatamente posterior, resultado de la aceleración del progreso tecnológico y del fuerte crecimiento de la población (el *baby-boom*).

En el momento actual, la incertidumbre se centra en si los países desarrollados pueden aprovechar el impulso demográfico que todavía pueden proporcionar los países emergentes durante al menos una generación y, sobre todo, en qué impacto va a tener el actual cambio tecnológico sobre la inversión y la productividad.

El impacto del cambio tecnológico en el crecimiento

Con respecto al impacto de la tecnología, probablemente nuestros problemas para valorarlo residan en la naturaleza del proceso de avance techno-

lógico que vivimos, diferente en muchos aspectos del experimentado en periodos anteriores.

Parece claro que nos encontramos en una fase de fuerte aceleración científica y tecnológica, que podemos caracterizar como una revolución. Todas las revoluciones tecnológicas anteriores, desde la neolítica, que trajo la agricultura y la primera urbanización, a la industrial que se inició a finales del siglo XVIII, han generado fuertes aumentos de las necesidades de capital para desarrollar las infraestructuras y las herramientas de las nuevas funciones de producción y crecimientos muy claros y significativos de la productividad.

En cambio, los datos conocidos acerca del impacto sobre el rendimiento de la actual revolución tecnológica no muestran en absoluto mejoras recientes en la productividad total de los factores. Al contrario, diferentes fuentes, por ejemplo, los datos que muestra Robert Gordon (2012) sobre la productividad total de los factores en Estados Unidos –el país líder de la revolución tecnológica– muestran que esta ha crecido desde los años setenta a tasas medias muy similares, entre el 0,5 y el 1% anual, muy inferiores a las de las décadas comprendidas entre 1920 y 1970, cuando creció siempre por encima del 1,5%.

**MUCHOS DE LOS NUEVOS PRODUCTOS Y SERVICIOS
SON CAROS DE DISEÑAR, PERO UNA VEZ QUE FUNCIONAN,
SE PUEDEN REPRODUCIR Y COPIAR EN CANTIDADES CASI
INFINITAS A COSTE PRÁCTICAMENTE CERO**

Si este fuera el caso, el horizonte de crecimiento futuro (con o sin estancamiento secular, hipótesis que Gordon tampoco comparte) sería bastante descorazonador.

Sin embargo, se manejan distintos argumentos para rebatir esta conclusión. El primero está relacionado con el hecho de que esta revolución tecnológica tiene que ver con la provisión de servicios, más que la de bienes; se estarían produciendo y suministrando a los clientes más servicios y de mejor calidad. Y como señala Joel Mokyr (2014), las herramientas estadísticas de medición están diseñadas para una economía de “acero y trigo”, y no para una en la que la información y los datos son los *inputs* y *outputs* claves en muchos sectores.

Muchos de los nuevos productos y servicios son caros de diseñar, pero una vez que funcionan, se pueden reproducir y copiar en cantidades casi infinitas a coste prácticamente cero. Como resultado, tienen un gran impacto en el bienestar de los consumidores pero una contribución casi despreciable al producto, tal y como hoy lo medimos. Muchos de esos servicios, además, se distribuyen a través de la red de forma gratuita, a cambio de contrapartidas (publicidad, captación, información) muy difíciles de contabilizar.



El robot androide articulado InMoov se puede crear a partir de una impresora 3D.

Por otro lado, una parte creciente de la inversión se materializa en intangibles y, sobre todo, en *software*.

Todo esto conduce a problemas bien conocidos de medición (infravaloración) del PIB, de la inversión y de la productividad que, de ser corregidos, muy probablemente ofrecerían una perspectiva muy diferente acerca del crecimiento futuro. Y, finalmente, como Mokyr señala, las revoluciones tecnológicas se desarrollan y dan fruto a lo largo de un periodo muy prolongado y por vías inesperadas. Hoy disponemos de tecnologías (herramientas e instrumentos) cada vez más poderosas para el avance científico –que, a su vez, acabará generando nuevos desarrollos tecnológicos–. Estamos en el inicio de la revolución tecnológica.

Pero pensando solo en aquello que hoy conocemos, encontramos una lista interminable de vías para impulsar la inversión y el crecimiento futuro: nuevos materiales, múltiples desarrollos en biociencias, la inteligencia artificial, internet de las cosas, la nanotecnología, la impresión en tres dimensiones, el mejor/mayor aprovechamiento de todo tipo de activos físicos –desde los inmobiliarios hasta las infraestructuras de transporte y los coches, gracias a iniciativas como Airbnb, Uber o Lyft–, o el desarrollo de ciudades y todo tipo de edificios e infraestructuras inteligentes, por citar algunas.

Es posible que, con todo, los desarrollos de esta revolución tecnológica requieran una menor inversión que la necesaria en otros periodos anteriores de aceleración tecnológica. Comparemos, por ejemplo, la inversión que ha requerido construir Amazon con la infinidad de librerías y otros

comercios donde había que hacer compras en el pasado; o los efectos sobre la inversión en hoteles o material de transporte de Aibnb o Uber. Hay diversidad de ejemplos de que la revolución de la información está siendo menos intensiva en capital que otras anteriores “analógicas”.

Adicionalmente, la revolución de la información podría estar reduciendo la inversión por otras vías: el propio ritmo acelerado del cambio y la incertidumbre acerca de los efectos de la revolución tecnológica sobre los sectores y las industrias puede estar disuadiendo a muchas empresas de realizar inversiones simplemente porque dudan acerca de cómo, dónde y en qué deberían invertir. Y, ciertamente, al menos en los países desarrollados, las empresas están acumulando volúmenes sin precedentes de activos financieros.

En definitiva, aunque hay problemas serios de medición, podría ocurrir que la revolución tecnológica haya reducido los niveles de inversión. Sin embargo, esto no implica ni que este efecto sea permanente ni que la productividad vaya a ser baja en el futuro.

En primer lugar, porque en algún momento las empresas decidirán emplear su liquidez en invertir o en devolverla a sus accionistas, que a su vez, buscarán inversiones rentables para sus fondos; y en segundo, porque es previsible que muchos de los desarrollos que ahora se anuncian en biotecnología, inteligencia artificial, internet de las cosas o automóviles sin conductor, acaben requiriendo cantidades mucho mayores de capital para desarrollar todo su potencial.

Incluso si la revolución de la información demanda niveles relativamente bajos de capital fijo, esto no significa que no tenga un gran potencial para impulsar la productividad; al contrario, resulta difícil creer que la revolución de la información genere estancamiento en el medio y largo plazo. Y parece mucho más probable que, como en ocasiones anteriores, el progreso científico y tecnológico aumente la productividad y mejore las condiciones de vida y en el medio y largo plazo.

Sin duda, la economía global afronta lo que Robert Gordon ha llamado “vientos contrarios” (*headwinds*): entre ellos, sin duda, la cuestión demográfica y el fuerte endeudamiento de los gobiernos, que cobraría características mucho más graves en un futuro sin crecimiento y sin inflación. Gordon también cita la falta de avances en la mejora de la educación desde la década de 1970 (en los países desarrollados) y la desigualdad creciente, lo que significa que una mayor parte de la renta y la riqueza se concentra en manos de aquellos con una menor propensión al gasto.

Algunos de los economistas más optimistas acerca de los efectos del avance tecnológico, como Brynjolfsson y McAfee (2013) se muestran preocupados no por el futuro de la producción global, sino por el del empleo: en primer lugar, porque los cambios demográficos suponen una caída en la tasa de

participación en el mercado laboral; y en segundo, porque los avances tecnológicos apuntan a la desaparición de gran número y variedad de los empleos actuales, sustituidos por robots o simplemente innecesarios, a la vista del enorme aumento en las capacidades que la tecnología nos ofrece a todos para atender de manera más autónoma a nuestras necesidades. De hecho, esta recuperación, tanto en Europa (con la posible excepción de España) como en Estados Unidos está creando menos empleos que otras anteriores.

**LA “NUEVA ECONOMÍA” PODRÍA CREAR
“NUEVOS EMPLEOS” Y LA MAYOR PRODUCTIVIDAD GLOBAL
CONDUCIRÍA A UN AUMENTO DE LAS HORAS DE OCIO**

Sin embargo, como ocurrió en circunstancias anteriores, la “nueva economía” podría acabar por crear un número mucho mayor de “nuevos empleos” y, en paralelo, la mayor productividad global conduciría a un aumento de las horas disponibles de ocio. Resulta imposible, sin embargo, saber cómo y a lo largo de cuánto tiempo se producirá este ajuste, porque en gran parte depende de las políticas que se instrumenten para facilitarlos. Si no se aplican las medidas adecuadas, la fase de transición puede ser muy penosa para muchas personas, para muchas industrias y para muchas áreas geográficas.

Pero tampoco este tipo de preocupaciones y de cambios radicales en la economía y en el mercado laboral son nuevos, y frente a las corrientes contrarias, el viento de cola de la ciencia y la tecnología es potencialmente mucho más poderoso a largo plazo.

Y digo “potencialmente” porque es importante crear las condiciones para aprovechar los efectos positivos del avance tecnológico, resolviendo los problemas presentes de la economía global y facilitando o impulsando la transición al nuevo entorno.

Como dice Barry Eichengreen (2014) uno de los autores de este libro, si finalmente la economía global –o la de los países desarrollados o, en concreto, la de Europa– experimentara un estancamiento secular, este sería autoinfligido (*self-inflicted*) por no haber sido capaces de reparar los daños de la Gran Recesión y aplicar las políticas adecuadas para impulsar la demanda y corregir las deficiencias estructurales que lastran la mejora de la productividad y el crecimiento económico.

El peso decreciente de Europa en el mundo

La preocupación por el estancamiento secular, o más en general, por la posibilidad de un periodo largo de bajo crecimiento, con deflación y con

tipos de interés muy bajos, surgió de la evolución económica reciente de los países más desarrollados: Estados Unidos, Europa y Japón.

En cambio, el comportamiento de las áreas emergentes ha sido muy distinto. En muchas de estas economías, el impacto de la crisis fue mucho más leve, y la recuperación más rápida y vigorosa.

El diferencial de crecimiento entre los países emergentes y los desarrollados había sido, en media, de tres puntos porcentuales en las dos décadas anteriores a la crisis, y subió hasta casi cinco puntos en 2010.

Como resultado, ha seguido aumentando el peso económico global de las áreas emergentes. En el año 2004, estos países contribuían un 46% del PIB mundial (en términos de p.p.p.) frente al 54% de los países desarrollados. Llegaron al 50% en 2007-2008. Hoy representan casi el 60% y dentro de diez años supondrán tres cuartas partes del crecimiento global. Por otro lado, más del 75% del crecimiento mundial se concentra en la zona Asia-Pacífico (incluyendo en ella las áreas costeras de América).

EL CENTRO DE GRAVEDAD DE LA ECONOMÍA MUNDIAL HA CONTINUADO EL DESPLAZAMIENTO HACIA EL ESTE A UNA VELOCIDAD NUNCA ANTES VISTA

De esta manera, ha continuado el desplazamiento hacia el este del centro de gravedad de la economía mundial, antes localizado en los márgenes del océano Atlántico, a una velocidad nunca antes vista.

En paralelo, los grandes países emergentes, China, India, Rusia, Brasil, Turquía, México o Indonesia, han ganado poder e influencia en el ámbito global (todos estos aspectos se ilustran en la página que precede a la sección 3 de este libro).

Sin embargo, los problemas recientes de la economía china, así como sus efectos sobre los países exportadores de petróleo y de materias primas –ya perjudicados por la caída de la demanda de los países desarrollados–, ha reducido el diferencial de crecimiento entre las áreas emergentes y las desarrolladas a menos de dos puntos en este año 2015.

En este contexto, aumenta la preocupación por el impacto que un escenario de muy bajo crecimiento en los países desarrollados puede tener en el crecimiento futuro del resto del mundo.

Aunque una situación permanente de debilidad de la demanda de los países desarrollados afectaría sin duda al crecimiento en los emergentes, es previsible que el potencial demográfico y las ventajas de costes mantengan en las próximas décadas el proceso de convergencia de renta. A medio plazo, sin embargo, sí existe un riesgo para los países emergentes –o para muchos de ellos– asociado al carácter disruptivo de las nuevas tecnologías y la posible persistencia de una “brecha digital” entre las economías más

y menos avanzadas. La automatización puede anular las ventajas derivadas de bajos niveles salariales, y la disponibilidad de personal altamente cualificado es más importante para la localización de actividades de alto valor añadido que cualquier consideración de coste.

Por tanto, los países emergentes, aunque menos vulnerables al riesgo de un escenario de “estancamiento secular”, tienen buenos motivos para precaverse ante este contexto y, desde luego, para no quedarse fuera del desarrollo del cambio tecnológico.

El debate de las políticas económicas

Las políticas para conseguir estos objetivos no son sustancialmente distintas de las necesarias en los países desarrollados, con las adaptaciones necesarias para abordar las carencias más graves de los países emergentes, fundamentalmente en términos de gobernanza y solidez institucional, niveles educativos y sistemas fiscales que permitan financiar una mejora de las infraestructuras, reduzcan la informalidad, combatan la pobreza y mejoren la cohesión social.

Pero ¿cuáles son las políticas que deberían aplicarse a nivel global? Esto depende de cuál sea el riesgo de un estancamiento secular.

Para conjurar su escenario, en el que tipos de interés muy bajos e incluso una expansión monetaria cuantitativa de gran magnitud fueran ineficaces para estimular el crecimiento, se han sugerido políticas muy radicales.

Así se ha propuesto reformular la política monetaria, elevando el objetivo de inflación hasta, por ejemplo, el 4%; y la política fiscal, para generar un estímulo mucho más fuerte y sostenido, con el consiguiente aumento de la deuda. Ahora bien, estas opciones podrían generar dificultades futuras muy graves, si no estamos ante un problema tan agudo y persistente como el que algunos temen.

También es lícito dudar de su factibilidad. Por ejemplo, si hoy la inflación se sitúa claramente por debajo de un objetivo del 2%, ¿resulta plausible que el anuncio de un objetivo superior desencadenara un aumento de las expectativas de inflación? En lo que respecta a la política fiscal, existen límites que marca la sostenibilidad de la deuda. Y, lamentablemente, en la mayor parte de los países desarrollados ya se ha acumulado un gran *stock* de deuda que nos acerca –en algunos casos, demasiado– a ese límite.

En cambio, sí que parece posible –y necesario– prolongar las actuales políticas monetarias expansivas e incluso intensificarlas temporalmente en algunas áreas –como Europa–, así como modular la corrección de los desequilibrios fiscales mientras no se aprecien señales sostenidas de mejora coyuntural. Estas políticas expansivas pueden venir acompañadas de otras

medidas que ayuden a la sostenibilidad de la deuda y al crecimiento potencial, como un aumento de la edad de jubilación y estímulos a la integración en el mercado laboral de los colectivos con menores tasas de actividad.

Por otra parte, existe un conjunto de medidas adecuadas para combatir los problemas actuales de la economía global, y a la vez tienen efectos muy positivos en cualquier coyuntura futura.

Me refiero a las llamadas “reformas estructurales” para mejorar las infraestructuras, incrementar la flexibilidad de los mercados, incluyendo la movilidad laboral, simplificar la creación de empresas, reformar la legislación antimonopolio, estimular la investigación y el desarrollo y, lo que al final resulta clave, mejorar la educación.

En paralelo, es ineludible promover, a nivel global, un marco adecuado para la movilidad de las personas. La inmigración puede ser un mecanismo muy positivo para ayudar –simultáneamente– a resolver los problemas de largo plazo de los países desarrollados y los de muchas áreas menos favorecidas.

Habría, además, que articular un esquema libre, equilibrado y justo para los flujos globales de comercio y de inversión. Dentro de este esquema, es crítico introducir unas reglas comunes mínimas para el desarrollo de la economía digital.

Y por último, es posible –y necesario– mejorar la eficacia de las políticas monetarias. Para cualquier nivel de los tipos de interés oficiales, el tipo relevante para el demandante de financiación es el que puede obtener de los bancos o, en el caso de las grandes empresas, en los mercados. Cuando ya no existe margen para reducir el tipo oficial, se pueden mejorar las condiciones financieras de la economía aumentando la eficiencia de los intermediarios y los mercados financieros. Esta cuestión constituye el núcleo de la segunda parte de este artículo y volveré sobre ella más adelante.

Europa, ¿un caso crítico?

En el marco de la discusión sobre la profundidad y la persistencia de los problemas que aquejan a la economía global después de la crisis financiera de 2007-2008 y la Gran Recesión que siguió, Europa aparece como un caso especialmente grave; el crecimiento la compara muy desfavorablemente con Estados Unidos, donde surgió originalmente la preocupación por el estancamiento secular.

El economista británico Nicholas Crafts (2014) señala que esa inquietud en EE. UU. podría ser un caso de hipocondría, en tanto que en Europa podría ser un temor justificado.

Bart Van Ark, en su artículo en este libro, ilustra claramente cómo el menor crecimiento europeo está asociado a una peor evolución de la pro-

ductividad y, a su vez, esto remite a unas previsiones demográficas mucho más desfavorables.

En el caso europeo, además de estos fundamentos desfavorables, hay que señalar las limitaciones y dificultades que su peculiar estructura y débil esquema de gobernanza suponen para diseñar y ejecutar políticas concertadas, con la agilidad y la decisión necesarias.

No existe hoy en Europa una visión unánime sobre los márgenes para aplicar una política monetaria más expansiva o para estimular la economía por la vía fiscal (bien es cierto que esos márgenes son diferentes en cada país y, en algunos casos, peligrosamente reducidos, habida cuenta del fuerte endeudamiento acumulado).

EL EMPEORAMIENTO DE LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO DE EUROPA HA VENIDO ACOMPAÑADO DE UNA CRISIS POLÍTICA Y SOCIAL

Estas limitaciones para afrontar los problemas reflejan una división más profunda, política y social, entre los diferentes países y también dentro de cada país, en torno a si la UE y/o la eurozona son mecanismos válidos para impulsar el crecimiento y el bienestar, o más bien son parte de los problemas a los que se enfrentan los europeos.

La confianza en la eurozona está disminuyendo; y, por primera vez, se plantea formalmente un referéndum para que un país, el Reino Unido, decida si quiere abandonar la Unión Europea.

Es decir, el empeoramiento de las perspectivas de crecimiento de Europa ha venido acompañado de una crisis política y social.

Sin embargo, a pesar de las deficiencias del destino institucional de la Unión, de las discrepancias políticas y de las tensiones sociales, la reacción de la Unión Europea y de la eurozona ante los problemas que afrontan muestra que el proyecto conserva una gran fortaleza.

Aunque con retraso y de manera incompleta, se han dado pasos muy positivos en tres frentes cruciales. En primer lugar, se han articulado los mecanismos para apoyar a los países en más serias dificultades, lo que en definitiva ha conseguido evitar el desastre en varios países periféricos, algo que podría haber resultado fatal para la unión monetaria.

En segundo lugar, el BCE se ha revelado, finalmente, como una herramienta muy poderosa para apoyar el crecimiento y la cohesión del área. Por último, se ha establecido una hoja de ruta para la reforma institucional de la eurozona, claramente definida en el denominado “informe de los cinco presidentes” de junio de 2015. Este plan pretende alcanzar una verdadera unión monetaria en un plazo de diez años, completando la Unión Bancaria y avanzando hacia una unión fiscal y política.



La reforma sobre la edad de jubilación despierta resistencias en la UE. En la imagen, un trabajador mayor de 65 años.

De este conjunto de reformas institucionales, uno de los capítulos más adelantados es la Unión Bancaria. Ya existe un supervisor único y un fondo de resolución. Quedan todavía por cerrar dos piezas básicas: la creación de un mecanismo común de financiación de última instancia para ese fondo de resolución y la constitución de un esquema común de garantía de depósitos. Sin embargo, los avances han sido sustanciales y se ha reducido de manera drástica la extrema fragmentación financiera que la crisis introdujo en la eurozona.

El camino que queda por recorrer se prevé largo y difícil. Sin embargo, parece claro que los riesgos que afronta Europa, de estancamiento económico, de inestabilidad política y social y de irrelevancia geopolítica en el nuevo orden global que se está configurando, se combaten mejor desde una Europa más integrada que desde la fragmentación.

Porque solo a partir de estrategias y programas comunes se pueden afrontar algunos problemas clave.

El primero de ellos, y seguramente el más complejo, es el demográfico: en Europa es especialmente serio y tiene una gran inercia.

Según las Naciones Unidas, en el año 2000 había en Europa una persona de más de 65 años por cada cuatro en edad de trabajar (entre 20 y 64 años). Hoy esa proporción es casi de una por cada tres y hacia 2050 será de una por cada dos. Incluso asumiendo que en los próximos años se produzca un aumento de la natalidad y aumenten los flujos de inmigración, la relación entre personas retiradas y personas activas seguirá siendo alta –en términos absolutos y relativos a otras áreas del mundo– y con tendencia a aumentar.

Sin embargo, dosis crecientes de unión política y económica pueden paliar esta tendencia, pues contribuirían a una mejor asignación de los trabajadores existentes dentro del conjunto del área del euro allá donde puedan ser más productivos y a reducir la tasa general de desempleo. Además, la experiencia demuestra que los acuerdos europeos hacen más fácil abordar reformas que puedan despertar resistencias, como la elevación de la edad de jubilación. Y, desde luego, un plan europeo concertado es la mejor manera de maximizar los beneficios y limitar las tensiones de los flujos de inmigración que van a resultar crecientemente necesarios.

Por una parte, las políticas de reformas que impulsen la productividad continuarán en los ámbitos de decisión nacionales, previsiblemente durante mucho tiempo, hasta que se alcance (si alguna vez ocurre) un grado de integración política muy alto. Sin embargo, el estrechamiento gradual de la unión fiscal exigirá a los gobiernos nacionales un uso más intensivo de estos instrumentos para ajustar el comportamiento de sus economías, ante la pérdida de márgenes de autonomía en el resto de las políticas.

El campo de las reformas para la mejora de la productividad en Europa es muy amplio. Investigaciones recientes (CompNet Task Force, 2014) muestran por un lado cómo en la eurozona la distribución de las empresas según su rendimiento muestra diferencias muy grandes entre las más y las menos productivas, y por otro que es muy asimétrica, con muchas empresas poco productivas y unas pocas muy productivas.

Por este motivo, las reformas dirigidas a flexibilizar los mercados laborales (que en Europa son claramente más rígidos que en Estados Unidos o en la mayoría de los restantes países de la OCDE) y a agilizar las condiciones de creación y el cierre de empresas, muy diferentes según los países, pueden tener un gran impacto sobre la productividad. Además, esto favorecería la movilidad de los recursos (laborales y de capital) entre países, lo que sería otra fuente de ganancias de eficiencia.

Un estudio de la OCDE (Bouis y Duval, 2011) cuantificó el impacto de un paquete amplio de reformas estructurales: aumentaría el PIB de los países europeos en torno al 11% en diez años (en comparación con una mejora de menos de 5% en Estados Unidos).

En suma, la capacidad de crecimiento de Europa está lastrada por problemas muy complejos. Sin embargo, Europa también tiene un gran potencial de mejora y capacidad para actuar de manera efectiva. Las reformas estructurales pueden elevar de manera muy notable la productividad y el crecimiento potencial del área, y los avances en la integración europea creciente pueden representar un factor muy potente de impulso de las reformas.

En particular, la mayor integración del sistema financiero debería mejorar la asignación de los recursos en el área. En este sentido, la Unión Bancaria –complementada por los avances hacia la Unión del Mercado

de Capitales– representa una reforma estructural que puede impulsar la construcción de un mercado financiero europeo, más abierto, competitivo y eficiente. Todo avance en esta dirección es hoy particularmente importante para disminuir el coste del capital y para mejorar la transmisión de la política monetaria en un contexto de tipos de interés oficiales cero.

La revolución inminente de la industria bancaria

Sin duda, el sistema bancario europeo afronta ese proceso de integración con un panorama particularmente difícil: por una parte, en un entorno de muy bajos tipos de interés y de curvas de rendimiento muy planas; por otra, una demanda de crédito muy modesta, resultado, principalmente, de una situación de bajo crecimiento económico y de la continuación del proceso de desapalancamiento de las empresas y las familias.

Además, los bancos se enfrentan a un entorno regulatorio mucho más exigente. La nueva regulación, surgida tras la crisis de 2007-2008, tiene sin duda efectos positivos sobre la estabilidad del sistema y afecta negativamente a la capacidad de crecimiento y rentabilidad del sistema bancario. Estos factores no son coyunturales; han cambiado los fundamentos económicos del negocio bancario de forma que en el futuro previsible la actividad bancaria crecerá menos y no será tan rentable como en el pasado.

Estos problemas no son exclusivos de la banca europea. El crecimiento económico y los tipos son bajos, al menos en todas las áreas desarrolladas, y la regulación se ha vuelto más estricta a nivel global. Pero en Europa, las perspectivas demográficas y de crecimiento son más preocupantes.

No se trata solo de un problema sectorial. Como se ha señalado repetidamente, la situación actual dificulta la transmisión de la política monetaria y eleva el coste de capital, restando eficacia a los esfuerzos del BCE por impulsar el crecimiento. Por tanto, resulta necesario mejorar de manera drástica la eficiencia del sistema bancario europeo.

Un mecanismo habitual en todas las industrias para mejorar la eficiencia y la rentabilidad es la consolidación. Europa –como otras áreas desarrolladas– vive un proceso gradual de consolidación del sector bancario, que se aceleró en cierta medida con la crisis financiera. Pero este proceso sigue siendo muy lento en comparación con las presiones crecientes sobre el negocio bancario. En los países que hoy forman la Unión Europea había en 2001 –es decir, al inicio del siglo– unos 9.500 bancos; hoy, después de quince años de mercado único, de avances en la integración y de una grave crisis financiera, quedan más de 7.100, lo que significa que el número se ha reducido en un 25%. En los países que integran la eurozona –los cuales experimentaron el impacto adicional de la moneda única–, había en 2001

unos 7.700 bancos y hoy hay 5.500; con lo cual, la reducción del número de estos no llega al 30%. Las cifras de disminución del número de bancos en EE. UU. son del mismo orden o incluso algo superiores.

Además, hay que destacar que la mayor parte de los bancos desaparecidos son entidades de muy pequeño tamaño, de forma que la disminución de la capacidad instalada ha sido todavía menor, y que las adquisiciones o fusiones transfronterizas han sido muy escasas.

**EN LOS QUINCE AÑOS TRANSCURRIDOS,
NI EL MERCADO ÚNICO, NI EL EURO, NI LA CRISIS
FINANCIERA HAN CONSEGUIDO CAMBIAR DE MANERA
RADICAL EL MAPA BANCARIO EUROPEO**

En definitiva, en los quince años transcurridos, ni el mercado único, ni el euro, ni la crisis financiera han conseguido cambiar de manera radical el mapa bancario europeo, aunque en algunos países –como España, donde la crisis bancaria fue particularmente intensa– han registrado un mayor grado de consolidación. El avance hacia la Unión Bancaria Europea y la mayor presión sobre los márgenes y el crecimiento podrían acelerar este proceso. Pero es muy difícil que la consolidación sea el mecanismo fundamental para conseguir las drásticas mejoras de eficiencia que hoy se requieren. En el pasado, cuestiones políticas y regulatorias han frenado la consolidación; hoy, a estas consideraciones habría que sumar el que para la mayor parte de los bancos, las operaciones de crecimiento no orgánicas aparecen como menos prioritarias que la necesidad de atender a los requerimientos regulatorios y de revisar los modelos de negocio.

Por supuesto, otro mecanismo para aumentar los ingresos y los márgenes es expandirse hacia otras áreas con mejores perspectivas de crecimiento y tipos de interés más altos. No obstante, esta opción no está al alcance de todas las entidades y también se ve afectada por la existencia de las otras prioridades ya citadas.

En cambio, hay otro factor, mucho más poderoso, que exige y, a la vez, hace posible una mejora rápida y drástica de la eficiencia del sistema financiero: el avance tecnológico.

El cambio en la tecnología ha forzado ya la reinención de un gran número de industrias: la comunicación, los medios, la música, los viajes, distintos sectores de distribución y otras muchas con ganancias enormes de productividad y eficiencia, derivadas de la economía de red, de las necesidades mucho menores de inversiones físicas y de la mayor facilidad de conseguir alcance global, entre otros factores.

La industria financiera reúne unas características que la hacen muy adecuada para una reconversión radical sobre la base de las tecnologías de la

información, porque sus materias primas básicas son la información y el dinero. Y el dinero se convierte en apuntes contables, es decir, en información.

Por eso, desde hace años he estado convencido de que la banca –y la industria financiera en general– afrontaba un cambio radical y acelerado.

Y, ciertamente, en las últimas dos décadas han tenido lugar cambios significativos, pero no las revoluciones que hemos visto en otros sectores. Esto puede atribuirse a distintos factores: por una parte, a la confianza histórica de los clientes en los bancos; también, a las altas tasas de crecimiento y de rentabilidad de la industria hasta la crisis financiera, que actuaban como un freno contra la experimentación y el cambio; por otra parte, probablemente el desarrollo de las infraestructuras necesarias para extraer todo su potencial de las nuevas tecnologías ha sido hasta hace poco insuficiente; y, por supuesto, a la regulación, que reducía los niveles de libertad de las entidades para la innovación disruptiva y las protegía de la posible competencia de nuevos entrantes.

Pero todo esto está cambiando. Y ahora sí, la banca está en un proceso de transformación cada vez más rápido, pues los fundamentos económicos del negocio han empeorado y hacen más urgente y necesario que esta se produzca. Además, los clientes están cambiando: la reputación y la confianza en los bancos sufrieron un gran daño con la crisis y, sobre todo, hay una nueva generación de consumidores, crecidos en el mundo digital, que demandan otros servicios y otras maneras de acceder a ellos, y que están dispuestos a aceptar servicios bancarios de otras compañías. Encuestas recientes muestran que entre un cuarto y la mitad de los consumidores de Estados Unidos comprarían servicios bancarios –si los ofrecieran– a empresas como PayPal, Apple, Google o Amazon, o a las grandes compañías de telecomunicaciones.

**HAY UNA NUEVA GENERACIÓN DE CONSUMIDORES,
CRECIDOS EN EL MUNDO DIGITAL, QUE DEMANDAN OTROS
SERVICIOS Y OTRAS MANERAS DE ACCEDER A ELLOS**

Por otra parte, la mejora de las infraestructuras está acelerando la difusión de los avances tecnológicos. Estamos ya en una fase en la que esos avances tienen un impacto inmediato y visible en las actividades diarias de las personas (y, por tanto, en la actividad bancaria). Y esto, a su vez, acelera el desarrollo tecnológico, dando lugar a las llamadas tecnologías exponenciales: la telefonía móvil inteligente, las tecnologías *blockchain*, el lenguaje natural, la inteligencia artificial, la computación en la nube, la biometría, internet de las cosas, los *big data*... Todo esto va a cambiar radicalmente la industria bancaria, y no se trata de sucesos en algún futuro impreciso o remoto. De hecho, ya está ocurriendo. Centenares de *start-ups*

están ya atacando distintos segmentos de la cadena de valor de la banca. Se trata de empresas sin los *legacies* de costes que lastran a los bancos; que extraen la máxima ventaja de la tecnología y de su propia flexibilidad y sus bajos costes para ofrecer una mejor experiencia al cliente a precios muy reducidos: los pagos, los préstamos, la compraventa de valores, la gestión de activos son, probablemente, algunas de las áreas más atacadas. Pero también en los seguros, los depósitos, la gestión de riesgos, la ciberseguridad o los mercados de capitales aparecen iniciativas con un gran potencial disruptivo del *statu quo*.

Y de la misma manera que ocurrió en otros sectores, estas nuevas iniciativas financiero-tecnológicas (*fintechs*) están creciendo rápidamente. En 2014 atrajeron inversiones por más de 12.000 millones de dólares, tres veces más que en el año anterior. Y en la primera mitad de 2015, las inversiones en *fintechs* se estiman en más de 13.000 millones de dólares, por encima de las realizadas en todo el año anterior. Muchas de estas empresas ya no son tan pequeñas. Estimaciones recientes señalan que hay más de treinta que han alcanzado el estatus de “unicornios”, como se denomina a las que sobrepasan los 1.000 millones de dólares de valoración, y este número se va a doblar o triplicar cada año.

Al igual que no hay apenas segmento de la actividad bancaria libre de estos nuevos competidores, tampoco hay muchos mercados nacionales “protegidos” de ellos, en primer lugar porque su actividad es global – si no en este momento, sí potencialmente– y en segundo lugar, porque no solo hay desarrollos importantes en Estados Unidos –donde, de hecho, operan en torno al 60% de estas compañías–. En Europa se sitúan un 20% de ellas y hay una actividad muy notable en el mundo emergente. En China, India, América Latina e incluso África hay iniciativas muy interesantes, en buena parte dirigidas a proporcionar servicios bancarios a coste muy reducido para la altísima proporción de la población mundial con bajos niveles de renta, para los que la banca convencional resulta inasequible.

El impacto a medio plazo de estas compañías sobre los ingresos y los beneficios de los bancos puede ser muy fuerte. Un informe reciente de McKinsey (2015) estima que podrían perder el 40% de los beneficios de su negocio de financiación de consumo, el 30% en pagos y el 25% en préstamos a pequeñas y medianas empresas.

Sin embargo, la mayor parte de estos nuevos concurrentes en el negocio bancario/financiero necesitan apoyarse en los bancos convencionales para “entregar” sus servicios. En la mayor parte de los casos, no tienen la organización y/o la capacidad financiera necesarios para ofrecer un servicio completo (*end-to-end*). Tal y como ha expresado hace poco Marc Andreessen, cocreador de Mosaic y de Netscape, dedicado ahora al capital riesgo en el ámbito de la tecnología, las empresas *fintech* “están reinventando la

experiencia del usuario, pero no ‘todo el asunto’ (*they are reinventing the user experience but not ‘the whole thing’*)”.

Incluso las grandes compañías digitales (Amazon, Google o Apple) que ya combinan su oferta actual de recursos y servicios con determinados productos financieros, se han mostrado hasta ahora reacias a realizar una oferta bancaria amplia y completa, principalmente por su reticencia a someterse a la estricta regulación bancaria.

Pero todo esto cambiará. Y los bancos que quieran prosperar en este nuevo entorno tecnológico tienen que reaccionar rápido porque la ventaja de oportunidad que hoy existe se cerrará en algún momento.

Sin duda, para algunos ya es demasiado tarde. La presión del avance tecnológico va a ser el verdadero motor de la drástica consolidación del sector que tiene que desencadenarse y que será, sobre todo, el propulsor de una mejora radical de la productividad y la eficiencia en la banca, de la misma magnitud que se ha producido en otros sectores ya “digitalizados”. Y todo ello, en beneficio de la inversión y el crecimiento económico y, en definitiva, de los consumidores.

Estamos ya avanzando hacia una nueva industria bancaria. Y en ese proceso participan agentes muy distintos.

Por una parte, tenemos los bancos “convencionales”, que cuentan con una inmensa mayoría de los clientes de los que tienen una gran información, con infraestructuras de producción y de distribución, con las licencias exigidas por la regulación y con recursos financieros. No obstante, también están atados a estructuras muy rígidas y costosas, procesos poco ágiles, culturas obsoletas, y muy alejados del ámbito donde se están generando las últimas tecnologías y las innovaciones más disruptivas.

Por otra parte tenemos compañías de creación muy reciente, muy ágiles y flexibles, creativas e innovadoras y con mayor conocimiento del mundo tecnológico. Sin embargo, carecen de clientes y de las infraestructuras para captarlos, no tienen marca, ni grandes recursos financieros, ni la experiencia del negocio bancario para expandir su nicho inicial de actividad.

Por último tenemos los grandes nombres de la red, con clientes, con marca y con recursos para cubrir cualquier carencia de infraestructura o de movimiento que pudieran tener, pero para los cuales el negocio financiero no representa una alta prioridad (seguramente por su reticencia a participar en un sector altamente regulado).

Todos estos son los componentes fundamentales del nuevo ecosistema bancario digital que se está empezando a configurar. Y la pregunta clave es: ¿quién estará en el centro de este ecosistema? O lo que es lo mismo, ¿quién será el “propietario” de los clientes?

Habrán pocos bancos que puedan ocupar esta posición, porque el cambio que exige es un proceso largo, complicado y costoso, que implica no solo



Un grupo de empleados de PayPal frente a la sede de Nasdaq en Nueva York.

una transformación tecnológica radical, sino también un profundo cambio organizativo y cultural. Por eso, muchos bancos desaparecerán; otros, se convertirán en marcas blancas, proveedores de servicios de infraestructura para otras compañías financieras; y, finalmente, unos cuantos evolucionarán a tiempo para convertirse en compañías de información y *software*, con una oferta de productos y servicios mucho más amplia –incluyendo servicios no financieros–, capaces de ofrecer a cada cliente individual una propuesta de valor radicalmente distinta y superior, sobre la base de generar la mejor experiencia posible.

Aquellos bancos que tengan más éxito en esta transformación se convertirán en los “reguladores”, propietarios y gestores de una plataforma muy amplia y variada, en la que el “banco” interaccionará (colaborará) con un gran número de proveedores especializados y con los clientes, convirtiendo los datos en el conocimiento que le permita diseñar y entregar las mejores soluciones.

La experiencia transformadora de BBVA

Esto es lo que en BBVA entendemos por la “transformación digital”. Y esto es lo que estamos haciendo.

Por supuesto, no descuidamos el día a día; somos uno de los grandes bancos más eficientes y rentables del mundo; hemos ganado cuota de mercado

en España en el proceso de consolidación tras la crisis financiera; y hemos construido una sólida presencia en geografías con mejores perspectivas que Europa de crecimiento a largo plazo: Estados Unidos, México y otros países de América Latina, Turquía, Asia oriental, son hoy mercados fundamentales para nuestro grupo.

Pero la clave de nuestra estrategia, de nuestra visión, de nuestro futuro, es la transformación digital. En mi artículo en el libro de esta colección del año pasado (González, 2014) he descrito las bases de esta transformación y el proceso que ha seguido, de modo que aquí me limitaré a un resumen muy somero y a dar cuenta de los avances más recientes.

Para describir esa transformación, en BBVA utilizamos la analogía de la construcción de una casa: en esa “casa” digital, los cimientos son la tecnología; los suelos y las paredes son los procesos, los productos, la estructura organizativa y la cultura corporativa; por último, el tejado representa los canales, los puntos de contacto con los clientes.

Con respecto a los cimientos, después de ocho años de trabajo, en BBVA tenemos una plataforma tecnológica de última generación, modular, escalable y ya plenamente operativa, que nos permite afrontar el aumento exponencial de las transacciones que tendremos que atender a medida que progrese la revolución digital en la banca, y nos sitúa en una posición de ventaja con respecto a la inmensa mayoría de los bancos. Gran parte de ellos todavía operan con lo que el profesor Weill, del MIT, ha llamado plataformas espagueti, herramientas tecnológicas diseñadas en los años setenta, a las que se ha hecho necesario practicar multitud de reparaciones, modificaciones y añadidos posteriores. Estas plataformas serán incapaces de atender el volumen y la complejidad creciente de las necesidades futuras del proceso de datos.

Nuestra plataforma nos permite hoy trabajar en tiempo real; gestionar un ecosistema abierto con terceros (otros proveedores); desplegar una arquitectura mucho más avanzada de ciberseguridad y protección de datos; extraer un mayor conocimiento de nuestros datos; y convertir este conocimiento en productos y servicios, con una reducción drástica del *time to market*.

Pero la plataforma tecnológica no lo es todo. Es una herramienta en manos de las personas para que estas diseñen y construyan una mejor experiencia para los clientes.

Una vez que los cimientos están en su lugar, se necesitan las paredes y los pisos. Esto supone una transformación de las operaciones y los procesos y, para impulsarla, se hace necesaria una nueva estructura organizativa.

Por eso, en 2014 creamos una división de Banca Digital, con amplios poderes y recursos para acelerar la transformación, que dio resultados muy positivos y nos impulsó a dar un paso más: un año después, en mayo de

2015, reorganizamos absolutamente la estructura directiva de BBVA, y el jefe de nuestra división de Banca Digital pasó a ser el consejero delegado.

A partir de ese momento, BBVA “Digital” lidera el proceso de transformación de todo el grupo, al frente de una estructura que tiene dos objetivos básicos: impulsar los resultados en todos los negocios del grupo en el corto y medio plazo y dotarlo de las competencias necesarias (recursos humanos y tecnológicos) para competir con éxito en la nueva industria bancaria digital.

Por supuesto, en estos años nos hemos ocupado también de mejorar nuestro tejado, los canales para distribuir nuestros productos y servicios. Nuestros canales digitales atienden hoy a 14 millones de clientes (más del 20% de nuestra base total), con 7,5 millones de clientes vía móvil. Están creciendo rápidamente y se están mostrando muy eficaces para incrementar las ventas de productos como préstamos de consumo, fondos de pensiones, etcétera.

**EN LA “CASA” DIGITAL, LOS CIMIENTOS SON LA
TECNOLOGÍA; LOS SUELOS Y LAS PAREDES, LOS PROCESOS,
LOS PRODUCTOS, LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y LA
CULTURA CORPORATIVA; EL TEJADO, LOS CANALES**

En paralelo, estamos desarrollando diferentes esquemas de colaboración con desarrolladores y *start-ups* financiero/tecnológicas: hemos abierto nuestra plataforma a algunas de ellas (como Dwolla), estamos colaborando con otras en diferentes desarrollos, hemos comprado *start-ups* que puedan aportarnos conocimiento y capacidades especiales, y hemos creado un fondo de capital riesgo que invierte en distintas empresas innovadoras en nuestra industria.

Todo esto nos ayuda en nuestra transformación, pero el factor fundamental es implicar a todos nuestros empleados en el proceso. Para eso, hemos reorganizado completamente nuestro departamento de Recursos Humanos (ahora división de Talento y Cultura), responsable de desarrollar una cultura más flexible, ágil y emprendedora.

En BBVA estamos permanentemente evolucionando, mejorando nuestra casa digital. Hemos avanzado mucho, creemos que estamos en situación de ser líderes en la transformación de nuestra industria y convertirnos en uno de los primeros –y esperamos que el mejor– banco del conocimiento, plenamente integrado en el ecosistema digital.

Pero sabemos que hay mucho camino por delante; nuestra transformación dista mucho de estar completa y, en cualquier caso, el cambio tecnológico continúa acelerándose; la sociedad continúa transformándose.

Así, la transformación digital es una carrera sin línea de meta y sin rutas preestablecidas; ni siquiera existen todavía reglas para la industria bancaria digital.

El futuro de la industria financiera: regulación y transformación digital

La cuestión de la regulación es crucial y marcará, en uno u otro sentido, el desarrollo de la industria bancaria digital.

Estamos ante tecnologías con un gran poder disruptivo, que ofrecen enormes posibilidades para mejorar la calidad, la conveniencia y el precio de los servicios financieros. Esto supondría grandes beneficios para los consumidores europeos y para todos los del mundo; especialmente, para los miles de millones de personas de rentas más bajas que hoy no tienen acceso a los servicios financieros. Al tiempo, la mayor eficiencia del sistema permitirá una reducción de coste del capital, impulsando la inversión y el crecimiento. Sin embargo, materializar esos beneficios potenciales requiere una regulación apropiada y, hoy en día, la industria bancaria digital está básicamente desregulada.

Esto deja una vasta tierra de nadie en temas tan importantes como la estabilidad macroeconómica y financiera, la privacidad de los datos, la expansión de la banca en la sombra, la protección del consumidor, la ciberseguridad y todas las materias de lavado de dinero y financiación de actividades ilegales y delictivas.

Por otra parte, en la industria financiera hoy están operando dos tipos distintos de agentes: unos, los jugadores tradicionales, los bancos, están sujetos a una regulación muy precisa y estricta. Otros, los nuevos jugadores digitales, funcionan bajo reglas mucho más laxas o, simplemente, sin ellas. Esto genera un marco de competencia absolutamente desequilibrado y, por tanto, muy favorable al desarrollo del segmento de la industria fuera del radar de los reguladores y los supervisores.

Estos, hasta ahora, han ido por detrás de los acontecimientos. La crisis financiera y todas sus consecuencias y ramificaciones, han sido –de forma absolutamente comprensible– su preocupación prioritaria y casi exclusiva.

Pero esto tiene que cambiar. De hecho, ya está empezando a hacerlo. Es importante desarrollar un sistema de regulación y supervisión de las actividades financieras digitales. Un sistema que tiene que mantener equilibrios muy difíciles y delicados.

Por un lado, el equilibrio entre estabilidad y eficiencia, combinando un grado apropiado de control que no ahogue la innovación, y armonizando también la necesidad de proteger a los consumidores frente a posibles perjuicios, con la de preservar los beneficios para ellos mismos de unos mejores costes y una mayor conveniencia.

Un segundo equilibrio que debe preservarse es el de las condiciones de competencia entre los bancos y los nuevos entrantes digitales, cuya regulación debería permitir a los bancos utilizar la tecnología para proporcionar a sus clientes servicios mejores, más baratos y convenientes; y, al mismo

tiempo, los nuevos entrantes deberían estar sujetos a cierta regulación, acorde con el tipo de actividades que desarrollen.

Todo esto debería hacerse a nivel global porque la banca digital es –y solo puede ser– global. Ciertamente, esta es una tarea difícil, pero necesaria para garantizar la estabilidad financiera y macroeconómica futura y aprovechar las enormes posibilidades de la tecnología para impulsar la productividad, el crecimiento y el bienestar de las personas.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[El modelo europeo de crecimiento en crisis](#)

[La transformación de una empresa analógica en una empresa digital: el caso de BBVA](#)

[Una banca del conocimiento para una sociedad hiperconectada](#)



PETER A. HALL ostenta la cátedra Krupp Foundation de Estudios Europeos en el Centro Minda de Gunzburg de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard y la cátedra Centennial en la London School of Economics. Es autor de *Governing the Economy* y de más de un centenar de artículos sobre política europea y economía política comparada. Entre los múltiples trabajos que ha editado se incluyen *Variedades del capitalismo* (con David Soskice) y *Social Resilience in the Neoliberal Era* (con Michèle Lamont).

Durante décadas, la UE ha sido un vehículo de paz y prosperidad en Europa, pero ahora se encuentra en apuros. La respuesta a la crisis ha tenido efectos económicos y políticos negativos. La decisión de subvencionar la deuda a cambio de austeridad ha obstaculizado el crecimiento en el sur de Europa. Si bien las élites europeas abogan por una mayor integración, la respuesta a la crisis ha reducido el apoyo popular a esta alternativa. Una unión fiscal más profunda amenaza con intensificar la tecnocracia. No obstante, el euro puede resistir siempre y cuando se consoliden algunas reformas institucionales y se logre reactivar el crecimiento económico en el sur de Europa.

LA CRISIS DEL EURO Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Desde una perspectiva histórica a largo plazo, la Unión Europea es una de las creaciones políticas más peculiares de finales del siglo xx, una herramienta de cooperación supranacional que no llega a ser una federación política, pero que es más fuerte que un régimen internacional. Tras medio siglo marcado por la depresión económica y por dos guerras mundiales, la comunidad económica establecida por medio del Tratado de Roma en 1957 se convirtió en el instrumento de uno de los periodos de paz y prosperidad más largos que haya disfrutado jamás el continente europeo.

Sin embargo, en la actualidad la Unión Europea se encuentra en apuros, pues parece incapaz de proporcionar la armonía y el bienestar que prometía desde sus comienzos. La prolongada crisis del euro es la más destacada manifestación de esos problemas. Como una debacle a cámara lenta, la crisis ha evidenciado las divisiones de la Unión Europea, pero los inconvenientes a los que debe hacer frente la UE van mucho más allá: el crecimiento económico anual entre los veintiocho Estados miembros que hoy forman la Unión ya estaba decayendo mucho antes de la crisis, situándose en un 2,6%, frente al 3,3% de EE. UU., entre 1997 y 2006.

LA UE PARECE INCAPAZ DE PROPORCIONAR LA ARMONÍA Y EL BIENESTAR QUE PROMETÍA DESDE SUS COMIENZOS

Además, los bajos índices de natalidad harán aún más difícil que Europa alcance elevadas tasas de crecimiento económico en los próximos años. Se prevé que la tasa de dependencia de la población de edad avanzada en la UE se duplique en 2080, situándose en tan solo dos personas en edad de trabajar por cada una de más de 65 años. La inmigración ofrece una solución al problema, pero se está encontrando con una feroz resistencia entre los gobiernos de Europa, donde los partidos de derecha radical que se oponen a la inmigración y a las políticas de la Unión Europea están en alza. La propia UE carece de una política eficaz para hacer frente a los barcos cargados de refugiados que atraviesan el Mediterráneo en cantidades nunca antes vistas.

Entretanto, la reputación de la Unión Europea como garante de la paz y la democracia en Europa se ve empañada por su incapacidad para evitar que

una renacida Rusia, bajo la batuta de Vladímir Putin, ocupe partes de Ucrania o para impedir que Hungría, uno de sus propios Estados miembros, se deslice de nuevo por la pendiente de un régimen semiautoritario. Ni que decir tiene que Europa siempre se ha enfrentado a desafíos, pero, hoy en día, para muchos la Unión Europea parece parte del problema, más que de la solución. Para comprender por qué, necesitamos volver la vista sobre la evolución del proceso de integración europea.

La evolución de la Unión Europea

Desde sus comienzos con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, la integración institucional en Europa siempre ha tenido una motivación múltiple. Por un lado, para algunos ha venido estimulada por los ideales de una “unión cada vez más estrecha” que habría de culminar en el Estado europeo soñado por sus fundadores, Jean Monnet, Robert Schuman y Alcide De Gaspari. Por otro lado, la integración únicamente ha avanzado cuando los gobiernos nacionales han visto la manera de que las instituciones europeas sirvan a los intereses de su propio país¹.

CADA AVANCE HACIA LA INTEGRACIÓN SE HA BASADO EN EN LA PERCEPCIÓN DE QUE OFRECÍA BENEFICIOS A LARGO PLAZO AUN CUANDO REQUERÍAN SACRIFICIOS A CORTO PLAZO

Las concepciones basadas en intereses nacionales están limitadas por circunstancias económicas y geopolíticas, pero son, en última instancia, una construcción social. Como tal, se ven afectadas por la tasa de descuento que los gobiernos asocian a las ganancias futuras, por la confianza de los dirigentes en el modo en que funcionará un nuevo conjunto de instituciones y por la percepción, por parte de un gobierno, del coste de oportunidad de avanzar en una dirección en lugar de en otra². En este sentido, las distintas visiones de lo que podría ser Europa influyen en las decisiones prácticas que se toman para llegar a ella. Charles de Gaulle no fue el único líder movido por *une certaine idée de l'Europe*.

Así pues, a menudo acompaña a la integración europea una cierta “ambigüedad constructiva” en torno a lo que supondrían sus siguientes pasos para cada uno de los Estados miembros. En su mayor parte, no obstante, cada avance hacia la integración se ha basado en la percepción de que

1 Moravcsik, A., *The Choice for Europe*. Cornell University Press, Ithaca, 1998.

2 Goldstein, J. y Keohane, R. (eds.), *Ideas and Foreign Policy*. Cornell University Press, Ithaca, 1993.

ofrecía a los Estados miembros unos resultados positivos, esto es, beneficios a largo plazo para todos aun cuando requiriera sacrificios por parte de algunos a corto plazo. Este aspecto es importante para comprender los dilemas a los que se enfrenta Europa en la actualidad.

Durante las décadas de 1950 y 1960, la integración europea ofrecía unas ventajas que estaban relativamente claras. La Comunidad Económica Europea proporcionaba un vehículo para la reconstrucción económica y la paz en Europa occidental. Una generación diezmada por la guerra consideraba que aquellos eran objetivos superiores. El Acta Única Europea de 1986, que debía crear un mercado único continental antes de 1992 sobre la base de una votación por mayoría cualificada, se presentó como un medio para garantizar la prosperidad tras una década de “euroesclerosis”³. Los Estados miembros sabían que la liberalización requeriría algunos sacrificios, pero estaban convencidos de que el resultado a largo plazo sería una mayor prosperidad para todos.

En gran medida, estos fines dictaron los medios empleados para alcanzarlos. Dado que su objetivo principal era una mayor eficiencia económica, la Comunidad Europea de las décadas de 1960 y 1970 se concibió y se presentó, en gran parte, como una iniciativa tecnocrática. Como es lógico, los gobiernos nacionales seguían teniendo la última palabra y la Comunidad adquirió un barniz de participación popular cuando el Parlamento Europeo se convirtió en un órgano elegido, pero las acciones de la Comunidad Europea estaban legitimadas en gran medida en función de su eficiencia técnica. A los comités del Consejo se les impuso la condición de que basaran sus decisiones en los conocimientos técnicos, y la Comisión justificaba sus propuestas fundamentándose en la eficiencia económica⁴.

Sin embargo, a medida que el alcance de las decisiones europeas fue ampliándose, comenzaron a aparecer grietas en esta fachada. Cuando la CE se centraba en ámbitos normativos restringidos, con escasas consecuencias distributivas, sus políticas podían justificarse por razones de eficiencia técnica. En cambio, tras el Acta Única Europea, las normas liberalizadoras de la UE comenzaron a afectar a amplios segmentos de la población activa, creando tanto perdedores como ganadores. Los funcionarios europeos llevaban decenios quejándose de que sus esfuerzos pasaban inadvertidos. De pronto, adquirieron una visibilidad política mucho mayor y la gente que se sentía perjudicada por la liberalización o la globalización empezó a culpar a la UE. La consecuencia es una crisis de legitimidad de la que la Unión Europea aún no se ha recuperado por completo.

3 Jabko, N., *Playing the Market*. Cornell University Press, Ithaca, 2006.

4 Joerges, C. y Neyer, J., “From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology”, en *European Law Journal* 3, 273-99, 1997.

Evidentemente, con frecuencia los gobiernos democráticos distribuyen ganancias y pérdidas entre distintos grupos sociales, y legitiman esas decisiones argumentando que las últimas elecciones les concedieron la autoridad para hacerlo y que en los siguientes comicios rendirán cuentas de sus actos. Esa es la base de la “capacidad política” de los gobiernos democráticos en contextos en los que “gobernar es elegir”, pero la Unión Europea carece de esa capacidad política. La Comisión no es un órgano elegido y el Consejo, tras un velo de secretismo, alcanza acuerdos de los que no se puede responsabilizar a ninguno de sus miembros⁵.

En los Tratados de Maastricht y Lisboa, la respuesta de la Unión Europea a esta crisis de legitimidad consistió en incrementar los poderes del Parlamento Europeo, al tiempo que ampliaba aún más las competencias de la UE, pero las complejas normas de decisión oscurecen el papel del Parlamento y las elecciones al mismo se deciden, por lo general, en función de cuestiones nacionales, en lugar de europeas, a falta de un electorado continental cohesionado o de partidos verdaderamente europeos. A los ojos de muchos de sus ciudadanos, la UE sigue pareciendo una tecnocracia. Europa sufre esa clase de marcada división entre el *pays légal* y el *pays réel* que en su día se dijo que caracterizaba a la Tercera República Francesa. Como consecuencia, la legitimidad de la UE gira en gran medida en torno a su capacidad para promover la prosperidad a lo largo y ancho del continente⁶. Por eso la crisis del euro plantea para Europa profundos dilemas, tanto políticos como económicos.

El origen de la crisis del euro

Como todas las iniciativas de su clase, la decisión de establecer una unión económica y monetaria en Europa responde a una multiplicidad de causas: la Unión Económica y Monetaria (UEM) era una construcción tanto económica como política. Mandatarios como Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, veían la UEM como una manera de continuar avanzando en la idea del mercado único. El presidente de Francia, François Mitterrand, esperaba que la unión monetaria redujera la influencia que el Bundesbank alemán tenía en el anterior sistema monetario europeo; mientras que el canciller alemán Helmut Kohl la consideraba como una forma de acercar la recién unificada Alemania al resto de Europa, al tiempo que se aseguraba de que sus socios comerciales no pudieran obtener una ventaja competitiva respecto de los productos alemanes mediante

5 Cox, S., *What's Wrong with the European Union & How to Fix It*. Polity, Cambridge, 2008.

6 Scharpf, F. W., *Governing in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 1999.

la devaluación de sus monedas. Cada uno de esos mandatarios tenía sus motivos para desear esa unión, aunque los economistas advirtieran que Europa no era una “zona monetaria óptima”, pues carecía de la capacidad para adaptarse a las sacudidas económicas que propician unas elevadas tasas de movilidad laboral y unos sistemas de seguros sociales capaces de redistribuir automáticamente los ingresos en favor de regiones que estuvieran padeciendo una recesión⁷.

Las instituciones creadas para la nueva unión monetaria fueron mínimas, en el mejor de los casos. Al nuevo Banco Central Europeo se le encomendó la tarea de mantener la estabilidad financiera, pero se le prohibió comprar deuda pública. Así pues, carecía de las herramientas de las que disponen la mayoría de los bancos centrales para defenderse de los ataques especulativos en los mercados de bonos. La premisa era que la unión monetaria nunca debía implicar transferencias entre los Estados miembros, con lo que, al establecer la solidaridad monetaria sin la correspondiente base de solidaridad social, se introducía una deficiencia que habría de perseguirla en el futuro.

AL BCE SE LE ENCOMENDÓ MANTENER LA ESTABILIDAD FINANCIERA, PERO SE LE PROHIBIÓ COMPRAR DEUDA PÚBLICA

A pesar de esas limitaciones, la moneda única funcionó lo suficientemente bien para que la Comisión Europea declarara, al cabo de diez años de su creación, que: “La moneda única se ha convertido en un símbolo de Europa, y está considerada por los ciudadanos de la eurozona como una de las consecuencias más positivas de la integración europea”. Sin embargo, a los pocos meses estalló la crisis del euro. Entonces, ¿qué fue lo que salió mal? ¿Por qué hubo de enfrentarse Europa a una crisis de deuda pública que aún no se ha resuelto?

La respuesta más sencilla es que Europa fue víctima del mismo desenfreno en la solicitud y la concesión de créditos, alimentado por nuevos tipos de derivados financieros y por una regulación excesivamente indulgente, que precipitó la crisis financiera de EE. UU. y la recesión global en 2008. El caso más notorio es el de Grecia, cuyo anuncio, en octubre de 2009, de que su déficit presupuestario iba a ser casi tres veces superior a lo previsto (más tarde se descubrió que había alcanzado el 15,6% del PIB) desencadenó la crisis de confianza en la deuda pública. A medida que los inversores temerosos abandonaron sus posiciones en bonos griegos, el nerviosismo

⁷ Para una crítica, véase: Mongelli, F. P., “New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us?”. Documento de Trabajo del BCE nº 138, 2002.

se contagió a Irlanda, Portugal y España, donde los préstamos en el sector privado habían aumentado de forma exponencial como consecuencia del auge del sector de la vivienda y la construcción, aun cuando los niveles de deuda pública eran relativamente modestos. En muchos sentidos, los problemas de estos países eran comparables a los de EE. UU. Sin embargo, a diferencia de EE. UU. o el Reino Unido, ellos no tenían un banco central dispuesto a comprar deuda pública. En su lugar, emprendieron el tortuoso proceso de negociar programas de rescate con el BCE y la UE.

Bajo la superficie, no obstante, la crisis del euro refleja algunos de los dilemas estructurales de gestionar una moneda única que engloba múltiples variantes de capitalismo. La unión monetaria reunió a Estados con distintos niveles de desarrollo político y con economías políticas estructuradas de formas bastante distintas. Muchos de los problemas a los que

MUCHOS DE LOS PROBLEMAS DE LA UE PROVIENEN DE LAS ASIMETRÍAS INSTITUCIONALES DE LAS ECONOMÍAS POLÍTICAS DE SUS ESTADOS MIEMBROS

se enfrenta la unión no provienen de los impactos económicos asimétricos que preveía la teoría del área monetaria óptima, sino de las asimetrías institucionales de las economías políticas de sus Estados miembros⁸. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento que limitaba los niveles de deuda y déficit públicos resultó difícil de aplicar y fue poco más que una hoja de parra que cubría esas diferencias estructurales. Algunos creían que la experiencia de competir en una unión monetaria eliminaría gradualmente esas asimetrías institucionales, pero estas tienen profundas raíces históricas que no ceden fácilmente ante una reforma gradual.

Entre las diferencias más importantes en la organización de la economía política se encuentran aquellas que separan las “economías de mercado coordinadas” del norte de Europa, grupo en el que se incluyen Alemania, Bélgica, Austria, Finlandia y los Países Bajos, de las economías mediterráneas de la Europa meridional, donde están encuadradas España, Portugal, Grecia e Italia⁹. Alemania es el clásico ejemplo de esas economías del norte de Europa: gracias a unos sindicatos y unas asociaciones patronales bien desarrollados, organizados por sectores y acostumbrados a negociar entre sí, es capaz de contener el coste unitario de la mano de obra para promover las exportaciones. Un complejo sistema de formación profesional administrado por esas agrupaciones de productores, respaldadas por comités

8 Boltho, A. y Carlin, W., “The Problems of European Monetary Union: Asymmetric Shocks or Asymmetric Behaviour?”, <<http://www.voxeu.org/article/problems-eurozone>>, 2012.

9 Hall, P. A. y Soskice, D., *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press, Oxford, 2001.



Alemania basó su crecimiento en las exportaciones.
En la imagen, el puerto de Hamburgo.

de empresa en las grandes corporaciones, proporciona a las compañías alemanas ventajas importantes en la producción de mercancías de elevada calidad y alto valor añadido para las que la demanda de exportación es relativamente estable. Al igual que sus vecinos nórdicos, Alemania estaba institucionalmente bien equipada para aplicar una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones.

Por el contrario, las economías políticas del sur de Europa están organizadas de forma bastante distinta. España, Portugal, Grecia e Italia desarrollaron movimientos obreros conflictivos divididos en confederaciones rivales que se enfrentan a asociaciones patronales relativamente débiles, lo cual permite pactos sociales periódicos, pero hace muy difícil una coordinación salarial sostenida. Como consecuencia, con la UEM la competencia extranjera mantuvo bajos los salarios en sus sectores exportadores, pero el aumento salarial en los sectores protegidos hizo que subiera el coste unitario de la mano de obra en el conjunto de la economía¹⁰. Además, estos países carecen de la capacidad institucional para ofrecer una formación coordinada que haga posible la producción de alto valor añadido y la innovación continua. Por ello, el número de empresas que dependen de una mano de obra barata es mayor y, a partir de 1989, la competencia de bajo coste procedente de Europa central y del este afectó fuertemente a sus exportaciones.

La unión monetaria tuvo distintas implicaciones para estos dos tipos de economías políticas. Dentro de la UEM, los países del norte de Europa

¹⁰ Hancké, B., *Unions, Central Banks and EMU*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

podieron continuar con sus tradicionales estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones. El BCE los ayudó vigilando de cerca los convenios salariales alemanes, y los vecinos de Alemania, los tomaron como referencia para contener sus propios salarios. Además, ahora gozaban de nuevas ventajas, dado que sus vecinos ya no podían devaluar su moneda, mientras que la heterogeneidad de los miembros de la unión contuvo el tipo de cambio externo del euro. Como resultado, los superávits de las balanzas comerciales del norte de Europa comenzaron a aumentar, en el caso de Alemania de forma espectacular.

Sin embargo, el ingreso en la unión monetaria planteaba serios dilemas para los países del sur de Europa. En los años previos al Tratado de Maastricht, sin capacidad para coordinar la negociación salarial, a menudo dependían de devaluaciones periódicas del tipo de cambio para rebajar los precios de sus productos frente a la competencia extranjera. Con la UEM, perdieron esa facultad de ajuste económico, justo cuando las economías emergentes comenzaban a arrebatarles cuota de mercado de las exportaciones de mercancías de bajo coste. La ruta de crecimiento alternativa de estas economías pasaba por la ampliación de la demanda nacional, y la entrada en la UEM hizo que esta estrategia resultara aún más atractiva, pues reducía el coste del capital en el sur de Europa, en un momento en que los inversores del norte buscaban lugares en los que invertir sus crecientes superávits comerciales. No obstante, el fenómeno que acompaña por naturaleza a una estrategia de crecimiento basada en la demanda nacional es la inflación de precios y salarios, algo que las políticas monetarias de “talla única” del BCE no podían contener sin provocar una recesión en el norte del continente. A medida que la inflación iba reduciendo el coste real del capital, el auge del precio de los activos desvió recursos fuera de unos sectores exportadores que ya sufrían dificultades a causa del aumento en los precios de los insumos.

En resumen, uno de los efectos de la unión monetaria fue el de estimular sendas de crecimiento desequilibradas que favorecieron la expansión de los sectores exportadores del norte de Europa, con frecuencia a costa del consumo interno, al tiempo que muchos sectores exportadores del sur de Europa languidecían frente a la prosperidad de los sectores protegidos de la competencia exterior (entre los que frecuentemente destacaba la construcción). Culpar de estos resultados a los gobiernos de la Europa meridional, como tienden a hacer algunos, es ignorar las insalvables diferencias en la organización de las economías políticas y las formas en que estas dotan a los países de distintos tipos de mecanismos de ajuste. En su mayor parte, los gobiernos del sur de Europa siguieron las estrategias de crecimiento que tenían más a su alcance, muchas veces con un éxito considerable. Entre 1997 y 2007, España y Grecia crecieron a tasas próximas al 4% anual. Habría

sido necesario hacer más para amortiguar los auges de la construcción y garantizar la solvencia de los bancos que los financiaban, pero esperar que el sur de Europa emulara las estrategias de crecimiento del norte implica no entender cómo se consigue el crecimiento basado en las exportaciones.

En el caso de Grecia, la estructura del Estado fue igualmente importante en los orígenes de la crisis. Los gobiernos griegos utilizaron los flujos de fondos procedentes del norte para financiar el consumo, en lugar de la inversión, a menudo para fortalecer el respaldo político del partido en el

LA UNIÓN MONETARIA ESTIMULÓ SENDAS DE CRECIMIENTO DESEQUILIBRADAS QUE FAVORECIERON LA EXPANSIÓN DE LOS EXPORTADORES DEL NORTE

gobierno entre los empleados públicos y los pensionistas¹¹. Grecia carecía de la capacidad administrativa para recaudar y gastar los fondos de forma eficaz: la evasión fiscal podría explicar la mitad del déficit presupuestario declarado en 2008. El clientelismo era un problema en otros lugares del sur de Europa, como también lo es en ciertas partes del norte, pero en Italia, España y Portugal la regulación de los mercados de bienes disminuyó tanto o más que en la mayoría de los países del norte de Europa durante los primeros años de la década de 2000.

La respuesta a la crisis del euro y sus consecuencias

La crisis del euro comenzó en 2010, cuando los inversores internacionales, nerviosos ya como consecuencia de la crisis bancaria de EE. UU., perdieron la confianza en la capacidad de los bancos y Estados soberanos europeos de pagar sus deudas. De pronto, el mismo instinto gregario de los mercados financieros que había reducido el coste del capital en la Europa meridional aumentó ese coste a lo largo de gran parte del continente. En cualquier circunstancia, ese habría sido un momento difícil, pero la moneda única carecía de mecanismos institucionales de ajuste eficaces. Si bien el BCE ideó gradualmente formas de proporcionar liquidez de emergencia a los bancos que se hallaban bajo presión y, finalmente, restauró la confianza al anunciar, a mediados de 2012, cuando estaba dispuesto a comprar deuda pública en los mercados secundarios, en un principio no tenía capacidad para comprar bonos del Estado con el objeto de evitar el pánico en los mercados de deuda. Una eurozona construida únicamente sobre la base

¹¹ Mitsopoulos, M. y Pelagidis, T., *Understanding the Crisis in Greece*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2012.

de un conjunto mínimo de normas no poseía capacidad fiscal centralizada propia y sus facultades para tomar decisiones eran limitadas y requerían de la unanimidad de los gobiernos de los países miembros.

En este contexto, el hecho de que los gobiernos europeos consiguieran finalmente articular paquetes de rescate para los gobiernos griego, irlandés y portugués, así como una línea de crédito para los bancos españoles, constituye un logro sorprendente que refleja niveles inauditos de cooperación intergubernamental. Paradójicamente, no obstante, el tortuoso proceso a través del cual se consiguió dicha colaboración ha creado enormes tensiones en el sistema de gobernanza europeo que ponen en peligro las perspectivas de una mayor integración en años venideros.

CON EL RESCATE, ALEMANIA ESTABA ASEGURÁNDOSE DE QUE SE DEVOLVERÍAN LOS PRÉSTAMOS CONCEDIDOS POR SUS PROPIAS ENTIDADES FINANCIERAS

Las primeras y fatídicas decisiones afectaron a Grecia, que en 2010 se estaba quedando sin dinero y era incapaz de obtener préstamos a tipos asequibles en los mercados de bonos internacionales. Un gasto público desenfrenado a lo largo de la década anterior había alimentado unas elevadas tasas de crecimiento económico, pero también había impulsado el déficit y la deuda del sector público a niveles peligrosamente altos. Sus socios de la eurozona se enfrentaban a una alternativa: podían organizar una reestructuración que contemplara el impago por parte de Grecia de gran parte de su deuda, tal vez acompañada por alguna ayuda financiera para aliviar el sufrimiento mientras el país avanzaba hacia un superávit primario; o podían prestarle a Grecia los fondos necesarios para continuar atendiendo los pagos de su deuda a cambio de promesas de reforma diseñadas para devolver al país la estabilidad fiscal.

Ninguna de las dos opciones resultaba atractiva. En ambos casos, el pueblo griego sufriría enormemente por el recorte del gasto necesario para eliminar un déficit que ascendía al 12% del PIB. Destacados economistas abogaban por la reestructuración argumentando que era la mejor forma de hacer frente a una crisis de deuda, y que lo mejor era hacerlo cuanto antes. Otros alegaban que el ajuste tendría más éxito si el país abandonaba además el euro y devaluaba su moneda, en lugar de depender por completo de la deflación interna para reducir de nuevo los salarios reales a niveles que resultaran competitivos a escala internacional.

Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea escogieron la ruta alternativa, articulando dos tramos de rescate en mayo de 2010 y julio de 2011 que proporcionaron al gobierno griego alrededor de 225.000 millones de euros a cambio del cumplimiento de unas estrictas condiciones conce-

bidás para reducir sus niveles de gasto e incrementar sus ingresos con el objeto de mejorar las perspectivas de que los fondos pudieran devolverse. A esto siguió en 2015 un tercer préstamo por valor de unos 86.000 millones de euros. Los historiadores dedicarán años a debatir por qué se escogió ese camino, en lugar del impago. Claramente, en mitad de la incierta situación financiera de 2010, los gobiernos estaban preocupados por la posibilidad de contagio. Si un Estado perteneciente a la moneda única hubiera incurrido en impago, puede que hubiese resultado más difícil para otros miembros encontrar financiación para su deuda nacional, incluyendo a Italia, una economía demasiado grande para ser rescatada. Además, el impago griego habría creado serios problemas para el sistema financiero europeo, dado que grandes segmentos de la deuda griega estaban en poder de bancos del norte de Europa. Si los restantes gobiernos no hubiesen rescatado a Grecia, probablemente habrían tenido que rescatar a algunos de sus propios bancos. Como consecuencia de esta ayuda financiera, dichos bancos acabaron por recuperar más de 70.000 millones de euros que habían prestado a Grecia.

Con el precedente griego, se proporcionó otro rescate de aproximadamente 85.000 millones de euros a Irlanda en noviembre de 2010, y de 78.000 millones de euros a Portugal en mayo de 2011, seguidos de una línea de crédito para España de la que dispuso de 41.000 millones de euros para recapitalizar bancos en dificultades. Estos fondos se concedieron únicamente bajo estrictas condiciones que establecían límites de déficit fiscal e imponían reformas estructurales para liberalizar diferentes mercados laborales o de productos; y el BCE insistió en que a Irlanda se le prohibiese impagar a los titulares de obligaciones en los bancos irlandeses quebrados. El objetivo aparente era mantener la confianza en los mercados financieros europeos, si bien el efecto fue, una vez más, el de limitar el castigo al sector privado por conceder préstamos arriesgados y transferir al sector público los costes de la resolución de la crisis.

Numerosos analistas, en especial en los medios de comunicación del norte de Europa, presentaron estos programas de rescate como actos de generosidad sin precedentes. Encabezados por Alemania, se dijo que los países del norte de Europa habían acudido al rescate de los del sur, permitiendo a los más endeudados evitar los peligros del impago. Sin embargo, con una mayor perspectiva, se deben matizar los juicios sobre lo ocurrido. Alemania estaba sosteniendo una moneda única que había resultado beneficiosa para sus sectores exportadores, y asegurándose de que se devolverían los préstamos concedidos por sus propias entidades financieras. Además, el enfoque adoptado para conceder esos rescates tuvo consecuencias económicas y políticas muy desfavorables que afectarán a Europa en años venideros.

Las consecuencias más negativas se hacen patentes, sobre todo, en el caso de Grecia, aunque también los tratamientos de Portugal e Irlanda tienen algunos rasgos similares. Grecia sufrió la clásica crisis de deuda como consecuencia de un gasto público desbordado y unos sistemas de recaudación de impuestos inadecuados. Si bien en estos casos resulta necesario realizar recortes fiscales, la experiencia de otras crisis de deuda indica que los países únicamente saldrán de ellas si se impaga la mayor parte de la deuda, si la inflación reduce su valor real o si una reactivación del crecimiento económico rebaja la cantidad de la deuda respecto del PIB¹². Sin embargo, en los primeros años de la crisis, la respuesta europea descartó todas y cada una de esas opciones.

Las políticas del BCE y la situación económica mundial reducían la inflación y, en principio, los paquetes de rescate de la UE descartaban la quita de la deuda. Si bien, la deuda griega se depreció en marzo de 2012 en una cuantía equivalente a dos terceras partes de su PIB, la iniciativa llegó demasiado tarde para ofrecer el alivio necesario. Así pues, la capacidad de Grecia para salir de la crisis ha dependido en gran medida de su crecimiento económico, pero los programas de rescate establecían unos niveles tan elevados de austeridad fiscal que este crecimiento se tornó prácticamente imposible. Se exigía que Grecia pasara de un déficit fiscal del 15% a un superávit primario del 3% en el espacio de tres años, algo que pocos países han logrado jamás. Una y otra vez, las optimistas proyecciones de crecimiento realizadas por la troika (la Comisión Europea, el BCE y el FMI) encargada de la supervisión de las condiciones del rescate demostraron ser ilusorias y, en 2015, el PIB griego continuaba un 25% por debajo de su nivel de 2009. Los préstamos ofrecidos a Grecia no bastaron para permitir ningún tipo de estímulo fiscal: el 90% se fue a pagar los intereses y el principal de los préstamos existentes. No quedaba margen alguno para financiar la demanda agregada en un contexto de fuertes bajadas de los salarios y las prestaciones sociales. A medida que disminuía el producto interior bruto, la deuda griega como porcentaje del PIB se hacía cada vez mayor, reduciendo aún más la confianza en la economía.

La respuesta de los gobiernos acreedores a tales preocupaciones ha sido destacar el valor de las reformas estructurales impuestas a Grecia como requisito para el rescate con el fin de liberalizar los mercados laboral y de productos. Es probable que algunas de esas reformas tengan efectos positivos en los resultados económicos, pero solo a largo plazo. A corto, las reestructuraciones emprendidas en un contexto de austeridad fiscal a menudo tienen efectos negativos¹³. La idea de que podrían constituir la base de una recuperación del crecimiento económico resultó ser un espejismo.

12 Reinhard, C. M. y Rogoff, K. F., *This Time is Different*. Princeton University Press, Princeton.

13 Eichengreen, B., "How the Euro Crisis Ends: Not with a Bang but a Whimper", en *Journal of Policy Modeling* 37, 415-22, 2015.

Entonces, ¿por qué insistieron los países acreedores del norte de Europa en que las reformas estructurales en un contexto de austeridad fiscal suponían la mejor base para el crecimiento? En cierto modo, esa postura no era otra cosa que una política pragmática. Los acreedores ya habían prestado a Grecia sumas equivalentes al total de su PIB anual. Para reducir los déficits griegos más lentamente con el objeto de reactivar la economía,

**A CORTO PLAZO, LAS REESTRUCTURACIONES
EMPREDIDAS EN UN CONTEXTO DE AUSTERIDAD
A MENUDO TIENEN EFECTOS NEGATIVOS**

habrían sido necesarios mayores niveles de préstamos, y a los gobiernos acreedores les preocupaba el posible castigo electoral, especialmente a la vista de las elecciones que celebraban varios *länder* de Alemania en 2011. Las reformas estructurales se consideraban una prioridad porque las raíces de los problemas de Grecia se atribuían en gran medida a políticas clientelistas de una economía demasiado regulada.

Tales puntos de vista encontraron eco en el norte de Europa porque se ajustaban a los estilos de gestión macroeconómica que mejor funcionaban en esos países. En las economías de mercado coordinadas, con estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones y con elevados niveles de coordinación salarial intersectorial para contener el coste unitario de la mano de obra, resulta conveniente una postura macroeconómica restrictiva, porque reduce los incentivos de los sindicatos y empresarios para salirse de los márgenes salariales deseables¹⁴. Además, Alemania había desarrollado un enfoque de la formulación de las políticas económicas que renunciaba al activismo en favor de la promulgación de normas en cuyo marco debían coordinarse agrupaciones de productores bien organizadas¹⁵. Sin embargo, como ya he mencionado, la organización de las economías de Europa meridional no se presta a esa clase de estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones. En su caso, el crecimiento económico depende en mayor medida del aumento de la demanda interna.

En consecuencia, el crecimiento económico está volviendo ahora a Irlanda, cuya economía de mercado liberal, orientada a la inversión extranjera directa atraída por un tratamiento fiscal favorable y una mano de obra cualificada y de habla inglesa, se ha fortalecido por el resurgir de la demanda global.

14 Carlin, W. y Soskice, D., “German Economic Performance: Disentangling the Role of Supply-Side Reforms, Macroeconomic Policy and Coordinated Economy Institutions”, en *Socio-Economic Review* 7, 69-99, 2009.

15 Hall, P. A., “Varieties of Capitalism and the Euro Crisis”, en *West European Politics* 37, 1223-43, 2014.



El Banco Central Europeo.

Sin embargo, el crecimiento continúa mostrándose esquivo en el sur de Europa, donde múltiples años de austeridad se han cobrado un alto precio en la capacidad productiva y los niveles de inversión. España está creciendo de nuevo, pero a un ritmo que aún no es lo suficientemente elevado como para reducir una tasa de desempleo próxima al 25%; y el crecimiento sigue siendo débil en Portugal, donde la tasa de desempleo está cerca del 15%. En Grecia, el 26% de la mano de obra continúa en paro, pese a una disminución del salario nominal del 25% desde 2009. El programa de rescate la ha dejado tambaleándose en términos tanto políticos como económicos. Visto en retrospectiva, parece que habría sido mejor si se hubiera permitido al país reestructurar su deuda en 2010 y se le hubiera proporcionado ayuda para facilitar su transición hacia un superávit primario, en lugar de dirigida a devolver el dinero a las entidades de crédito. Un enfoque semejante habría trasladado una cuota mayor de los costes del ajuste a las instituciones financieras europeas (y a quienes invierten en ellas) pero, posiblemente, un menor grado de sufrimiento al pueblo griego.

La respuesta a la crisis del euro también ha puesto al descubierto una serie de paradojas políticas relevantes para el futuro de la integración europea. En el contexto de este esfuerzo por hacer frente a la crisis, los jefes de Gobierno de la eurozona se reunieron entre ellos o con otros líderes de la UE la impactante cifra de 54 veces entre enero de 2010 y agosto de 2015. Por un lado, estas reuniones de alto nivel reflejaban unos niveles de consulta y cooperación sin parangón entre los Estados miembros. Por otro lado, este *modus operandi* marginaba al Parlamento y a la Comisión, instituciones

que se suponía que debían ganar influencia según el Tratado de Lisboa, en aras del impulso de la democracia europea. Precisamente cuando debía volverse más democrática, la UE comenzaba a parecer más tecnocrática, y la troika parecía estar operando, al menos en opinión de algunos, como una potencia imperial.

Los años de crisis también se han caracterizado por el ascenso de Alemania a una posición de práctica hegemonía sobre los consejos de la UE, una consecuencia paradójica, dado que, en parte, Francia acometió la transición a la UEM con el objeto de reducir la influencia alemana en los asuntos económicos europeos. Si bien era inevitable que una Alemania reunificada mostrara cada vez más deseos de imponer sus intereses nacionales, ya que pagaba la cuota más elevada de la factura de los rescates, la crisis del euro la catapultó rápidamente hacia una posición de prominencia y poder, probablemente antes de que los gobiernos alemanes tuvieran tiempo de reflexionar detenidamente sobre la forma de hallar un equilibrio entre sus intereses nacionales y los de Europa. En muchos sentidos, Alemania es un poder hegemónico reactivo, menos deseoso de pagar los costes derivados de suministrar bienes públicos a un gran número de Estados de lo que se mostrara EE. UU. cuando hubo de asumir ese mismo cetro tras la Segunda Guerra Mundial. En los próximos años, será muy importante lo que los alemanes consideren que implica su papel de líderes de Europa.

En otro giro paradójico, una crisis que, al fin y al cabo, inspiró una intensa cooperación entre las élites políticas de los Estados miembros ha terminado por fomentar la hostilidad entre la ciudadanía en general. Tras la crisis, ha surgido de los medios de comunicación una oleada de estereotipos populares arraigados en la imagen de “griegos vagos” y de “alemanes opresores”. Como consecuencia, está más claro que nunca que, en la actualidad, la solidaridad social en Europa termina en las fronteras nacionales, y los líderes políticos tienen parte de responsabilidad en ello. La respuesta inicial de numerosos políticos del norte de Europa fue la de tratar la crisis no como el dilema existencial que realmente suponía para Europa, sino como una cuestión moral sobre si los ciudadanos de otros países habían sido suficientemente disciplinados. Cuando Syriza subió al poder en Grecia, fueron correspondidos con acusaciones de que los alemanes se estaban comportando como nazis. Tales sentimientos han erosionado la sensación de solidaridad transnacional de la que depende el respaldo electoral necesario para una cooperación eficaz en el seno de la UE.

Los problemas más graves que se plantean aquí afectan al compromiso de la UE con la democracia, por el que se le concedió el Premio Nobel de la Paz en 2012. Con frecuencia, las exhaustivas condiciones de sus acuerdos de rescate, controladas por la troika, se han impuesto a la fuerza

a gobiernos nacionales reticentes, particularmente en Irlanda, a la que se le prohibió aplicar quitas a los titulares de obligaciones de sus bancos quebrados, y en Grecia, donde la troika ha establecido unos paquetes extraordinariamente detallados de políticas de gasto, fiscales e industriales. El argumento, como es lógico, es que los funcionarios europeos saben mejor que sus homólogos nacionales cómo lograr el crecimiento necesario para devolver los cuantiosos préstamos europeos, y existen precedentes en las condiciones impuestas por el FMI a los países deudores. Pero la UE tiene ínfulas de gobierno democrático que el FMI no tiene, y muchos se preguntan por qué no podía haber negociado el nivel requerido de superávit presupuestario en los países deudores y dejar las decisiones sobre la forma de alcanzar ese nivel a los gobiernos elegidos. Esta nueva asertividad está alterando poco a poco la relación entre la UE y los países que la conforman. El compromiso con los principios de “subsidiariedad” que un día promoviera con el fin de garantizar la autonomía política de sus miembros se ha disuelto en pro de un desmesurado entusiasmo por imponerles sus “reformas estructurales”.

El futuro del euro y la integración europea

En este contexto, el problema más acuciante es si la moneda única puede aguantar y funcionar de forma satisfactoria sin una mayor integración política. Entre las élites políticas europeas existe en la actualidad un fuerte afán por centralizar el poder económico en Bruselas. Muchos en el norte quieren dotar a la UE de poderes más amplios sobre los presupuestos nacionales con el fin de evitar que se repitan las debilidades fiscales que condujeron a Grecia al borde de la quiebra. Los políticos del sur abogan por un gobierno económico provisto de nuevas fuentes de financiación y con la capacidad de promover la denominada “reflación”, o reactivación económica, en Europa. Estos cuentan con el respaldo de numerosos economistas que sostienen que la moneda única solo sobrevivirá si la eurozona avanza hacia ese tipo de unión fiscal con competencias de control sobre los presupuestos nacionales e, idealmente, un presupuesto propio para ofrecer prestaciones de seguros sociales que protejan a los Estados miembros que se enfrenten a una recesión¹⁶.

No obstante, la capacidad de decidir a quién cobrar impuestos y cómo distribuir los ingresos resultantes son las competencias más importantes de un Estado democrático. Tal y como dijo una vez William Gladstone: “Los presupuestos no son simplemente una cuestión de aritmética, sino

16 Enderlein, H. *et al.*, “Completing the Euro – A Roadmap towards Fiscal Union in Europe”. Informe del Grupo Tommaso Padoa-Schioppa, Notre Europe Study nº 92, 2012.

que, de mil maneras, están en la raíz de la prosperidad de los individuos, y de las relaciones entre clases, y de la fortaleza de los reinos”. Puede que transferir las competencias presupuestarias a Bruselas sea eficiente desde un punto de vista económico, pero difícilmente puede considerarse legítimo desde una perspectiva democrática. Así pues, numerosos observadores han argumentado que una autoridad de la eurozona dotada de tales poderes debería estar gobernada democráticamente, y se han elaborado diversos conjuntos de mecanismos para ello, incluyendo la propuesta de elegir al Presidente de la Comisión y de reforzar considerablemente las competencias del Parlamento Europeo. De acuerdo con esta visión, una mayor unión fiscal requiere la unión política basada en el desarrollo de unas instituciones europeas más democráticas¹⁷.

**RESULTA DIFÍCIL IMAGINAR DÓNDE ENCONTRARÍA
LA UE EL APOYO POPULAR NECESARIO PARA MODIFICAR
LOS TRATADOS EUROPEOS CON EL OBJETO
DE CREAR NUEVAS INSTITUCIONES EUROPEAS**

Sin embargo, ninguno de estos mecanismos para convertir la Unión Europea o la eurozona en una democracia supranacional es realmente viable. A falta de una competencia eficaz entre partidos políticos verdaderamente europeos, incluso los planes más ambiciosos para hacer más democráticas las instituciones europeas ofrecen mecanismos de rendición de cuentas al electorado sumamente difusos; y, tras la crisis del euro, el respaldo popular al traspaso de aún más competencias a Bruselas se encuentra en horas bajas. Las mayorías en los electorados de la mayor parte de los países europeos continúan siendo favorables al euro y a la pertenencia a la UE, pero el entusiasmo por alcanzar una mayor integración política ha descendido y los partidos de derecha radical que se oponen a la integración europea están en auge por toda Europa¹⁸. En un futuro inmediato, resulta difícil imaginar de dónde podría provenir el apoyo popular necesario para modificar los tratados europeos con el objeto de crear nuevas instituciones europeas, tanto en el sur como en el norte de Europa.

Además, las tormentosas negociaciones que acompañaron a la crisis del euro han erosionado la sensación de que la moneda única es un proyecto de suma positiva que ofrece claras ventajas para todos. Dado que esas negociaciones han estado dominadas por la búsqueda de un provecho nacional, así como por el permanente conflicto entre el BCE y los gobiernos

17 Habermas, J., *The Crisis of the European Union*. Polity, Cambridge, 2012; Matthijs, M. y Blyth, M. (eds.), *The Future of the Euro*. Oxford University Press, Nueva York, 2015.

18 Pew Research Center, *European Unity on the Rocks*. Pew Research Center, Washington, 2012.

Europeos sobre cuál asumiría los riesgos asociados a nuevas iniciativas, la respuesta a la crisis del euro ha parecido más bien un proyecto de suma cero en el que los riesgos o los costes de las nuevas iniciativas los soportan algunos agentes en mayor medida que otros. Como consecuencia, se ha vuelto más difícil sostener que la mayor integración europea sea un proyecto que beneficie a todos los Estados miembros.

Por consiguiente, la UE afronta un dilema. Figuras de prestigio sostienen que la moneda única solo sobrevivirá si la eurozona dispone de su propio gobierno económico, pero dado que no parece haber forma de hacer que este sea verdaderamente democrático, los esfuerzos en esa dirección amenazan con reemplazar instituciones democráticas embrionarias por una nueva tecnocracia. Atrapados entre Escila y Caribdis, en la actualidad los Estados miembros tratan de ganar tiempo. Con un pacto fiscal que los compromete con el equilibrio presupuestario y con las nuevas normas para el control de las cuentas de los países, las autoridades europeas han alcanzado cotas de poder sobre los presupuestos nacionales sin precedentes, pero aún está por ver si esos poderes llegan realmente a ejercerse algún día.

**LA EUROZONA PUEDE VERSE EN UNA SITUACIÓN
MACROECONÓMICA DEFLACIONARIA QUE CONDENE A
ALGUNOS DE SUS ESTADOS MIEMBROS A TASAS MUY BAJAS
DE CRECIMIENTO ECONÓMICO DURANTE AÑOS**

Además, un pacto que sume una política fiscal a la política monetaria de “talla única” de la divisa europea no es una receta para el éxito económico. Como ya he mencionado antes, dado que la economía política de los Estados miembros está organizada de distintas maneras, no todos pueden emular las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones de Alemania. Algunos únicamente pueden prosperar por medio de estrategias basadas en la demanda, que requieren unas políticas fiscales más relajadas. El peligro evidente es que la eurozona pueda verse atrapada en una situación macroeconómica deflacionaria que condene a algunos de sus Estados miembros a tasas muy bajas de crecimiento económico durante años.

En este sentido, la reforma institucional no resolverá por sí sola los problemas económicos de Europa. Lo importante es el tipo de decisiones que resultarían de cualquier nuevo conjunto de instituciones europeas, y eso dependerá del poder relativo y de las posiciones de los Estados nacionales representados en ellas. Un grupo de instituciones dominado por un gobierno alemán convencido de que los presupuestos de cada Estado miembro deberían estar siempre equilibrados (y de que los superávits

de la balanza comercial reflejan la virtud, mientras que los déficits son consecuencia del vicio) no generaría políticas más propicias para el crecimiento que las actuales. La coordinación macroeconómica a nivel europeo no triunfará hasta que quienes se encargan de controlarla se den cuenta de que hay más de un camino hacia el éxito económico.

¿Quiere esto decir que, si los Estados miembros del euro no avanzan hacia la unión fiscal y política, la moneda única está condenada a desintegrarse? No necesariamente. La eurozona aún no cuenta con mecanismos institucionales de ajuste económico sólidos. Pero se podría argumentar que, con un exoesqueleto institucional algo más desarrollado, construido sobre la práctica reciente, la moneda única podría resistir¹⁹. Basándose en la experiencia adquirida durante la crisis del euro, los gobiernos nacionales podrían ser más precavidos a la hora de permitir que la deuda del sector público o privado crezca sin control y, si los rendimientos en los mercados de deuda pública empiezan a ser más sensibles a estos cambios, tendrán más incentivos para hacerlo. Una condición esencial para el éxito económico es una unión bancaria firme capaz de identificar e ir eliminando las entidades insolventes con el fin de mantener los flujos financieros transnacionales; en este sentido, los planes para la unión financiera continúan en marcha, aunque actualmente se encuentren atascados en la cuestión del mecanismo transnacional de garantía de los depósitos y el fondo de resolución bancaria sea demasiado pequeño.

Otra condición que se hizo patente durante la crisis del euro es la existencia de un Banco Central Europeo con capacidad para hacer las veces de prestamista de última instancia, tanto para bancos como para Estados soberanos, con el objeto de impedir los ataques especulativos en los mercados financieros. El BCE aún tiene prohibido formalmente comprar deuda pública, pero ha avanzado en esa dirección a lo largo de los últimos años con su programa de operaciones monetarias en firme (OMT), respaldado por el anuncio de su propósito de “hacer lo que haga falta” para proteger el euro. Es fundamental que esas prácticas sean aceptadas como formas legítimas de operar en el futuro, y cabe la posibilidad de que así sea.

En mi opinión, la cuestión fundamental es si la moneda única se puede sostener aun cuando algunos Estados miembros tengan déficits endémicos en su cuenta corriente, mientras que otros presenten superávits constantes, dado que la existencia de múltiples variantes de capitalismo dentro del euro hace que tal situación resulte probable. En principio, esto no tiene por qué suponer un problema: al fin y al cabo, algunos Estados de la unión

19 Para un argumento a este respecto, véase Soskice, D. y Hope, D., “The Eurozone and Political Economic Institutions: A Review Article”, en preparación para la *Annual Review of Political Science*, 2016.

monetaria estadounidense tienen déficits o superávits endémicos frente a otros. Para que eso sea posible, los inversores de los Estados que consiguen fondos de los superávits deben mostrarse dispuestos a invertir parte de esos fondos en los que presentan déficits. Una unión bancaria que ofrezca garantía en lo tocante a la solvencia de las contrapartidas contribuirá a que eso sea posible. No obstante, las perspectivas de crecimiento de los Estados deficitarios también deberán ser lo suficientemente favorables para justificar tal inversión. Por tanto, la suerte del euro depende en cierta medida de la prosperidad futura de la Europa meridional.

En décadas anteriores, un proceso de equiparación que permitió a países con menores niveles de desarrollo económico converger hacia el nivel de vida de los países más desarrollados ha incentivado las inversiones en el sur de Europa. La crisis del euro ha interrumpido ese proceso, y los inversores serán más cautelosos con respecto a las explosiones de los precios de los activos como las ocurridas a lo largo de los últimos diez años. Por consiguiente, será muy importante la capacidad de los países del sur y este de Europa para generar nuevas vías de crecimiento; y, en particular, para avanzar hacia la producción de bienes de mayor valor añadido en unos mercados globales en los que las ventajas comparativas para una producción a bajo coste se encuentran en otros lugares. Eso requerirá, a su vez, que dichos países se adapten a los requerimientos de la economía del conocimiento que está emergiendo.

Hasta la fecha, la trayectoria del sur de Europa en estos ámbitos ha sido irregular. Salvo en algunas regiones, los niveles de formación profesional y educación superior se encuentran por detrás de los del norte de Europa, y el gasto en investigación y desarrollo es relativamente bajo. Pero hay oportunidades y margen de mejora. La principal lección que debemos aprender es que la supervivencia del euro y la prosperidad de gran parte del continente dependerán no solo de las decisiones a corto plazo para sobrevivir a la crisis, sino de las que se tomen en los países del sur y del este de Europa para invertir en el capital humano y las infraestructuras que les permitan alcanzar un crecimiento efectivo a largo plazo.

En este sentido, el futuro de Europa depende tanto de los gobiernos nacionales como de un reforzamiento de la cooperación europea. En muchas partes de Europa, la población muestra menores niveles de confianza en los gobiernos nacionales que en la Unión Europea, y esto genera una gran agitación en la política nacional²⁰. Aún está por ver si, de esa convulsión, pueden surgir coaliciones políticas capaces de desarrollar

20 Frieden, J., "The Crisis, the Public and the Future of European Integration", ensayo presentado en la conferencia "Transition and Reform: European Economies in the Wake of the Economic Crisis". Lisboa, mayo de 2015.

estrategias nacionales de crecimiento eficaces. Siempre y cuando Europa proporcione a sus Estados miembros un margen de maniobra apropiado, este sueño no resultará inalcanzable.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[El Banco Central Europeo del problema a la solución](#)

[El modelo europeo de crecimiento en crisis](#)

[Contrastes en la evolución de la inversión y la productividad en Europa](#)



ALBERTO ALESINA ostenta la cátedra Nathaniel Ropes de Economía Política en la Universidad de Harvard, donde fue director del Departamento de Economía. Es miembro de la Sociedad Econométrica, la Oficina Nacional de Investigación Económica, del Centro de Investigación de Política Económica y de la Academia Estadounidense de Ciencias y Letras. Ha sido codirector del *Quarterly Journal of Economics* y director adjunto de numerosas revistas académicas. Ha publicado cinco libros, entre ellos *El futuro de Europa: reforma o declive* y *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*.

La confianza entre ciudadanos es un rasgo fundamental que favorece las transacciones económicas y financieras. Sin ella, necesitamos una regulación, a menudo improductiva, para evitar comportamientos poco colaborativos, estafas y ruptura de contratos. Sin confianza, los tribunales se ven sobrecargados y las políticas públicas se vuelven inviables. La reciente crisis griega ha reducido el nivel de confianza entre los europeos, en particular a lo largo del eje Norte-Sur. Como consecuencia, será más difícil emprender las necesarias reformas normativas que precisa la eurozona, incluyendo una política fiscal más integrada, una legislación sobre prestaciones de desempleo a nivel europeo y una unión bancaria.

REGLAS, COOPERACIÓN Y CONFIANZA EN LA EUROZONA

El argumento

La confianza mutua es un elemento clave para que un sistema de gobierno funcione sin problemas. Numerosos datos demuestran que la confianza mutua promueve la inversión y el crecimiento, facilita el comercio internacional, mejora el funcionamiento de los mercados financieros, permite a los ciudadanos participar más en actividades sociales productivas y hace que se involucren más en la política, un elemento necesario y fundamental para que una democracia funcione¹. Las leyes no se cumplen solamente porque están en vigor, sino también porque forman parte de un contrato social que beneficia a todas las partes. Si hay una confianza mutua es más fácil mantener la cooperación entre las personas, por lo que disminuyen los procesos judiciales y se respetan más los contratos privados.

LAS LEYES TAMBIÉN SE CUMPLEN PORQUE FORMAN PARTE DE UN CONTRATO SOCIAL QUE BENEFICIA A TODOS

Por el contrario, cuando las personas no confían las unas en las otras, los tribunales de justicia se involucran en exceso en las vidas de los ciudadanos y establecen normas y regulaciones económicas invasivas, que son malos sustitutos de la confianza. En una sociedad con falta de confianza y muchos procesos judiciales, los tribunales se utilizan excesivamente. La falta de confianza también puede provocar que no se confíe en la justicia, lo que conlleva unos costes obvios asociados a la incertidumbre de que las leyes no se vayan a cumplir. La regulación es desmedida cuando muchos contratos o muchos comportamientos individuales tienen que estar muy regulados para evitar engaños y fraudes y procesos judiciales. De hecho, en muchos casos es imposible (o muy difícil) eliminar el fraude mediante la ley, y a menudo la regulación conlleva grandes costes económicos y resultados mediocres. Cuanto más complicadas son las normas, más fácil es

¹ Para un estudio clásico sobre los efectos negativos de la falta de confianza, Banfield (1959) y, más recientemente, Fukuyama (1995).

que los burócratas corruptos acepten o exijan sobornos para burlar la ley. Por tanto, las regulaciones cuyo objetivo es que las personas se comporten de acuerdo con la ley (por ejemplo, que paguen los impuestos), pueden dar lugar a un efecto totalmente opuesto.

Los datos disponibles indican que las personas confían más en aquellas a las que se asemejan en términos de cultura, etnia y religión. En particular, la confianza mutua es mayor entre ciudadanos de un mismo país que entre ciudadanos de países diferentes. Además, en general se confía más en los habitantes de unos países que de otros y los patrones de confianza mutua varían entre ellos². Por tanto, la confianza entre los ciudadanos de los diferentes países de Europa es menor que entre los de un mismo país, aunque no haya ningún problema concreto a nivel de la comunidad.

La tesis de este capítulo es que la consecuencia más importante y más duradera para la eurozona de la reciente crisis de Grecia será una notable reducción del nivel de confianza entre los ciudadanos de los diferentes países de Europa. Las opiniones o los estereotipos tradicionales de que “los habitantes del sur son perezosos”, “los alemanes son poco generosos”, “las sociedades del norte son rígidas” o “los mediterráneos tienden a tener déficits”, sin duda, se han reforzado en los últimos años. Además, las perspectivas sobre el progreso del proceso de integración europea han empeorado. El problema es que cuando los miembros individuales de un sistema de gobierno (la Unión Europea o la eurozona) no confían los unos en los otros, el sistema no funciona bien.

**LAS PERSONAS CONFÍAN MÁS EN AQUELLAS
A LAS QUE SE ASEMEJAN EN TÉRMINOS DE CULTURA,
ETNIA Y RELIGIÓN: LA CONFIANZA MUTUA ES MAYOR
ENTRE CIUDADANOS DE UN MISMO PAÍS**

El efecto de esta disminución de la confianza mutua dificultará solucionar los problemas obvios de la eurozona. El descenso de la confianza en la Unión Europea será un obstáculo en muchas áreas de la política. En este capítulo en particular expondremos dos ejemplos: la gestión de la política fiscal y de los déficits presupuestarios y una política europea de seguros de desempleo. En ambas áreas sería necesario y útil conseguir un progreso sustancial en la cooperación mutua, pero la falta de confianza (agravada por la crisis griega) dificultará más alcanzarlo. Habrá una dependencia todavía mayor de las reglas fijas que suponen la segunda mejor opción (mucho peor que la mejor solución) para establecer una política fiscal común en una unión monetaria.

² Véanse los datos de la *World Value Survey* (Encuesta Mundial de Valores) y el artículo de análisis de Alesina y Giuliano (2015).

De hecho, lo cierto es que la crisis griega ha obligado a los países de la eurozona a adoptar nuevas políticas de rescate y fondos comunes para este propósito, pero presiento que el mayor efecto de la crisis griega será que se habrá dado un paso atrás en el proceso de creación de instituciones económicas y áreas comunes basadas en la confianza y con un nivel de regulación relativamente bajo.

Confianza y reglas: ¿qué sabemos de ellas?

En varios artículos publicados recientemente se ha señalado que el exceso de regulación suele ser un mal sustituto de la confianza, o en otras palabras, que los países en los que no hay confianza, la regulación es muy estricta. A propósito de esto, un caso a destacar es el de Francia. En este país, el nivel de confianza según la *World Value Survey* (Encuesta Mundial de Valores) es extremadamente bajo (teniendo en cuenta que su PIB per cápita es alto) y la regulación, muy exhaustiva.

De forma más general, Aghion *et al.* (2010) demostraron que en los países donde la confianza es baja la regulación es mayor, pues las personas prefieren que haya una regulación, aunque sea ineficiente, a cambio de que confiera una “protección” parcial frente al engaño y el fraude y el comportamiento no cooperativo. Si la confianza es alta, se necesita menos regulación y la gente exige menos normas. Estos autores exponen un modelo con dos patrones: uno con confianza alta y regulación baja, y el otro con confianza baja y regulación alta. Ambos son esquemas autosostenibles. Así, si el nivel de confianza evoluciona lentamente, este modelo también explica por qué una regulación ineficiente puede durar mucho tiempo.

Para demostrar sus argumentos, estos autores se basaron en los resultados de tres encuestas: la citada *World Value Survey*, el *International Social Survey Program* (Programa internacional de encuestas sociales) y la *Life in Transition Survey* (Encuesta sobre la vida en los países en transición). La *World Value Survey* comprende preguntas generales sobre las actitudes hacia la competencia o la intervención del Estado y sobre la confianza de los habitantes de unos ochenta países. El *International Social Survey Program* contiene preguntas específicas sobre la regulación de los salarios y los precios. La *Life in Transition Survey* proporciona datos de veintiocho países de Europa y Asia central que antes eran comunistas y contiene preguntas sobre si los ciudadanos prefieren la economía de mercado o la planificada. Utilizando los datos de estas encuestas, los autores encontraron pruebas concluyentes de que la desconfianza en un país da lugar a que sus habitantes estén a favor de la regulación gubernamental. Cuanto menos confían las personas en los demás, más quieren que el gobierno regule

las interacciones sociales. Asimismo, los autores evaluaron el cambio de actitud entre los años 1990 y 2000 en las economías en transición en comparación con el ocurrido en los países de la OCDE. Su conclusión es que la liberalización de la actividad empresarial en las economías en transición que al principio tenían un bajo nivel de confianza cívica exigió un mayor control de la actividad económica por parte del Estado y redujo aún más la confianza.

Usando datos de la *General Social Survey*, (Encuesta social general, una encuesta estadounidense muy valorada y muy utilizada), Francois e Ypersele (2009) observaron que existe una relación positiva fuerte entre la confianza en las personas y la competitividad en el sector donde estas trabajan. Su idea es que la competencia reduce los incentivos para el parasitismo al obligar a cerrar a las empresas con malos resultados, lo que hace que los empleados sean más dignos de confianza.

Aghion, Algan y Cahuc (2011) crearon un modelo según el cual una mayor regulación del salario mínimo reduce los beneficios para los trabajadores de intentar cooperar con las empresas. Por consiguiente, cuanto más estrictas son las regulaciones del salario mínimo, menor es la colaboración entre las empresas y los trabajadores y, a su vez, cuanto menor cooperación hay en las relaciones entre ambas partes, mayores son las exigencias de una regulación del salario mínimo.

Alesina *et al.* (2015) han mostrado que la regulación del mercado laboral puede estar relacionada con el nivel general de confianza en la sociedad. En los países con un bajo nivel de confianza, las personas están dispuestas a desplazarse a otros lugares para encontrar un trabajo, y este ajuste laboral de búsqueda y obtención de empleo es eficiente en un mercado competitivo no regulado. En los países donde la confianza se limita a los familiares, las personas son reacias a desplazarse. Con el fin de impedir el poder monopsonístico de las empresas locales, la regulación del mercado laboral se acepta como una segunda mejor solución frente a la de un mercado laboral perfeccionado con movilidad geográfica. El desempleo y el desajuste laboral en la búsqueda y la obtención de empleo se aceptan como el coste necesario para evitar desplazarse del único entorno de confianza que suponen la familia y el vecindario. Estos autores presentan pruebas convincentes de estos efectos utilizando una variedad de fuentes.

Numerosos datos también demuestran que la confianza entre los habitantes de diferentes países es menor que entre los habitantes de un mismo país. De hecho, Guiso, Sapienza y Zingales (2004) demostraron que el bajo nivel relativo de confianza internacional explica, entre otras cosas, el sesgo nacional en las inversiones financieras. Asimismo, la confianza mutua bilateral entre dos países está relacionada con su nivel de comercio internacional y de inversión directa exterior.

Por consiguiente, la disminución del nivel de confianza entre los europeos puede muy bien asociarse a una mayor exigencia de regulación y a una menor integración. De hecho, esto puede ser problemático porque la Unión Europea en general tiene una tendencia al exceso de regulación, como señalaron Alesina y Perotti (1998). Utilizando como ejemplo la desacreditada Agenda de Lisboa, que afortunadamente hoy está olvidada, los autores demostraron que la tendencia a un exceso de regulación en Europa ha llegado a extremos casi extravagantes. En la Agenda de Lisboa se fijaron cientos de objetivos, uno de los cuales fue el porcentaje de niños de diversos grupos de edad que tenían que estar en escuelas de preescolar subvencionadas por los contribuyentes. Este es un ejemplo de cómo la falta de confianza de los países en lo que es mejor para ellos y para Europa, combinada con la tendencia innata de los europeos hacia la intervención del Estado, dio lugar, como mínimo, a una enorme pérdida de tiempo, dado que la Agenda de Lisboa está ahora olvidada. Pero como se explica más adelante, en muchos otros casos el coste del exceso de regulación va mucho más allá de una pérdida de tiempo.

**LOS EUROPEOS ESTÁN ATRAPADOS
EN UN DILEMA: SON REACIOS A AVANZAR HACIA
UNA MAYOR INTEGRACIÓN PERO NO QUIEREN
RENUNCIAR AL PROYECTO EUROPEO**

La crisis en Grecia y, de forma más general, la divergencia entre el comportamiento económico de los países del norte y del sur de Europa, ha puesto en cierta forma a los europeos en un “dilema”, como señalan Guiso, Sapienza y Zingales (2015). El argumento de los defensores de la integración europea era la llamada doctrina de Monnet. Según esta, cada paso adelante que se diera –no importa cuál– en dirección hacia una mayor integración en un área, crearía incentivos para conseguir una mayor integración en otras áreas. En este sentido, la unión monetaria habría creado automáticamente los incentivos necesarios para conseguir una mayor integración fiscal y, finalmente, una integración política. En otras palabras, la respuesta de los entusiastas europeos a los críticos, que afirmaban que una unión monetaria no podía funcionar sin una unión política, fue precisamente la doctrina de Monnet. Pero los acontecimientos recientes que han reducido la confianza entre los europeos han puesto en entredicho esta doctrina. Los europeos están atrapados en un dilema: por una parte son reacios a avanzar hacia una mayor integración (ya que no confían los unos en los otros y están en desacuerdo en aspectos importantes como la política fiscal), pero por otra parte no están dispuestos a renunciar al nivel actual de integración en Europa, y según encuestas recientes el entusiasmo por el



El parlamento alemán aprueba la ratificación del Pacto de Estabilidad en junio de 2012.

proyecto europeo se mantiene. Pero la cuestión es si una unión monetaria atrapada en esta disyuntiva puede sobrevivir.

Reglas fiscales en una unión monetaria

Cuando se introdujo el euro había dos puntos de vista sobre cómo debía gestionarse la política fiscal. Uno consideraba que, dado que la política monetaria no estaba en manos de las autoridades monetarias nacionales, la política fiscal tenía que ser flexible para poder realizar ajustes anticíclicos, permitiendo que estabilizadores automáticos hicieran plenamente su trabajo. Teniendo en cuenta que la política fiscal puede usarse como herramienta anticíclica dentro de unos límites (los cuales son realmente restrictivos), el argumento es, en teoría, sólido. La otra perspectiva defendía que había que imponer reglas para evitar que los países tuvieran grandes déficits imponiendo así externalidades negativas (tipos de interés altos, riesgo de impagos, rescates potenciales) a otros países. Dado que el nivel de confianza entre los miembros de la unión era relativamente bajo, se eligió el segundo enfoque.

Aquí tenemos otro ejemplo de regulación en lugar de confianza. Como los europeos no podían confiar los unos en los otros (quizás con razón), en materia de política fiscal, tenían que implantar medidas como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que era una regla compleja de equilibrio presupuestario con cláusulas de escape.

Las reglas de equilibrio presupuestario son subóptimas porque interfieren con los movimientos anticíclicos de los déficits. No obstante, son una segunda mejor solución cuando desórdenes políticos generan déficits presupuestarios grandes y persistentes³. Está claro que los europeos pensaban que no se podía confiar en ciertos países y que era necesaria una regulación de los déficits.

No obstante, y como es bien conocido, esta política reguladora no funcionó. No se cumplieron las reglas. De hecho, Alemania fue el primer país en incumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento a principios de la década de 2000, pero muchos otros países lo hicieron también a continuación. Después de una serie de políticas para reducir los déficits en línea con los criterios de adhesión a la unión, a partir del año 2000 los Estados miembros se “relajaron”. A pesar del nivel razonablemente alto de crecimiento en Europa en ese momento, los déficits generalmente aumentaron.

Los motivos por los que Alemania quebrantó las reglas pueden debatirse. Podría haber sido un mecanismo para ayudar al mercado laboral y a la liberalización del canciller Kohl, una secuela de la reunificación o simplemente un desliz en la actitud tradicionalmente rigurosa alemana con respecto al déficit. Pero fuera cual fuera el motivo, Alemania incumplió el pacto, y eso fue el principio de una serie de otras vulneraciones, entre ellas la extraordinariamente grande de Grecia, quien también falseó sus datos para ocultar sus crecientes déficits.

Este fue el primer golpe a un nivel de confianza entre los miembros de la eurozona que era ya relativamente bajo. La crisis de Grecia, que duró varios años (uno se pregunta si ya se ha acabado), redujo aún más el nivel de confianza mutua. El efecto sobre la relación entre Grecia y Alemania fue especialmente extremo. Fouka y Voth (2015) han demostrado que la venta de coches alemanes en Grecia disminuyó (después de hacer ajustes por el efecto de la recesión y por la venta de coches de otros países), especialmente en los lugares del país que habían sufrido más por la violencia de los nazis. Esto es bastante preocupante ya que implica que el odio antiguo se ha reavivado por estos acontecimientos recientes.

Incluso la gestión de la llamada austeridad en Europa puede estar relacionada con el bajo (y descendente) nivel de confianza. Una gran cantidad de estudios recientes (véanse Alesina, Favero y Giavazzi [2015], Alesina *et al.* [2015] y las referencias citadas en este documento) han arrojado los siguientes resultados de las políticas de reducción del déficit: el primero,

³ Alesina y Passalacqua (2015) han realizado una revisión bibliográfica de las influencias políticas en los déficits presupuestarios y una discusión de los pros y los contras de las reglas del equilibrio presupuestario. Con respecto a este último aspecto y con especial referencia a Europa, véase también Wyplosz (2014).

y el más importante, es que los recortes del gasto público son mucho menos costosos en términos de pérdidas de productividad que las subidas de impuestos. El segundo es que planes de ajuste fiscal bien diseñados para periodos de varios años acompañados de diversas reformas para promover el crecimiento (del mercado laboral, liberalizaciones, etcétera) pueden reducir los costes del ajuste fiscal hasta cero y, en ciertos casos, resultar expansionistas.

La austeridad europea no cumplió estos principios. Debido al miedo al contagio de Grecia y a la falta de confianza sobre la intención de los países de seguir políticas adecuadas, las instituciones europeas implantaron planes de austeridad de cualquier tipo y a cualquier coste. Por ejemplo, habría sido mejor reducir el gasto público pero no subir los impuestos, a pesar de que esto ralentizara el ritmo de los ajustes fiscales. Cuando se observó que Europa no podía salir rápidamente de la recesión, habría sido deseable permitir bajar los impuestos. Pero para aplicar estas políticas debería haber existido la “confianza” en que los miembros de la eurozona no seguían una senda continua e insostenible de déficits fiscales, sino que estaban elaborando políticas multianuales de ajuste apropiadas. Al contrario, debido al miedo al contagio de Grecia (que también implicaba una falta de confianza de los mercados en los otros países endeudados) y a la desconfianza generalizada, las instituciones europeas exigieron cualquier tipo de política de reducción inmediata del déficit.

El hundimiento de la confianza de los mercados fue también un factor que influyó en el desenlace. Las instituciones europeas gestionaron mal la crisis griega antes y durante la crisis financiera. La incertidumbre sobre si ciertos países serían o no rescatados generó inestabilidad en los mercados. Antes de la crisis, los mercados trataban la deuda de los países del sur de Europa, incluida la de Grecia, básicamente como la deuda alemana, sin primas de riesgo. Eso creó incentivos en ciertos países a pedir prestado porque era muy barato hacerlo. Cuando estalló la crisis griega, los mercados no estuvieron seguros durante un tiempo de lo que iban a hacer los políticos y las primas de riesgo se dispararon.

En un mundo ideal se podría confiar en que los países apliquen políticas de ajuste fiscal bien diseñadas sin exportar el contagio a la eurozona. ¿Fue razonable que los países del norte de Europa desconfiaran de la sinceridad del deseo de los países del sur (no solamente de Grecia) de adoptar políticas fiscales razonables? Nunca lo sabremos con seguridad pero, en mi opinión, el hundimiento de la confianza en otros países aparte de Grecia fue mayor de lo esperado. ¿Fue razonable que (ciertos) políticos del sur de Europa culparan a los del norte de los retrasos en sus políticas de reforma y de su propia incapacidad para recobrar la credibilidad ante los mercados? En la mayoría de los casos, no.

El resultado de estos acontecimientos es que la eurozona ahora se encamina todavía más hacia el establecimiento de reglas que endurezcan los controles presupuestarios. Actualmente, las instituciones europeas debaten sobre un decimal de las previsiones de déficit de cualquier país. Como era previsible, endurecer las reglas del pacto fiscal fallido parece ser la respuesta al hundimiento de la confianza.

El seguro de desempleo en una unión monetaria

En EE. UU., el programa de subsidios de desempleo está financiado por el gobierno federal. Esto implica que si un estado de la unión sufre de forma desproporcionada por una recesión, otros estados redistribuyen indirectamente sus recursos hacia el estado afectado a través del programa federal de seguro de desempleo. En ciertos casos, estas redistribuciones son bastante grandes si la recesión afecta a varios estados de formas muy diferentes, como ocurrió en la Gran Recesión.

En Europa, los subsidios al desempleo son nacionales. Ha habido algunas discusiones sobre hacerlos supranacionales. Recientemente, las autoridades francesas han propuesto un plan para crear subsidios de desempleo financiados a nivel europeo con fondos proporcionados en parte por los gobiernos nacionales.

CON UN SEGURO DE EMPLEO SUPRANACIONAL, LOS GOBIERNOS TENDRÍAN MENORES INCENTIVOS PARA IMPLANTAR POLÍTICAS CONTRA EL DESEMPLEO

En teoría esto es una buena idea. La política monetaria no puede satisfacer las necesidades de países que están en recesiones más profundas que otros, ya que es común para toda la eurozona, y el Banco Central Europeo solo puede fijar objetivos a partir de “medias” de indicadores macroeconómicos a nivel europeo, como la inflación e, indirectamente, el crecimiento del PIB. Como se ha explicado anteriormente, incluso la política fiscal está restringida por el pacto fiscal. Además, el nivel de movilidad laboral en Europa es mucho menor que en EE. UU. y los distintos niveles de desempleo en los diferentes países de Europa generan una respuesta mucho menor en términos de movilidad laboral que en EE. UU.

Mi opinión es que la propuesta francesa no se aplicará en el futuro inmediato. El motivo es, de nuevo, la falta de confianza mutua. Si hubiera un seguro de desempleo supranacional, los gobiernos nacionales tendrían menores incentivos para implantar políticas para reducir el desempleo. En una Europa con un mercado laboral muy regulado, estas políticas implicarían

cierto tipo de liberalización, cuyos detalles serían diferentes de un país a otro. Como bien se sabe, este tema es bastante controvertido a nivel político debido a la posición de los sindicatos nacionales. Si los subsidios de desempleo estuvieran financiados por un fondo europeo, los incentivos políticos para embarcarse en la complicada labor de implantar reformas del mercado laboral disminuirían y los efectos negativos se transferirían al nivel supranacional.

**LAS REFORMAS DEL MERCADO LABORAL
PUEDEN LLEVAR AL DESEMPLEO TEMPORAL A CORTO
PLAZO, PERO COMPENSADO POR AUMENTOS
DE EMPLEO A LARGO PLAZO**

Por otra parte, se podría argumentar que las reformas del mercado laboral que pueden llevar a corto plazo a cierto desempleo temporal, pero compensado por aumentos del empleo a largo plazo, serían más fáciles de realizar si hubiera subsidios de desempleo a nivel europeo. Pero esto solamente funcionaría si los países europeos confiaran en que los demás iban a cumplir su compromiso a largo plazo de llevar a cabo reformas laborales. Es decir, las instituciones europeas deberían considerar el desempleo en un país concreto como un coste temporal a pagar en un periodo de reformas (si ese coste existiera) en lugar de como un intento permanente de ese país para recibir financiación de Europa. Pero me temo que, como no existe esa confianza, el primer tipo de incentivo y argumento político prevalecerían.

Si en el futuro se considera aceptable implantar un sistema de subsidios de desempleo como este en la eurozona, muy probablemente iría acompañado de una serie de reglas complicadas para evitar el comportamiento descrito anteriormente de simplemente aceptar un desempleo nacional subvencionado por Europa (o al menos no hacer lo suficiente para reducirlo). Imagino un acuerdo en la eurozona con una serie completa de reglas sobre qué nivel de desempleo alcanzar, si el desempleo es cíclico o estructural (¿quién lo decidiría?), qué hacer con el empleo en la economía sumergida, en qué circunstancias podría un país recibir fondos a nivel supranacional, etcétera. Está por ver si esa serie de normas harían que el sistema funcionara bien o si en realidad serían contraproducentes y confusas.

Conclusiones

Los ciudadanos de un área monetaria común necesitan un nivel mínimo de confianza para que su unión funcione. La Unión Económica y Monetaria engloba a diversos países con actitudes, culturas e historias diferentes. Los

críticos del proyecto del euro (por ejemplo, Martin Feldstein) indicaron que la unión monetaria incrementaría la animosidad entre sus miembros, y se ha demostrado que tenían razón. El nivel de hostilidad entre los miembros de la eurozona se encuentra en niveles máximos.

En este momento, contemplo dos posibilidades. La opción pesimista es que los europeos realmente tienen razón al no confiar los unos en los otros. Los europeos del sur realmente no son capaces de poner en orden sus presupuestos, de gestionar de forma más eficiente sus economías o de ambas cosas. Los europeos del norte, ciertamente, no están dispuestos a redistribuir más dinero para ayudar a los del sur y exigen condiciones irrazonables. Como resultado, la eurozona podría sobrevivir únicamente con una serie de reglas estrictas e ineficientes.

La visión optimista es que la crisis griega nos ha enseñado a todos una lección positiva. ¿Puede aumentar la confianza en un grupo cuyos miembros no confían los unos en los otros? La respuesta es realmente difícil, y está relacionada con la cuestión, más general, sobre lo rápido que cambian ciertos rasgos culturales⁴. Hay actitudes culturales que son bastante persistentes, pero datos recientes de Giavazzi, Petkov y Schiantarelli (2014) indican que es posible que las personas aprendan a confiar en las demás de forma relativamente rápida. Sus pruebas proceden de los inmigrantes en EE. UU. y, por tanto, se refieren a personas de países diferentes que viven en contacto entre sí. Esto indica que la confianza aumentaría con la educación y con una mayor interacción entre los europeos. Los programas Erasmus y otros intercambios educativos, por ejemplo, podrían ayudar a ello.

De hecho, la movilidad geográfica en los países de la eurozona es manifiestamente baja en comparación con EE. UU., y probablemente inferior a lo que normalmente se considera que permitiría ajustes en el mercado laboral en una unión monetaria. Pero hay una razón más sutil por la que una mayor movilidad geográfica podría ayudar. Además de abrir los mercados laborales, también podría hacer que los europeos tuvieran más confianza entre sí.

Lo que está claro es que si no existe un nivel mínimo de confianza, una unión monetaria no funciona bien.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[La crisis del euro y el futuro de la integración Europea](#)

[El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia en riesgo ante la crisis de la eurozona](#)

[El estado del bienestar en Europa](#)

4 Para una visión general de este tema y de otros asuntos relacionados con el mantenimiento de los rasgos culturales, véase Alesina y Giuliano (2015).



BARRY EICHENGREEN ostenta la cátedra George C. Pardee y Helen N. Pardee de Economía y es profesor de Economía y Ciencias Políticas en la Universidad de California. Fue asesor principal de políticas en el FMI, es miembro de la Academia Americana de Artes y Ciencias y uno de los 100 Pensadores Internacionales Líderes de 2011 por *Foreign Policy*. Sus dos últimos libros, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System* y *Hall of Mirrors: The Great Depression, the Great Recession, and the Uses and Misuses of History* han sido finalistas en los premios Financial Times.

El BCE ha pasado de ser parte del problema de la crisis a ser parte de su solución. Al comienzo, se centró solo en la inflación, descuidó los riesgos de la estabilidad financiera, se opuso a la reestructuración de la deuda y dudó en tomar una serie de medidas de relajación cuantitativa incluso cuando se cernía el fantasma de la deflación. Ahora reconoce sus responsabilidades como prestamista y proveedor de liquidez, ha demostrado su capacidad para procurar políticas no convencionales en circunstancias excepcionales, ha suavizado su oposición frente a la reestructuración de la deuda y ha asumido nuevas responsabilidades en la supervisión bancaria y financiera. Este capítulo analiza esta transformación.

EL BANCO CENTRAL EUROPEO: DEL PROBLEMA A LA SOLUCIÓN

El Banco Central Europeo (BCE) es una institución que está evolucionando. Desde 2007 ha pasado de ser parte de un problema a ser parte de la solución a ese problema. Antes del estallido de la crisis financiera global, que a efectos prácticos podríamos decir que ocurrió el 9 de agosto de 2007 –el día en que BNP Paribas suspendió tres de sus fondos debido a problemas con sus inversiones en valores financieros relacionados con las hipotecas *subprime* en EE. UU.–, el BCE se había centrado exclusivamente en cumplir su obligación de conseguir la estabilidad de precios sin prestar atención a objetivos relacionados con la estabilidad financiera. Entre 2007 y 2008 tomó una serie de medidas excepcionales como respuesta a los problemas de los bancos y los mercados financieros de Europa, y en 2009 llegó a la conclusión prematura de haber realizado ya su trabajo y contempló eliminar gradualmente sus políticas no convencionales. Entre 2010 y 2011

EL BCE SE OPUSO A NEGOCIAR LA REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA, SUBIÓ LOS TIPOS DE INTERÉS Y SE NEGÓ A IMPLANTAR UN PLAN DE RELAJACIÓN CUANTITATIVA

se opuso a cualquier tipo de negociación sobre una reestructuración de la deuda griega y cargó a Grecia con deuda adicional, que el país heleno utilizó para pagar a los bancos acreedores franceses y alemanes. En 2011, todavía obsesionado con la inflación, subió los tipos de interés dos veces, apretando así las tuercas a los países en crisis. Incluso cuando quedó claro que el peligro real y apremiante era la deflación, el BCE se negó a implantar un plan de relajación cuantitativa como el de EE. UU.

Pero durante el transcurso de la crisis el BCE aprendió lecciones de la experiencia. Puso en marcha una serie de operaciones cada vez más ambiciosas para resolver los problemas de liquidez de los bancos y los mercados financieros de Europa. En 2012 Mario Draghi pronunció su famoso ultimátum afirmando que el BCE iba a “hacer todo lo que fuera necesario” para salvar el euro, poniendo de manifiesto así su compromiso y el del BCE de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la cohesión de la eurozona. La crisis había mostrado que una unión monetaria sin unión bancaria

era un disparate, y el BCE fue designado supervisor único de los bancos comerciales sistémicamente importantes en 2013. A principios de 2015, como respuesta a la amenaza de la deflación inminente, el BCE pasó el Rubicón, tal como se dice en la terminología habitual hoy en día, y puso en marcha un plan de relajación cuantitativa.

Esta descripción del BCE como una institución, que ha pasado de ser parte de un problema a ser parte de su solución, aunque parcialmente cierto, constituye obviamente una simplificación excesiva. El BCE no abdicó totalmente de su responsabilidad sobre la estabilidad financiera antes de 2007 y sobre la cohesión de la eurozona antes de 2012. Después de 2011 no abandonó con suficiente rapidez su oposición a una reestructuración más profunda de la deuda griega, ni se distanció tan rápido como cabía esperar de asuntos tangenciales a su política, en los que se involucró como consecuencia de su participación en la troika, el trío de instituciones que negociaron con el Gobierno griego. Debería haber puesto en marcha el plan de relajación cuantitativa mucho antes de 2015.

**EN SUS PRIMEROS AÑOS, SE CRITICÓ
AL BCE POR SU TENDENCIA A SUPERAR
EL OBJETIVO DE INFLACIÓN DEL 2%**

No obstante, existen numerosas pruebas de que el BCE es una institución en proceso de aprendizaje. Por tanto, un análisis de lo que aprendió en el periodo de ocho años que acabó en 2015 nos puede dar cierta orientación sobre lo que aprenderá en el futuro y sobre qué tipo de banco central tendrá la eurozona en el futuro.

* * * * *

El BCE se creó para que fuera un baluarte contra la inflación, como consecuencia del temor de Alemania a que la inflación esté siempre y en cualquier lugar a la vuelta de la esquina. En el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 127, partes 1 y 2), se dice que el objetivo principal del BCE y de los bancos centrales nacionales que en conjunto constituyen el Sistema Europeo de Bancos Centrales es “mantener la estabilidad de precios”. A continuación, el artículo menciona las obligaciones del banco central de apoyar las políticas económicas generales de la unión, actuar de conformidad con el principio de una economía abierta con libre competencia y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos. Las frases “apoyar las políticas económicas generales” y “actuar de conformidad con el principio de una economía abierta” pueden abarcar muchos

pecados, pero no cabe duda de que la estabilidad de precios fue siempre el objetivo primordial del BCE. La consagración de esta fórmula en los correspondientes tratados europeos fue el precio que exigió Alemania por aceptar seguir adelante con la unión monetaria.

Muchas de las críticas al BCE en sus primeros años de existencia se debieron a su tendencia a superar su objetivo de inflación del 2% y al peligro de que la depreciación del euro causara una inflación aún más alta (véase por ejemplo Galí, 2002). Por tanto, los sucesivos presidentes del BCE –Wim Duisenberg hasta octubre de 2003 y Jean-Claude Trichet posteriormente– intentaron demostrar que estaban decididos a cumplir el objetivo de inflación de la institución y que eran, como ya describí en Eichengreen (2015), tan combatientes teutónicos contra la inflación como cualquier alemán.

Las declaraciones introductorias del presidente y el vicepresidente del BCE en las conferencias de prensa que se llevaban a cabo después de las reuniones periódicas sobre política monetaria del consejo de gobierno incluyen muchas más referencias a la inflación y a la estabilidad de precios que a los desequilibrios financieros y a la inestabilidad financiera¹. Durante este periodo, el BCE se mantuvo un sonado silencio sobre los desequilibrios financieros que se estaban acumulando como consecuencia de los masivos flujos de capital que se movían del norte al sur de Europa, y sobre los riesgos que conllevaban las inversiones de los bancos franceses y alemanes en bonos de los países del sur de Europa y en valores ligados a hipotecas en EE. UU. El objetivo de los ajustes en los tipos de interés realizados por el banco central era conseguir que las tasas de inflación reales y previstas se acercaran al objetivo de inflación. El BCE prestó poca atención a las diferencias en las condiciones del crédito entre los países del norte y el sur de Europa y a lo que podrían implicar estas diferencias para la estabilidad financiera (Micossi, 2015).

La situación cambió radicalmente en 2007 con el aciago anuncio de BNP Paribas el 9 de agosto. La pelea resultante por la liquidez creó problemas graves a los bancos y a los prestatarios europeos, especialmente a los que habían invertido en los valores incluidos en la cartera de los tres fondos de BNP Paribas. El BCE respondió con una política de “adjudicación plena a los tipos de interés oficiales”, según la cual se comprometió a proporcionar a los bancos tanta liquidez como necesitaran en forma de créditos a un día a los tipos de interés oficiales vigentes. El BCE concedió créditos por valor de 95.000 millones de euros a través de este canal el jueves en cuestión (Trichet, 2011).

Esta respuesta fue ambiciosa incluso para los estándares de la Reserva Federal hasta ese momento, aunque Trichet minimizó su importancia

¹ Estas declaraciones figuran en el sitio web del BCE en <<https://www.ecb.europa.eu/press/press-conf/2015/html/index.en.html>>.

al definirla como una “operación de ajuste”. Pero la medida indica que el BCE, aunque todavía no era consciente de los problemas de solvencia del sistema bancario europeo, no descuidó totalmente su responsabilidad sobre el funcionamiento del sistema de pagos y, por ende, del mercado interbancario. No obstante, eso no hizo que disminuyera su preocupación por la estabilidad de precios: el BCE subió los tipos de interés oficiales 25 puntos básicos en julio de 2008, que no era exactamente un momento adecuado, con el fin de “contrarrestar los invertir orden: crecientes riesgos al alza para la estabilidad de precios a medio plazo”, según dijo textualmente Trichet en su declaración introductoria después de la reunión del consejo de gobierno del BCE del 3 de julio². Trichet mencionó específicamente la contribución de los alimentos y los combustibles al exceso de inflación, lo cual manifiesta una incapacidad o una falta de voluntad para distinguir la inflación general de la inflación subyacente³. Luego hizo referencia al crecimiento relativamente rápido de los agregados monetarios y crediticios en un guiño obligatorio al monetarismo alemán, de lo que se desprende que no estableció adecuadamente la diferencia entre un crecimiento del crédito debido a una oferta y una demanda sanas de recursos y un crecimiento del crédito a causa de una demanda excepcional de liquidez. También hizo hincapié, en retrospectiva de forma ingenua, en la ausencia de desequilibrios importantes en la economía europea.

Por tanto, no es sorprendente que el balance del BCE creciera poco en los nueve meses anteriores a la crisis desencadenada por el hundimiento del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers, aunque el banco central sí que modificó sus operaciones de recompra (*repo*) hacia valores a largo plazo, proporcionando así a los bancos liquidez a plazos más largos de un día⁴. Como respuesta a la falta de liquidez después del hundimiento de Lehman, el BCE intensificó de nuevo su política de subastas a tipo de interés fijo con adjudicación plena. Con esto, se reconoció que el problema de liquidez ya no solo estaba afectando al mercado interbancario a un día.

Además, el BCE realizó operaciones de refinanciación a largo plazo (LTRO, por sus siglas en inglés), también a un tipo de interés fijo y con adjudicación plena, como siempre (hasta ese momento) contra un colateral o garantía de buena calidad, con un vencimiento máximo de tres meses⁵. Posteriormente

2 <<https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2008/html/is080703.en.html>>.

3 De este tema hablo con más detalle en Eichengreen (2015).

4 Hay que señalar que el balance de la Reserva Federal tampoco aumentó notablemente en este periodo.

5 Además, el BCE proporcionó liquidez en dólares estadounidenses a los bancos europeos que se habían financiado en dólares; en septiembre concedió liquidez en créditos a un día y luego, a partir de octubre, llevó a cabo subastas regulares de liquidez en dólares y ofreció hasta 100.000 millones de dólares a plazos de hasta 84 días utilizando sus líneas de *swaps* con la Reserva Federal. De nuevo,

los requisitos del colateral en cuestión se suavizaron varias veces y el vencimiento de las LTRO se amplió. El BCE introdujo operaciones con vencimientos de seis meses y luego de un año, y en diciembre de 2011 y febrero de 2012 llevó a cabo dos operaciones de refinanciación a muy largo plazo (VLTRO, por sus siglas en inglés) con vencimiento a tres años y una cantidad acumulada de más de un billón de euros (aunque parte de estas operaciones solamente sustituyeron a créditos previos con vencimientos más cortos). El umbral de colateral admisible para conceder los créditos se redujo de A- a BBB- para los activos negociables (con la excepción de los valores garantizados con activos) y para los activos no negociables (que estaban sujetos a un *haircut* adicional). El 80% de estos créditos fue absorbido por bancos de las cinco economías de la eurozona con problemas: España, Portugal, Italia, Grecia e Irlanda.

**TRAS EL HUNDIMIENTO DE
LEHMAN, EL BCE RECONOCIÓ QUE EL
PROBLEMA DE LIQUIDEZ NO SOLO AFECTABA
AL MERCADO INTERBANCARIO A UN DÍA**

La consecuencia fue que aumentó el plazo de vencimiento de los activos del balance del BCE y se produjo un cierto aumento *de facto* del riesgo crediticio de su cartera. Fue un momento de gran provisión de liquidez, aunque el BCE seguía sin mostrar consciencia de los problemas de solvencia más profundos que existían y que no podían ayudar a solucionar meras operaciones de inyección de liquidez.

Las LTRO y las VLTRO estaban dirigidas a solucionar los problemas de los bancos. Esto era comprensible, porque el mercado interbancario fue el primer afectado por lo ocurrido con BNP Paribas, y también apropiado, debido a la posición dominante de los bancos en el sistema financiero europeo. Pero tras la quiebra de Lehman, los problemas de liquidez se propagaron de los bancos a los mercados de valores. La compra de deuda del sector privado para solucionar los problemas de liquidez de segmentos específicos del mercado de valores, llevando a cabo así lo que el presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Ben Bernanke, denominó una “relajación crediticia” para distinguirla –no siempre con éxito– de la “relajación cuantitativa”, constituiría una medida muy poco convencional del BCE. También sería polémica, dado que la relajación crediticia y la relajación cuantitativa suelen solaparse.

la duración del compromiso fue una indicación de que no solo se habían visto afectados los mercados a un día. Asimismo, en 2010 se reactivaron los acuerdos de intercambio de liquidez con bancos centrales extranjeros y el BCE proporcionó de nuevo liquidez en dólares estadounidenses a tipos de interés fijos con adjudicación plena frente a un colateral admisible. Véase más adelante.

Por consiguiente, el BCE fue actuando de forma gradual e incremental, empezando con compras de bonos garantizados (valores emitidos por los bancos y empaquetados de forma que se limitara el riesgo de crédito). Según las palabras de Trichet, “los bonos garantizados son diferentes en naturaleza de los diversos valores avalados por activos que fueron muy populares antes de la crisis financiera y que luego resultaron ser nefastos. Conviene recalcar que los bonos garantizados no conllevan la transferencia del riesgo de crédito de los activos subyacentes desde el emisor al inversor”. Por supuesto, si el riesgo de crédito de los bonos garantizados fuera tan pequeño, uno podría preguntarse por qué los inversores privados tenían tan poco interés por ellos, pero sea como fuere, las compras de bonos garantizados y las operaciones relacionadas parecieron tener éxito a la hora de reducir los diferenciales (*spreads*) de los tipos de interés en los mercados monetarios hasta niveles de antes de la crisis e impulsar la actividad en los mercados de *repos*. Debido a ello, el BCE llegó a la conclusión de que había realizado ya su trabajo y volvió su atención hacia cómo suprimir gradualmente sus operaciones no convencionales.

**LA COMPRA DE BONOS GARANTIZADOS
DEMOSTRÓ QUE EL BCE PODÍA COMPRAR DEUDA DEL
SECTOR PRIVADO SIN DESESTABILIZAR LOS AGREGADOS
MONETARIOS O LAS EXPECTATIVAS DE PRECIOS**

Las compras de bonos garantizados por el banco central al menos pusieron de manifiesto que el BCE podía comprar deuda del sector privado sin desestabilizar los agregados monetarios o las expectativas de precios, pero las compras de deuda pública, que se asemejaban peligrosamente a una financiación monetaria directa de los gobiernos, eran otra cosa, o eso se pensaba. Sin embargo, dichas compras cobraron importancia (de hecho llegaron a ser imprescindibles) cuando las primas de riesgo se dispararon tras el estallido de la crisis griega a finales de 2009 y principios de 2010. De repente quedó claro, no solo para el BCE, que Europa estaba inmersa, no ya en una crisis de liquidez, sino en una crisis general de deuda pública y bancaria y que, en contra de las previsiones anteriores, el banco central aún tenía mucho trabajo por hacer.

El BCE abordó las preocupaciones sobre la financiación monetaria directa de los déficits presupuestarios limitando sus compras de deuda pública al mercado secundario, bajo los términos del programa para los mercados de valores (*Securities Markets Programme*, SMP) anunciado en mayo de 2010. Justificó el SMP como necesario para una correcta transmisión de la política monetaria, pues las elevadas primas de riesgo-país, que reflejaban la inquietud por la sostenibilidad de la deuda pública estaban impidiendo



El expresidente del BCE, Jean-Claude Trichet.

que los tipos de interés oficiales del BCE influyeran suficientemente en los tipos de interés de mercado para los prestatarios privados. Para despejar las preocupaciones sobre la inflación, el BCE se comprometió a esterilizar el efecto del SMP sobre los agregados monetarios, subastando depósitos a plazo fijo como forma de detraer cantidades proporcionales de crédito⁶.

El SMP pareció tener un cierto efecto positivo sobre los mercados de valores, ya que redujo la magnitud y la volatilidad de las primas de riesgo a corto plazo. Sin embargo, el volumen del programa era limitado: el BCE acabó comprando solamente 220.000 millones de euros de deuda pública (principalmente de Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y España), una minucia en comparación con las operaciones posteriores. Y por sí mismo el SMP no hizo nada para tranquilizar a los inversores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas de los países en crisis, ni para mejorar significativamente las perspectivas del crecimiento económico y la estabilidad de precios, para la cual la principal amenaza era ahora la deflación.

A mediados de 2011 volvieron a dispararse las primas de riesgo. El BCE recurrió entonces a sus propios instrumentos ya probados: aplicó “activamente” el SMP, llevó a cabo una segunda ronda de compra de bonos garantizados, proporcionó liquidez en dólares a través de sus líneas de *swaps* con la Reserva Federal y bajó los tipos de interés a casi cero. A finales del año prolongó la duración de los créditos concedidos a las instituciones

⁶ Y para no agravar los problemas en los mercados secundarios, anunció que mantendría los bonos que había comprado hasta su vencimiento.

financieras hasta treinta y seis meses. Siguió realizando estas operaciones en 2012, pero ninguna de ellas fue suficiente para contener la amenaza creciente para la cohesión de la unión monetaria.

* * * * *

Esa amenaza se concretaba en la crisis griega y en si Grecia seguiría o no en la eurozona en el futuro, una cuestión cuyas implicaciones para otros países en crisis como España, Portugal, Irlanda e Italia eran obvias. Junto con la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI), el BCE había participado en la resolución de la crisis griega negociando con el Gobierno griego un crédito de emergencia y un programa de ajuste. Se pueden dar y se han dado varias razones para justificar la participación del BCE en estas negociaciones, pero ninguna de ellas es convincente. La respuesta oficial sobre esta cuestión que dio el BCE al Parlamento Europeo en 2010 fue que las negociaciones con Grecia podrían tener “implicaciones para la política monetaria”, pero hay muchas cosas que tienen implicaciones para la política monetaria y el banco central no se involucra automáticamente en todas ellas⁷.

Se dice que el BCE tenía un interés pecuniario en las finanzas del Gobierno griego, ya que había adquirido deuda pública griega a través del SMP y del sistema TARGET2, pero los bancos centrales deberían tener mayores motivos que los beneficios y pérdidas en sus balances⁸. Se puede argumentar que el BCE era el único organismo que tenía la competencia institucional para defender eficazmente los intereses de Europa en conjunto en las negociaciones griegas, por ejemplo, porque otras instituciones no sabían cómo operaba el sistema bancario y financiero griego, aunque esta idea parece un tanto inverosímil. Pero si otras instituciones, como la Comisión Europea, carecían de un equipo adecuado de técnicos financieros competentes, únicamente se tendría que haber contratado a esas personas y, si fuera necesario, que el BCE las proporcionara en comisión de servicio a las autoridades políticas correspondientes. También se aduce que, dado que el BCE iba a ser quien salvara a los bancos griegos con la ayuda de liquidez de emergencia (*Emergency Liquidity Assistance*, ELA), tenía derecho a estar en la sala cuando se tomaran decisiones políticas importantes, aunque esto justifica que se informara al BCE de esas decisiones, no que participara en las negociaciones e influyera en ellas. Por último, se argumenta que la decisión de expulsar a Grecia de la eurozona en última instancia recaía en

7 Véase BCE (2010).

8 Para más información sobre la naturaleza y las limitaciones de este argumento, véase Reis (2015).

el BCE, cosa que podía hacer retirándole la ELA, si bien cabe oponer un argumento sólido a esta opinión: la decisión de si Grecia debería seguir o no en la eurozona corresponde a los representantes políticos electos, no a banqueros centrales tecnócratas con autoridad restringida a los asuntos monetarios.

De hecho, se puede señalar que la participación del BCE en la troika constituyó un conflicto de intereses. Puso a una institución que se presume apolítica en la posición de negociar condiciones fundamentalmente políticas. Su participación en la troika amplió el alcance de las responsabilidades del banco central más allá de los asuntos predominantemente monetarios y financieros, ya que la troika y el Gobierno griego negociaron sobre privatizaciones, la reforma de las pensiones, el salario mínimo y otros asuntos delicados de índole social. Cuanto más amplias sean las responsabilidades del banco central y más se amplíe su mandato, más difícil será hacerlo responsable de sus acciones y, por tanto, mayor será el peligro de perder su independencia, cuyo mantenimiento es esencial en el ámbito estricto de la política monetaria.

Por último, dado que el BCE, como miembro de la troika, adquirió un interés en que los países con programas de ajuste llevaran a cabo reformas estructurales, el crecimiento económico pasó a ser el enemigo, ya que el crecimiento reduce la presión de los gobiernos para tomar medidas dolorosas. De esta forma, el incentivo para presionar a los países para que hicieran reformas entró en conflicto con la responsabilidad fundamental del banco central de promover la estabilidad de precios y el crecimiento económico.

Estos conflictos se pusieron de manifiesto en la oposición del BCE a una reestructuración de la deuda griega, expresada por su entonces presidente Trichet. Para muchos expertos, el argumento a favor de la reestructuración era convincente ya en mayo de 2010⁹. Las previsiones de la troika sobre el ratio de deuda/PIB de Grecia eran increíbles hasta el punto de dañar significativamente la credibilidad de las instituciones, pero el BCE continuó oponiéndose a cualquier negociación sobre la reestructuración de la deuda hasta bien entrado 2011. En abril, Trichet escribió una carta al primer ministro griego Yorgos Papandrú, en la que le advertía de los “graves riesgos que correría su Gobierno si en la coyuntura actual llevara a cabo una reestructuración de su deuda, incluso de forma voluntaria. [...] Una estrategia de este tipo pondría en un gran riesgo la refinanciación de Grecia en euros [es decir, su acceso a los créditos del BC]”¹⁰. Se dice que en una reunión de los ministros de Economía europeos celebrada el 16 y el 17 de mayo de 2011, Trichet amenazó con tomar represalias ante cualquier

9 Existe amplia documentación sobre este tema en Blustein (2015).

10 Citado en Xafa, 2014, pág. 15.

reestructuración de la deuda griega; en concreto, dijo que se negaría a suministrar más liquidez al sistema bancario griego, y luego salió furioso de la reunión¹¹.

Puede que el motivo de la oposición de Trichet fuera el miedo al efecto de una reestructuración sobre el sistema bancario europeo; si así fue, sus temores era infundados, porque el sistema bancario sobrevivió cuando se llevó a cabo finalmente una reestructuración de la deuda privada en 2012. También puede que temiera las consecuencias de una reestructuración para el balance del BCE; en este caso su miedo estaba fuera de lugar, ya que, como se ha dicho anteriormente, las consideraciones sobre el balance no deben motivar las decisiones de un banco central.

Al final, la reestructuración de 2012 se centró en la deuda privada, lo que eximió al BCE una quita. En las conversaciones sobre una segunda reestructuración en 2015, esta vez de la deuda pública, hubo indicios de que al BCE se le podría permitir transferir su cartera de bonos griegos al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) a cambio de obligaciones del MEDE. De ser así, se eliminaría el factor de restricción, aunque no el hecho de que el BCE no tuvo por qué oponerse durante años a una reestructuración de la deuda muy necesaria.

* * * * *

El último capítulo de esta historia empieza con la sucesión en la presidencia del BCE de Trichet por Draghi en noviembre de 2011 y el rápido cambio posterior en la política del BCE. Los historiadores del futuro juzgarán la importancia que tuvieron el liderazgo y la personalidad del nuevo presidente del banco; su evaluación tendrá que esperar hasta que se disponga de los archivos y los datos relevantes, pero hasta ahora la velocidad y la magnitud de los cambios han sido sorprendentes.

**TRAS LA SUCESIÓN DE TRICHET
POR DRAGHI EN NOVIEMBRE DE 2011,
EL BANCO CENTRAL EUROPEO INICIÓ
UN ESFUERZO REFORMISTA**

Los cambios en cuestión empezaron incluso antes del traspaso oficial de poderes de Trichet a Draghi. En octubre de 2011, unos días antes de del relevo, el BCE moderó su anterior oposición incondicional a una reestructuración de la deuda griega, pero la dejó todavía sujeta a la condición de

¹¹ Según un artículo publicado en *FT Deutschland*.

que la deuda en manos oficiales (es decir, “la deuda en manos del BCE”) estaría exenta de quitas¹². Aunque se preveía que la calificación de riesgo de la deuda griega bajaría al nivel de “impago selectivo”, el BCE decidió seguir proporcionando liquidez al sistema bancario griego a través de la ELA.

Uno no puede evitar pensar que el momento del cambio estuvo relacionado con la inminente jubilación del segundo presidente del BCE. La mayor flexibilidad del banco central ante la opción de la reestructuración no solucionó la crisis griega ni hizo desaparecer el fantasma de la salida de Grecia del euro, ni mucho menos, pero constituyó un paso constructivo. Al demostrar que la reestructuración, si se hacía bien, no desestabilizaría el sistema financiero europeo, fue posible contemplar que se usara ese instrumento en el futuro.

Al ocupar la presidencia, Draghi heredó el problema de que el SMP había tenido solamente un efecto paliativo a corto plazo sobre las primas de riesgo. Draghi también heredó la crisis de la deuda griega, a pesar de la primera reestructuración realizada en marzo de 2012. Esto mantenía la posibilidad no solo de la salida de Grecia del euro, sino también de que, si lo hacía, otros países de la eurozona con problemas estarían tentados u obligados a seguir su ejemplo. Las primas de riesgo aumentaron notablemente como resultado de lo que representantes del BCE denominaron, en la jerga antiséptica del banco central, el “riesgo de redenominación”.

En un discurso posterior, Benoit Couré, miembro del consejo ejecutivo del BCE, señaló lo siguiente:

Por ejemplo, las primas de riesgo de los bonos a diez años de España e Italia frente a los de Alemania han subido 250 y 200 puntos básicos, respectivamente, en julio de 2012 en comparación con el mismo mes del año anterior. En ninguno de los dos países los indicadores fundamentales han cambiado tan espectacularmente como para justificar una variación tan drástica del riesgo-país. El Gobierno italiano ha tomado medidas para reducir el déficit por debajo del valor de referencia del 3%. El Gobierno español acaba de poner en marcha una serie de reformas para solucionar problemas duraderos del mercado laboral y el sector bancario (Couré, 2014).

Y aun así, la posibilidad de una salida masiva de los inversores de los mercados de deuda pública, como la descrita por Cole y Kehoe (1998), amenazaba con dar lugar a un final autorrealizado y fracturar el eurosistema.

La intensidad de la presión, que se acrecentó en el verano de 2012, llevó a Draghi a hacer su solemne promesa de “hacer todo lo que sea necesario” el 26 de julio. Este fue el tipo de compromiso incondicional que el BCE de Trichet no se había atrevido a hacer, lo que sugería que el banco central tenía ahora un liderazgo más fuerte. El efecto sobre las primas de riesgo fue

12 Para más información, véase de nuevo Xafa (2014).



Jens Weidmann, presidente del Deutsche Bundesbank, durante una conferencia en Frankfurt.

inmediato: los tipos de interés de los bonos españoles e italianos bajaron notablemente y se mantuvieron en esos niveles.

No obstante, esta política estaba sujeta a condiciones. De hecho, el famoso titular venía con un prefacio importante; la frase completa rezaba así: “*Dentro de los límites de nuestro mandato*, el BCE está dispuesto a hacer todo lo que sea necesario para preservar el euro” [las cursivas se han añadido]¹³. El compromiso indefinido de Draghi no fue acogido con satisfacción en Alemania. El presidente del Bundesbank Jens Weidmann expresó claramente sus reservas hacia el compromiso de “hacer todo lo que sea necesario”, especialmente porque podía incluir compras de deuda pública a gran escala. La fórmula “dentro de los límites de su mandato” se incluyó para tranquilizar a Weidmann y a otros escépticos de su misma opinión.

En segundo lugar, cuando en agosto el BCE llevó a la práctica la promesa de Draghi con el programa de operaciones monetarias en firme (*Outright Monetary Transactions*, OMT, es decir, compras en firme de deuda de los países afectados), lo supeditó a que cada país negociara primero un programa con el Mecanismo Europeo de Estabilidad¹⁴. Esta estrategia se debió a la experiencia previa del BCE con la compra de deuda de países del sur de Europa con problemas. En agosto de 2011, el primer ministro

13 <<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>>.

14 Con respecto al compromiso de Draghi de julio de 2012, las justificaciones posteriores de la OMT invocaron invariablemente el mandato del BCE. Como dijo Couré (2014): “¿Por qué estos acontecimientos en los mercados de deuda pública eran relevantes desde la perspectiva del BCE? En

italiano, Silvio Berlusconi, aceptó los términos de una carta que le enviaron Trichet y Draghi (este último era entonces todavía gobernador del Banco de Italia pero, como tal, era miembro del consejo de gobierno del BCE) en la que se establecían las reformas que el Gobierno italiano tenía que aplicar a cambio de la ayuda del BCE, pero cuando el BCE empezó a comprar deuda pública italiana a través del SMP, Berlusconi se retractó de su compromiso de realizar reformas dolorosas. Exigir a un país que negociara una ayuda presupuestaria directa o una línea de crédito preventiva con el MEDE y que firmara un memorándum de entendimiento fue una forma de limitar el riesgo, o de incrementar el coste, de este tipo de retractaciones. También fue un medio para evitar que el BCE interviniera en las negociaciones sobre la condicionalidad fiscal y estructural, algo que se dejó, de manera adecuada, a cargo de los políticos y los tecnócratas como los de la Comisión Europea y el FMI, para los que esto es una parte explícita de su trabajo.

**EL BCE ESTABA YA PREPARADO PARA
ACTUAR COMO PROVEEDOR DE LIQUIDEZ
DE ÚLTIMA INSTANCIA, LO QUE ELIMINÓ LA
POSIBILIDAD DE EQUILIBRIOS MÚLTIPLES
O CRISIS AUTORREALIZADAS**

El aspecto más llamativo de las OMT fue que realmente no hubo que activarlas para que produjeran el resultado deseado. Los tipos de los bonos de los países europeos con problemas (excepto los de Grecia que obviamente era un caso especial) se mantuvieron en niveles muy bajos no solo hasta finales de 2012, sino también en 2013 y 2014. Los esfuerzos de reformas estructurales y la consolidación fiscal en estos países continuaron. No obstante, recordando la cita anterior de Couré, no hubo cambios radicales en las políticas de los países en cuestión¹⁵. Habían hecho un esfuerzo reformista y continuaban haciéndolo, pero el BCE estaba ya preparado para actuar como proveedor de liquidez de última instancia, lo que eliminó la posibilidad de equilibrios múltiples o crisis autorrealizadas. Por tanto, el cambio radical en las condiciones de los mercados europeos de deuda pública pone de manifiesto la importancia del cambio del BCE, desde un

cualquier economía, el mercado de deuda pública desempeña un papel prominente en la transmisión de la política monetaria y, en última instancia, es importante para que el banco central consiga su objetivo primordial, que en nuestro caso es la estabilidad de precios¹⁶. Aunque el plan de OMT se anunció en agosto, empezó a ser operativo en septiembre, ya que las operaciones tuvieron que esperar hasta que existiera el MEDE, que fue creado oficialmente a finales de septiembre.

¹⁵ Es cierto que hubo cambios en los dirigentes de los países, pero es cuestionable que estos cambios por sí solos ocasionaran el cambio radical que se produjo en las primas de riesgo.

simple organismo con un objetivo de inflación y fiel seguidor de una regla monetaria a un verdadero prestamista de última instancia¹⁶.

Aunque las OMT alejaron el fantasma de una huida masiva autorrealizada de los mercados de deuda no hicieron nada para atajar el peligro de la deflación que empezó a cernirse sobre la eurozona y sobre todas las economías avanzadas a partir de 2012. En Europa, los indicadores de expectativas de inflación basados en encuestas a analistas profesionales y en los *swaps* de inflación a un día (OIS, por sus siglas en inglés) habían bajado desde mediados de año. El BCE estaba ahora atento al peligro de la deflación, quizá porque las desviaciones de su objetivo de inflación del 2% alertaban de la existencia de un problema en términos conocidos. Después de cierta vacilación, el banco central, durante el transcurso de 2014, envió señales cada vez más urgentes de que estaba preparado para tomar medidas adicionales para combatir la deflación. El consejo de gobierno del BCE bajó a cero el tipo de interés de los depósitos de los bancos comerciales en el banco central. En junio, en una medida sin precedentes, llevó el tipo de interés de los depósitos a terreno negativo: al -0,1%. Draghi recalcó el riesgo de la deflación en el discurso que pronunció en la conferencia de la Reserva Federal celebrada en Jackson Hole en agosto. Luego, en septiembre, el BCE redujo su tipo de interés principal de refinanciación a casi cero, en concreto al 0,05%. Manteniendo el espíritu del anterior programa de compra de bonos garantizados, ahora ampliado a una segunda ronda, el banco central anunció su intención de comprar títulos respaldados por activos con calificaciones crediticias elevadas.

Todo esto quedaba aún bastante lejos de la relajación cuantitativa, es decir, de las compras sin condiciones de deuda pública en el mercado abierto realizadas por otros bancos centrales, como la Reserva Federal, el Banco de Inglaterra y el Banco de Japón. Las políticas convencionales del BCE también fracasaron claramente a la hora de contener el riesgo de deflación; la encuesta del propio BCE a analistas profesionales mostró que las expectativas de la inflación a largo plazo habían bajado de nuevo entre el tercer y el cuarto trimestre de 2014 y que aún eran más bajas para el primer trimestre de 2015. Los indicadores basados en el mercado, como los OIS, siguieron bajando también a finales de 2014 y principios de 2015.

El resultado fue que el 22 de enero el banco central pasó el Rubicón: ese día, Draghi anunció que el BCE iba a poner en marcha un plan de compras de deuda pública y títulos privados por valor de 60.000 millones de euros al mes que se prolongaría hasta septiembre de 2016 como mínimo. Los

16 Este punto lo habían anticipado mucho tiempo antes Folkerts-Landau y Garber (1992), lo que pone aún más de relieve el retraso con que se llevó a cabo ese cambio. Inspirados por los acontecimientos de 2012, Corsetti y Dedola (2014) elaboraron un modelo formal sobre esta cuestión.

primeros resultados fueron positivos. El euro se depreció frente al dólar y en términos efectivos, lo que era deseable para elevar los precios en moneda local de los bienes exportables. Las previsiones de inflación implícitas en los *swaps* de futuros a cinco años aumentaron del 1,5% en enero al 1,7% en junio. En este momento, el BCE se sintió lo bastante seguro como para revisar al alza sus previsiones de inflación y predecir que se acercaría a su objetivo del 2% en 2017. El crecimiento económico se aceleró de forma modesta pero visible. En el estudio del BCE sobre las condiciones financieras para las pequeñas empresas publicado en junio, el banco declaró que la disponibilidad de préstamos bancarios había mejorado. Seis meses era todavía un plazo demasiado corto para cantar victoria, pero por lo menos estos logros eran un inicio muy prometedor.

SE BARAJÓ COMO OPCIONES DE SUPERVISOR ÚNICO DEL RESCATE A LA EBA Y AL PROPIO BCE, Y SE OPTÓ POR ESTE ÚLTIMO

Esto a su vez plantea la cuestión de por qué el BCE tardó tanto tiempo en adoptar la relajación cuantitativa, ya que otros bancos centrales importantes la habían aplicado años antes. Había dudas sobre la efectividad de las compras de títulos, ya que el sistema financiero de Europa está basado en los bancos. También había dudas sobre si existía una cantidad suficiente de títulos de buena calidad crediticia para comprar. El propio Draghi se preocupó por el “problema Berlusconi”: que las compras de deuda pública por parte del BCE pudieran reducir la presión sobre los gobiernos para que realizaran reformas fiscales y estructurales; por consiguiente, Draghi aprovechó su discurso en Jackson Hole en agosto para hacer hincapié en que el banco central por sí solo no podía solucionar todos los problemas de Europa y para dar a entender que solo se sentiría tranquilo con la relajación cuantitativa si los gobiernos garantizaban que seguirían haciendo reformas.

Pero, seguramente, el motivo más importante por el que el BCE no tomó esta medida decisiva hasta dos años y medio después de que apareciera un riesgo significativo de deflación fue que Draghi tardó todo este tiempo en conseguir el apoyo de los miembros del consejo de gobierno del banco. Fue necesario presentar pruebas muy claras y convincentes del riesgo de deflación en la eurozona para que los escépticos abandonaran sus reservas. Draghi tuvo que convencer a los miembros alemanes del consejo del BCE de que la relajación cuantitativa no iba a dar lugar a una inflación desbocada y de que tampoco dañaría los esfuerzos reformistas. Únicamente en este momento, casi diecisiete años después de su nacimiento, Europa tuvo finalmente un banco central preparado para cumplir su objetivo principal –impedir que la inflación se desviara peligrosamente del

objetivo del 2% “en cualquier dirección” – utilizando todas las herramientas necesarias para ello.

* * * * *

Las grandes dificultades que tuvieron los países europeos a partir de 2010 pusieron de manifiesto el disparate de una unión monetaria sin una unión bancaria. Los grandes flujos de capitales entre el norte y el sur de Europa en los años anteriores a la crisis contribuyeron a las dificultades posteriores. Los países muy endeudados se quedaron paralizados cuando necesitaron recapitalizar sus sistemas bancarios. La respuesta institucional tuvo tres elementos: el MEDE para proporcionar financiación de emergencia, un procedimiento de rescate que garantizara que los accionistas y los tenedores de deuda de los bancos compartieran la carga de la recapitalización y un supervisor bancario único para limitar la probabilidad de que surgieran dichos problemas.

Había dudas sobre si el MEDE estaba suficientemente capitalizado y sobre si el protocolo de rescate de la UE funcionaría¹⁷, aunque quizás el asunto más polémico era dónde situar el supervisor único. Una opción era la Autoridad Bancaria Europea (EBA), el organismo responsable de fijar las normas reguladoras para la práctica bancaria en la Unión Europea, pero la EBA y su institución predecesora, el Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS), no habían estado precisamente a la altura en el periodo previo a la crisis, y desde el punto de vista de la unión monetaria, era un problema que la sede central de la EBA estuviera en Londres.

El otro candidato obvio era el BCE, ya que el dinero y las finanzas están estrechamente entrelazados y los bancos centrales tienen, de hecho, la responsabilidad de la supervisión en buen número de otras jurisdicciones. Además, la experiencia de ciertos países, como el Reino Unido, había puesto de manifiesto los peligros de separar las responsabilidades de supervisión y de prestamista de última instancia. (La falta de coordinación entre la Autoridad de Servicios Financieros británica y el Banco de Inglaterra fue un factor que influyó en la debacle del banco Northern Rock; posteriormente se tomó la decisión de que el banco central asumiera las dos funciones). Otro argumento a favor del esquema institucional británico actual es que el conocimiento sobre las condiciones financieras obtenido mediante la supervisión directa es útil para la política monetaria.

Un problema era que el BCE contaba con poco personal con experiencia en el tema. Elegir al BCE como supervisor único también planteaba

¹⁷ Dado que muchos de los tenedores de deuda que tendrían que asumir un coste podrían ser, en la práctica, otros bancos con problemas.



El presidente del BCE, Mario Draghi, en una conferencia de prensa.

cuestiones sobre si debería y podría tener la responsabilidad de supervisar a los bancos sistémicamente importantes de los países europeos que no eran miembros de la unión monetaria. Se dice que el presidente de la Comisión Europea Durão Barroso votó a favor de la EBA por esos motivos. También se temía que otorgar al banco central la responsabilidad de la supervisión bancaria pudiera crear un conflicto entre funciones, por ejemplo, cuando fuera aconsejable subir los tipos de interés para controlar la inflación, pero las necesidades del sistema bancario apuntaran a tipos más bajos.

Está claro que no había una solución perfecta para este problema de adjudicación de funciones. Al final se decidió que el BCE fuera el supervisor único y permitir a los Estados miembros de la UE pero no del euro acceder a esta parte de la unión bancaria. La decisión reflejó varios elementos: que otras jurisdicciones se habían estado moviendo en la dirección de la supervisión consolidada; que el BCE había demostrado ser capaz de asumir responsabilidades nuevas; que el BCE era una institución independiente que se consideraba poseedora o capaz de adquirir las capacidades y conocimientos necesarios; y que era conveniente, ya que evitaba la necesidad de realizar un cambio en el tratado, puesto que la adjudicación de la responsabilidad de supervisión al BCE podía realizarse según el artículo 127 (6).

Por último, la asunción de esta nueva responsabilidad por el banco central puso de manifiesto la eficacia del *lobbying* de los dirigentes del BCE que querían ampliar su campo de acción. Chang (2015) indica que Draghi en particular dio su apoyo a la elección del BCE por dos razones: en primer lugar, porque la función del banco central como prestamista y proveedor de liquidez a los bancos hacía que tuviera un interés directo

en que la supervisión fuese eficaz; en segundo lugar, porque Draghi era un emprendedor de la política al que no le molestaba lo más mínimo que de este modo su institución ejerciera un papel más amplio.

A continuación, el BCE se lanzó a un proceso frenético de contrataciones de personal con experiencia en supervisión bancaria. Intentó evitar los posibles conflictos de intereses creando un consejo supervisor separado del consejo de gobierno del banco, pero que tenía que rendir cuentas a este último, y limitando el intercambio de datos e información entre los dos. El consejo de gobierno no tiene voz ni voto en las decisiones del consejo supervisor, pero conserva el poder de oponerse a esas decisiones y obligar a este último a que las reconsidere.

Únicamente el tiempo dirá si este marco funcionará bien en la práctica o no, pero cada vez parece más claro que adjudicar al banco central una autoridad y un poder supervisor importante sobre el sistema bancario y el sistema financiero constituye la mejor salida a nivel internacional. Y el hecho de que el BCE haya asumido esta función indica que la institución ha entrado en otra fase de su evolución para llegar a ser un banco central moderno.

* * * * *

Existe mucho escepticismo acerca de la estabilidad y la sostenibilidad de la eurozona. La unión monetaria está muy endeudada. Carece de la flexibilidad salarial, la movilidad laboral y el sistema fiscal federal que poseen otras uniones monetarias. Pero un motivo todavía más importante para el escepticismo es que una unión monetaria normal necesita un banco central normal y que, hasta hace poco, la eurozona no lo tenía. El BCE se centraba únicamente en la inflación general y subió los tipos de interés en el peor momento posible. No prestó atención a los riesgos para la estabilidad financiera en el periodo previo a la crisis. Se opuso a la reestructuración de la deuda cuando era necesaria. Y dudó en adoptar la relajación cuantitativa incluso cuando los tipos de interés habían bajado a cero y se cernía la amenaza de la deflación.

Está claro que el BCE ha recorrido una distancia considerable en respuesta a la crisis y que ahora está evolucionando para llegar a ser un banco central normal. Reconoce sus responsabilidades como prestamista y como proveedor de liquidez de última instancia. Se ha mostrado capaz de aplicar políticas no convencionales en circunstancias inusuales. Ha suavizado su oposición doctrinal a la reestructuración de la deuda. Y ha asumido las responsabilidades adicionales de la supervisión bancaria y financiera.

Por tanto, puede decirse que el BCE ha pasado de ser parte del problema a ser parte de la solución. De cara al futuro, la cuestión es si la institución continuará teniendo la misma capacidad de adaptación. Si la explicación

de los avances recientes reside en sus máximos dirigentes, hay pocas razones para estar tranquilos, ya que estos pueden cambiar, y con el tiempo lo harán. Si por el contrario, o además, la explicación radica en que se han producido cambios profundos en la cultura del BCE, entonces hay más razones para el optimismo.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[La crisis del euro y el futuro de la integración Europea](#)

[Reglas, cooperación y confianza en la eurozona](#)

[El modelo europeo de crecimiento en crisis](#)

El modelo económico de Europa continúa favoreciendo a países tanto del centro como de la periferia del continente. Sin embargo, no todos se han beneficiado. Los países de Europa que han salido bien de la crisis económica y financiera global son aquellos que han sacado partido de las fuerzas de la integración económica de manera más eficaz y han abordado sus debilidades en la organización del trabajo y en el bienestar en particular. No obstante, para comprender por qué en ciertas partes de Europa la crisis ha sido tan prolongada, es preciso ver más allá de las deficiencias estructurales y tener en cuenta el papel del dinero y, en especial, el funcionamiento de la eurozona.



INDERMIT GILL es el director de Política de Desarrollo en la Oficina del Economista Jefe del Banco Mundial. Entre 2008 y 2013 fue economista jefe del Banco Mundial para Europa y Asia central. Dirigió el informe de 2008 “Rediseñando la geografía económica”. Es el autor principal de varios informes del Banco Mundial, incluidos “Crecimiento dorado: devolviéndole el brillo al modelo económico europeo”, “Desarrollo diversificado: aprovechando al máximo los recursos naturales de Eurasia” y “Un renacimiento en Asia oriental”. Es doctor en Económicas por la Universidad de Chicago.



MARTIN RAISER es director del Banco Mundial para Brasil. Licenciado en Economía e Historia Económica por la LSE y doctor en Economía por la Universidad de Kiel, ha trabajado en el Instituto de Economía Mundial de Kiel y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, donde fue director de Estrategia Nacional y redactor del Informe de Transición. Desde su incorporación al Banco Mundial ha ocupado puestos como responsable para Uzbekistán, asesor económico para Ucrania, director para Ucrania, Bielorrusia y Moldavia y director para Turquía.



NAOTAKA SUGAWARA se licenció en Ciencias Políticas por la Universidad de Meiji y obtuvo un máster en Desarrollo Internacional en la Universidad de Pittsburgh. Es economista del Departamento de Investigación del FMI. Antes trabajó en el Banco Mundial, en la Oficina del Economista Jefe y la Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de la región de Europa y Asia central y en el Grupo de Investigación sobre Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones de investigación en el ámbito de la economía y finanzas internacionales, política fiscal y desarrollo del sector financiero.

EL MODELO EUROPEO DE CRECIMIENTO, EN CRISIS

Introducción

El Banco Mundial publicó a principios de 2012 un informe sobre el modelo europeo de crecimiento (Gill y Raiser, 2012). Analizando seis de sus factores principales –comercio, finanzas, empresas, innovación, empleo y gasto público–, los autores concluíamos que, en general, el modelo europeo de crecimiento había funcionado bien durante los cincuenta últimos años. En Europa, doscientos millones de personas pasaron de rentas medias a altas merced a los efectos de la integración económica; las empresas registraron incrementos de productividad y generaron exportaciones y empleo, y los ciudadanos tenían una calidad de vida envidiable en comparación con gran parte de la población del mundo. Aunque este modelo no se había quebrado, tenía ciertamente sus defectos. El sector público estaba ralentizando el crecimiento, al crecer demasiado sin ganar en eficiencia de manera proporcional a su tamaño; además, tanto los mercados laborales como los sistemas de seguridad social tenían dificultades para adaptarse a la realidad de una población cada vez más envejecida; por otro lado, hay demasiadas empresas europeas que no innovan, y el continente ha dejado sin explotar las considerables ventajas económicas que podría haber generado la integración de los servicios, sobre todo de los más modernos.

**EN LOS ÚLTIMOS CINCUENTA AÑOS EL MODELO EUROPEO
HABÍA FUNCIONADO BIEN: DOSCIENTOS MILLONES DE
PERSONAS PASARON DE RENTAS MEDIAS A ALTAS Y LAS
EMPRESAS INCREMENTARON SU PRODUCTIVIDAD**

Habíamos elaborado esa evaluación en el preciso momento en que Europa se debatía en las garras de la crisis económica y financiera. Hoy, cuatro años después, la esencia de nuestra valoración no ha cambiado. Los países que han salido bien de esa crisis mundial son los que más han aprovechado las fuerzas de la integración económica y los que han sabido combatir de mejor manera las debilidades en la gestión del empleo y del estado del bienestar. El modelo económico europeo sigue beneficiando a sus países, tanto del núcleo como de la periferia y, ante tales éxitos, no es difícil seguir siendo optimistas.

No obstante, no todos los países van por buen camino, y la lentitud de los rezagados perjudica a los que han sido más diligentes y dinámicos. Para comprender por qué se ha prolongado tanto la crisis en algunas partes de Europa hay que ir más allá de las profundas deficiencias estructurales subrayadas en nuestra evaluación de 2012 –titulada “Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model”– y considerar qué papel ha representado el dinero. En aquel trabajo quisimos evitar comentarios prolijos sobre la divisa común y todas sus complicaciones, puesto que el estudio tenía un alcance mayor, tanto espacial como temporal: incluía a cuarenta y cinco países, de los que solo diecisiete tienen el euro, y analizaba sus economías durante seis décadas, cuando el euro solo tiene diez años. No obstante, es difícil separar nítidamente los factores cíclicos de los estructurales, y la eurozona es una parte grande de la economía europea. Ahora y en el futuro próximo, el modelo económico europeo se entiende mejor como una combinación de seis elementos: comercio, empresas, finanzas, dinero, empleo y sector público.

LA PRINCIPAL EQUIVOCACIÓN FUE NO HABER RECONOCIDO ENSEGUIDA QUE LAS DIFICULTADES DE GRECIA RESPONDÍAN A UN PROBLEMA DE SOLVENCIA

Nuestra interpretación de la crisis de la eurozona destaca entre sus causas la ausencia de una verdadera convergencia, que hacía prácticamente inevitable la entrada en crisis en cuanto se produjera un choque asimétrico externo, pero, además, puede afirmarse que la situación empeoró por causa de fallos de diseño y de errores en la formulación de políticas. La principal equivocación fue no haber reconocido enseguida que las dificultades de Grecia respondían a un problema de solvencia de un Estado y, en segundo lugar, el fracaso de los líderes europeos en cortar de raíz el círculo vicioso entre Estado y sector bancario en todos los países de la eurozona (véase también Baldwin y Giavazzi, 2015).

Este artículo continúa y actualiza el análisis de 2012; entre las economías europeas, ilustra los casos de éxito ante la crisis y los de estancamiento continuado, y amplía el marco original complementando el debate financiero con una sección dedicada específicamente al dinero. Nuestras recomendaciones para mejorar el modelo europeo de crecimiento son el corolario de la evaluación de sus puntos fuertes y débiles:

Comercio y empresas. Se precisan relativamente pocos cambios en la organización comercial y empresarial. Al igual que en 2012, hay que fortalecer el mercado común de servicios y facilitar el acceso a nuevos mercados, la inversión en el extranjero y el crecimiento mundial de las empresas. Todo ello contribuirá a que se vuelva a conectar la llamada “máquina de converger” europea: la Unión Europea sigue teniendo la excepcional ventaja de contar con

un mecanismo único, que permite a sus miembros más pobres y recientes ponerse con gran rapidez en los niveles de renta y productividad de los países más avanzados. Se trata de la baza más fuerte y más deseable de Europa, y debería reforzarse y hacerse extensible a los candidatos de los Balcanes y del este. Harán falta grandes esfuerzos en los países que han descuidado la creación de un entorno empresarial atractivo, pero también se requiere una continua apertura en los Estados miembros de la Unión Europea.

Finanzas y dinero. Se requieren más cambios en estos dos factores entrelazados para blindar a Europa contra el riesgo de posibles excesos fiscales y financieros, sobre todo en la eurozona. Se han dado varios pasos importantes. El más relevante es la creación de una unión bancaria que someterá a supervisión conjunta los bancos de relevancia sistémica de la eurozona, con un mecanismo común de protección para impedir que los problemas del sector bancario se traduzcan en dificultades de deuda pública. También se han publicado nuevas normas para garantizar una mayor disciplina fiscal en toda la Unión, pero sigue habiendo importantes retos. La falta de un mecanismo que prevea el impago de la deuda pública en la eurozona impide que los gobiernos puedan aprovechar las señales del mercado para reforzar la disciplina fiscal. El mecanismo común de protección del sector bancario no basta para cortar del todo el círculo vicioso entre bancos y Estados. Abordar estos desafíos permitiría que las finanzas volvieran a ser el lubricante de la convergencia económica en toda la UE, papel que desempeñaron con éxito en el este durante la década de 2000, pero que fracasó espectacularmente en el sur.

Empleo y gasto público. Antes de la crisis, los mayores cambios que necesitaba el modelo económico residían en la organización del empleo y del sector público. El transcurso de los cuatro últimos años ha hecho aún más acuciante la introducción de reformas: con unas tasas de desempleo por encima del 20% en muchos países, junto con excesivos niveles de deuda pública –por la suma de unos déficits crónicos y la carga suplementaria de los rescates bancarios–, el foco se ha centrado en los puntos más débiles de Europa: el empleo y el estado del bienestar. No obstante, han surgido señales alentadoras: se han iniciado reformas del mercado laboral en España, Italia y, más recientemente, Francia; la movilidad de la mano de obra ha crecido de forma continuada en toda la UE; y algunos países (sobre todo Alemania) se han mostrado muy razonables ante la inmigración, en vista de su propio declive demográfico. Sin embargo, queda aún mucho por hacer, sobre todo para contener un gasto social excesivo e insostenible, y recuperar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Durante mucho tiempo Europa se ha enorgullecido de un estilo de vida que equilibraba trabajo y ocio, pero para cada vez más ciudadanos –sobre todo jóvenes–, esto es hoy una aspiración bastante utópica. Será necesario imponer ajustes más

profundos a la organización del empleo y del estado del bienestar para que Europa siga siendo la primera “superpotencia” mundial en calidad de vida.

El modelo económico europeo antes de la crisis: recapitulación

El modelo económico europeo, que ha ido creciendo desde su creación tras la Segunda Guerra Mundial hasta abarcar la mayor parte del continente, tiene elementos distintivos. Tal vez en mayor medida que los habitantes de otras partes del mundo, los europeos desean que su crecimiento sea más inteligente, amable y limpio, y están dispuestos a aceptar menos resultados a cambio de un crecimiento “mejor”. Las economías europeas también son más maduras, y sus sociedades más antiguas, que las del resto del globo. En ambos sentidos, el crecimiento europeo puede llamarse “dorado” (Gill y Raiser, 2012), pero en algunos territorios de Europa las políticas se han desviado de la “regla de oro” del crecimiento: las generaciones actuales han consumido más de lo que ahorraban, y han acumulado deudas que amenazan con destruir las perspectivas de futuro de sus descendientes. Los problemas de deuda y envejecimiento han concitado llamadas a un cambio radical en el modelo económico. Hace cuatro años nuestro análisis advertía de que, en su afán de cambio, los europeos deben tener cuidado para no echar a perder, junto con los puntos más débiles del modelo, sus elementos más atractivos. Comenzamos el presente artículo con un resumen de esta argumentación.

Tres grandes logros sintetizan los puntos fuertes del modelo económico europeo: i) la convergencia económica ha situado a millones de personas por encima del umbral de ingresos altos; ii) la planificación y la inteligencia han garantizado el peso económico de Europa en la escena mundial; y iii) la calidad de vida europea es objeto de admiración y envidia en el planeta entero.

La máquina de converger

Europa ha conseguido una integración regional sin precedentes, que ha facilitado un proceso de convergencia económica único en el mundo (gráfico 1). De 1950 a 1973, la renta de cien millones de europeos occidentales convergió con rapidez hacia la de Estados Unidos; en los veinte años siguientes, otros cien millones de personas de la Europa del sur cruzaron el umbral de ingresos altos, siguiendo el mismo patrón de integración y convergencia. En los últimos veinticinco años les ha tocado a los europeos del este el turno de beneficiarse de esta “máquina de converger”. Hoy, otros cien millones de ciudadanos aspiran a seguirlos en los países candidatos de los Balcanes y en Turquía.

El comercio exterior y las finanzas son los dos elementos del modelo económico europeo que se han asociado más estrechamente a este logro. En 2008, Europa participaba en casi la mitad del comercio internacional de bienes. Comparado con Asia, que en los últimos veinte años se ha consolidado como la fábrica del mundo, el comercio europeo sigue distinguiéndose. En Asia, China hace de pasarela hacia el exterior, ya que otros países comercian con China, y esta envía mercancías a los mercados mundiales. En Europa, mientras que dos tercios del comercio exterior se quedan en la región, los nuevos Estados miembros del este han presenciado el progresivo declive de su cuota comercial con los miembros tradicionales de la UE (gráfico 2). El comercio con la UE ha hecho que estos países sean competitivos a nivel mundial, a medida que su comercio se ha sofisticado cada vez más. A su vez, la IED y la deslocalización han hecho que las empresas de Europa occidental sean más competitivas. El desafío para que el comercio europeo avance es profundizar la integración de los servicios, sobre todo los profesionales, como pueden ser las TIC, los servicios jurídicos o los seguros, pero también en los sectores de transporte y energía. En términos generales, el comercio exterior es la característica más atractiva del modelo económico europeo.

El segundo pilar de la convergencia económica europea son las finanzas. Hace ya tiempo que los economistas tratan de desentrañar el enigma de

EN EUROPA, RÁPIDA CONVERGENCIA DEL NIVEL DE VIDA; FUERA DE EUROPA, NO MUCHA

Crecimiento anual del consumo per cápita de 1970 a 2009, por nivel de consumo en 1970

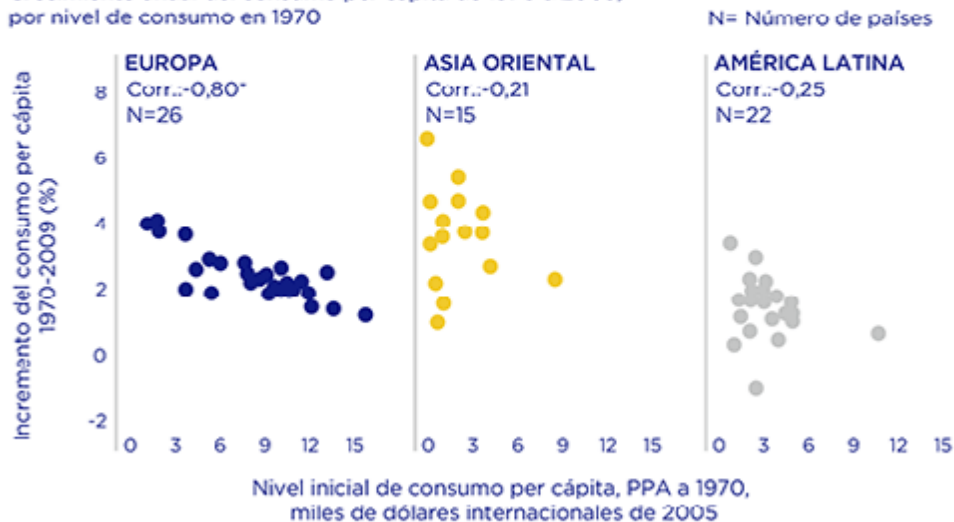


Gráfico 1

Fuente: Tabla Penn World 7.0; véase el capítulo 1 de Gill y Raiser (2012)

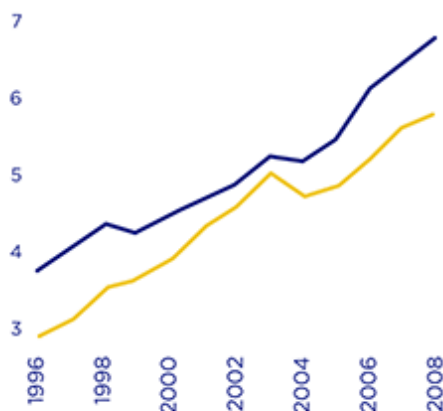
por qué el capital del mundo no fluye sistemáticamente de arriba abajo: en otras palabras, los países pobres exportan capital con frecuencia, y los que no lo han hecho han tendido a crecer menos. No ha sido el caso de Europa. La década anterior a la crisis financiera presencié una explosión de flujos transfronterizos de capital en la UE y sus países vecinos y, en general, estos flujos han financiado un mayor crecimiento en los mercados emergentes de Europa y han contribuido a la convergencia (gráfico 3). Pero, tal como se analiza más adelante, ha habido excesos, y su corrección ha resultado enormemente costosa, sobre todo en la eurozona. En nuestra evaluación de hace cuatro años, las finanzas se consideraban uno de los puntos fuertes de Europa y así sigue siendo en algunas partes de la región, pero en otras, sobre todo en la eurozona y en ciertos países de la Asociación Oriental, los flujos financieros han enmascarado la ausencia de una integración real, han financiado *booms* del consumo y los mercados inmobiliarios en lugar de inversiones productivas, y han dejado a los países receptores con un enorme sobreendeudamiento cuando los flujos terminaron. Más adelante valoramos los cambios ya practicados y las reformas que siguen aún pendientes en la regulación de las finanzas para garantizar que sigan siendo un catalizador de la convergencia.

EL COMERCIO DE LA UE CON SUS NUEVOS MIEMBROS HA AUMENTADO, PERO ESTOS SE HAN DIVERSIFICADO

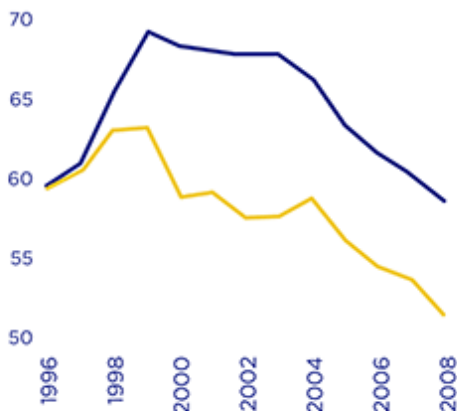
Cuotas de comercio regional para la sUE-15 y la UE-10, 1996-2008

Exportaciones
Importaciones

UE-15: CUOTA COMERCIAL CON UE-10



UE-10: CUOTA COMERCIAL CON UE-15



Nota: La UE a 10 países (UE-10) incluye a los nuevos Estados miembros incorporados en 2004.

Fuente: ONU - Comtrade; véase el capítulo 2 de Gill y Raiser (2012)

Gráfico 2

Marca Europa

Las empresas europeas son reconocidas mundialmente por la elevada calidad y elegante diseño de sus productos y servicios, y –pese al reciente escándalo Volkswagen– también son admiradas por su responsabilidad social y medioambiental. Esto ha dado a Europa una marca distintiva y ha garantizado al continente un peso económico mundial. Al tiempo que cultivaban su marca, las empresas europeas han generado lo que se esperaba de ellas: productividad, empleo y exportaciones (gráfico 4). No obstante, esta evaluación positiva de la empresa europea en líneas generales varía considerablemente entre las distintas zonas de la región. El crecimiento de la productividad en la UE-15 podría haber sido más rápido (de hecho, tendría que haberlo sido para que alcanzase el nivel de productividad de EE. UU.), y el crecimiento del empleo en los nuevos Estados miembros ha sido moderado.

Sin embargo, el peor temor tiene que ver con los patrones de productividad en la Europa del sur desde 2002. Mientras que Grecia, Italia, Portugal y España crearon numerosos puestos de trabajo de 2002 a 2008, este empleo se concentró principalmente en actividades cíclicas como la construcción o en pequeñas empresas y microempresas, menos productivas. En consecuencia,

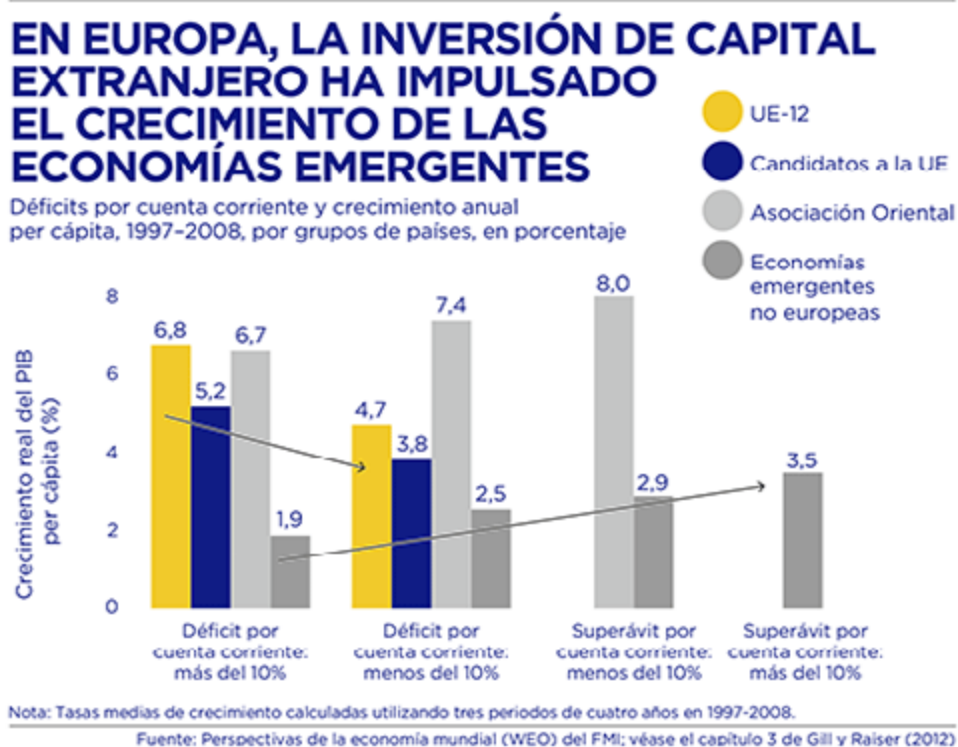


Gráfico 3

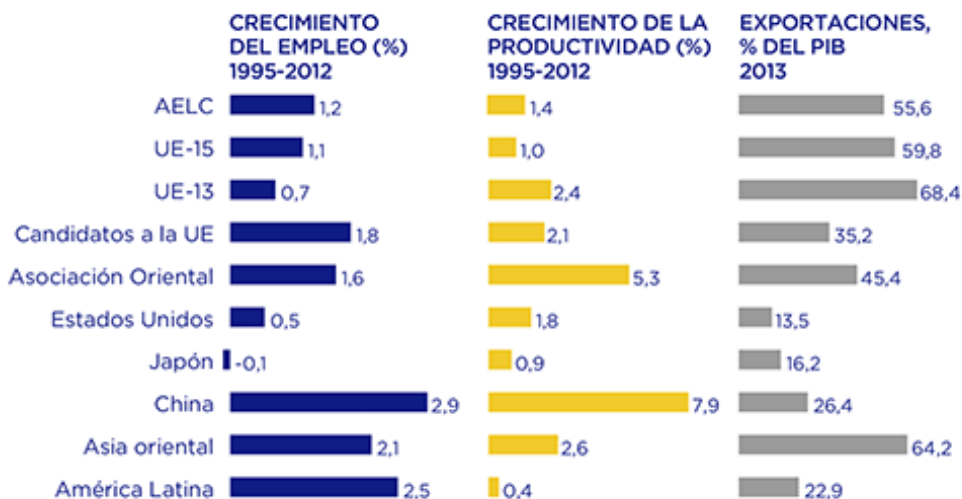
mientras que la productividad en el resto de Europa convergió, la de las empresas del sur de Europa disminuyó por término medio (gráfico 5).

Una razón para esta evolución en el sur de la UE-15 ha sido que las normativas que regulaban los mercados laborales y de productos no han llevado a la creación de empleos productivos (gráfico 6). La burocracia y las onerosas normas fiscales y laborales han desincentivado el crecimiento de las empresas, orientándolas hacia los mercados internos (Dall'Olio *et al.*, 2013). Debido a esta falta de internacionalización, las empresas del sur se han beneficiado menos de la integración económica y se han quedado rezagadas en la atracción de IED y en la integración en cadenas mundiales de valor. La entrada masiva de financiación, que solo era temporal, pudo enmascarar estas debilidades, acentuándolas por vía de la presión alcista sobre salarios y costes de producción en los países deficitarios. Así, aumentar la competitividad está, y con razón, en el primer plano de los esfuerzos de reforma estructural en la periferia europea desde la crisis financiera mundial; en el caso de los países con reformas más agresivas, estos esfuerzos están empezando a dar sus frutos.

Para mantener su marca, Europa tendrá que abordar también el desfase en la innovación con respecto a EE. UU., líder tecnológico mundial. También aquí existe una considerable variación entre zonas, con Escandinavia,

LAS EMPRESAS EUROPEAS HAN GENERADO PRODUCTIVIDAD, EMPLEO Y EXPORTACIONES

Comportamiento de las subregiones europeas y de los países de referencia, 1995-2012/2013



Nota: Las tasas de crecimiento en el empleo y la productividad son tasas de crecimiento compuesto anuales. Se muestran los valores medios por grupo. En la media regional de Asia oriental se incluyen China y Japón. Por motivos de disponibilidad de los datos, las tasas de crecimiento no se basan en el periodo entero en todos los casos.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial, a partir de datos de los indicadores del desarrollo mundial (WDI) y la OIT (2014)

Gráfico 4

el Benelux, Austria y Suiza a la cabeza. En términos generales, Europa se ha beneficiado menos de la revolución tecnológica y, tras converger con los niveles de productividad de EE. UU. hasta 1995, en los últimos años la distancia ha vuelto a acrecentarse.

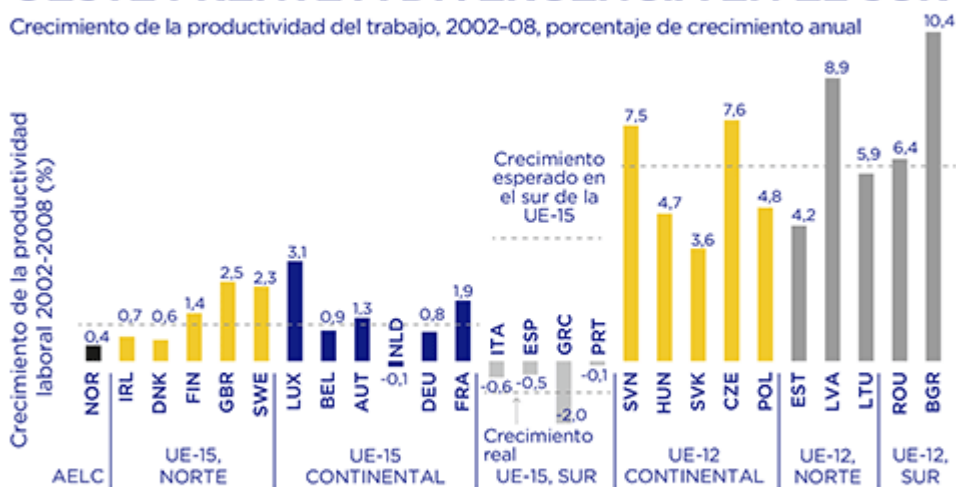
Superpotencia en calidad de vida

Los trabajadores europeos gozan de un elevado nivel de protección contra potenciales abusos de las empresas, y sus ingresos tienen un grado de seguridad sin precedentes en caso de pérdida de empleo y jubilación. La organización del empleo y del sector público en Europa ha dotado a este continente de una calidad de vida admirada y envidiada en el mundo entero. También ha sido cara. Con solo un 10% de la población mundial, Europa representa más de la mitad del gasto mundial en seguridad social, y su sector público es más grande que en cualquier otra parte del mundo (gráfico 7).

El incremento de las rentas ha permitido a los europeos trabajar menos sin que ello signifique perder una calidad de vida cada vez mejor. En general, los europeos trabajan menos horas a la semana, menos semanas al año

EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD HA VARIADO, CON CONVERGENCIA EN EL OESTE FRENTE A DIVERGENCIA EN EL SUR

Crecimiento de la productividad del trabajo, 2002-08, porcentaje de crecimiento anual



Nota: El periodo considerado varía: Bélgica y Noruega (2003-08), Grecia (2003-07), y la República Checa, Francia, Letonia, Rumanía y Reino Unido (2002-07). Las tres líneas de cada panel muestran los valores medios para los países que están debajo. El crecimiento esperado para el sur de la UE-15 se obtiene calculando las diferencias de productividad entre el sur de la UE-15 y cada uno de los otros dos grupos, y, posteriormente aplicando estas cuotas a la diferencia de crecimiento entre el primer grupo (es decir, la AELC, UE-15 norte y UE-15 continental) y el tercero (UE-12).

Fuente: Estadísticas estructurales de las empresas de Eurostat; véase el capítulo 4 de Gill y Raiser (2012)

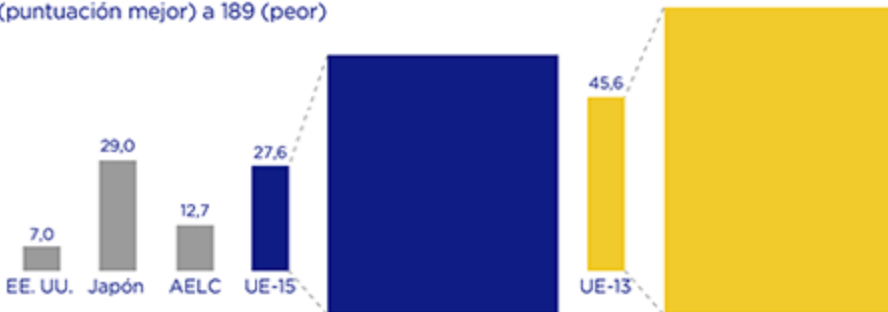
Gráfico 5

y menos años en su vida productiva que en 1960. También viven mucho más que hace cincuenta años (gráfico 8). Con el envejecimiento de las poblaciones, se prevé que la presión sobre los sistemas de seguridad social crezca cada vez más. En resumen, en muchos países europeos, las pensiones públicas se han hecho insostenibles, y la carga impositiva sobre las nóminas para financiar la seguridad social es ya la mayor del mundo, pero las personas mayores no han salido muy beneficiadas. En 2007, los países de la Europa del sur en la UE-15 gastaron en pensiones públicas unas tres veces más en proporción del PIB que los países anglosajones (EE. UU., el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda), pero las pensiones públicas en términos reales, en paridad de poder adquisitivo (dólares EE. UU.) por jubilado, solo fueron un 15% mayores. Para mantener su estilo de vida y sostener las finanzas públicas, los europeos tendrán que jubilarse más tarde. Muchos ya lo hacen, y la experiencia sugiere que esta decisión es buena tanto para ellos mismos como para sus países (Arias y Schwartz, 2014; Bussolo, Koettl y Sinnott, 2015).

En 2012 dimos a Europa las máximas calificaciones en las áreas de comercio internacional y finanzas, vinculadas a su convergencia económica. Las notas más bajas se otorgaron a la forma de organizar el empleo y el sector público, en tanto que la evolución del entorno empresarial y de la innovación se situaba a medio camino. Nuestras recomendaciones incidieron especialmente en la reforma de los mercados laborales, la seguridad social y la gestión de la deuda pública. Se recomendaron menos transformaciones para reformar el clima empresarial y los sistemas de innovación, y aún menos en la regulación de las finanzas y en la profundización del mercado común.

LA EUROPA DEL SUR Y DEL ESTE DEBEN FACILITAR LOS NEGOCIOS

Escala de facilidad para hacer negocios en 2014, de 1 (puntuación mejor) a 189 (peor)



Nota: Se muestran las medias por grupo. Aquí, la AELC incluye Islandia, Noruega y Suiza. La UE-15 comprende Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Suecia y el Reino Unido (norte); Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos (continental); y Grecia, Italia, Portugal y España (sur). La UE-13 incluye Estonia, Letonia y Lituania (norte); Croacia, República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia (continental); y Bulgaria, Chipre y Rumanía (sur).

Fuente: Informe "Doing Business", 2015

Gráfico 6

Los acontecimientos de los últimos cinco años dan motivos para reevaluar el modelo europeo de crecimiento.

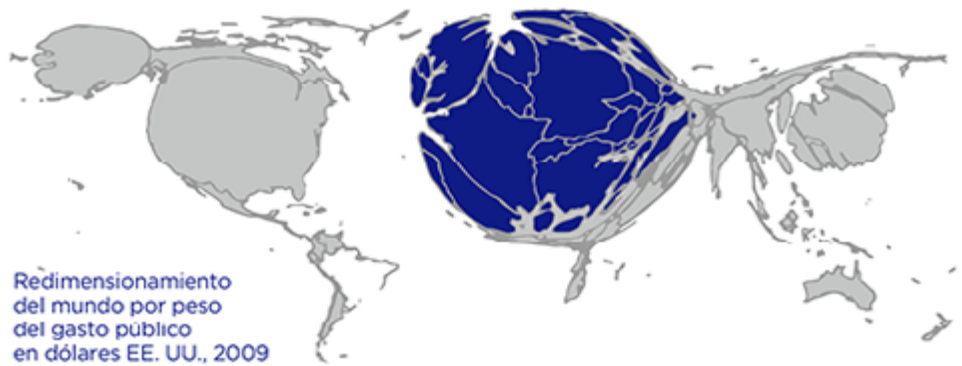
¿Qué ha pasado desde la crisis?

Convergencia en una parte, divergencia en otra

Inicialmente, la crisis financiera mundial afectó sobre todo a los países de la periferia europea (por ejemplo Ucrania), cuyas economías quedaron súbitamente aisladas de los flujos internacionales de capitales. Pero en octubre de 2009, cuando el nuevo Gobierno griego reveló que las anteriores cuentas fiscales se habían maquillado para ocultar la verdadera dimensión del déficit, la crisis se contagió a la Unión Europea, y especialmente a la eurozona. La dinámica de este contagio fue la misma que en los mercados emergentes (Baldwin y Giavazzi, 2015). La inquietud en torno a la capacidad de pago de un país interrumpió bruscamente los flujos de capitales, llevando a profundos ajustes en las balanzas comerciales. El efecto de la crisis sobre el sector bancario de los países deficitarios y, por ende, sobre la sostenibilidad de la deuda pública actuó como un gigantesco amplificador, sobre todo en la eurozona, pero una de las causas de la crisis fueron unas diferencias de competitividad que era preciso corregir. Sin la capacidad de devaluar la moneda, los países deficitarios de la eurozona se vieron abocados a drásticas medidas de austeridad.

En esta sección examinamos lo acontecido en Europa desde 2008, analizando en primer lugar la evolución económica y en qué medida los ajustes y las reformas estructurales han contribuido a superar la brecha de competitividad en Europa.

EL SECTOR PÚBLICO ES ENORME EN EUROPA



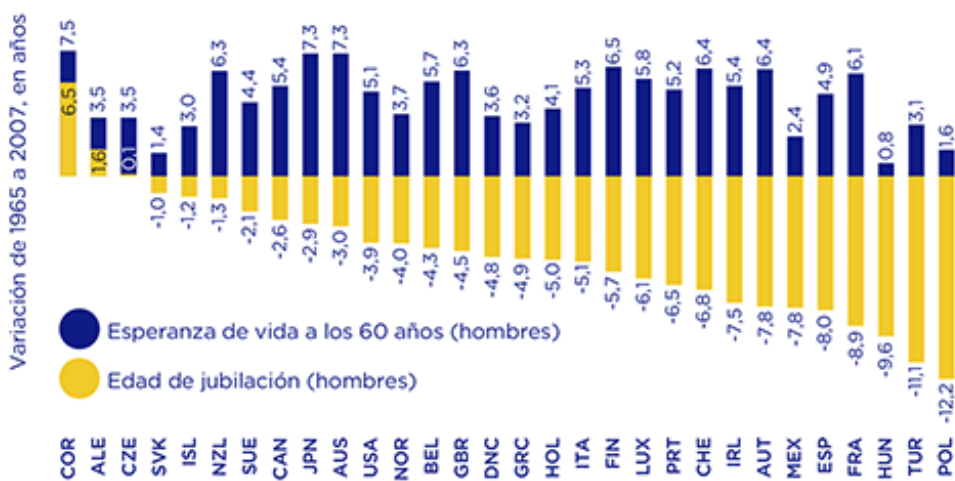
La máquina europea de converger después de la crisis

En general, la economía europea desde 2008 se ha caracterizado por la atonía, con un PIB real que apenas supera el máximo alcanzado en 2007 en la mayor parte de los países. No obstante, la variación regional ha sido considerable (gráfico 9). Los nuevos Estados miembros del este se recuperaron con más rapidez que el núcleo de Europa, y han seguido convergiendo desde 2009. De hecho, Polonia, el mayor de ellos, no ha sufrido recesión, y su PIB en 2014 había crecido un 21% sobre su nivel de 2007. Los países bálticos experimentaron una caída en picado de la producción, y un giro igual de drástico cuando recortaron radicalmente el gasto público y los costes unitarios laborales en términos reales, lo que eliminó unos desequilibrios externos que habían llegado a superar el 10% del PIB en solo dos años y restauró el acceso a la financiación de mercado. Bulgaria y Rumanía han seguido creciendo por encima del 3% desde 2010. Es el sur de la UE-15 quien ha presenciado un comportamiento general cada vez más divergente, con un PIB cuya mediana se sitúa ahora en torno a un 10% por debajo del máximo de 2007.

El cuadro no es muy distinto si miramos el incremento de la productividad laboral desde la crisis (gráfico 10): un crecimiento débil, en torno al 1,7% en el norte y centro de la UE-15, una expansión en torno al doble de esta tasa

LOS SISTEMAS EUROPEOS DE PENSIONES TIENEN QUE MANTENER A LOS CIUDADANOS DURANTE MUCHOS MÁS AÑOS

Variación en la esperanza de vida a los 60 años y edad de jubilación efectiva, 1965-2007



Fuente: OCDE (2011) y datos actualizados de la OCDE (2006)

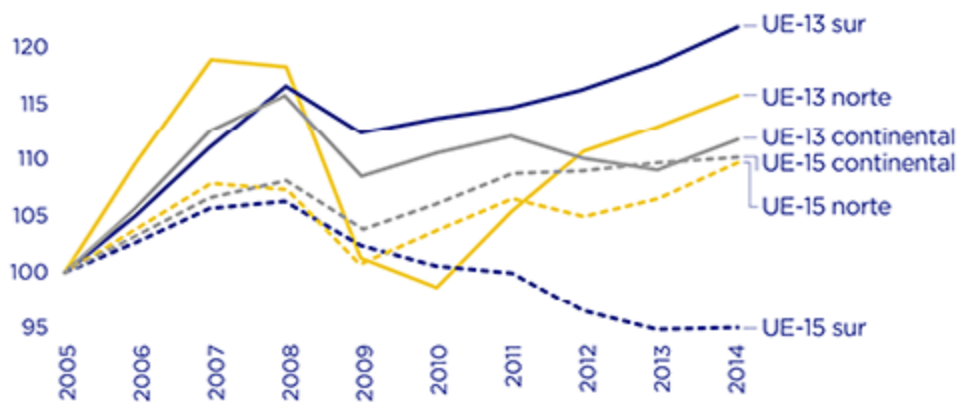
Gráfico 8

en la UE-13, y un crecimiento negativo de la productividad por término medio en el sur de la UE-15, con significativos declives en Grecia y Portugal¹.

Con la productividad decreciente o estancada, el ajuste de la competitividad ha tenido que venir de la rebaja salarial. Los costes unitarios laborales reales han caído desde su máximo entre un 15% en España y Portugal y un 20% en Grecia e Irlanda, y actualmente han vuelto a niveles de principios de la década de 2000 (FMI, 2015). Los desequilibrios de la balanza por cuenta corriente se han eliminado en buena medida, con una oscilación de más del 10% del PIB en Grecia y Portugal y del 5% en España (gráfico 11). También se han producido significativos ajustes en algunos de los nuevos Estados miembros. Con todo, ha faltado un ajuste paralelo en los países excedentarios, sobre todo Alemania. Eso ha suscitado la crítica de que el coste de los ajustes ha recaído únicamente en los países deficitarios. Aunque es cierto que una demanda interna más sólida en Alemania contribuiría a reequilibrar económicamente a Europa, lo que está frenando al país germano no es tanto un consumo moderado como una inversión vacilante (Schmieding, 2015) en respuesta al desapalancamiento del sector bancario y, en este sentido, no ayudan precisamente los intentos de erosionar la competitividad

RECUPERACIÓN SÓLIDA EN EL ESTE, CRECIMIENTO LENTO EN EL CENTRO, DECLIVE EN EL SUR

Índice del PIB real: 2005 = 100



Nota: Se muestran las medianas por grupo.

Fuente: Indicadores del desarrollo mundial (WDI)

Gráfico 9

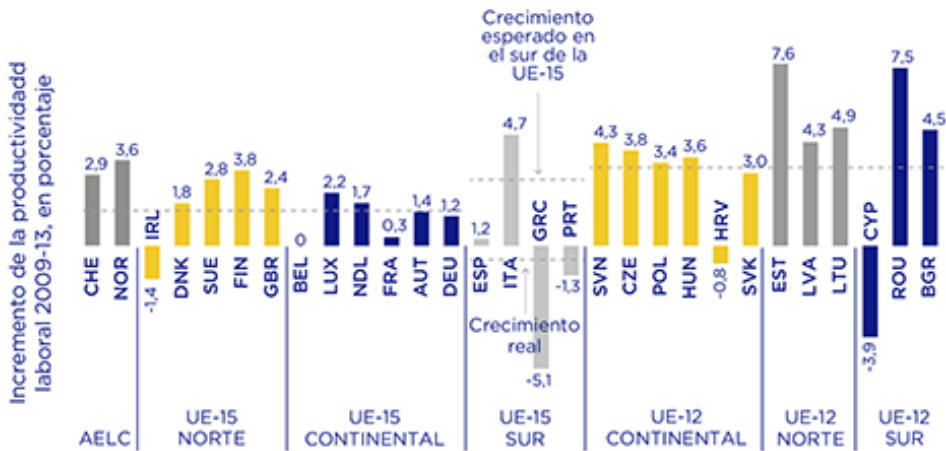
¹ El sustancial crecimiento de la productividad en Italia responde a la evolución del sector manufacturero, que presenció un incremento del valor añadido y una importante reducción del empleo. Tal como se observa en Dall'Olio *et al.* (2013), Italia constituye un caso interesante, con un sector manufacturero altamente productivo y competitivo en el norte del país, y una gran cola de microempresas muy improductivas en el resto del territorio.

relativa de Alemania (aunque la subida de la inversión pública sería claramente buena tanto para Alemania como para sus socios europeos). En su lugar, los países periféricos de la eurozona tendrán que acometer reformas para que sus economías ganen atractivo y sus empresas, productividad.

En gran parte, eso ya está ocurriendo. Europa del este ha seguido situándose a la cabeza de los esfuerzos de mejora del entorno empresarial, pero también Grecia, Portugal e Italia han hecho un esfuerzo (gráfico 12). Según la OCDE, Grecia, Portugal, Irlanda y España son los cuatro primeros países en la aplicación de recomendaciones de reforma (OCDE, 2015). Lo anterior se observa no solamente en el entorno empresarial, dado que se están reformando y flexibilizando los mercados laborales: según el índice de legislación sobre protección laboral de la OCDE (índice EPL), los países del sur de la UE-15 cuentan ahora con unos mercados laborales más flexibles que el centro (gráfico 13). Las reformas del mercado laboral que hizo Alemania en 2003 suelen citarse como ejemplo de las ventajas de rebajar los costes de contratación y pasar de la protección del puesto de trabajo a la incentivación de la búsqueda de empleo, a la vez que se ofrece al desempleado una seguridad temporal para su renta. Las reformas de los mercados laborales también están dando resultado en el sur: a finales de 2014 el desempleo había bajado en 1,4 millones de personas en Grecia, Irlanda,

CONVERGENCIA CONTINUADA EN EL ESTE, DIVERGENCIA EN EL SUR

Incremento de la productividad laboral, 2009-13, en porcentaje



Nota: El elevado crecimiento de la productividad en Italia obedece sobre todo al incremento del valor añadido en el sector manufacturero, en tanto que el empleo de dicho sector cae. Muestra: Suiza, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Polonia, Rumanía y Suecia (2009-2012); Francia y Portugal (2010-2013); Irlanda (2009-2011).

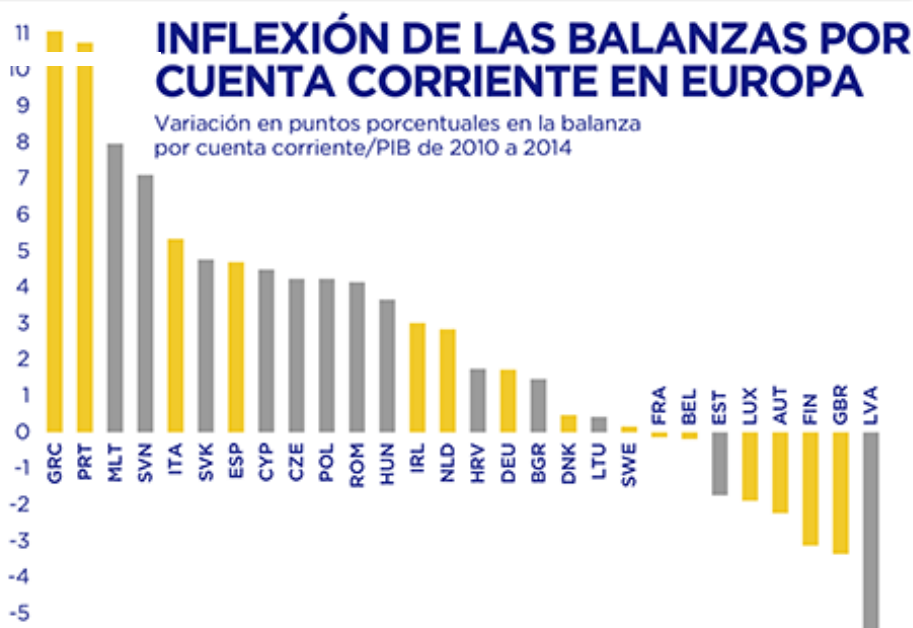
Fuente: Estadísticas estructurales de empresas de Eurostat

Gráfico 10

Portugal y España, una caída del 16% desde el máximo de principios de 2013. A excepción de Portugal, el crecimiento del empleo en los otros tres países se situaba en 2014 en casi el doble de la tasa alemana².

Cuando publicamos la evaluación de 2012, anunciamos que no sería difícil volver a arrancar la máquina europea de converger. Los datos nos sugieren que este optimismo estaba justificado. Se están haciendo ajustes con más rapidez en aquellos países que iniciaron antes las reformas, como los bálticos, y con menos dolor en aquellos que entraron en la crisis con una posición estructural más fuerte, como Irlanda y España. Menos rápidas han sido las reformas del mercado común, sobre todo su ampliación a los servicios, pero también aquí es probable que haya avances, con la presión de un posible acuerdo comercial con Estados Unidos, y la evidente necesidad de una regulación más homogénea en sectores tales como las finanzas o la energía.

En la periferia de la Unión Europea, en la zona occidental de los Balcanes y en Turquía, y aún más en los países de la Asociación Oriental, es donde la máquina europea de convergencia ha seguido renqueando. Sin unas perspectivas claras de adhesión, las reformas estructurales turcas –por ejemplo– se han estancado prácticamente (véase Acemoglu y Üçer, 2015, en este volumen). El crecimiento en los Balcanes occidentales sigue estando muy por debajo de los niveles de la UE-13, y el futuro está empañado por una



Fuente: Estadísticas de balanza de pagos del FMI

Gráfico 11

² Grecia volvió a sumirse en la recesión por la política de provocación y la consiguiente pérdida de la confianza del nuevo Gobierno a principios de 2015.

inestabilidad política recurrente. Literalmente divididos entre Rusia y la UE, los países de la Asociación Oriental no se han beneficiado ni de la inversión europea ni de la rusa, y se han visto sacudidos por la guerra, los escándalos y la fuga de capitales. Esperamos que los signos de recuperación en la economía europea y la evidencia de que la máquina de converger sigue funcionando animen a los políticos, tanto en la UE como en sus países vecinos, a redoblar el esfuerzo para una mayor integración económica y, en última instancia, a reabrir el proceso de ampliación de la UE. El mercado común sigue siendo la baza más atractiva de Europa y su política de mayor éxito.

La integración financiera y el euro

Cuando se creó el euro, muchos esperaban que rindiese beneficios por partida doble: por un lado abarataría el comercio en toda la eurozona, con la consiguiente mejora de la integración económica, y por otro daría estabilidad macroeconómica a sus miembros más débiles, obligándolos a respetar la disciplina fiscal y a mantener la competitividad de sus economías. No obstante, otras voces advirtieron de que la eurozona no reunía los requisitos necesarios para una divisa común. En concreto, se consideraba que los rígidos mercados laborales europeos suponían un riesgo importante, puesto que dificultarían mucho el ajuste en el caso de un choque asimétrico. Y, en efecto, la movilidad laboral en Europa ha seguido estando entre las más bajas de los países avanzados.



Nota: La distancia a la puntuación frontera está normalizada y varía entre 0 y 100 (frontera).

Fuente: Informe "Doing Business", 2015

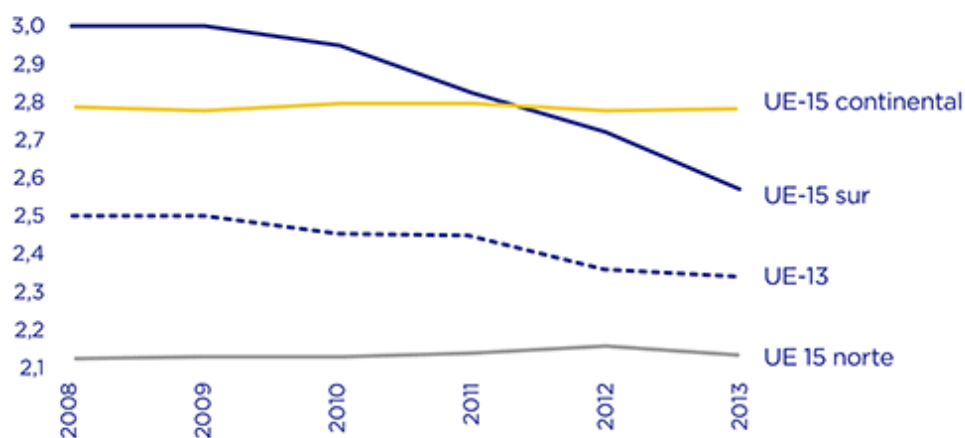
Gráfico 12

La crisis de la eurozona ha confirmado la opinión de los escépticos. Efectivamente, el euro catalizó un ingente incremento de los flujos financieros transfronterizos y, en consecuencia, una rápida convergencia de los costes de endeudamiento, pero no llevó a una mayor integración real (Sugawara y Zaldueño, 2010). Los ciclos económicos de los países periféricos de la eurozona no se sincronizaron más con el núcleo europeo, y la integración comercial no aumentó mucho. En los países del sur de la UE-15, la convergencia de la renta per cápita también se estancó a principios de la década de 2000. La movilidad del mercado laboral siguió baja en toda la UE. Los flujos transfronterizos experimentaron una explosión, pero financiaron sobre todo auges insostenibles del consumo y el mercado inmobiliario. Cuando los inversores de la eurozona empezaron a cuestionar la capacidad de pago de los prestatarios de otros países, retiraron el capital, los tipos de los bonos subieron y los países deficitarios, que no podían aplicar una devaluación, se vieron abocados a un doloroso ajuste económico (gráfico 14).

La experiencia en los nuevos Estados miembros de la UE fue muy distinta. También aquí la década de 2000 presencié una considerable entrada de capitales, pero estos flujos facilitaron la integración en términos tanto nominales como reales (o, por lo menos, no redujeron el nivel de integración real). Cuando se precipitó la crisis, estos países –incluso los que habían adoptado el euro, como Eslovaquia, o los que habían referenciado sus tipos de cambio a la divisa común, como Bulgaria y los países

EL SUR ESTÁ REFORMANDO LOS MERCADOS LABORALES

Índice de protección laboral, 2008-2013



Nota: Índice de la OCDE de protección del empleo. El índice va de 0 a 6; los valores más bajos indican menos protección. UE-13: la República Checa, Estonia, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

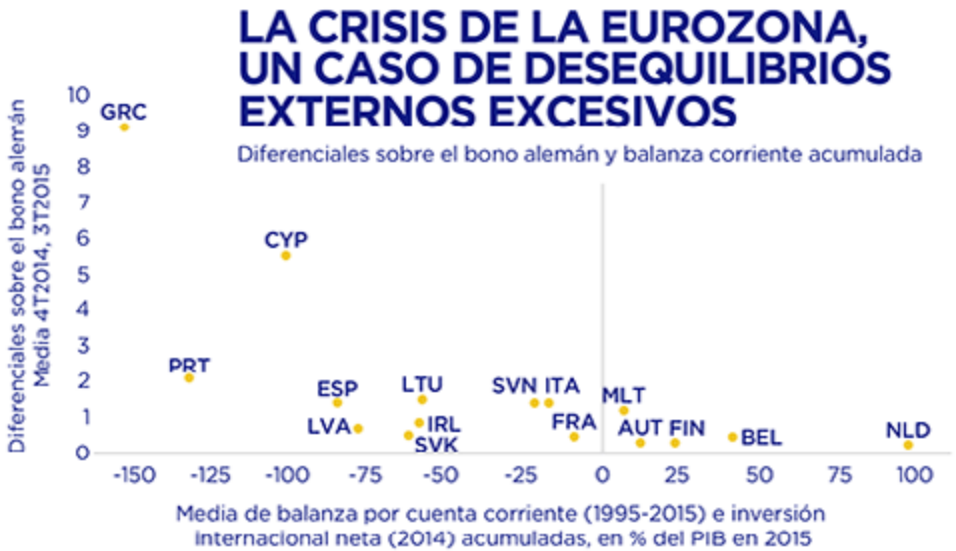
Fuente: OCDE

Gráfico 13

bálticos– pudieron introducir ajustes a un coste mucho menor en términos de producto y empleo.

¿Cómo se explican estas experiencias tan dispares de integración financiera? Una de las razones tiene que ver con la mayor flexibilidad estructural de los Estados miembros nuevos, tal como refleja la mayor puntuación general en la calidad del entorno empresarial, por ejemplo. Una segunda explicación es que la naturaleza de los flujos de capital era bastante distinta. Dentro de la eurozona, gran parte de los flujos transfronterizos pasaban por la intermediación bancaria, en tanto que en otras zonas hubo un mayor uso de los capitales propios (gráfico 15). Cuando las cosas cambiaron, gran parte de los anteriores flujos del sector bancario cambiaron su signo (gráfico 16).

En los flujos de capitales propios, el inversor y el objeto de la inversión comparten más riesgos que el acreedor y el deudor en el caso de los flujos de deuda; en consecuencia, son más difíciles de revertir por naturaleza, pero dentro de la eurozona, muchos factores multiplicaron el efecto negativo del excesivo apalancamiento bancario. En primer lugar, gran parte de la actividad crediticia transfronteriza tenía lugar entre bancos. Los préstamos totales de los bancos del centro de la eurozona con destino a Grecia, Italia, Irlanda, Portugal y España crecieron 1,5 billones de euros en la década que siguió a la introducción del euro, cifra que supone un ingente aumento del 340%; sin contar Italia, el incremento fue de un billón de euros, un 495% (Baldwin y Giavazzi, 2015). Esto representó una considerable



Fuente: Datos de Eurostat sobre los diferenciales de deuda; balanza por cuenta corriente, posición de inversión internacional y PIB de la base de datos de perspectivas de la economía mundial (WEO) del FMI. En los datos de la WEO, los valores para 2015 son estimaciones

Gráfico 14

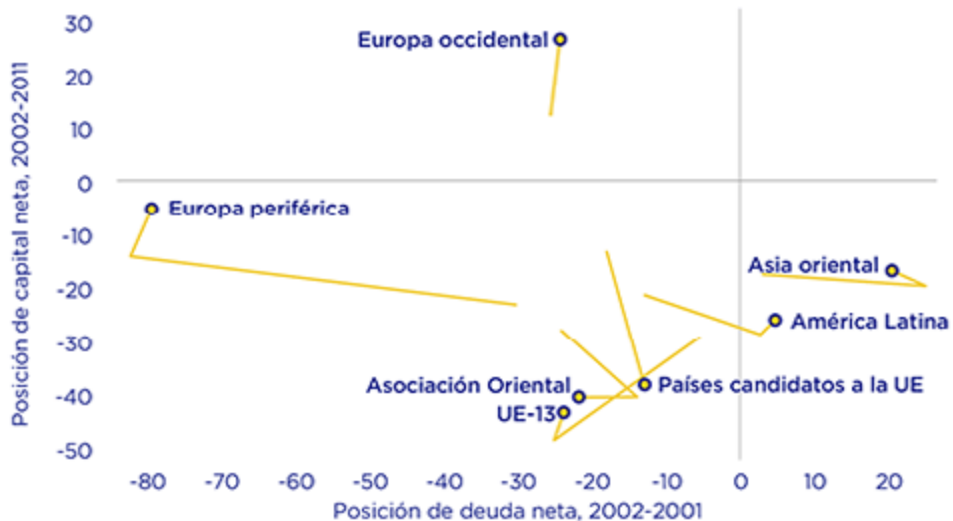
acumulación de deuda bancaria tanto en los países prestamistas como en los prestatarios.

No obstante, se dejó a la responsabilidad de cada país la supervisión de los bancos, junto con los mecanismos nacionales de protección de los depositantes, y la prevención de una estampida bancaria. Cuando estalló la burbuja, los gobiernos de los países deudores intervinieron para salvar sus respectivos sistemas financieros. El incremento resultante del endeudamiento del sector público llevó a los gobiernos de Irlanda y España al límite mismo de la sostenibilidad de la deuda, pese a sus fuertes posiciones fiscales previas a la crisis.

En segundo lugar, en el caso de Grecia y, en menor medida, Portugal, los bancos nacionales tenían una fuerte exposición a sus propios sectores públicos. Cuando Grecia reveló en octubre de 2009 que su déficit fiscal era superior al 12% del PIB, los inversores empezaron a poner en tela de juicio la capacidad de pagar del país. Cuando se acordó el primer rescate a mediados de 2010, los gobiernos de la eurozona decidieron que Grecia no recurriría al FMI. La deuda griega frente a los bancos comerciales de Francia y Alemania se convirtió en deuda hacia acreedores públicos, fundamentalmente el BCE y el Mecanismo Europeo de Estabilidad. Esta medida no logró contener la preocupación por la sostenibilidad de la deuda pública, y el efecto se contagió de Grecia a Portugal, Irlanda, España, Italia

FLUJOS ACCIONARIALES EN EL ESTE, FLUJOS DE DEUDA EN LA PERIFERIA DE LA UE-15

Riesgos de flujos accionariales externos netos y de endeudamiento externo neto, en porcentaje del PIB, 2002-11



Nota: Las líneas empiezan en 2002 y terminan en 2011; el punto medio de cada línea representa 2009. Las flechas en cada una de las regiones son medianas.

Fuente: Capítulo 3 de Gill y Raiser (2012), actualizado

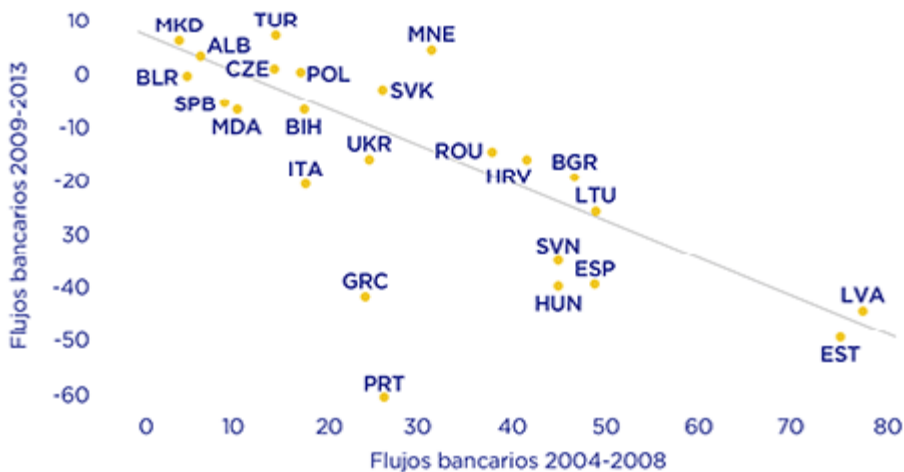
y, durante un tiempo, incluso a Austria, Bélgica y Francia. La subida de los tipos de la deuda en los países afectados hizo que el temor por la sostenibilidad de la deuda se tornase en una profecía autocumplida. Los mercados financieros se fragmentaron cuando los crecientes tipos de la deuda pública incrementaron los costes del endeudamiento privado, y el capital salió en tromba de todos los países periféricos, cerrando a los prestatarios –tanto solventes como insolventes– el acceso a la liquidez (Gill, Sugawara y Zaldueño, 2014). Únicamente tras el discurso del presidente del BCE Mario Draghi en agosto de 2012, en el que pronunció su famoso “se hará lo que haga falta”, empezó a volver gradualmente la calma a los mercados de deuda pública de la eurozona y, finalmente, a sus mercados financieros.

A mediados de 2015 los diferenciales de deuda pública han vuelto a acercarse, los de deuda corporativa han seguido esta misma senda y los flujos bancarios netos hacia el sector no financiero están en cifras positivas por primera vez desde finales de 2011.

Los errores en la formulación de políticas, sumados a los problemas de diseño de la moneda común, han introducido a la eurozona aún más en el vórtice de la crisis de deuda. Puede sostenerse que Irlanda habría salido mejor parada obligando a los acreedores a compartir la carga del ajuste, tal como hizo Islandia, por ejemplo. También puede argüirse que, si desde

LOS PAÍSES CON MAYOR ENTRADA DE CAPITALES ANTES DE LA CRISIS EXPERIMENTARON MAYORES SALIDAS DESPUÉS

Flujos bancarios transfronterizos, porcentaje de PIB medio, 2004-08 y 2009-13



Nota: La línea ajustada en el gráfico excluye a los países del sur de UE-15. Los flujos bancarios son las variaciones ajustadas por los tipos de cambio en los activos de los bancos declarantes al BPI frente a los países individuales. Para Serbia y Montenegro, los datos comienzan en 2006.

Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de las estadísticas bancarias territoriales del BPI

el principio se hubiera obligado a Grecia a adoptar un ajuste tradicional auspiciado por el FMI, y a un programa de reestructuración de la deuda, se podría haber contenido mejor el contagio a los mercados de deuda de la eurozona. Mirando hacia adelante, para blindar la integración financiera es preciso quebrar el círculo vicioso entre bancos y deudas públicas y reforzar la supervisión de los bancos europeos, a los que también hay que incentivar para que aborden proactivamente la masa de préstamos improductivos. Ya se han dado pasos importantes, mediante la creación del Mecanismo Único de Supervisión dependiente del BCE (que representa en torno al 80% de todos los activos del sector bancario de la eurozona), las pruebas de estrés de los bancos europeos, la creación del Fondo Único de Resolución (FUR), y el acuerdo para que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE) recapitalice de forma directa los bancos con relevancia sistémica. No obstante, los recursos combinados de recapitalización del FUR (55.000 millones de euros) y del MEE (hasta 60.000 millones de euros) siguen siendo pequeños en comparación con el tamaño del sector bancario de la eurozona (22 billones de euros). Aunque el seguro de depósitos se ha armonizado, no se ha creado un fondo central de garantía de depósitos. No está claro si estas medidas serían suficientes en caso de una nueva crisis sistémica (FMI, 2015).

LOS NIVELES DE DEUDA PÚBLICA EN LOS PAÍSES DEL SUR DE LA UE-15 SERÁN UNA CARGA

Deuda pública, en porcentaje del PIB, previsiones para 2015

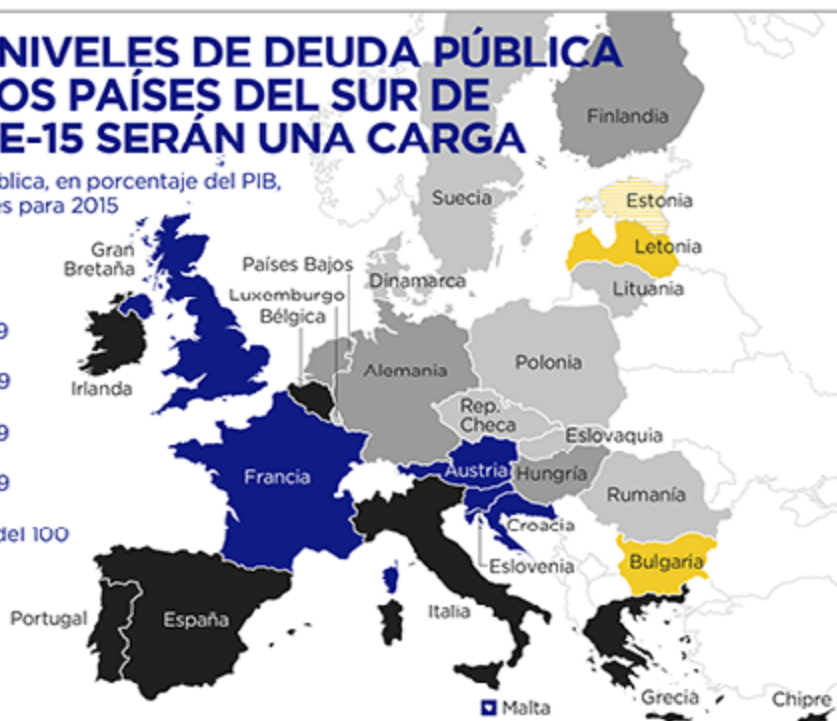
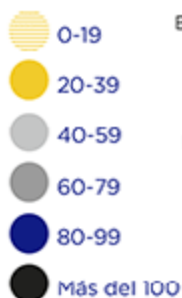


Gráfico 17

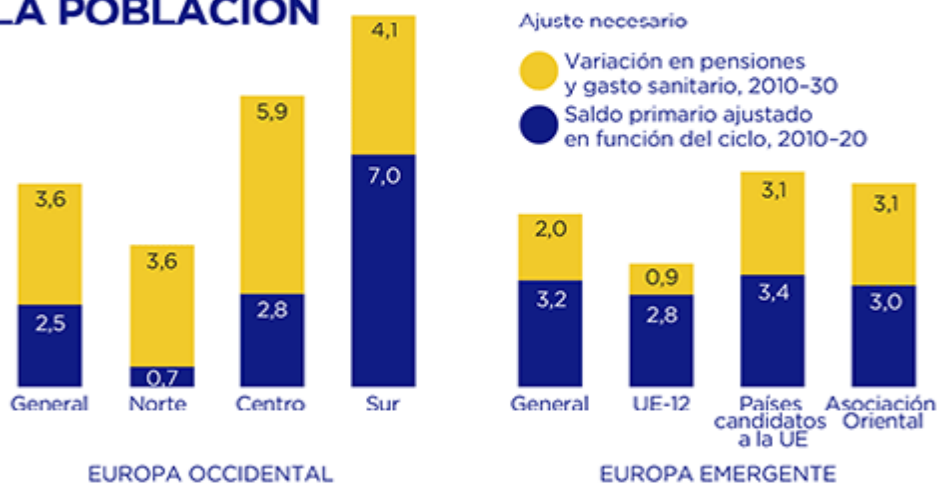
Fuente: The Economist

La superpotencia en calidad de vida y el ajuste fiscal

Según sosteníamos en 2012, en Europa las mayores necesidades de ajuste se situaban en el mercado laboral y en el tamaño y eficacia del sector público. Aunque se ha verificado cierto progreso en la reforma del mercado laboral (cf. *ut supra*), la crisis financiera ha acentuado el reto del ajuste fiscal. A fecha de 2015, solo diez de los veintiocho Estados miembros de la UE están posiblemente en condiciones de cumplir el criterio de Maastricht de una deuda pública inferior al 60% del PIB (gráfico 17). A partir de los saldos presupuestarios estructurales de 2010 y de los niveles de deuda, estimábamos entonces que las necesidades de ajuste fiscal se situaban en una horquilla de 0,7 a 7 puntos porcentuales del PIB al año, únicamente para situar la deuda por debajo del 60% del PIB en Europa occidental, y el 40% en la Europa emergente (gráfico 18). Si añadimos el coste futuro en sanidad y pensiones derivado del envejecimiento de la población, estas cifras crecen hasta una horquilla de 4 a 11 puntos porcentuales del PIB en toda la región.

Ya antes de la crisis, las pensiones eran la principal razón por la que los países europeos tenían un gasto público mayor que los demás. El efecto de la crisis ha incrementado aún más el gasto en seguridad social en proporción del PIB en la mayoría de los territorios, y sobre todo en los países del sur

NECESIDAD DE GRANDES AJUSTES FISCALES A MEDIO PLAZO, A CAUSA DE LA CRISIS Y DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN



Nota: Falta el impacto fiscal del envejecimiento sobre las pensiones y seguridad social de los países candidatos a la UE y los de la Asociación Oriental. En este ejercicio se asume que el importe del ajuste en el gasto sanitario es el mismo que para los nuevos Estados miembros. Asimismo, se asume que el ajuste en el gasto en pensiones es el mismo que para Europa del sur.

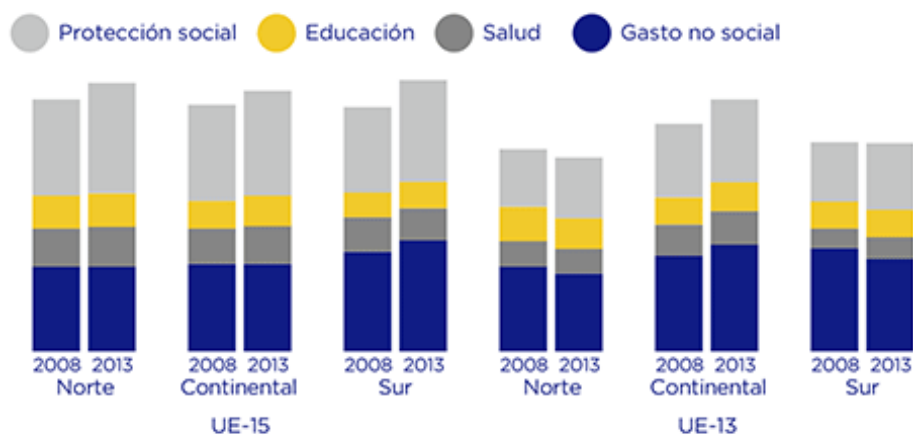
Fuente: Cálculos del Instituto de Investigación Estructural de Polonia y del Banco Mundial, a partir de las perspectivas de la economía mundial (WEO) del FMI; véase el capítulo 7 de Gill y Raiser (2012)

de UE-15 y en los nuevos Estados miembros de Europa central (gráfico 19). Y el gasto en pensiones seguirá subiendo a medida que aumenten las tasas de dependencia de personas de edad avanzada. El modo más efectivo de controlar los futuros déficits en pensiones sería subir la tasa efectiva de jubilación; también contribuiría reducir las prestaciones por jubilación y fomentar el ahorro privado como complemento a la pensión pública. La entrada de trabajadores inmigrantes puede suavizar temporalmente el aumento de las tasas de dependencia, pero si no continúa indefinidamente no resolverá los efectos del envejecimiento (Arias y Schwartz, 2014). Europa se enorgullece del equilibrio que ha logrado entre trabajo y ocio. A medida que los europeos envejecen, tendrán que equilibrar estos dos elementos en toda su vida adulta, y no solo hasta cumplir los sesenta y pocos.

Mientras tanto, no hay otra solución que aumentar la disciplina fiscal en los países que acumularon un ingente gasto público antes de la crisis (Grecia, Irlanda, España, el Reino Unido y, en menor medida, Portugal). En Irlanda, España y el Reino Unido, este efecto quedó oculto merced a los florecientes ingresos fiscales que venían del sector inmobiliario, pero el gasto real aumentó casi un 50% de 2008 a 2009, frente a menos del 15% en Alemania e Italia (gráfico 20). El posterior ajuste devolvió esencialmente el gasto a los niveles anteriores a la crisis, salvo en Grecia, en que bajó

EL COSTE DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ES LA PRINCIPAL RAZÓN POR LA QUE EUROPA TIENE SECTORES PÚBLICOS GRANDES

Gasto público, en porcentaje del PIB, 2008 y 2013



Nota: La "protección social" incluye las prestaciones por enfermedad e invalidez, edad avanzada, supervivientes, personas a cargo, viudos y huérfanos, desempleo y vivienda. Europa occidental comprende: Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia (norte); Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, los Países Bajos, Suiza y el Reino Unido (centro); Grecia, Italia, Portugal y España (sur).

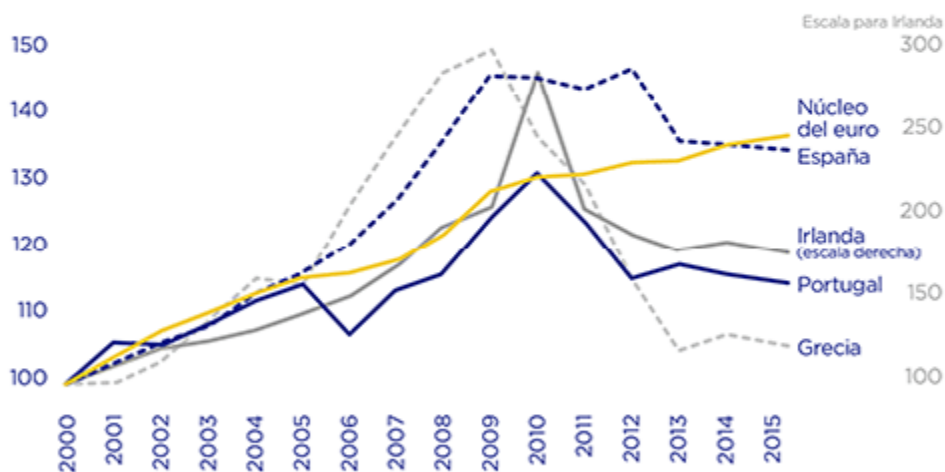
Fuente: Estadísticas de finanzas públicas (GFS) y perspectivas de la economía mundial (WEO) del FMI; actualizado a partir del capítulo 7 de Gill y Raiser (2012)

hasta el nivel de 2002, y el Reino Unido, en donde no ha descendido mucho. Mientras que la velocidad del ajuste en la periferia de la UE-15 es notable, su magnitud se considera mucho menor si se tiene en cuenta el enorme incremento del gasto antes de la crisis. No obstante, se han alzado voces que alertan contra los efectos de la austeridad para el ciclo económico (Benassi-Quere, 2015) y las consecuencias de los descensos de la inversión pública para el crecimiento potencial futuro. Existen algunos datos que apoyan estos temores: la postura fiscal agregada de la eurozona ha sido sobre todo procíclica, con unos ajustes fiscales que coincidieron con la creciente brecha de producción después de 2010; además, en toda la eurozona, aquellos países con mayores ajustes fiscales en el periodo de 2010-15 también fueron los de mayor brecha de producción (gráfico 21). De manera correlativa, la inversión pública ha bajado en un 15% anual en España y Chipre, 10% en Irlanda, Italia y Portugal, y en torno al 5% en Grecia. Por otro lado, la inversión pública ha permanecido esencialmente estancada en el núcleo de la eurozona y en la mayoría de los países nórdicos, que disponen de margen fiscal y tienen unas tasas de endeudamiento bajísimas, factores que deberían acrecentar el atractivo de la inversión pública.

A partir de 2015, la eurozona ha adoptado una postura fiscal agregada neutra. También se ha hecho menos pronunciado el efecto procíclico de los patrones de gasto en toda la eurozona (FMI, 2015). Con la recuperación

LA AUSTERIDAD HA DEVUELTO EL GASTO PÚBLICO A LOS NIVELES PREVIOS A LA CRISIS EN LA PERIFERIA DE LA ZONA EURO

Gasto público real, 2000 = 100



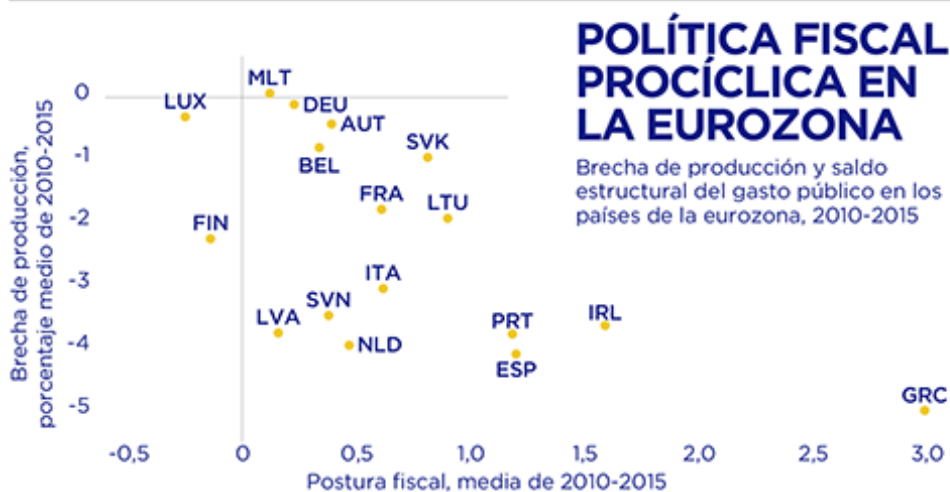
Nota: El gasto público real se computa como gasto nominal en la divisa local dividido por el deflactor del PIB (a precios de 2005). El núcleo del euro es una media de Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo y los Países Bajos.

Fuente: Datos de las perspectivas de la economía mundial (WEO) del FMI; los datos de 2015 son estimaciones

ya a la vuelta de la esquina para casi todos los países de la región, puede haber llegado el momento de abandonar el debate de crecimiento contra austeridad, y comenzar con la difícil tarea de reparar los balances del sector público a largo plazo. Esto es importante para todos los países europeos, pero en la eurozona es absolutamente imperativo. Para facilitar el proceso, se ha revisado repetidas veces el marco de gobierno fiscal de la UE; la nueva estructura incluye un criterio para que el incremento del gasto público neto se mantenga en línea con el PIB tendencial, así como normas distintas en función de los países para el saldo presupuestario estructural y su variación interanual, y un criterio para el ritmo de ajuste de la deuda pública, además de los criterios para los niveles de déficit nominal y deuda pública que ya formaban parte del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997.

El marco es complejo, y algunos de los objetivos son recíprocamente excluyentes (Andrle *et al.*, 2015); además, los requisitos nacionales –no todos coherentes con los requisitos del PEC– complican aún más el cuadro. Y sigue siendo problemática la medición de muchos de los objetivos, sobre todo los que dependen de estimaciones de crecimiento subyacente o proyectado. La simplificación del marco facilitaría la supervisión y la aplicación de las normas, y podría contribuir a reducir la volatilidad de las cifras en el futuro.

Independientemente de las normas fiscales, recuperar la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo exigirá recortes del gasto en muchos países. Esto no ha de traducirse necesariamente en una menor calidad de los servicios públicos; países como Suecia o Estonia han mostrado cómo puede reducirse el gasto mediante reformas administrativas y modificaciones formales en la seguridad social, sin que ello afecte a la prestación.



Nota: La línea ajustada del gráfico no incluye los países meridionales de UE15. Los flujos bancarios son cambios –ajustados para el tipo de cambio– en los activos de bancos que declaran al BPI frente a países individuales. Para Serbia y Montenegro, los datos comienzan en 2006.

Fuente: Datos de las perspectivas de la economía mundial (WEO) del FMI; los datos de 2015 son estimaciones

Gráfico 21

Turquía, por su parte, ha demostrado cómo huir con rapidez de un exceso de deuda pública utilizando el margen fiscal resultante para mejorar los servicios públicos (Raiser y Wes, 2014). La gran disparidad en gasto sanitario entre EE. UU. y Francia, con muy poca divergencia en los resultados, y las llamativas diferencias en resultados educativos entre Finlandia e Italia, con unos niveles similares de gasto, dan una idea del amplio margen existente para la mejora cualitativa y aumento de la eficiencia en servicios públicos clave. Muchos ciudadanos europeos cambiarían gustosamente un menor crecimiento por una mayor calidad de vida. Sin unas finanzas públicas sostenibles, puede que se queden sin ninguna de las dos cosas; si ponen en orden el gasto público y lo hacen más eficiente, pueden conseguir las dos.

Recuperar el brillo del modelo económico europeo

El modelo económico europeo ha significado numerosas ventajas para los ciudadanos del continente desde la Segunda Guerra Mundial. Ante la mayor crisis económica de Europa, merece la pena recordar los logros. En nuestro informe de 2012 sugeríamos que, para mantener lo que ha conseguido, Europa tenía que mejorar su modelo económico, no desecharlo. No hemos cambiado sustancialmente de opinión.

Para volver a poner en marcha la máquina europea de converger solo hacen falta mejoras muy pequeñas. Como hemos mostrado en este artículo, la máquina no ha dejado de funcionar en los nuevos Estados miembros de la UE, pero se está atrancando en la periferia europea, en los países candidatos y en la Asociación Oriental, y ha dado marcha atrás en la eurozona. Ahora, las reformas estructurales orientadas a flexibilizar la economía están ayudando a Irlanda y a España a redescubrir su tirón económico, en tanto que Portugal ha recuperado el acceso al mercado, y el sentimiento en Italia está mejorando. El crecimiento puede regresar por fin a todos los países de la eurozona, a excepción de Grecia, que está sufriendo los efectos de un rescate nefasto y de una política de provocación y situaciones límite. En estos momentos, las noticias son en buena medida alentadoras, pero Europa podría hacer más para fortalecer el impulso económico, incluidas las economías de su núcleo. En Francia, la primera prioridad puede ser abordar las rigideces del mercado laboral y los desequilibrios de la seguridad social. Alemania podría dar un mayor empuje a la inversión pública (Enderlein y Pisani-Ferry, 2014), incluidas las mejoras educativas. Todos los países de la UE pueden esforzarse más por seguir profundizando en el mercado común, sobre todo en los servicios, y para volver a prender la chispa de la integración económica y, en última instancia, del proceso de adhesión con sus vecinos del sur y del este. La perspectiva de convergencia por vía de una mayor integración es tal vez la mayor atracción de Europa. Debería cultivarla.

Las finanzas privadas han contribuido significativamente a la integración

y a la convergencia económicas, pero la crisis ha dejado al descubierto importantes fallos en la regulación bancaria, sobre todo en la eurozona. Para blindar la integración financiera es necesario seguir fortaleciendo la estructura de supervisión común para los bancos de relevancia sistémica, y reforzar los cortafuegos entre los bancos y los Estados. Los europeos son cada vez más escépticos a la hora de compartir responsabilidades y este es un terreno en el que deberían sobreponerse a las dudas. Será más fácil convencer a los votantes de los países excedentarios para que acepten más riesgo si los países deficitarios, a su vez, hacen más esfuerzos por mejorar su competitividad y recuperar la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Sanear las finanzas públicas y reformar el empleo y el sector público son los desafíos más difíciles que le quedan a Europa. A corto plazo, se han hecho notables esfuerzos –desde Grecia e Irlanda hasta Letonia y Bulgaria– para amoldar el gasto público al potencial económico. Los países que disponen de margen fiscal podrían haber hecho más por facilitar el ajuste, sobre todo con una mayor inversión pública, aunque a menos que creamos que los tipos de interés seguirán siendo bajos durante mucho tiempo, hará falta un ajuste fiscal en casi todos los países europeos. Los gobiernos deberían aprovechar la mejora de las condiciones económicas para aplicar reformas difíciles, sobre todo en los sistemas de pensiones. Los europeos viven hoy mucho más, y mucho más sanos, que sus antecesores. No se entiende por qué tienen que pasar muchos más años jubilados cuando, de hecho, tienen las capacidades, la experiencia y muchas veces la voluntad de seguir vinculados al mercado laboral.

Se puede aprender mucho desde dentro y fuera de Europa sobre cómo abordar sus desafíos (Iwulska, 2012). Los años posteriores a la crisis han añadido experiencias de éxito, como las reformas del mercado laboral en España, el ajuste en los países bálticos con tipos de cambio fijos, la paciencia de las finanzas públicas en Portugal, el éxito de Irlanda y su recuperación impulsada por las exportaciones en un momento de ralentización del comercio mundial y, naturalmente, las evidencias cada vez más numerosas a favor de una política monetaria no convencional, incluida –y tal vez sobre todo– la eurozona desde 2012. Europa puede volver a brillar si se aprovechan estas experiencias. Su modelo económico ya era notable antes de la crisis; si se profundiza en el mercado común, se repara el sistema financiero y se recupera la disciplina fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, los responsables de las políticas europeas pueden hacer que el modelo sea sobresaliente.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[La crisis del euro y el futuro de la integración Europea](#)

[El Banco Central Europeo del problema a la solución](#)

[Europa: entre el estancamiento y la revolución tecnológica. La banca digital como motor de crecimiento](#)



COLIN CROUCH es profesor emérito de la Universidad de Warwick, miembro científico externo del Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades de Colonia y vicepresidente de Ciencias Sociales de la Academia Británica. Ha publicado sobre sociología europea comparada y relaciones laborales, sociología económica y los problemas contemporáneos de las políticas británica y europea. Entre sus libros destacan *Making Capitalism Fit for Society* (2013), *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe* (2015) y *The Knowledge Corrupters: Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life* (2015).

La política europea ha pasado de una estrategia para mantener un equilibrio entre la ampliación de las fuerzas del mercado y el desarrollo de la política social a una actitud de insistencia neoliberal en la desregulación y el fortalecimiento de los mercados. Este cambio ha tenido consecuencias negativas para el empleo y la política laboral. No se ha abordado correctamente la relación entre el consumo y la seguridad laboral, ni se han determinado las consecuencias que tienen el riesgo y la incertidumbre en la distribución de la renta. Tampoco hay respuesta a las consecuencias de la migración masiva por la admisión de los nuevos Estados miembros de Europa central y del este.

EMPLEO Y POLÍTICA LABORAL EN EUROPA

El objetivo del proyecto europeo siempre ha sido principalmente crear mercados y se ha prestado poco interés a la política social. Durante la mayor parte de la historia de la Unión Europea y de sus instituciones predecesoras ha habido compromisos, a menudo creativos, entre los mercados y la política social, o al menos un respeto mutuo por las diferentes esferas de la competencia (Scharpf, 1999). Pero recientemente la UE ha adoptado una actitud más agresiva hacia la creación de mercados y ha atacado áreas de política social que antes se consideraba que estaban más allá del alcance de esta estrategia.

LA UE HA ADOPTADO UNA ACTITUD MÁS AGRESIVA HACIA LA CREACIÓN DE MERCADOS Y HA ATACADO ÁREAS DE POLÍTICA SOCIAL QUE ANTES NO CONTEMPLABA

Este cambio se ha realizado de dos maneras: mediante la expansión gradual de los poderes generales de la política de la competencia y la justicia e implantando nuevas políticas explícitas. Un elemento central de ambas ha sido la ampliación del mercado único en lo que solían llamarse los servicios públicos, que según la jerga de la UE ahora se denominan los “servicios de interés general”. El mejor ejemplo de la nueva política de creación de mercados, que probablemente suponga un peligro para amplias áreas de la política social, todavía no se ha llevado a la práctica: el propuesto Tratado Transatlántico para el Comercio y la Inversión (TTCI) entre la UE y Norteamérica. Si se aprueba tal como está redactado ahora, implicará anular una gran cantidad de reglas que antes se consideraban necesarias para proteger a los consumidores, a los trabajadores y a los ciudadanos en general de las consecuencias negativas de ciertas actividades comerciales con ánimo de lucro.

Tanto los defensores del TTCI como sus críticos consideran que el tratado es un ejemplo perfecto de una estrategia económica neoliberal, pero que se merezca realmente el nombre de “liberal” es cuestionable. Las negociaciones se están llevando a cabo en secreto entre representantes de la Comisión Europea y miembros de *lobbies* (grupos de presión) empresariales pertenecientes a grandes empresas globales; ni el secretismo ni el dominio

de los *lobbies* políticos corporativos (en lugar del de los mercados) ocupan un lugar legítimo en la política o la economía “liberales”. No obstante, el objetivo de este artículo no consiste en analizar el desarrollo general de la UE, sino en tratar el campo específico del empleo y la política social asociada. No se podrán analizar las posibles implicaciones del TTCI para la política laboral porque, debido al secretismo con el que se están llevando a cabo las negociaciones, se sabe muy poco de los términos del tratado.

En las primeras décadas de la integración europea, la necesidad de lograr un equilibrio entre la creación de mercados y la política social fue en gran parte ignorada porque ambas eran independientes una de la otra. El consenso era que la labor principal de las instituciones europeas sería incrementar el grado de apertura de los mercados. El motivo no era la opinión ideológica de que no debía haber una política social, sino más bien que este era un campo del que debían ocuparse los Estados nacionales, principalmente porque sus dirigentes necesitaban recuperar su legitimidad ante sus ciudadanos después de años de dictaduras o traiciones durante la década de 1930 y principios de los años cuarenta. Pero esto no significaba, como afirman muchos políticos británicos, que la intención inicial de Europa fuese ser solamente un “mercado común” y que la agenda sociopolítica más amplia fuera un tema que se añadió posteriormente y sobre el que nunca hubo un acuerdo completo.

LA POLÍTICA EUROPEA ES CRECIENTEMENTE NEOLIBERAL EN LA DESREGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL SIN UN DESARROLLO COMPENSATORIO

A nivel general, en el Tratado de Roma de 1956 se hablaba claramente de “una unión cada vez mayor”, lo que implica que la creación de mercados era solamente el comienzo de un proyecto más ambicioso. Por otra parte, incluso en el tratado original del mercado común se abordaba el tema de las posibles consecuencias de la mayor competencia para la estabilidad de las vidas de los trabajadores, especialmente para aquellos de dos sectores industriales que tuvieron una especial importancia en los años de la posguerra: el sector agrícola y el del carbón y el acero. Cuando las primeras crisis resultantes de la desindustrialización empezaron a afectar a las economías avanzadas en la década de 1970, esta estrategia de ayuda se amplió con la creación del programa de fondos estructurales para las regiones afectadas por el declive industrial o por otros problemas de desarrollo.

Las regiones pobres también recibieron ayuda de las instituciones europeas para establecer proyectos de infraestructuras, ya que los beneficios esperados eran demasiado a largo plazo o demasiado colectivos para que los mercados asumieran la carga de proporcionar dicha ayuda. Esto ha sido

especialmente importante para los nuevos Estados miembros con problemas de desarrollo, inicialmente los del suroeste de Europa y, más recientemente, los de Europa central y del este. Pero aparte de estos aspectos, y especialmente en el caso de las políticas que afectan directamente a los ciudadanos, la política social europea inicial estaba básicamente limitada a garantizar la transferencia internacional de diversos derechos para las pequeñas cantidades de trabajadores que se trasladaban a un Estado miembro distinto del suyo para trabajar allí.

Durante la presidencia de Delors hubo un periodo de actividad social más intensa en Europa, en el momento en que se estaba construyendo el mercado único (Comisión Europea, 1993). Las discusiones que se llevan a cabo a nivel político indican que la creación de mercados y la política social son elementos opuestos en un juego cuya suma es cero. No obstante, hay pruebas que demuestran que son elementos complementarios, porque para que se consigan avances en uno es necesario que también se logren en el otro. El plan del mercado único es un buen ejemplo de esto. Se consideraba que Europa necesitaba mercados laborales más eficientes y una política social a nivel europeo. Si se iban a potenciar los mercados, también había que dar compensaciones por los trastornos que necesariamente causaría esta potenciación, tener un plan para hacer frente a los factores externos negativos y tomar medidas para proporcionar a los mercados las infraestructuras que necesitaban pero que a menudo no podían proporcionar ellos mismos. Esto dio lugar a una redefinición constructiva de la relación entre Europa en conjunto y los Estados nacionales. Por ejemplo, el Tratado de Maastricht contenía un “capítulo social”, según el cual las organizaciones europeas de entidades sociales podían acordar que un tema concreto fuera objeto de una directiva de la UE. Al principio hubo un gran número de directivas sobre asuntos sociales, pero luego la cifra disminuyó.

Desde entonces, la política europea ha cambiado y ha pasado a tener una actitud de insistencia crecientemente neoliberal en la desregulación del mercado laboral sin un desarrollo compensatorio de nuevas políticas sociales. Este cambio se ha realizado de dos maneras: mediante la expansión gradual de los poderes generales de la política de la competencia y la justicia e implantando nuevas políticas explícitas (Höpner, 2008, 2014).

Aunque las instituciones y las políticas criticadas han tenido implicaciones principalmente restrictivas para el funcionamiento del mercado laboral, estas intervenciones han tenido también algunos efectos positivos; en ciertos casos han ayudado a mercados que funcionan bien, como los de los países nórdicos, pero aun así pueden ser negativas. No obstante, en todos los casos, el rechazo de la política neoliberal a reconocer las diferencias fundamentales entre el mercado laboral y el de otros productos ha tenido varias consecuencias negativas. Aquí nos centraremos en dos de ellas.

La primera es que no se ha abordado correctamente la relación entre el consumo y la seguridad laboral en economías que dependen del consumo masivo ni se han determinado las diferentes consecuencias que tienen el riesgo y la incertidumbre en distintos puntos de la distribución de la renta. La segunda es que no se ha dado una respuesta a las consecuencias sociales y políticas de la migración masiva desencadenada por la admisión de nuevos Estados miembros de Europa central y del este en el mercado laboral libre.

Consumidores seguros pero trabajadores inseguros

La posición fundamental de la teoría económica que influye actualmente en la política laboral europea y en las políticas laborales nacionales de muchos Estados miembros consiste en que, siempre y cuando no hallen obstáculos en la regulación legal o en acuerdos colectivos, los mercados laborales funcionarán bien, lo que dará lugar al nivel máximo de empleo y a un mejor estado del bienestar en general. Si los costes laborales de los salarios o de otros aspectos bajan, o si a las empresas les resulta fácil despedir a trabajadores no deseados (de forma colectiva o individual), el nivel de empleo debería subir y ser mayor que en el caso de que los empleados con trabajo tengan derechos laborales y sociales y sueldos seguros pero haya grandes cantidades de personas que sigan en paro. Es cierto que el empleo en un régimen flexible es menos seguro, pero hay pruebas que indican que, en una situación en la que hay muchas oportunidades laborales, los trabajadores se sienten seguros desde el punto de vista económico, aunque tengan poca seguridad laboral de forma oficial en su puesto de trabajo actual (Muffels y Luijkx, 2008a y b).

No obstante, el enfoque neoclásico puro tiene ciertos aspectos negativos. El primero es que los mercados laborales pueden tardar mucho tiempo en funcionar bien, y dado que las unidades laborales son seres humanos, sufren inseguridad y ansiedad si, mientras el mercado se está “ajustando”, sus ingresos bajan o se quedan en paro sin el apoyo de una política social (porque esta política se ha desmantelado para reducir los costes laborales no salariales si se ha implantado plenamente un programa neoliberal). En una situación en la que los trabajadores se sienten inseguros y tienen incertidumbre acerca del futuro, hay que tener en cuenta el hecho de que los trabajadores son también consumidores, y que si sus vidas laborales son muy inseguras, es posible que la confianza de los consumidores baje. En momentos de recesión económica, los mercados laborales flexibles pueden provocar un descenso de la demanda, que empeora la recesión.

Este problema se puede abordar de varias maneras. (Si desea leer un análisis detallado de la diversidad de estrategias disponibles, con información

sobre cómo se usan en los países de la UE, EE. UU., Japón y Rusia, véase Crouch, 2015.) En primer lugar, si una economía depende mucho de las exportaciones, puede que el consumo nacional no sea importante, y de hecho el bajo consumo de los trabajadores debido a que sus salarios son bajos se puede compensar en exceso por el aumento de la competitividad a nivel internacional. Este fue durante un tiempo parte del secreto del “milagro” económico de Alemania Occidental a principios de la década de 1950. El Gobierno puso en marcha una estrategia fiscal dura que restringió la demanda nacional, pero la economía se recuperó del periodo de destrucción durante la guerra gracias a las exportaciones a EE. UU., el Reino Unido, Escandinavia y otros países que sostenían su propia demanda de trabajadores-consumidores mediante políticas keynesianas.

**CUANDO HAY MUCHAS OPORTUNIDADES
LABORALES, LOS TRABAJADORES SE SIENTEN
SEGUROS ECONÓMICAMENTE, AUNQUE TENGAN
POCA SEGURIDAD LABORAL**

Actualmente, una estrategia similar ha sido un elemento importante del éxito económico de China y de otras economías que se están desarrollando rápidamente con grandes cantidades de trabajadores disponibles. Sin embargo, es mucho más difícil aplicar esta estrategia en países donde el consumo de la población activa nacional es importante para la actividad económica y en los que los derechos democráticos generalizados permiten a los trabajadores expresar su descontento por ser incapaces de consumir porque no tienen dinero. Este es particularmente el caso de las economías posindustriales, en las que muchas actividades del sector servicios dependen enormemente de la demanda nacional. Tanto si estas actividades son de servicios públicos y están en manos de la financiación pública como si son de empresas privadas que dependen de las compras de los consumidores u otras empresas, les resulta difícil prosperar si se implantan políticas de austeridad que restringen el gasto público y dan lugar a sueldos bajos o inseguros. Por consiguiente, en estos casos es importante que haya una demanda sostenida del consumo masivo para que la economía sea estable.

Otra posible solución al dilema, que se utiliza en prácticamente todas las economías avanzadas y en algunos países menos desarrollados, es que a una minoría de trabajadores –a causa de su edad, su sexo o su etnia, o quizá simplemente por la mala suerte– se los excluya de la seguridad general de la que disfrutaban muchos otros. La mayoría tiene puestos de trabajo seguros y puede consumir con confianza, respaldando así a una economía fuerte, mientras que la minoría sufre toda la carga de la inseguridad y consume poco. Esta es una solución posible, pero da lugar a una generación de

minorías de excluidos sociales preocupados, inseguros y problemáticos, y debe haber dudas sobre su sostenibilidad a largo plazo. Por tanto, el dilema de cómo conseguir consumidores seguros que sean también trabajadores inseguros permanece.

El asunto es especialmente grave para los trabajadores relativamente poco cualificados. En las economías industriales, estos trabajadores tienen la oportunidad de conseguir unos ingresos razonables porque su baja productividad intrínseca aumenta por la maquinaria que utilizan. En general, aunque con crecientes excepciones, los servicios poco cualificados no utilizan mucho la tecnología y las mejoras constantes de la eficiencia reducen la necesidad de trabajadores poco cualificados. Los servicios muy cualificados se encuentran principalmente en el sector público o en compañías cotizadas con actividades comerciales a nivel internacional. Por consiguiente, si la demanda nacional de servicios producidos a nivel nacional no prospera, es difícil proporcionar empleo a grandes cantidades de personas poco cualificadas.

A menudo, un objetivo principal de las políticas públicas es mejorar el nivel educativo y laboral general de la población, por lo que debería haber una menor necesidad de encontrar empleos poco cualificados. Pero continuará habiendo una serie de trabajadores poco cualificados, para los cuales la única alternativa al desempleo es probable que sea trabajar en servicios locales. De hecho, si el aumento de la oferta de trabajadores cualificados y con buen nivel educativo es mayor que el aumento de la demanda de las empresas por ellos, puede haber largos retrasos en el camino hacia una economía altamente cualificada, y durante un tiempo puede haber también un aumento desalentador de la cifra de jóvenes que tienen que aceptar puestos de trabajo mal pagados e inseguros por debajo de su capacidad y un empeoramiento de las perspectivas laborales de las personas poco cualificadas.

**SI EL CRECIMIENTO DE LA OFERTA DE TRABAJADORES
CON BUEN NIVEL EDUCATIVO ES MAYOR QUE EL DE LA
DEMANDA DE LAS EMPRESAS, HABRÁ RETRASOS HACIA
UNA ECONOMÍA ALTAMENTE CUALIFICADA**

Ante estos argumentos, los neoliberales señalan el ejemplo de EE. UU., un país que tiene uno de los menores niveles de protección social y de ayuda al desempleo del mundo desarrollado y unas leyes de protección a los trabajadores especialmente débiles. También es una economía posindustrial que depende mucho de la demanda doméstica de servicios producidos a nivel nacional. Pero a pesar de ello, tiene de forma sostenida una de las tasas de empleo más altas del mundo desarrollado y recupera rápidamente esos niveles de empleo después de una recesión. Ciertamente, el caso de EE. UU.



Un objetivo de las políticas públicas es mejorar el nivel educativo y laboral de la población.

demuestra que no es necesaria una política social para que una economía tenga un alto rendimiento, un alto nivel de empleo y un alto nivel de consumo; si se deja a los mercados laborales que actúen por su cuenta, funcionarían bien. Por consiguiente, EE. UU. se consideró un ejemplo importante a imitar cuando la OCDE y otras organizaciones internacionales, entre ellas también al final la UE, criticaron las políticas sociales y laborales europeas de la década de 1990 (OCDE, 1994; Comisión Europea, 2005).

Pero la crisis financiera de 2007-2008 demostró que la causa del éxito de EE. UU. en materia de empleo era algo diferente a la capacidad de los mercados libres de abrirse y funcionar bien. Un gran porcentaje de la población estadounidense había sido capaz de sostener el consumo del que dependía la economía únicamente asumiendo niveles insostenibles de deuda: con tarjetas de crédito y otros tipos de deuda de los consumidores y, especialmente, con hipotecas por valor de más del 100% de la vivienda; y aparte de las hipotecas de primera vivienda, los trabajadores estadounidenses no compraron más propiedades residenciales sino que sostuvieron el consumo. Sus sueldos no habían variado o habían bajado ligeramente durante varios años, y esto sin duda ayudó a mantener el pleno empleo, a diferencia de muchos países de Europa occidental, donde los sueldos habían subido pero a costa del empleo de las personas con poca cualificación.

Pero fue la deuda de los consumidores y el elevado número de hipotecas lo que hizo posible la combinación paradójica de sueldos bajos e inciertos y un consumo masivo alto y continuo. Como quedó muy claro después de

2008, esta deuda había sido sostenible únicamente porque la asumieron los mercados financieros, que parecían haber descubierto que podían negociar con cantidades cada vez más grandes de activos de riesgo obteniendo beneficios y sin consecuencias negativas hasta que, finalmente, el negocio acabó de repente. Las hipotecas *subprime* desempeñaron un papel especialmente importante y fundamental para el mantenimiento del consumo de los trabajadores con sueldos congelados y trabajos inseguros; los *traders* financieros se compraban unos a otros esas hipotecas sin tener idea de la magnitud de los riesgos que conllevaban. La incertidumbre no negociable sustituyó al riesgo negociable en un grado alarmante, y dio lugar a una crisis de la que el mundo todavía no se ha recuperado.

De hecho en 2006, dos años antes de la crisis, la OCDE y otras instituciones ya habían empezado a preocuparse por la creciente deuda de los consumidores, no solo de los de EE. UU., sino también de los del Reino Unido, Irlanda, España y otros países (OCDE, 2006a). Hoy en día, la solución para cuadrar el círculo de un mercado laboral flexible y un consumo con confianza mediante el mecanismo de la deuda de los consumidores parece menos atractiva y se habla menos de la superioridad del modelo de EE. UU. (y del modelo del Reino Unido). De hecho, la OCDE (2011) y el Fondo Monetario Internacional (2012) han ido más allá y han analizado otro aspecto de este modelo que parece ser insostenible. El nivel de desigualdad de la riqueza ha ido creciendo rápidamente en las economías avanzadas, inicialmente y sobre todo en EE. UU. El aumento de la desigualdad es algo intrínseco a la estrategia de dejar que los sueldos bajen, con un apoyo mínimo de la política social, hasta que el mercado laboral se recupere y funcione como debe. Estados Unidos ha sido el país donde este proceso ha destacado más y la OCDE estima que el consumo del 50% de los estadounidenses con menos ingresos está ahora en riesgo (Förster, Llena-Nozal y Nafilyan, 2014), ya que el 0,1% de la población más rica se ha beneficiado del 46,9% del crecimiento económico nacional desde la década de 1980. En ningún otro país ha aumentado tanto la desigualdad como en EE. UU., aunque el Reino Unido ocupa el segundo lugar con el 24,3%.

Estas consecuencias de la amenaza al consumo, personificadas por la creciente desigualdad, se ocultaron durante mucho tiempo por el éxito temporal de los mercados con la deuda de los consumidores y las hipotecas *subprime*, pero ahora se han puesto al descubierto. El peligro actual es que los gobiernos, al intentar recuperar la confianza de los consumidores en masa, fomenten gradualmente el retorno del tipo de mercado financiero que fue la causa de la crisis de 2007-2008 por sentirse políticamente incapaces de hacer frente al poder de los ricos y de subirles los impuestos, o al no estar dispuestos a hacerlo porque la financiación de sus partidos depende de las donaciones que les hacen.

Riesgo e incertidumbre

Desde una perspectiva teórica más amplia, podemos considerar que el elemento general subyacente a estas tendencias es el problema de la incertidumbre que deben afrontar las poblaciones en todos los tipos de sociedades. En las economías avanzadas sofisticadas el problema se resuelve de la siguiente manera: los más ricos, que están en una posición de correr riesgos y pagar por consejo profesional sobre cómo afrontarlos de forma inteligente, convierten la incertidumbre en riesgo asignándole probabilidades y haciendo posible, de este modo, negociar con él. (Esta teoría de considerar el riesgo como una incertidumbre negociable la desarrolló primero Knight [1921].) Para estas personas adineradas, la incertidumbre deja de ser una amenaza para la seguridad de su vida y pasa a ser un medio para ganar dinero y conseguir seguridad.

Pero hay una gran cantidad de incertidumbre residual que no es negociable ni rentable, la cual se transfiere a la mayoría de la población. Muchas de estas personas, quizá la mayoría, son capaces de compensar las consecuencias negativas de la incertidumbre teniendo ahorros, especialmente inversiones inmobiliarias, y haciendo uso de sus capacidades y de la suerte para obtener empleos que tienen mucha demanda. No se convierten en nada parecido a los ricos de la minoría “financiera”, pero están razonablemente seguras.

Esto nos deja otro residuo de incertidumbre que asumen las personas incapaces de hacer ninguna de estas cosas y que llegan a ser los excluidos sociales. La política social pública en ocasiones los ayuda mediante sistemas de apoyo en periodos de extrema inseguridad, como cuando están en paro, enfermos o discapacitados y, finalmente, en la ancianidad. Pero a veces, incluso las políticas públicas funcionan de formas socialmente excluyentes, como es el caso de ciertos tipos de protección social basados en seguros o las leyes de protección de los trabajadores, que ayudan a las personas que tienen un trabajo seguro pero, posiblemente, a expensas de las que no lo tienen.

PARA LOS RICOS, LA INCERTIDUMBRE DEJA DE SER UNA AMENAZA Y PASA A SER UN MEDIO PARA GANAR DINERO Y CONSEGUIR SEGURIDAD

En un momento de cambio económico rápido como la actual ola prolongada de globalización, la incertidumbre naturalmente aumenta. Esto significa que las personas que son capaces de convertir la incertidumbre en un riesgo negociable pueden ganar cada vez más dinero, mientras que las que reciben la carga de los elementos de incertidumbre que no son negociables ganan cada vez menos. Por consiguiente, el nivel de vida de las personas con salarios bajos disminuye, mientras que el de los ricos sube, y con ello

también aumenta la desigualdad. El sistema financiero que inicialmente parecía proporcionar a un gran porcentaje de la población beneficios con la negociación del riesgo ha acabado haciendo lo opuesto, y ha contribuido al aumento de la desigualdad que provocó que muchas personas tuvieran que endeudarse mucho anteriormente.

Si el sistema de protección laboral de las medidas clásicas del pasado industrial ya no funciona eficientemente, y si la combinación angloamericana de flexibilidad del mercado laboral y deuda de los consumidores ha resultado ser un desastre, ¿a qué otros modelos podemos recurrir? Durante los primeros años de este siglo, la UE expresó un gran interés en nuevas políticas que se estaban desarrollando en Dinamarca y los Países Bajos. Estas implicaban el sacrificio, por parte de los trabajadores, de ciertas formas antiguas de protección laboral legal a cambio de más ayudas para encontrar trabajo cuando estaban en paro, más formación y educación, guarderías y cuidados infantiles financiados por la administración pública para facilitar que las madres trabajasen y otras medidas para mejorar el nivel de empleo de la población activa.

La seguridad a la antigua usanza, la seguridad de un puesto trabajo concreto, ya no se puede garantizar en una economía rápidamente cambiante; pero los trabajadores deberían tener confianza en que las políticas públicas los ayudarán a encontrar, si es necesario, una sucesión de trabajos. La seguridad del empleo (*employment security*) podría sustituir a la seguridad de un puesto de trabajo (*job security*). Aunque este tema se analizará en detalle más adelante, conviene ahora señalar que existe una diferencia importante entre la seguridad de un puesto de trabajo y la seguridad del empleo. La primera se refiere a la confianza de un trabajador en que puede conservar su puesto de trabajo, mientras que la segunda incluye a la primera y, además, la solución alternativa de ser capaz de encontrar rápidamente otra opción laboral si se pierde un puesto de trabajo concreto.

**LA "FLEXIGURIDAD" ERA UN BUEN
EJEMPLO DE CÓMO LA POLÍTICA EUROPEA PUEDE
COMBINAR LA CREACIÓN DE MERCADOS
CON LA POLÍTICA SOCIAL**

Se esperaba que este modelo diera lugar a una combinación de flexibilidad y sensación de seguridad, y se lo denominó "flexiguridad" (Bredgaard *et al.*, 2007, 2008; Comisión Europea, 2007; Jørgensen y Madsen, 2007). Era un buen ejemplo de cómo la política europea puede combinar la creación de mercados con la política social en un compromiso constructivo. El resultado podría asemejarse al del modelo angloamericano, pero con el apoyo de las políticas públicas y también del mercado.

Dinamarca y los Países Bajos han sido dos casos notables de éxito en conseguir una tasa de empleo alta y eficiencia económica después de algunos años de crisis, y Dinamarca en particular carece del alto nivel de desigualdad financiera que tiene EE. UU. La característica más destacada del éxito holandés fue lograr un alto nivel de empleo en las mujeres, principalmente porque facilitó el trabajo a tiempo parcial, y además concedió a este tipo de empleados muchos de los derechos y prestaciones que tienen los trabajadores a tiempo completo.

El ejemplo danés nos enseñó otras lecciones. El país redujo sus niveles de protección laboral legal, que antes eran muy altos, pero fue el que más dinero gastó en políticas activas para el mercado laboral (PAML), como la educación relacionada con el puesto de trabajo y la prestación de cuidados infantiles. Esto llegó a ser el paradigma de la flexiguridad. Muffels *et al.* (2013a y b, 2014) observaron que un pago sustitutivo por desempleo (PSD) alto como media durante un periodo de cinco años tuvo un efecto positivo pequeño sobre el empleo, incluso después de tener en cuenta el ciclo comercial y los controles demográficos. Especularon que esto podría estar relacionado con el efecto positivo del seguro de desempleo, ya que mejoró el ajuste entre la oferta y la demanda de empleo y estabilizó el consumo, lo que respalda los argumentos de que la teoría de la flexiguridad da lugar a prestaciones y beneficios seguros y de apoyo. No obstante, los autores también señalaron que existe una relación positiva entre el PSD y la movilidad laboral involuntaria (despidos), e indicaron que en los países con una protección fuerte de los ingresos las empresas tienden a traspasar los costes del ajuste económico al gobierno, sabiendo que los empleados están bien cubiertos.

Muffels *et al.* (2013a y b) también observaron que tanto el gasto en PAML como la magnitud de la negociación colectiva tuvieron un efecto positivo sobre el empleo. Esto también se ha observado en un estudio sobre la crisis realizado por la OCDE (2013a) y es coherente con los hallazgos de nuestro presente estudio. No obstante, el efecto positivo de las PAML observado por Muffels *et al.* (2014) parece estar limitado a Europa occidental; resultó ser muy negativo cuando se aplicó a los países de Europa central y del este, aunque hay que tener en cuenta que las PAML son, en general, mucho más débiles en estos últimos países que en Europa occidental. El efecto de las PAML sobre el empleo pareció depender del contenido y el diseño de estas en los diversos países.

La formación y los acuerdos sobre el horario laboral tuvieron un efecto particularmente positivo para reducir el desempleo en la reciente crisis, especialmente en los países con una fuerte tradición en estas políticas. En otros países, como Francia, Italia y los Países Bajos, durante la crisis se propusieron reformas cuyo objetivo era incrementar la flexibilidad reduciendo



Holanda ha sido un caso notable de éxito en conseguir una tasa de empleo alta.

la protección de las personas con un trabajo (*insiders*) y, al mismo tiempo, mejorar la seguridad aumentando la protección de las personas en paro (*outsiders*). En general, a partir de estos hallazgos los autores llegaron a la conclusión de que los regímenes del estado del bienestar o modelos sociales son importantes porque determinan la forma en que las instituciones influyen en el empleo, pero que cada régimen aplica unas reformas políticas propias como respuesta a una crisis.

Basándose en los modelos de Dinamarca y los Países Bajos, a la UE se le ocurrió la idea de que la política social pública desempeñara un papel importante, junto con una reducción de la protección laboral clásica (Comisión Europea, 2007). Entonces empezó a recomendar encarecidamente a todos los Estados miembros que implantaran la idea de la flexiguridad. Pero debido a la naturaleza del método abierto de coordinación, a los países se les dio mucha libertad para interpretar la idea de la flexiguridad.

La Comisión Europea también simplificó excesivamente el sistema danés. Dinamarca no solo tiene un mercado laboral activo y unas políticas de cuidados infantiles avanzados, sino también unos niveles excepcionalmente generosos de subsidios de desempleo para los trabajadores que se quedan en paro y unos sindicatos fuertes que representan a un alto porcentaje de la población activa (Bredgaard *et al.*, 2008; Madsen, 2009). Estas dos características, que pasaron por alto la Comisión Europea y muchos otros analistas y expertos, contribuyeron a la flexiguridad. Gracias a los subsidios de desempleo generosos, las consecuencias de perder un trabajo fueron menos graves en Dinamarca que en muchos otros países, y gracias a la existencia

de sindicatos fuertes, los trabajadores no tenían que temer que un nivel bajo de derechos de protección laboral los dejara expuestos a la intimidación y la arbitrariedad por parte de sus jefes, ya que los sindicatos intervendrían si sucediera. Es cierto que los niveles de ayuda al desempleo y de pertenencia a los sindicatos han disminuido en Dinamarca en los últimos años, pero siguen siendo de los más altos del mundo.

Lo que hicieron los expertos de la Comisión Europea a la hora de realizar esta selección unilateral de elementos del sistema danés fue centrarse en los llamados “nuevos riesgos sociales” e ignorar los “antiguos riesgos sociales”. Esta distinción se remonta a una interpretación del riesgo realizada por el ya fallecido Ulrich Beck (1986), quien dijo que se había producido un cambio en la naturaleza del riesgo en las sociedades avanzadas. Mientras que el riesgo en las sociedades preindustriales e industriales (o lo que Beck prefería llamar “la primera era moderna”) había sido una fuente de preocupación y problemas para la clase trabajadora tradicional, en las sociedades posindustriales (“la segunda era moderna”) el riesgo constituyó una fuente de oportunidades.

Esta idea fue desarrollada por Anthony Giddens (1994, 1998), David Taylor-Gooby (2004) y otros autores principalmente británicos para defender un cambio en la política social. Afirmaron que en las sociedades industriales había “antiguos” riesgos sociales asociados a peligros para la seguridad de las personas a los que se hacía frente de forma pasiva: los riesgos de desempleo, enfermedad, accidentes, discapacidad y ancianidad prolongada. Hacer frente a estos riesgos con pagos monetarios fue la función de la política social clásica del siglo xx. Pero la población activa actual considera que los “nuevos” riesgos sociales son oportunidades, y que se les puede hacer frente de forma activa si las personas reciben una ayuda apropiada de la política social. Esto dio lugar al término del “estado del bienestar con inversión social”. La población activa en la segunda era moderna necesitaba educación y formación, ayuda para encontrar nuevos trabajos apropiados y nueva formación porque el cambio tecnológico hacía necesario cambiar de empleo, y ayuda en el cuidado de los hijos para que tanto los hombres como las mujeres pudiesen trabajar. Estos eran los “nuevos riesgos sociales”, y las políticas para hacerles frente consistían principalmente en prestar servicios más que en realizar pagos monetarios.

La importancia de los riesgos “antiguos” bajó en las economías con confianza en sí mismas y en expansión fiable de alta tecnología de las sociedades posindustriales. Por consiguiente, dado que había una menor necesidad de gastar dinero para hacer frente a los riesgos antiguos, el dinero podía destinarse a afrontar los riesgos nuevos sin que los costes netos aumentaran. Asimismo, dado el predominio de las mujeres en las plantillas de los servicios públicos en casi todos los países, el cambio de los

pagos monetarios por la prestación de servicios contribuyó al crecimiento de la población activa de ambos sexos (Esping-Andersen, 1999).

Estos argumentos tenían mucho sentido, y las economías que se enfrentaron a los nuevos riesgos sociales consiguieron unos resultados más satisfactorios en términos de producción, innovación y niveles de empleo que las que no les hicieron frente. En particular, las economías de los países nórdicos, con sus elevados niveles de gasto en servicios públicos, tuvieron unos resultados mejores que las del suroeste de Europa, cuyos estados del bienestar se centraban en los pagos monetarios, en parte debido a la mayor capacidad de los primeros para emplear a mujeres, quienes se convirtieron en los principales empleados de estos nuevos servicios ampliados.

Algunas de estas ideas influyeron claramente en la interpretación de la Comisión Europea del modelo danés, que hizo hincapié en los aspectos de los nuevos riesgos sociales de las PAML y los cuidados infantiles y restó importancia a los generosos pagos por desempleo y a los sindicatos fuertes, ambos elementos de la política social antigua. Pero constituyó un error ignorar el hecho de que la política danesa tenía en cuenta tanto los nuevos riesgos sociales como los antiguos. Después de 2008 el error ha quedado particularmente claro. Los antiguos riesgos sociales no han desaparecido; los mercados financieros no regulados e insostenibles dieron la impresión de que las leyes de la oferta y la demanda habían perdido su importancia y de que habíamos entrado en una época de expansión ilimitada, pero todo eso era una ilusión y un espejismo.

El análisis de Beck del cambio en la naturaleza del riesgo se habría expresado mejor usando la distinción económica entre la incertidumbre y el riesgo comentada anteriormente que discriminando entre la primera y la segunda era “modernas”. Lo que Beck consideraba los riesgos negativos de las sociedades preindustriales e industriales no eran riesgos, sino el fenómeno de la incertidumbre, al que las personas han sido incapaces de asignar probabilidades, convertir la incertidumbre en riesgo y luego negociar con él. Su idea de los riesgos nuevos fue el verdadero concepto de riesgo, pero se equivocó al considerar que las poblaciones modernas en general tenían la capacidad para convertir la incertidumbre en riesgo. Como se ha señalado anteriormente, solamente las personas ricas y con acceso a consejo profesional podían permitirse hacer esto y tener mucho éxito. El motivo principal por el que gran parte de la población de diversos países entró en este mercado del riesgo a principios del siglo XXI fue que sus deudas de consumo y de las hipotecas las asumieron los *traders* especuladores. Cuando el sistema financiero inestable que había posibilitado esto se hundió, muchas de estas personas se quedaron con la incertidumbre no negociable, de la cual en realidad nunca se habían desprendido realmente.

Otra medida consistió en que gobiernos de todo el mundo actuaron rápidamente para rescatar a los bancos en los que habían trabajado los *traders* del mercado y que estaban acostumbrados a conseguir beneficios convirtiendo la incertidumbre en riesgo negociable, debido al miedo a las consecuencias que podría tener un hundimiento del sistema financiero global. Los gobiernos protegieron a los bancos (y a los ingresos de los *traders* con sueldos muy altos) de asumir las pérdidas que, lógicamente, deberían haber tenido cuando sus cálculos del riesgo fallaron. A largo plazo, esto probablemente fomentará el retorno del *trading* irresponsable, ya que los banqueros han aprendido que los Estados los rescatarán si tienen problemas por el *trading* irresponsable del riesgo, y cabe esperar que utilicen su considerable poder de presión para intentar reducir las protecciones contra dicho comportamiento que los gobiernos y la UE han implantado desde 2008.

**SI NO SE PUEDE NEGOCIAR CON EL RIESGO,
SE CONVIERTE EN INCERTIDUMBRE, Y ESTA SE
TRANSFIERE A LOS QUE SE ENCUENTRAN EN LA
PARTE MÁS BAJA DE LA PIRÁMIDE**

Posteriormente, estas acciones de los gobiernos transfirieron la carga de la deuda a ellos mismos, por lo que una crisis de la deuda privada pasó a ser una crisis de la deuda pública, lo que tuvo la consecuencia posterior de que los gobiernos tuvieron que aliviar su problema de la deuda recortando el gasto público. Los que más han sufrido las consecuencias de este recorte han sido los pobres, que dependen más que la mayoría del gasto social. Por tanto, tenemos otra vez el caso de que si no se puede negociar con el riesgo, el riesgo se convierte de nuevo en incertidumbre no negociable, y esa incertidumbre se transfiere a las personas que se encuentran en la parte más baja de la pirámide de la distribución de la riqueza. El crecimiento de los nuevos mercados de riesgo incrementó la desigualdad, y su hundimiento ha intensificado la tendencia en lugar de invertirla.

Hubo otro aspecto que favoreció estos procesos: el hecho de que una crisis de deuda privada pasara a ser una crisis de deuda pública fortaleció (de forma falsa pero efectiva) los argumentos de representantes de la UE y de gobiernos nacionales de Europa y otros países, que afirmaban que el gasto social había llegado a ser, en cualquier caso, demasiado alto y que había que contener tanto ese gasto como otras formas de política social que constituían un obstáculo para los mercados libres. Pero la crisis demostró exactamente lo contrario: las personas que no son muy ricas necesitan protección frente a los riesgos sociales antiguos y frente a los nuevos, una protección combinada que reciben, aunque está disminuyendo, en el sistema danés, los de

los países nórdicos y los de otros países del noroeste de Europa. Hay poca compensación entre los riesgos antiguos y los nuevos; son acumulativos. Solamente las poblaciones dispuestas a financiar con impuestos un nivel alto de gasto social para hacer frente a ambos tipos de riesgos son capaces de combinar la flexibilidad laboral con el consumo masivo con confianza, un nivel relativamente bajo de desigualdad y el éxito económico. Las ideas más recientes de expertos en política social que abogan por un estado del bienestar con inversión social reconocen totalmente la necesidad de establecer una estrategia para hacer frente a los riesgos sociales consolidados (Hemerijck, 2012; Vandembroucke, Hemerijck y Palier, 2011). No obstante, hasta ahora no han tenido influencia en los políticos. La Comisión Europea y otras instituciones no se percataron de los atributos de la verdadera flexiguridad del caso danés; además, en los años siguientes, aunque continuaron hablando en términos generales vagos de la flexiguridad, en la práctica han vuelto al modelo sin compromisos del mercado laboral neoliberal, un modelo del que la OCDE (2006b) empezó a distanciarse hace unos años (véanse también Esping-Andersen y Regini, 2000; Avdagic, 2015).

En sus recomendaciones a las naciones deudoras del suroeste de Europa y a Irlanda, la Comisión Europea ha propuesto solamente acabar con las formas “antiguas” de protección social y debilitar la negociación colectiva (y por tanto los sindicatos), pero no ha fomentado sustituir estas instituciones por las de la nueva escuela de los riesgos sociales, y menos por una combinación de las políticas antiguas y nuevas que parece ser necesaria para que el mercado laboral funcione de forma óptima. Esto se ve claramente en el memorándum conjunto de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional de 2012 para Grecia (Gobierno de

CUANDO EL MERCADO LABORAL DE UN PAÍS CONCRETO FUNCIONA MAL, LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS AFECTAN A OTROS PAÍSES

Grecia, 2012), ya que en él se explican en detalle las preferencias políticas por un régimen neoliberal inflexible. El memorándum revisado de 2015 es menos estrictamente neoliberal al insistir menos en un régimen fiscal más igualitario, pero la posición sobre la política social no ha cambiado.

Los sindicatos de los países nórdicos, y hasta cierto punto también sus empresas, están molestos por el rechazo *de facto* de sus sistemas de mercados laborales muy satisfactorios debido a la suposición *a priori* de la política de la UE de que únicamente un sistema con un mercado neoliberal puede funcionar eficientemente. Esto está dando lugar a exigencias de una “renacionalización” del empleo y la política laboral en esos países y por parte de otros expertos que critican la posición actual de la UE (Streeck, 2013).

Esta idea es comprensible teniendo en cuenta lo que ha sucedido, pero tiene poca visión de futuro. Es muy difícil proteger a las instituciones de los mercados laborales nacionales a nivel individual en una economía globalizada. Existe una presión constante en este campo para implantar los modelos de menor coste que proporcionan el mayor beneficio a corto plazo. La UE no fomenta este proceso, que de ningún modo está limitado a sus miembros. Los críticos pueden decir que la UE debería dar una respuesta a esto en lugar de simplemente ser uno de sus facilitadores, como está haciendo cada vez más, pero la idea de la renacionalización de la política social es quijotesca.

A menudo no es posible saber por adelantado qué aspectos de los sistemas económicos es probable que den lugar al éxito económico, mientras que a corto plazo existe una presión para imponer la uniformidad. La competencia intensa elimina la diversidad. Hemos visto que esto ha sucedido en el sistema financiero. Primero el sistema angloamericano se desreguló y su objetivo se redujo a conseguir los máximos beneficios a corto plazo. Luego se dijo que era un sistema superior al del resto del mundo, y los sistemas de gobernanza y contabilidad corporativas se modificaron para ajustarlos a él. Cuando quedó claro que la rentabilidad a corto plazo podía estar asociada a una falta de sostenibilidad a largo plazo, ya era demasiado tarde para salvar al mundo del colapso financiero.

Al mismo tiempo, los sindicatos y sus partidos asociados del suroeste europeo están tentados a promover el retorno de sus antiguos sistemas de política social, aunque habitualmente estos sistemas han conferido una protección laboral legal que beneficia solamente a una minoría de la población activa, excluye a muchos de los trabajadores peor pagados y (con la excepción de Francia) da lugar a elevados niveles de desigualdad en la distribución de las prestaciones sociales. Aunque su rechazo de la estrategia neoliberal sea comprensible, su propia estrategia no aporta una solución al problema y, supuestamente, empeora la situación.

Aunque se defienda un sistema nacional totalmente viable y compatible con el universalismo, el igualitarismo y una economía de alto rendimiento, o uno que sea menos viable desde el punto de vista económico y asociado a un acceso desigual al estado social, no se puede encontrar ninguna solución enfrentando los logros sociales nacionales con el neoliberalismo de la UE. Asimismo, y especialmente en la eurozona aunque no únicamente en ella, cuando el mercado laboral de un país concreto funciona mal, las consecuencias negativas afectan a otros países. Aunque los problemas del mercado laboral no fueron la causa principal de la crisis de la deuda en el suroeste de Europa, contribuyeron a ella y no se pueden ignorar. La idea de que la política de la UE no necesita modificar los mercados laborales y las políticas sociales nacionales es difícil de sostener. Pero del mismo modo, si Europa ofrece únicamente un neoliberalismo estricto, ignora el éxito

de las economías de los países nórdicos y de otras economías y no ofrece nada a cambio, aparte de una creciente inseguridad a los trabajadores de las economías del suroeste de Europa, cada vez será más difícil resistir la presión de la renacionalización.

Las consecuencias de la inmigración

Uno de los problemas más importantes que impiden que los mercados laborales “funcionen bien” mediante la competencia sin trabas son los relacionados con la migración masiva. Para que el mercado laboral funcione bien en los lugares donde hay inmigrantes de países con unos niveles de vida considerablemente menores que los de los habitantes de los países receptores, los sueldos de los trabajadores “nativos” de los países que reciben a inmigrantes tienen que bajar bastante. La respuesta neoliberal a este problema es que a largo plazo los sueldos aumentarán en los países que exportan mano de obra a medida que sus economías mejoren, y que el gran nivel de emigración dará lugar a una falta de trabajadores.

Por otra parte, los sueldos bajarán en los países de inmigración, lo que reducirá el incentivo para los trabajadores de los países de emigración de trasladarse a ellos. Al final, la migración se reducirá a pequeños flujos en ambas direcciones y el problema desaparecerá. Es cierto que sería deseable que se produjera una reducción de las desigualdades entre los países a largo plazo, y en última instancia es probable que suceda esto. Pero el largo plazo podría ser realmente muy largo, y el proceso de ir reduciendo gradualmente los salarios en los países de inmigración ya causa inseguridad y preocupación, lo que está provocando disturbios sociales, xenofobia y presiones para restringir la inmigración. Debido a esto, las comunidades de inmigrantes, que habitualmente son “distintas” de las de los nativos a nivel cultural y lingüístico, son objeto de persecución y de violencia. Estas cuestiones están fuera del alcance de la teoría económica; el miedo y la preocupación que dan lugar a la xenofobia y a los conflictos étnicos son problemas externos para los cuales la teoría económica tiene una única solución: hay que esperar con paciencia un tiempo suficientemente largo y, entonces, el mercado funcionará bien.

Los estados nacionales del bienestar se han creado tomando como base la ciudadanía compartida: reconocemos que todos formamos parte de una comunidad nacional, y aceptamos las obligaciones de ayudarnos y prestarnos apoyo unos a otros dentro de esa comunidad (siempre y cuando veamos que los demás hacen lo mismo y contribuyen a nuestro bienestar). La ampliación de esa idea a una pequeña cifra de inmigrantes funcionó con ciertas dificultades, pero relativamente de poca importancia, en varios

países europeos, especialmente en los Países Bajos y el Reino Unido. Pero si la cifra de inmigrantes crece, esa generosidad de espíritu puede disminuir, y eso es lo que está sucediendo ahora.

Hay tres tipos de inmigración en los países europeos. El primero es el de las personas de antiguas colonias o partes del mundo con las que un país tiene una relación histórica. Este movimiento migratorio fue de gran importancia para los habitantes de los países que formaban parte de los antiguos imperios de Europa occidental en las primeras tres décadas

**LOS ESTADOS NACIONALES DEL
BIENESTAR TOMAN COMO BASE LA CIUDADANÍA
COMPARTIDA: ACEPTAMOS LAS OBLIGACIONES
DE AYUDARNOS Y PRESTARNOS APOYO**

después de la guerra. El proceso continúa hoy en día, y es especialmente importante en España y en algunos países de Europa central y del este que son fronterizos con naciones no pertenecientes a la UE y que antes eran del bloque comunista. Estos problemas son específicos de los países afectados y, probablemente, los tendrán que resolver ellos mismos con la colaboración de los países de donde proceden los emigrantes.

El segundo es la migración de personas de los nuevos Estados miembros de la UE a los países de Europa occidental. En este tipo de inmigración, el neoliberalismo de la UE no ha tenido en cuenta muchos aspectos. Dado que, según los economistas neoliberales, los estados del bienestar no consiguen nada y los seres humanos se consideran simplemente unidades laborales, no había necesidad de tener en cuenta las implicaciones de las relaciones entre las poblaciones nativas a las que se les ha pedido que contribuyan para incrementar las prestaciones de sus estados del bienestar, que han sido características distintivas importantes de su ciudadanía, y los inmigrantes que hacen exigencias, aunque sean modestas, a esos Estados. Pero si aceptamos que el concepto de ciudadanía social es algo importante que influye en la conducta de la gente, deberíamos ser conscientes de que si la migración está teniendo lugar bajo el paraguas de la pertenencia a la UE, entonces también es necesario tener un nivel de ciudadanía social a nivel europeo.

Para poder garantizar a los habitantes de los países que reciben a grandes cantidades de inmigrantes que la integridad de la base que contribuye a sus estados del bienestar permanecerá intacta, esos sistemas nacionales no deberían asumir la carga resultante del uso de los servicios sociales por parte de los inmigrantes y de los pagos monetarios que se les hace hasta que estos empiecen a contribuir al bienestar del país receptor trabajando y pagando impuestos allí.

Además, para que los habitantes de toda Europa se consideren a sí mismos ciudadanos europeos, tiene que haber ciertas prestaciones del estado del bienestar que operen a nivel de la UE. Si Europa no es más que un grupo de mercados, entre ellos el mercado laboral, no hay ningún motivo por el que los ciudadanos de un país concreto deban aceptar ninguna obligación hacia los inmigrantes hasta que estos trabajen y paguen impuestos en dicho país. Por ello sería necesario establecer un conjunto de derechos sociales básicos a los que los europeos deberían tener acceso si viven en un Estado miembro de la UE distinto del suyo y si necesitan ayudas sociales. Estos derechos deberían ser financiados por contribuciones de todos los Estados miembros de acuerdo con una fórmula que estableciera una relación entre la riqueza de un país y la cifra de emigrantes que viven en él. El dinero necesario para que un inmigrante acceda a los servicios de ciudadanía debería proceder primero de ese fondo europeo a petición del país receptor, y luego ser sustituido gradualmente por financiación puramente nacional a medida que el inmigrante hiciera una contribución económica a su nuevo país.

Por último están los inmigrantes de países de fuera de Europa que buscan realmente asilo a causa de la guerra, el hambre, la persecución u otros desastres. Constituyen un porcentaje creciente de los movimientos internacionales de personas, especialmente en Alemania, Austria y los países nórdicos, pero también en Grecia e Italia, que a menudo son los primeros puertos de entrada en Europa de las personas que escapan de algunas de las zonas más problemáticas del mundo, en el norte de África y Oriente Medio. La inmigración de estas personas aún causa más estrés que la de los emigrantes de la UE en los países receptores, lo que socava de nuevo la solidaridad del estado del bienestar. Pero habitualmente es imposible, o extremadamente inhumano, resolver el problema enviando simplemente a las personas de vuelta a los lugares de los que huyeron. No obstante, para que los países de Europa occidental, Norteamérica y otras partes del mundo puedan desempeñar esta función y acoger a estas personas desvalidas, tiene que haber también un fondo internacional operando a nivel de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este fondo debería ser parecido al propuesto aquí para los Estados miembros de la UE aunque menos generoso, porque la pertenencia a la ONU no conlleva las mismas obligaciones que la pertenencia a la UE.

Sería un error pretender que este tipo de estrategia pueda solucionar todos los problemas derivados de la inmigración, especialmente la inmigración ilegal que no forma parte de la política del mercado laboral. En este campo existen dificultades resultantes de las relaciones entre ciertas formas del islam y otras partes del mundo, como miedos o la realidad del terrorismo, que van más allá del alcance de este artículo. Pero esos problemas están

afectando a los mercados laborales porque están exacerbando las tensiones ya existentes entre los habitantes de los países de acogida y los inmigrantes. Por tanto, la política del mercado laboral tiene que reconocer las cuestiones existentes y, por su propio bien, hacer lo que pueda para reducir esas tensiones y principalmente aliviar las preocupaciones y la ansiedad provocadas por la inseguridad del mercado laboral.

Conclusiones

En general, y teniendo en cuenta todos estos aspectos, es necesario fortalecer las políticas del mercado laboral a nivel europeo, pero con un conjunto más amplio, más imaginativo y políticamente más diverso de instrumentos políticos que lo que permiten las actuales políticas sesgadas de la UE. Para ello es necesario ir más allá de una perspectiva neoliberal y tener en cuenta una gama más amplia de valores. El problema es que los políticos de las instituciones europeas, así como muchos políticos nacionales, no parecen dispuestos a aceptar estas perspectivas más amplias. Por lo tanto, estamos atrapados en un ciclo de estrategias perjudiciales en el que la intensificación de la inseguridad laboral es una de las causas de la creciente desigualdad de ingresos, lo que a su vez crea problemas de consumo para un gran número de ciudadanos y los lleva a asumir más y más deudas y, por otra parte, incrementa la xenofobia. Si la política social y laboral de la UE continúa siendo como ahora, un mayor grado de europeización será un desastre absoluto. Pero si responde a esa perspectiva con una renacionalización de esta área política, este intento de solución simplemente fracasará debido a las presiones de la globalización.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

Reglas, cooperación y confianza en la eurozona

Transversalidad y territorio: sobre la futura dinámica del conocimiento, la innovación y el crecimiento regionales

Europa: entre el estancamiento y la revolución tecnológica. La banca digital como motor de crecimiento



BART VAN ARK es vicepresidente ejecutivo, economista principal y director de estrategia del centro de investigación global The Conference Board. Catedrático en la Universidad de Groninga, se ha especializado en Crecimiento Económico, Economía del Desarrollo, Historia Económica y Comercio y Economía Internacionales. Ha sido asesor en la Comisión Europea y la OCDE. Publica en *Journal of Economic Perspectives*, *Brookings Papers on Economic Activity* y *Economic Policy*, es uno de los directivos del National Bureau of Economic Research y miembro del Consejo de Administración de The Demand Institute.

En este artículo se analizan dos brechas de crecimiento aparecidas en Europa a partir de los años 2008 y 2009. La primera está relacionada con la ralentización de la tasa de crecimiento de la producción, la inversión y la productividad. La segunda concierne a la brecha con respecto al crecimiento de EE. UU. El reducido crecimiento de la productividad explica por qué se ralentizó la recuperación del crecimiento en Europa. Esta desaceleración se extendió del sector servicios al sector manufacturero, bastión tradicional de la productividad en Europa. Para lograr que la productividad se recupere, es necesario acelerar la inversión en los activos más importantes.

CONTRASTES EN LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN Y LA PRODUCTIVIDAD EN EUROPA*

Introducción

La crisis económica y financiera que estalló en 2008-2009 sumergió a la economía europea en una doble recesión y en un estancamiento general del crecimiento durante un periodo prolongado. En la actualidad, la región sufre dos brechas significativas en términos de crecimiento. La primera de ellas es una brecha de crecimiento en comparación con su tendencia anterior a la crisis. La segunda supone una profundización de la brecha previa a la crisis con respecto al crecimiento de la economía estadounidense, a pesar de las dificultades de este país para recuperarse tras la Gran Recesión.

EUROPA SUFRE UNA BRECHA DE CRECIMIENTO EN COMPARACIÓN CON SU TENDENCIA ANTES DE LA CRISIS Y UNA PROFUNDIZACIÓN DE LA MISMA CON RESPECTO AL CRECIMIENTO DE EE. UU.

El déficit de crecimiento de Europa desde ambas perspectivas resulta perfectamente visible en el PIB agregado. En 1980, el PIB de lo que hoy en día es la Europa de los Veintiocho era un 45% superior al de Estados Unidos, pero esta diferencia se fue estrechando progresivamente hasta situarse muy próxima al 10% justo antes del estallido de la crisis de 2008-2009 (gráfico 1).

En 2014, el PIB europeo era solo un 6% superior al de EE. UU. Si se toma como referencia la eurozona, se observa que el comportamiento del PIB se ha debilitado aún más en comparación con el de Estados Unidos. En 1995, el PIB agregado de lo que hoy son los diecinueve países que integran

* The Conference Board y Universidad de Groningen. Esta contribución está basada en parte en un artículo de investigación elaborado para la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) de la Comisión Europea, titulado "From Mind the Gap to Closing the Gap: Avenues to Reverse Stagnation in Europe through Investment and Productivity Growth". European Economy Fellowship Initiative 2014-2015, Discussion Paper 006, septiembre de 2015; y en un reciente artículo elaborado junto a Mary O'Mahony, titulado "Productivity Growth in Europe Before and Since the 2008/09 Economic and Financial Crisis", en Jorgenson, D. W., Fukao, K. y Timmer, M.P., (eds.), *The World Economy: Growth or Stagnation?* Cambridge University Press, 2016.

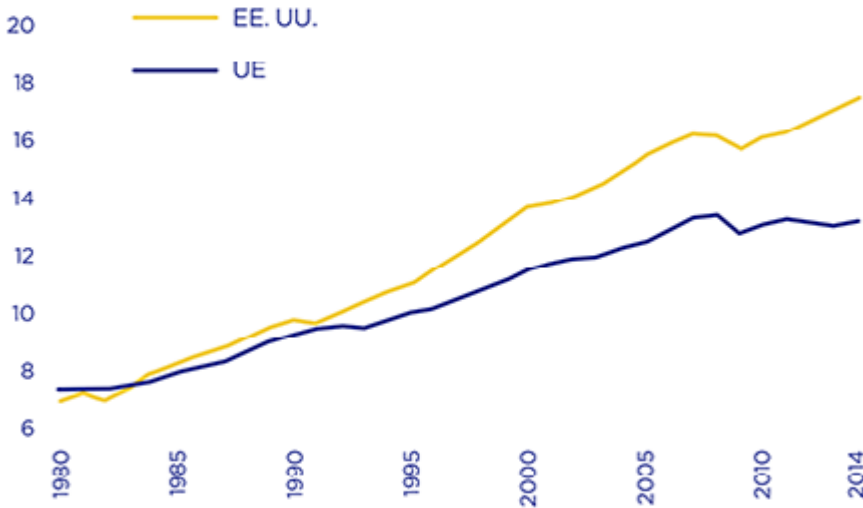
la eurozona era aproximadamente un 10% inferior al de EE. UU., pero la diferencia se amplió hasta situarse en un 25% en 2014.

Los peores resultados de Europa en lo que concierne a la producción también se reflejan en una brecha mayor en términos de renta per cápita con respecto a EE. UU. Por ejemplo, entre 1980 y 1995 la renta per cápita de los diecinueve países de la eurozona osciló entre un 75% y un 80% del nivel registrado en EE. UU. Sin embargo, a partir de 1995 cayó por debajo del 75% del nivel de EE. UU., para recuperarse brevemente durante el rebote cíclico que se produjo en 2005-2006 y caer de nuevo tras el inicio de la crisis, sobre todo a partir de 2011, hasta situarse en tan solo un 71% en 2014 (gráfico 2).

En comparación con la renta per cápita, la productividad mostró un patrón muy diferente entre Europa y Estados Unidos. Entre 1980 y 1995, la renta per cápita de la eurozona se vio impulsada por una rápida reducción de la brecha de producción por hora, que en esos años pasó del 85% del nivel registrado en EE. UU. a más del 95%. En ese periodo, la productividad creció gracias a una mayor intensidad en el uso del capital, al tiempo que el empleo crecía a un ritmo moderado. Entre 1995 y el inicio de la crisis de 2008-2009 se produjo un crecimiento notable del empleo en Europa. Sin embargo, un

NIVEL DEL PIB 1980-2014

En billones de USD de 2014 ajustado según la paridad de poder adquisitivo*



*La conversión del PIB se efectuó según la paridad de poder adquisitivo de 2011 estimada por el Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, tomando 2014 como año base

Fuente: The Conference Board Total Economy Database, mayo de 2015

Gráfico 1. Nivel del PIB en billones de USD de 2014 (ajustado según la paridad de poder adquisitivo), 1980-2014.

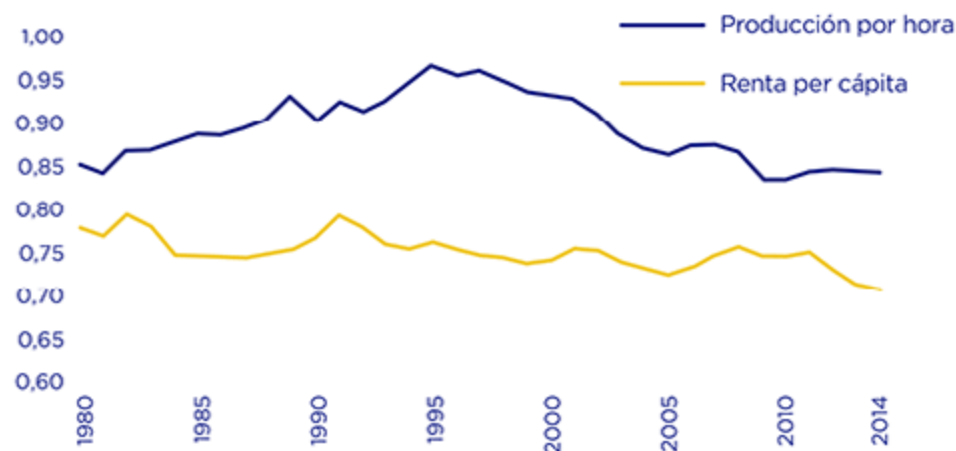
peor comportamiento de la productividad provocó una ampliación de la brecha de renta per cápita con respecto a Estados Unidos.

Desde el comienzo de la crisis, la economía estadounidense y la mayoría de las europeas experimentaron un drástico descenso del crecimiento del empleo y la productividad, lo que generó una brecha de crecimiento en comparación con su propia evolución previa a la recesión. Pese a que el empleo ha empezado a recuperarse, prácticamente no se observan señales que apunten a una recuperación significativa del crecimiento de la productividad, más allá de algunas breves mejoras procíclicas en 2010. De hecho, el crecimiento de la productividad se debilitó considerablemente en ambas economías. Como resultado, la brecha de productividad en términos de producción por hora entre Europa y Estados Unidos ha permanecido en gran medida inalterada desde 2009. La renta per cápita cayó aún más en Europa como consecuencia de una recuperación de la producción mucho más débil.

En este artículo, defiendo que el reducido crecimiento de la productividad es un factor fundamental que explica por qué se ralentizó la recuperación del crecimiento en Europa. También se muestra que la desaceleración de la productividad se extendió del sector servicios al sector manufacturero,

RENDA PER CÁPITA Y PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO EN LA EUROZONA EN COMPARACIÓN CON EE. UU.

Datos ajustados según la paridad de poder adquisitivo. EE. UU.=1,00
1980-2014



Nota: La conversión del PIB se efectuó según la paridad de poder adquisitivo de 2011 estimada por el Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, tomando 2014 como nuevo año de referencia

Fuente: The Conference Board Total Economy Database, mayo de 2015

Gráfico 2. Nivel de renta per cápita y productividad del trabajo en la eurozona en comparación con EE. UU. (datos ajustados según la paridad del poder de compra). EE. UU.=1,00; 1980-2014.

bastión tradicional de la productividad en Europa. Estas tendencias resultan todavía más sorprendentes si se tiene en cuenta que la ralentización de la productividad parece haberse producido en un periodo de rápido auge de la economía digital. Aunque la caída de la demanda desde el comienzo de la crisis ha reducido el potencial de mejora de la productividad, la falta de inversión en los activos que resultan más importantes para la recuperación de la productividad (a saber, los activos intangibles o del conocimiento presentes en la economía) también constituye un factor clave. Además

EL REDUCIDO CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ES UN FACTOR FUNDAMENTAL QUE EXPLICA POR QUÉ SE RALENTIZÓ LA RECUPERACIÓN EN EUROPA

del capital dedicado a las TIC, estos intangibles incluyen otros activos relacionados con la información, como los datos o la propiedad innovadora, y las competencias económicas, como la formación de los trabajadores, las innovaciones organizativas, el *marketing* o el desarrollo de la marca. En vista de la disminución de la oferta de mano de obra que se espera en las economías europeas en las próximas décadas, la clave para apoyar el crecimiento y fortalecer la productividad en Europa es complementar los activos físicos (tangibles) de la economía con activos intangibles que impulsen el cambio tecnológico y la innovación.

Análisis de las fuentes de crecimiento

La descomposición de las tasas de crecimiento anual medio del PIB agregado entre la contribución del trabajo, la del capital y la de la productividad total de los factores, pone de relieve una serie de diferencias llamativas en la evolución del crecimiento de Europa, tanto en relación con su propia historia como frente a Estados Unidos (cuadro 1). Mientras, entre 1999 y 2007 Europa y la eurozona experimentaron un aumento más rápido de la contribución de las horas de trabajo al crecimiento que en Estados Unidos, esta variable ha realizado una contribución negativa en Europa (y nula en Estados Unidos) desde el inicio de la crisis.

La contribución de las inversiones pasadas y actuales, medida en forma de servicios de capital de los activos TIC y no TIC, ha sido el principal motor del crecimiento del PIB en la UE y EE. UU. Antes de la crisis, el capital no TIC explicaba en torno a 0,8 puntos porcentuales de crecimiento del PIB en la UE, pero se redujo a 0,5 puntos porcentuales desde el comienzo de la crisis. En la eurozona, la contribución del capital no TIC cayó de 0,7 a 0,3 puntos porcentuales, un descenso comparable al registrado en

Estados Unidos. Por su parte, entre 1995 y 2007 el capital TIC realizó una contribución muy superior al crecimiento en Estados Unidos (0,7 puntos porcentuales) que en Europa (0,5 puntos porcentuales) y en la eurozona (0,4 puntos porcentuales). En EE. UU., buena parte del mayor ritmo inversor que se registró durante la era de la “nueva economía” a finales de la década de 1990 se debió a los efectos de escala asociados al mayor tamaño

PRODUCCIÓN, HORAS DE TRABAJO Y PRODUCTIVIDAD LABORAL, Y SU CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO

Crecimiento expresado en términos logarítmicos. 1997-2007 y 2008-2014

1999-2007	Tasa de crecimiento del PIB	Contribuciones al crecimiento del PIB				
		Horas trabajadas ponderadas (1)	Composición del trabajo	Capital no TIC	Capital TIC	Crecimiento de la productividad
UE-27*	2,6	0,5	0,3	0,8	0,5	0,6
Eurozona**	2,3	0,6	0,2	0,7	0,4	0,4
UE-15***	2,4	0,6	0,2	0,7	0,5	0,4
UE-12****	4,4	-0,1	0,3	1,2	0,8	2,2
EE. UU.	2,8	0,4	0,2	0,7	0,7	0,9
2008-2014						
UE-27*	0,2	-0,2	0,2	0,5	0,3	-0,5
Eurozona**	-0,2	-0,4	0,2	0,3	0,3	-0,6
UE-15***	0,0	-0,2	0,1	0,4	0,3	-0,6
UE-12****	1,5	-0,3	0,2	1,1	0,7	-0,2
EE. UU.	1,1	0,0	0,1	0,3	0,4	0,3

(1) Contribución de las horas totales trabajadas, ponderadas según la proporción que representa el trabajo en la remuneración total, al logaritmo de la tasa de crecimiento del PIB.

*La UE-27 no incluye a Croacia, que se incorporó a la UE el 1 de julio de 2013.

**La Eurozona se refiere a los dieciocho Estados miembros que pertenecían a dicha zona antes de 2014. No incluye a Letonia, que se incorporó el 1 de enero de 2014.

***UE-15: estados miembros de la Unión Europea con anterioridad a 2004.

****UE-12: nueva composición de la UE a partir de 2004. No incluye a Croacia, que se incorporó en 2013.

Nota: Pueden consultarse datos de países específicos en Bart van Ark, "From Mind the Gap to Closing the Gap: Avenues to Reverse Stagnation in Europe through Investment and Productivity Growth". European Economy Fellowship Initiative 2014-2015, Discussion Paper 006 (septiembre), 2015.

Fuente: The Conference Board Total Economy Database, mayo de 2015

Cuadro 1. Crecimiento de la producción, de las horas de trabajo y de la productividad laboral, y contribución de los principales insumos al crecimiento. Crecimiento expresado en términos logarítmicos. 1997-2007 y 2008-2014.

de los mercados estadounidenses, especialmente los de servicios como el comercio y el transporte, difícilmente reproducibles en Europa (Inklaar *et al.*, 2008). A partir de 2008, la contribución del capital TIC al crecimiento se ralentizó de forma considerable en ambas regiones. De hecho, el efecto fue ligeramente más acusado en Estados Unidos (donde dicha contribución pasó de 0,7 a 0,4 puntos porcentuales) que en la UE-28 (de 0,5 a 0,3 puntos) y en la eurozona (de 0,4 a 0,3 puntos porcentuales).

La mayor preocupación en lo que concierne a la tasa de crecimiento de Europa está relacionada con la lentitud del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), una variable que mide la eficiencia en el uso combinado del trabajo y el capital. Como se ha señalado anteriormente, esta tendencia resulta todavía más sorprendente si se tiene en cuenta el rápido auge de la tecnología digital a lo largo del último decenio. La ralentización del crecimiento de la PTF puede explicarse a través de distintas vías. Más allá de los efectos temporales de la recesión, relacionados con la debilidad de la demanda cíclica, el lento crecimiento de la productividad de los factores podría ser síntoma de un debilitamiento de la innovación y el cambio tecnológico. Es posible que las empresas sean reacias a invertir en esas áreas por el temor de verse inmersas a largo plazo en una espiral negativa de demanda e inversión bajas, en la que los bajos tipos de interés nominales no son eficaces para potenciar la inversión (lo que se conoce como “hipótesis del estancamiento secular”)¹. No obstante, el lento crecimiento de la productividad total de los factores también puede deberse a la existencia de problemas en el plano de la oferta para aplicar nuevas tecnologías. Es bien conocido que los nuevos modelos tecnológicos, como la actual convergencia de la movilidad y la banda ancha ubicua –respaldada por el *cloud computing* y los análisis de datos masivos, y reflejada en el auge de la economía de las aplicaciones y la economía colaborativa–, tardan un tiempo en traducirse en aplicaciones que ofrezcan una mayor productividad. En el extremo, un número minoritario de investigadores defiende que los efectos potenciales de la última oleada de tecnología digital no son muy inferiores a la de los *booms* tecnológicos anteriores, como los derivados de la introducción de la red eléctrica o del motor de combustión². Es más probable que las nuevas tecnologías tengan un efecto retardado, debido por ejemplo a la falta de trabajadores cualificados, de innovaciones organizativas, etcétera.

1 Véase, por ejemplo, Teulings, C. y Baldwin, R., “Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures”, en *VoxEU*. Centre for Economic Policy Research, Londres, 2014.

2 Véanse, por ejemplo, Gordon, R. J., “US Productivity Growth: The Slowdown Has Returned after a Temporary Revival”, en *International Productivity Monitor* 25, primavera de 2013; Cowen, T., *The Great Stagnation: How America Ate All the Low-Hanging Fruit of Modern History, Got Sick, and Will (Eventually) Feel Better*. Dutton Adult, Nueva York, 2011.

Sin embargo, hacen falta explicaciones adicionales para entender por qué la tasa de crecimiento de la productividad total de los factores pasó a ser negativa. En primer lugar, esto podría indicar un aumento de la rigidez en los mercados de trabajo, de productos y de capitales durante la crisis, que habría provocado una mala asignación de los recursos, detrayéndolos de las empresas más productivas en beneficio de otras con menor productividad. Esto puede haber sucedido especialmente en una época durante la cual las tecnologías que dependen de la escala, como la tecnología de la comunicación, requieren flexibilidad dentro de un espacio económico más amplio. Los limitados efectos de escala existentes en Europa, que están relacionados con la fragmentación de los mercados y el escaso impacto de la utilización de las TIC, pueden haber supuesto un lastre más importante que en el caso de Estados Unidos.

En segundo lugar, tampoco se puede excluir la posibilidad de que existan problemas de medición que oculten los efectos que ha tenido la introducción de las nuevas tecnologías (y las innovaciones posteriores) en la productividad. Las ganancias de productividad potenciales del auge de la economía digital plantean enormes dificultades de medición. Indicadores de precios inapropiados, incapacidad para medir el excedente del consumidor y un reflejo inadecuado de las ganancias de productividad derivadas de la economía de las aplicaciones en las estadísticas de producción pueden introducir un sesgo a la baja en la medición de la producción. Además, la falta de indicadores adecuados de la inversión, capaces de reflejar los denominados activos intangibles, como el capital humano, los activos de información, la propiedad innovadora y las competencias económicas, añade una mayor complejidad a dichos problemas. En cualquier caso, a efectos de comprender la brecha de crecimiento a ambos lados del Atlántico, es improbable que el sesgo de medición en lo que respecta a la tecnología sea mayor en Europa que en Estados Unidos³.

Perspectiva de la ralentización de la productividad en Europa según los sectores

Al examinar la evolución de la productividad en Europa desde una perspectiva sectorial, se observa una diferencia sorprendente. Antes de la crisis, Europa tenía en su sector manufacturero (excluida la producción de TIC) un auténtico bastión de la productividad, mientras que los productos y

³ Puede consultarse un análisis reciente a este respecto en el blog del autor, concretamente en la publicación titulada “Blaming the productivity slowdown on measurement issues takes our eyes off the ball”.

servicios TIC y, de forma más general, el sector de los servicios de mercado, exhibían una productividad considerablemente más modesta⁴. Sin embargo, desde el estallido de la crisis, Europa también ha perdido su ventaja de productividad en el sector de las manufacturas no relacionadas con las TIC. El cuadro 2 presenta las tasas de crecimiento medio anual de la productividad del trabajo para las ocho principales economías de la eurozona combinadas, el Reino Unido y Estados Unidos. Los datos se refieren a los periodos 1999-2007 y 2008-2013.

Las mediciones de la productividad se dividen entre tres grandes sectores⁵. Las empresas pertenecientes al sector de productos y servicios TIC experimentan a menudo fuertes ganancias de productividad. A pesar de que estas empresas representan solo una pequeña parte de la economía (en torno al 8% del PIB total de Europa), su contribución al crecimiento de

**ES IMPROBABLE QUE EL SESGO DE MEDICIÓN
EN LO QUE RESPECTA A LA TECNOLOGÍA SEA MAYOR
EN EUROPA QUE EN ESTADOS UNIDOS**

la productividad en el sector de servicios de mercado fue muy superior⁶. Antes del inicio de la crisis, la productividad del trabajo en el sector de las TIC estadounidense crecía a un ritmo del 10,5% anual, frente al 4,4% en Europa. Finlandia fue el único país que registró unas tasas de crecimiento similares a las de EE. UU., mientras que en la mayoría del resto de países de la eurozona las tasas de crecimiento de la productividad en este sector no llegaban siquiera a la mitad de aquellas. A pesar de que el empleo en el sector de las TIC continuó creciendo en los países europeos desde el estallido de la crisis, el crecimiento de la productividad se mantuvo muy por debajo del registrado en EE. UU., incluso teniendo en cuenta que en esta última economía el crecimiento de la productividad del sector TIC también se redujo a la mitad (aunque es posible que en este caso exista un sesgo de medición a la baja).

4 Véase Van Ark, B., O'Mahony, M. y Timmer, M. P., "The Productivity Gap between Europe and the U.S.: Trends and Causes", en *Journal of Economic Perspectives*, 22(1), 25-44 (invierno de 2008). Véase también Timmer, M. P., Inklaar, R., O'Mahony, M. y Van Ark, B., *Economic Growth in Europe. A Comparative Industry Perspective*. Cambridge University Press, 2010.

5 El análisis no incluye los servicios no de mercado, como la educación, la atención sanitaria y la administración pública, así como los servicios inmobiliarios. La producción de los servicios no de mercado presenta importantes problemas de medición, por lo que no se muestra por separado. Las actividades inmobiliarias están incluidas en los servicios no de mercado, puesto que la medición de la producción incluye los alquileres imputados a las viviendas ocupadas por sus propietarios, lo que dificulta la interpretación de las medidas de productividad.

6 Véase Corrado, C. y Jäger, K., "Communication Networks, ICT and Productivity Growth in Europe", en *Economics Program Working Paper #14-04*. The Conference Board, Nueva York, 2014.

En el sector de la producción de bienes, que comprende fundamentalmente las manufacturas (excluidas las TIC) pero también la agricultura, la minería, los servicios y la construcción, el crecimiento de la productividad en EE. UU. antes de la crisis fue inferior al de siete de las nueve economías europeas (salvo Italia y España). La tasa media de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector de la producción de bienes en la eurozona fue del 1,9% entre 1999 y 2007. En Estados Unidos fue del 1,7% en ese mismo periodo.

Resulta evidente que el distinto comportamiento de la productividad en el sector de la producción de bienes refleja la especialización en dicho sector. Por ejemplo, las economías nórdicas y la estadounidense se concentraban en los sectores TIC de alta tecnología (cuyas estimaciones no

PRODUCCIÓN POR HORA EN LOS PRINCIPALES SECTORES

En porcentaje. 1999-2007 y 2008-2013

	Bienes y servicios TIC*		Producción de bienes excepto maquinaria eléctrica*		Servicios de mercado, excepto información y telecomunicaciones	
	1999-2007	2008-2013*	1999-2007	2008-2013*	1999-2007	2008-2013*
Eurozona	4,4	2,1	1,9	0,5	0,7	0,1
Finlandia	10,0	-3,4	2,7	-0,7	1,4	-0,2
Países Bajos	5,0	0,3	2,9	-0,4	1,9	0,2
Austria	3,6	1,1	3,1	-1,0	1,5	0,8
Bélgica	2,5	-0,4	2,8	0,7	1,4	-0,3
Francia	4,8	2,5	2,6	-0,1	1,1	0,2
Alemania	4,8	3,6	2,5	0,6	0,7	-0,6
Italia	3,3	1,2	0,9	-0,1	-0,1	-0,7
España	2,3	1,2	0,1	2,9	-0,2	0,8
Reino Unido	6,1	1,1	2,5	-1,9	2,6	-0,2
EE. UU.	10,5	5,0	1,7	0,7	2,1	0,9

Nota: La "media europea" se refiere a Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Italia y los Países Bajos. Los bienes y servicios TIC incluyen la fabricación de equipos electrónicos y de telecomunicaciones, así como los servicios de TI y otros servicios de información, la producción de bienes incluye la industria excluidas las TIC, la agricultura, la minería, los servicios y la construcción; y los servicios de mercado incluyen la distribución, los servicios financieros y a las empresas, y los servicios comunitarios, personales y sociales (y se excluyen los servicios TIC).

*No fue posible desglosar los productos TIC para el año 2013, por lo que los sectores "Bienes y servicios TIC" y "Producción de bienes (excluidos TIC)" se refieren al periodo 2008-2012 en lugar del periodo 2008-2013.

Fuente: Eurostat y BLS y BEA

Cuadro 2. Producción por hora en los principales sectores, en porcentaje. 1999-2007 y 2008-2013.

formaban parte del sector de la producción de bienes). Por el contrario, en las economías de la Europa continental se observa una variedad de especializaciones mucho más amplia en los diferentes sectores manufactureros. Alemania, por ejemplo, presenta una gran fortaleza en la fabricación de bienes de equipo y de productos especializados de alta gama; Francia está especializada en equipos para infraestructuras y transporte, al tiempo que Bélgica y los Países Bajos se concentran en la industria química y sectores conexos.

EL DISTINTO COMPORTAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR DE LA PRODUCCIÓN DE BIENES REFLEJA SU ESPECIALIZACIÓN

En el periodo inmediatamente posterior a la recesión, el crecimiento de la productividad del trabajo en los sectores europeos de producción de bienes sufrió una caída significativa, hasta el 0,5% entre 2008 y 2012. Este descenso se debió en gran medida a un impacto cíclico, que normalmente golpea con más fuerza a los bienes comercializables que a los servicios de carácter menos comercializable, y el crecimiento de la productividad en este sector se situó ligeramente por debajo de la tasa registrada en EE. UU. (0,7%) en el mismo periodo. Salvo la española, ninguna de las economías europeas experimentó a partir de 2008 un crecimiento de productividad mayor que el de EE. UU. en el sector manufacturero (incluso si se excluyen las TIC). El crecimiento de la productividad experimentó una ralentización más moderada en EE. UU. En buena parte, esto se consiguió a través de despidos inmediatos de trabajadores en el sector de la producción de bienes y en la construcción. En la mayoría de los países europeos las tasas de crecimiento del empleo no se redujeron en una medida tan acusada, con las notables excepciones de España e Italia, donde la caída fue drástica. En varios países, en particular Alemania, los programas temporales de ayuda al empleo apoyaron la concentración de mano de obra en el sector manufacturero. Algunas estimaciones más recientes de la producción de este sector muestran que han influido en gran medida los efectos de la recuperación cíclica. Además, en 2014 los niveles de valor añadido del sector de la producción de bienes en Europa seguían por debajo del nivel anterior a 2008, lo que plantea el interrogante de si Europa será capaz o no de recuperar la posición dominante que ostentaba en el pasado como la región del mundo con mayor rendimiento en este sector.

El sector de servicios de mercado, que incluye la distribución, los servicios financieros y empresariales y los servicios personales, pero excluye los servicios TIC, muestra el comportamiento opuesto en lo que respecta a la productividad frente al sector de producción de bienes. En promedio,

la productividad del trabajo creció un 0,7% en los servicios de mercado para las ocho economías de la eurozona entre 1999 y 2007, un porcentaje muy inferior al 1,9% del sector de producción de bienes. En EE. UU. se observa la tendencia inversa: la productividad de los servicios de mercado aumentó un 2,1% entre 1999 y 2007, mientras la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector de la producción de bienes (excluidas las TIC) se situaba en el 1,7% (cuadro 2).

La baja productividad de los servicios de mercado (excluidas las TIC) se ha documentado extensamente en trabajos anteriores en los que participé (véase la nota al pie de página n.º 4), pero se agravó de forma significativa a partir del inicio de la crisis, cuando cayó hasta una tasa negativa del -0,1% entre 2008 y 2013 (un empeoramiento que también se observó en EE. UU.). En dichos estudios previos se hizo hincapié de forma particular en los importantes déficits de productividad de los sectores del comercio y el transporte europeos en comparación con los estadounidenses⁷. Podría haber influido en ello de forma apreciable el que las inversiones en TIC en esos sectores hayan tenido un efecto menor en términos de productividad. Otros factores relacionados con la estructura de los mercados, la competencia y la falta de un mercado único europeo de servicios también vendrían a sumarse a la baja productividad de los servicios de mercado en Europa.

En términos globales, el crecimiento de los sectores explica por qué los países europeos muestran considerables descensos del crecimiento en la productividad del trabajo y en la del total de los factores a lo largo de las dos últimas décadas, a pesar de que la referente a la producción de bienes (excluidas las TIC) ha conservado una relativa solidez en comparación con la de los servicios de mercado. No obstante, la distinción entre bienes y servicios, y más concretamente entre manufacturas y servicios a empresas, se antoja cada vez más artificial, puesto que ambas actividades están cada vez más integradas. Esta integración resulta especialmente notoria en economías avanzadas como la europea y la estadounidense, donde el peso de los servicios ha aumentado con rapidez en el ámbito de los productos manufacturados. A modo de ejemplo, la renta real procedente del sector manufacturero aumentó tanto en Europa como en Estados Unidos, no solo a través de una mayor competitividad de la actividad manufacturera europea, sino también, y de forma especial, mediante un incremento de la contribución de las actividades del sector servicios a la cadena de valor mundial de productos manufacturados⁸. Si bien el número de trabajadores

7 Las referencias pueden consultarse en la nota al pie de página n.º 5.

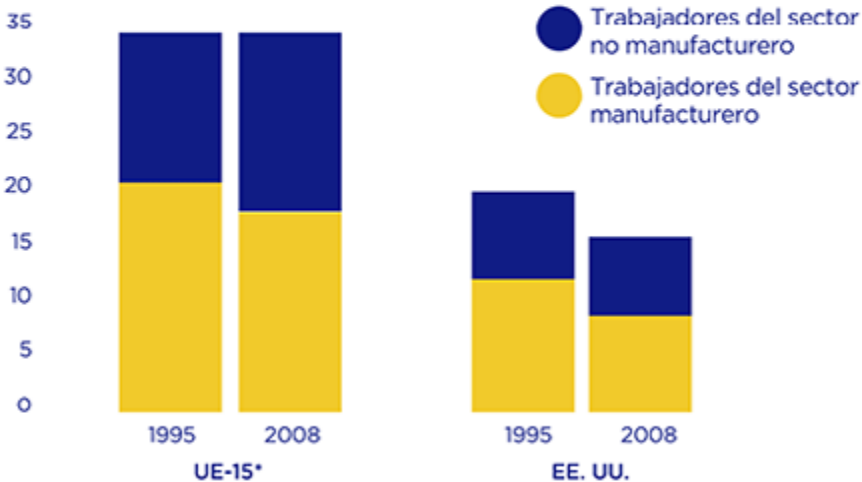
8 Véase, por ejemplo, Timmer, M. A., Erumban, A. A., Los, B., Stehrer, R. y Vries, G. J. de, "Slicing Up Global Value Chains", en *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 99-118, 2014.

del sector manufacturero de los Estados miembros de la “antigua” UE-15 que se dedican a la producción destinada al mercado mundial se redujo de 21,2 millones en 1995 a unos 18,5 millones en 2008, en los sectores no manufactureros el número de trabajadores involucrados en la producción destinada a los mercados internacionales aumentó, pasando de 13,5 millones en 1995 a 16,5 millones en 2008. En el mismo periodo, Estados Unidos perdió trabajadores en ambos segmentos. Por consiguiente, para que Europa pueda competir en la economía global, es preciso ampliar la perspectiva e incluir también la productividad del sector servicios, no solamente la del sector manufacturero (gráfico 3).

La función de las inversiones en activos intangibles en la difusión de las nuevas tecnologías

El progreso tecnológico y la innovación influyen en la productividad, directamente a través del crecimiento –por ejemplo, del sector de las TIC– e indirectamente mediante la adopción de dichas tecnologías en la economía.

TRABAJADORES EN LA PRODUCCIÓN MUNDIAL DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS En millones de trabajadores



*Los quince Estados miembros de la Unión Europea antes de 2004

Fuente: Base de datos mundial de insumos y productos (WIOD)

Gráfico 3. Número de trabajadores de los sectores manufacturero y no manufacturero que contribuyen a la producción mundial de productos manufacturados (en millones).

Este último efecto en especial (que podría denominarse “efecto de difusión”) no debería considerarse de forma aislada del concepto general de inversión (que trasciende la inversión en maquinaria y equipos). En los últimos años se han publicado obras importantes que destacan que los cambios organizativos y otras formas de inversión en activo intangible son necesarios para que la utilización de las TIC produzca ganancias significativas de productividad⁹.

La incorporación de innovaciones no tecnológicas (de diseño, financieras, etcétera), la formación de los trabajadores, la mejora de las estructuras organizativas, el *marketing* y el desarrollo de la marca y –un aspecto muy importante– la creación de bases de datos y otros sistemas digitales como parte de la formación de capital de una economía muestran que la digitalización no se produce por sí misma. Como ya se ha señalado, tradicionalmente los gastos en dichos activos intangibles no se han capitalizado en las cuentas nacionales (ni en los balances de situación de las empresas). Sin embargo, la visión de los analistas sobre cómo afectan las inversiones a la productividad se ha visto transformada por importantes trabajos teóricos y empíricos¹⁰. Dichos estudios dividen los activos intangibles en tres grandes categorías: información computerizada (programas informáticos y bases de datos), propiedad innovadora (I+D científica, innovaciones de diseño o financieras) y competencias económicas (formación de los trabajadores, mejora de las estructuras organizativas, *marketing* y desarrollo de marca).

Como puede apreciarse en el cuadro 3, Europa (en este caso, la UE-15) presenta una intensidad de inversión en activos intangibles muy inferior a la de Estados Unidos. El peso de la inversión en estos activos sobre el valor añadido del sector de mercado en la UE-15 creció un punto porcentual, pasando de un 9,5% del valor añadido de dicho sector en el periodo 1995-2002 a un 10,5% entre 2008-2010. En ese momento, equivalía aproximadamente a dos terceras partes del peso de los activos intangibles sobre el PIB del sector de mercado en Estados Unidos, que era del 15,3%¹¹. Pese a que su intensidad en Europa era inferior a la registrada en EE. UU. en

9 Véanse, por ejemplo, Brynjolfsson, E., Hitt, L. M. y Yang, S., “Intangible Assets: Computers and Organisational Capital”, en *Brookings Papers on Economic Activity: Macroeconomics* (1), 137-199, 2002; Black, S. E. y Lynch, L. M., “How to Compete: The Impact of Workplace Practices and Information Technology on Productivity”, en *The Review of Economics and Statistics*, 83(3), 434-445.

10 Véanse, por ejemplo, Corrado, C., Hulten, C. y Sichel, D., “Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework”, en Corrado, C., Haltiwanger, J. y Sichel, D. (eds.), *Measuring Capital in the New Economy*. University of Chicago Press, 11-46; Corrado, C., Haskel, J., Jona-Lasinio, C. y Iommi, M., “Innovation and Intangible Investment in Europe, Japan, and the United States”, en *Oxford Review of Economic Policy* 29(2), 261-286, 2013.

11 Estas estimaciones se refieren a la economía de mercado; no incluyen la educación, la sanidad ni la administración pública.

todas las categorías, resultaba especialmente baja en I+D y en propiedad innovadora, así como en investigación de mercados y publicidad. Esta mayor debilidad de la I+D está relacionada, en parte, con el hecho de que el sector manufacturero europeo presenta una menor intensidad en alta tecnología que su homólogo estadounidense. Por su parte, la menor intensidad de la investigación de mercados y de la actividad publicitaria se debe al menor peso de los servicios personales y de distribución en las economías europeas frente a lo que sucede en Estados Unidos. En el seno de la UE-15, los países escandinavos, Francia y el Reino Unido exhiben la mayor intensidad en activos intangibles, pero incluso en estos casos se observa una brecha importante con respecto a EE. UU. Muchas otras economías de la UE-15, como Italia, Grecia o Portugal, invierten actualmente en intangibles un porcentaje del PIB inferior a la mitad del que destina Estados Unidos.

La UE también mostró un crecimiento menor que el registrado en EE. UU. en los tres tipos de activos a lo largo de todo el periodo. También fue menor el crecimiento en los ámbitos de la información computerizada y las competencias económicas (especialmente el capital organizativo) durante los últimos años de la década de 1990. La intensidad de los activos intangibles está relacionada en parte con la estructura de la economía, lo que explica la proporción relativamente alta de intangibles en el Reino Unido y Estados Unidos, países en los que el sector servicios tiene un peso muy importante en el conjunto del PIB. En las mencionadas economías, un porcentaje relativamente elevado de sus activos intangibles se concentra en el área de las competencias económicas (sobre todo en inversiones organizativas) y en las TIC. En Alemania, donde el sector manufacturero tiene un peso predominante en el PIB, el papel de la propiedad innovadora (incluida la I+D) tiene una importancia relativa mayor.

Las TIC y los activos intangibles presentan numerosas interrelaciones. De hecho, algunos activos TIC, como los programas informáticos y las bases de datos, están clasificados como activos intangibles. Las TIC también pueden facilitar el despliegue de otros activos intangibles y posibilitar la innovación en la economía (un buen ejemplo de ello es la reorganización de la producción). Además, pueden contribuir a optimizar los procesos empresariales existentes, como el seguimiento de pedidos, el control de inventarios, los servicios de contabilidad o el seguimiento de la entrega de productos. Al mismo tiempo, una mayor inversión de capital en activos intangibles permite sentar las bases para que las TIC influyan en la productividad. Por ejemplo,

12 Bertschek, I. y Kaiser, U., "Productivity effects of organisational change: Microeconomic evidence", en *Management Science*, 50(3), 394-404, 2004. Bresnahan, T. F., Brynjolfsson, E. y Hitt, L. M., "Information Technology, Workplace Organization, and the Demand for Skilled Labor: Firm-Level Evidence", en *Quarterly Journal of Economics*, 117 (1), 339-376, 2002.

la organización interna de una empresa afecta a su capacidad para utilizar las TIC de un modo más eficiente, en particular a través de cambios en la gestión y otro tipo de modificaciones organizativas¹².

Más allá de la complementariedad entre las TIC y los activos intangibles, existen también pruebas cada vez más abundantes de la estrecha relación que existe entre la intensificación de la inversión en dichos activos y el crecimiento de la productividad total de los factores. Aunque esto concuerda con las pruebas disponibles sobre los efectos indirectos de la I+D, su extensión a otros campos sugiere que muchos activos de capital intangibles

INVERSIÓN EN ACTIVOS INTANGIBLES EN LAS ECONOMÍAS DE LA UE-15 Y DE EE. UU.

En porcentaje del PIB. 1995-2010

UNIÓN EUROPEA*	1995-2002	2003-2007	2008-2010
Información computerizada	1,4	1,6	1,8
I+D científica	1,6	1,7	1,8
Otra propiedad innovadora	1,5	1,7	1,8
Investigación de mercados y publicidad	1,4	1,3	1,2
Formación	1,3	1,3	1,3
Capital organizativo	2,2	2,5	2,7
Total capital intangible	9,5	10,0	10,5

ESTADOS UNIDOS	1995-2002	2003-2007	2008-2010
Información computerizada	1,9	2,1	2,3
I+D científica	2,7	2,6	3,0
Otra propiedad innovadora	2,0	2,7	2,9
Investigación de mercados y publicidad	2,0	2,1	2,0
Formación	1,6	1,8	1,7
Capital organizativo	3,1	3,5	3,4
Total capital intangible	13,3	14,7	15,3

*Los quince Estados miembros de la Unión Europea antes de 2004

Fuente: Corrado, C., Haskel, J., Jona-Lasinio, C. y Iommi, M., Innovation and Intangible Investment in Europe, Japan, and the United States, en "Oxford Review of Economic Policy" 29(2), 261-286, 2013

Cuadro 3. Intensidad de la inversión en activos intangibles en el sector de mercado como porcentaje del PIB de dicho sector en las economías de la UE-15, 1995-2010.

también redundan en el interés general¹³. No obstante, es evidente que hay que ejercer la cautela para no sobrestimar el potencial de los intangibles para generar ese tipo de efectos secundarios. Por ejemplo, puede que dichos efectos no se produzcan en el caso de que el capital intangible esté protegido por normas de propiedad intelectual (derechos de autor, marcas comerciales, etcétera) o por el conocimiento tácito (el conocimiento interno de la gestión de la cadena de suministro, por ejemplo).

Hacia el cierre de la brecha de crecimiento de Europa

Pese a que en los últimos seis años la agenda europea en materia de política económica ha estado dominada por la urgente necesidad de estabilizar los mercados financieros, mejorar las condiciones macroeconómicas y reducir las tasas de desempleo, también es preciso invertir esfuerzos para cerrar la brecha de crecimiento que presenta Europa, tanto en comparación con su propia evolución anterior a la crisis como en relación con los resultados logrados por EE. UU. Las políticas deben abandonar el enfoque cortoplacista y adoptar una perspectiva a medio plazo con el fin de reactivar el crecimiento.

A pesar de los enormes desafíos políticos, las medidas disponibles para acelerar la tendencia de crecimiento de Europa son numerosas. La aplicación de políticas estructurales, desde el incremento de la inversión en infraestructuras físicas e intangibles hasta una regulación más inteligente, una intensificación de la innovación y un mayor espacio para la iniciativa emprendedora, será crucial para mejorar las condiciones estructurales. Los cinco objetivos principales definidos en la Estrategia Europa 2020 –crear un mayor número de puestos de trabajo, acelerar la innovación, mejorar la eficiencia energética, fortalecer la educación y reducir la pobreza y la exclusión– constituyen componentes fundamentales de cualquier proyecto que pretenda lograr un cambio social positivo e impulsar el crecimiento.

A simple vista, parece muy pertinente centrar la atención en la inversión como herramienta clave para reactivar el crecimiento; así lo prevé actualmente el Plan de Inversiones para Europa de la Comisión Europea. Sin embargo, la brecha europea en materia de inversión está relacionada en buena parte con el sector privado, que requiere reformas estructurales para que los mercados funcionen mejor en toda Europa¹⁴. En este artículo he puesto un mayor énfasis en la necesidad de fortalecer la inversión en activos

13 Así lo sugiere un análisis de regresión más amplio disponible en Corrado *et al.* (2013).

14 DIW, “Economic Impulses in Europe”, en *DIW Economic Bulletin* 7. Berlín, 2014.

intangibles para estimular la innovación y el cambio organizativo. Dichas inversiones pueden crear externalidades positivas para la productividad. No obstante, la productividad de la inversión y su reflejo en el crecimiento de la productividad total de los factores depende estrechamente de la capacidad para fortalecer los efectos estáticos (centrados, principalmente, en reducciones de costes y en la eficiencia en la asignación de recursos) y dinámicos (relacionados con la competencia en los mercados de productos, laborales y de capitales y la innovación) del gran mercado único que es la Unión Europea. Diversos análisis recientes ponen de manifiesto que la creación de un mercado digital único y de un mercado único de servicios en la Unión Europea podría contribuir de forma significativa a liberar las ganancias de productividad que brinda un mercado de mayor tamaño¹⁵.

La lenta recuperación de la productividad indica que la ralentización de esta variable todavía se explica fundamentalmente por factores que operan a medio plazo. La persistente insuficiencia de la demanda y la erosión de los factores de la oferta, manifiestas en la prolongada ralentización del producto potencial, pueden ser elementos importantes a la hora de explicar la brecha del crecimiento en Europa. No obstante, también es posible que se haya producido un paréntesis en la aparición de aplicaciones tecnológicas productivas, o que los efectos negativos que ejerce el entorno regulatorio sobre la productividad estén desempeñando un papel más relevante que en el periodo anterior a la crisis. Estos factores afectan de manera significativa a los plazos y la rapidez de la recuperación de la productividad en Europa.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[Empleo y política laboral en Europa](#)

[El modelo europeo de crecimiento en crisis](#)

[Transversalidad y territorio: sobre la futura dinámica del conocimiento, la innovación y el crecimiento regionales](#)

15 Van Ark, B., *Productivity and Digitalisation in Europe: Paving the Road to Faster Growth*. Consejo de Lisboa y The Conference Board, Bruselas/Nueva York, 2014; Mariniello, M., Sapir, A. y Terzi, A., “The long road towards the European Single Market”, en *Bruegel working paper* 2015/01.



PHILIP COOKE ostenta la cátedra del Centro de Innovación de Bergen University College, Noruega. Entre 1991 y 2014 fue catedrático universitario de investigación en Desarrollo Regional, director del Centro de Estudios Avanzados en la Universidad de Cardiff, y catedrático en el Instituto de Desarrollo Sostenible de Oxford. Antes fue profesor adjunto en la Escuela de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Aalborg, Dinamarca, y LEREPS (Laboratorio de Estudios de Investigación Económica, Política y de los Sistemas Sociales), Universidad de Toulouse, y director del *European Planning Studies*.

Este capítulo resume algunas barreras conceptuales y prácticas que han debilitado las perspectivas de desarrollo económico territorial. Estudios de pensamiento y empíricos-comparativos demuestran que los flujos de conocimiento e innovación regionales dejaron de ser verticales, lineales y acumulativos, pasando a ser horizontales, heterogéneos y combinativos. Este descubrimiento de la geografía económica evolutiva recibe el apoyo de la teoría de la resiliencia y la complejidad, y para su demostración se mostrarán tres modelos de *transversalidad*, nombre que recibe la política de flujos de innovación y conocimiento que supera los bloqueos cognitivos y políticos.

TRANSVERSALIDAD Y TERRITORIO: SOBRE LA FUTURA DINÁMICA DEL CONOCIMIENTO, LA INNOVACIÓN Y EL CRECIMIENTO REGIONALES

“Por su naturaleza, la metrópolis ofrece lo que de otra forma solo podría obtenerse viajando; concretamente, lo extraño.”

Jane Jacobs, 1961, 238

Introducción

La principal idea que analizamos aquí es que los flujos de conocimiento territoriales (entendidos tanto a escala urbana, regional, nacional o internacional) han cambiado con las condiciones de la economía del conocimiento. ¿Continúa este, por lo general, fluyendo sectorialmente dentro de industrias concretas? ¿Siguen dictando las multinacionales cuáles son los flujos de conocimiento en las cadenas de suministro? ¿Resulta apropiado el apego de quienes formulan las políticas por la especialización del desarrollo económico en silos de conocimiento verticales tales como conglomerados o *clusters*? Sorprendentemente, tal vez, las respuestas a estas y otras preguntas de investigación relacionadas tras cinco años de reciente estudio

**LA DINÁMICA DEL CONOCIMIENTO SE HA VUELTO
MENOS VERTICAL, ACUMULATIVA Y DEPENDIENTE DE
LA TRAYECTORIA, PASANDO A SER MÁS TRANSVERSAL,
COMBINATORIA Y CREADORA DE TRAYECTORIAS**

de los sistemas de innovación regionales (RIS, por sus siglas en inglés) han sido, en su mayoría, negativas, si bien, como demuestra la teoría de la innovación, todo cambio de paradigma se topa con una resistencia inicial por parte del antiguo régimen. La innovación de tipo sistémica es el motivo principal por el que la dinámica del conocimiento se ha vuelto menos vertical, acumulativa y dependiente de la trayectoria (*path dependent*), pasando a ser más transversal, combinatoria y creadora de trayectorias. La innovación sistémica está conectada por medio de redes de compradores y proveedores de conocimientos, bienes y servicios.

A la vez, esto responde a una pregunta que en ocasiones se plantea: ¿para qué sirve, exactamente, la innovación? Su finalidad es el crecimiento, medido en términos de productividad, eficiencia y eficacia. Según parece, el capitalismo,

que desde una perspectiva schumpeteriana está estimulado por la innovación, debe crecer para sobrevivir. El crecimiento es inherente a la noción de mercados, cuyas ineficiencias fomentan los esfuerzos de innovación para sacar partido de la búsqueda de una mejor alineación entre valor y precio¹, ya sea de materias primas, empresas o divisas. Facilitar a más ciudadanos el acceso a la calidad de vida del típico hogar de clase media de las economías avanzadas no es una postura moralmente indefendible, dadas las enormes desigualdades que se derivan del dogma neoliberal en muchos países desarrollados, no digamos entre estos y los países en vías de desarrollo.

**CUANTO MAYOR SEA EL NIVEL MEDIO
DE CAPITAL HUMANO, MÁS VELOZ SERÁ LA
DIFUSIÓN DEL CONOCIMIENTO Y MAYOR SERÁ
EL NIVEL DE PRODUCTIVIDAD REGIONAL**

El crecimiento es algo que tanto las compañías como importantes organizaciones de apoyo a empresas buscan y encuentran, cada vez más, explorando la afinidad (*relatedness*) tanto dentro como fuera de los territorios regionales. “Afinidad” se refiere a las empresas que entienden el modelo de negocio, las habilidades y las tecnologías de otras, aun cuando operen en distintas industrias. Ocultas en diversos sectores, las empresas pueden, no obstante, ofrecer oportunidades de aprendizaje innovadoras si se es capaz de identificarlas. Esta perspectiva está respaldada por, al menos, tres nuevos modelos territoriales. El primero es el de la nueva geografía económica (NEG, por sus siglas en inglés), que entendió la innovación sistémica regional en términos de contratación en un mismo mercado de mano de obra (*labour pooling*). Esto quiere decir que las empresas y los trabajadores tratan de descubrir efectos de desbordamiento (*spillover*) financiero y de tamaño del mercado regional, agrupándose o aglomerándose cuando encuentran una región en la que el sector tiene una ventaja sobre cualquier otro lugar, siendo la innovación la explicación de esa ventaja (Felsenstein, 2011; Krugman, 1991). Aún subsisten algunas deficiencias de modelización en esta perspectiva, dado que continúa produciendo resultados espaciales engañosamente hiperespecializados y sobreconcentrados².

1 Un evaluador anónimo cuestiona esta distinción. Esperamos que el siguiente ejemplo resulte útil. El precio que cobra un fontanero por arreglar una tubería reventada en casa de un cliente puede ser de 5 € por el desplazamiento, los materiales cuestan 2,50 € y una hora de mano de obra asciende a 10 €. Sin embargo, el valor del servicio para el cliente –que puede tener una fuga de agua que le está inundando la casa– es mucho mayor que eso, así que, por lo general, el fontanero estima el precio que el cliente va a pagar en 100 €. Los banqueros de inversiones “arbitran” esas diferencias “valor/precio” para fijar el beneficio en la industria de los servicios financieros.

2 Krugman (1991) expone la centralidad de la innovación en su teoría de la aglomeración de las ciu-

Una alternativa que no cae en la trampa de sobrevalorar un único factor determinante del crecimiento regional relacionado con el conocimiento es la nueva teoría del crecimiento (NGT, por sus siglas en inglés), con su mejor comprensión del crecimiento tecnológico endógeno (es decir, local o regional). Esta, analizando las externalidades o desbordamientos del conocimiento regional en su interacción con el capital humano o la movilidad de la mano de obra, evalúa la forma en que el capital humano y físico, la movilidad de la mano de obra y la innovación influyen en la productividad y el crecimiento regionales (Martin y Sunley, 2006). Si seguimos la teoría de la NEG por un momento, la teoría de los rendimientos crecientes también confirma la deducción de que cuanto mayor sea el nivel medio de capital humano más veloz será la difusión del conocimiento y, por ende, mayor será asimismo el nivel de productividad regional (incluyendo los beneficios; Felsenstein, 2011). Así pues, la NGT permite incorporar distintos tipos de conocimiento e innovación regionales en el análisis de innovación/productividad. Sin embargo, aunque el capital humano y el físico se combinan de forma positiva para afectar a la productividad regional, los resultados del modelo se ven debilitados por un efecto de innovación regional.

Por ello, existe un tercer enfoque que ha recibido cierto grado de respaldo a partir de esta incongruencia, a saber, la geografía económica evolutiva (EEG, por sus siglas en inglés). Esta perspectiva considera las instituciones, organizaciones y prácticas culturales como un elemento crítico a la hora de generar crecimiento regional. Por lo tanto, la proximidad cultural e institucional es tan importante como la proximidad espacial y la región constituye un agente de innovación activo. Recientemente, se la ha denominado innovación integrada en el territorio (TEI, por sus siglas en inglés), por contraposición a la innovación científica y tecnológica (STI, por sus siglas en inglés), por un lado, y a la innovación del tipo “hacer, usar e interactuar” (DUI, por sus siglas en inglés), por el otro (Nunes y Lopes, 2015; Jensen *et al.*, 2007).

En consecuencia, el presente artículo resume nuevos argumentos y hallazgos sobre la dinámica del conocimiento territorial que plantean problemas al consenso reinante acerca de la teoría de la innovación y el conocimiento. El ensayo está estructurado en torno a las respuestas a cuatro de

dades, al tiempo que admite que es simplista: “Se supone que hay dos tecnologías para fabricar productos manufacturados: una técnica ‘tradicional’ que produce bienes con unos rendimientos constantes a un coste unitario c_1 , y una técnica ‘moderna’ con un coste marginal inferior a c_1 , pero que conlleva un coste fijo F por lugar de producción [...]. Si la fabricación se dispersa, una planta moderna con una ubicación óptima estará a una distancia de $1/4$ de su consumidor medio y, por tanto, incurrirá en unos gastos de transporte de $tx/4$. Por otro lado, si toda la fabricación se concentrara en $z=0.5$, una planta urbana situada en el mismo punto podría atender a una porción θ de los consumidores con unos gastos de transporte cero e incurriría en unos gastos de transporte de tan solo $(1-\theta)tx/4$... Es evidente que este argumento se parece mucho a la historia del *Big Push* (gran impulso) de Rosenstein-Rodan (1943)”.

esos problemas, planteados a raíz de la verificación de una teoría central fundamentada en la EEG y sustentada sobre evidencias amplias y estructuradas. Este enfoque está dividido en dos subapartados: el primero es teórico y el segundo, empírico.

La primera de las preguntas teóricas es: ¿debe ahora reelaborarse el propio modelo interactivo de la innovación que sustituyó al modelo lineal imperante? El modelo lineal proponía que la innovación siguiera una línea desde la I+D, pasando por la construcción de prototipos y la realización de ensayos, hasta llegar a la innovación comercial en el mercado, mientras que el modelo interactivo planteaba la retroalimentación entre proveedores en las cadenas de valor.

La segunda pregunta teórica, que se deriva del legado schumpeteriano, es: ¿qué se considera innovación “radical”? ¿Ocurre solo una vez cada sesenta años (la teoría de ondas largas plantea que la mecanización de los ferrocarriles durante el siglo XIX fue radicalmente superada por la electrificación y la automatización de los motores y los automóviles en la década de 1900 y por la informatización de los ordenadores a finales del siglo XX y comienzos del XXI), con la correspondiente resistencia (en ocasiones el estímulo) de un régimen regulador que dura el espacio de una vida, u ocurre con más frecuencia? ¿Implica esto un cambio más rápido de paradigma (impulsores económicos) y de régimen (regulación por parte del gobierno), en particular en algunas industrias o plataformas industriales que presentan afinidad?

Y a continuación, ya desde un punto de vista más práctico: ¿son los innovadores también emprendedores o las complejidades de la dinámica del conocimiento distribuido suponen que existe una gran diversidad de actores (globales) que contribuyen a trasladar el conocimiento a productos y servicios comerciales? ¿Hace el nuevo concepto de la dinámica del conocimiento que la teoría de las trayectorias dependientes (trayectorias de desarrollo industrial histórico) resulte superflua o se utiliza el conocimiento para el *branching* y la creación de nuevas trayectorias en las que se aprovecha la dinámica del conocimiento transversal (cruzado)? Se abordarán estas cuestiones y se explicará su resolución con referencia a las conclusiones de la investigación de la EEG (siguiendo, por ejemplo, a Frenken, 2006)³.

3 Un crítico anónimo sostiene que debería desaconsejarse la EEG según el enfoque holandés porque peca de “ergodicidad”, es decir, todos los estados futuros del modelo deben figurar en el modelo al comienzo. *A priori*, esto será poco probable para cualquier geógrafo económico, dado que, en la formulación inicial de Boltzman, el término se refiere a un “sistema dinámico que, en términos generales, se comporta del mismo modo en un promedio temporal y en un promedio espacial”. Además, las investigaciones de la EEG ponen de manifiesto que la “afinidad”, que equivale en gran medida al concepto del proyecto EURODITE de la dinámica del conocimiento territorial (TKD, por sus siglas en inglés), incluye una “variedad relacionada revelada” que es impredecible *ex ante*, y solo comprensible *ex post*.

Teoría de la geografía económica evolutiva

Este apartado hablará poco de la NEG o la NGT y mucho sobre la EEG (Boschma y Martin, 2010). La teoría de la geografía económica evolutiva es un buen ejemplo, en sí misma, del concepto de “exaptación” acuñado por la biología evolutiva (Vrba y Gould, 1982). El difunto biólogo evolutivo Stephen Jay Gould sostenía que era necesaria una nueva palabra para explicar el proceso biológico en virtud del cual un órgano obsoleto desarrollaba, a la larga, un nuevo uso, posiblemente incluso en una especie diferente. Entre los ejemplos incluía los huesos del oído interno del ser humano, los cuales eran, en otro tiempo, las articulaciones de la mandíbula de una especie de pez extinguida; y los peces con vejiga natatoria que han exaptado la función pulmonar de especies de anfibios anteriores.

LA COEVOLUCIÓN DE REGÍMENES INSTITUCIONALES Y PARADIGMAS RELACIONADOS ES UNA FORMA PROVECHOSA DE CONCEBIR SISTEMAS DE INNOVACIÓN REGIONALMENTE ADAPTATIVOS

De modo que la palabra demostró ser de utilidad. La geografía económica evolutiva es una nueva disciplina que ha exaptado conceptos tan antiguos como la economía clásica decimonónica, antepasado de la perspectiva neoclásica. El cambio acumulativo, precursor propuesto por Veblen (1898) de la causación circular acumulativa (CCC, por sus siglas en inglés) de Myrdal (1957), fue una especie temprana de los rendimientos crecientes (Krugman, 1995). Los nuevos neoclásicos crearon la NEG suavizando sus propios presupuestos, incluidos los rendimientos constantes, la información perfecta y los resultados de equilibrio. Los evolucionistas están tan interesados en los rendimientos crecientes, un concepto del que se apropiaron nuevos neoclásicos como Krugman con el objeto de entender los procesos de crecimiento espacial básicos, como lo están los neoclásicos. Pero ese interés es mucho menos mecanicista y reduccionista, y hace mucho más hincapié en los aspectos institucionales, coevolutivos y dependientes de la trayectoria (históricos) del cambio (Martin y Sunley, 2010). La EEG también es partidaria de explicaciones de desequilibrio, y no de equilibrio o incluso de equilibrio parcial, para el “progreso” plagado de crisis del capitalismo. No presupone que el equilibrio y la estabilidad económica sean lo normal, sino más bien al contrario, es decir, que son inusuales y que las condiciones de crisis económica reflejan esas condiciones generales de inestabilidad.

La coevolución de regímenes institucionales (regionales) y paradigmas (regionales) relacionados, o combinaciones económicas de industrias, es una forma extremadamente provechosa de concebir sistemas de innovación

regionalmente adaptativos (modificables). Esto se debe a que, a la hora de explicar la innovación y el crecimiento, resulta igualmente inadecuado dar prioridad a las connotaciones externas como dársela a la endogeneidad (impulsos de crecimiento generados internamente). Si pensamos en los regímenes regionales como combinaciones variables de estructuras organizativas o de gobierno que interactúan con convenciones institucionales (reglas del juego), llegaremos de inmediato a una comprensión conceptual de la variedad regional.

**LO NOVEDOSO DE LA INNOVACIÓN RADICA EN SUS
RECOMBINACIONES, MÁS QUE EN SUS INGREDIENTES, QUE
SIEMPRE HAN ESTADO AHÍ, ESPERANDO A SER DESCUBIERTOS**

Esta combinación de normas de gobierno o regulatorias formales y prácticas informales, por ejemplo, de asociaciones empresariales, muestra una importante fuente de resultados característicos de una región. Podemos ver estos como interacciones de sistemas adaptativos jerárquicos. Por tanto, en todas partes, la economía, la política y la cultura son distintas y no idénticas, puesto que las regiones (y las naciones) varían dentro de sistemas tales como la gobernanza multinivel; por ejemplo, el sistema que engloba a la UE, los Estados miembros y las regiones.

Si a eso se añade la noción de paradigmas regionales como variedades relacionadas de sistemas sociotécnicos de trayectorias dependientes (combinaciones de industrias que componen la economía regional o nacional) (Geels, 2007), es la interacción entre estos flujos de conocimiento la que genera la innovación. Arthur (2009) lo llama “evolución combinatoria (o combinativa)” en su libro sobre la naturaleza de la tecnología y la innovación. Para Martin (2010), esto forma “trayectorias interdependientes”, un concepto mucho más dinámico que el de “trayectorias dependientes” porque es en tales, como se han llamado, “colisiones” de conocimientos “recombinantes” donde reside toda innovación (Schumpeter, 1934). Así pues, pasamos de una visión vertical, lineal y sectorial de los flujos de conocimiento a otra que preconiza flujos de conocimiento horizontales, interactivos e intersectoriales para lograr la innovación.

Se trata de afirmaciones muy osadas que requieren de una ulterior explicación. Dicho de forma sencilla, la última declaración de Arthur sobre la ubicuidad del “bricolaje” (recombinación) como la comadrona de toda innovación podría, desde algunas perspectivas, subestimar el papel del conocimiento verdaderamente novedoso. Sin embargo, en ingeniería, que fue la primera vocación de Arthur y de la que toma muchos ejemplos (como la compleja dependencia de la trayectoria de la tecnología de los motores a reacción), probablemente sea una aseveración más razonable que en, digamos, biotecnología, sobre la que también pontifica. Incluso algunos

conocimientos que son piedras angulares de la biotecnología, como el ADN, delatan, no obstante, un “fantasma en la máquina”⁴ de metáforas exaptadas (tomadas) de otros lugares, tales como la idea del físico Schrödinger de que el ADN podría asemejarse a un cristal aperiódico.

Así pues, ¿qué es un conocimiento verdaderamente novedoso? Como resumen, dos ejemplos deberían ser suficientes: el primero fue la investigación, galardonada con el Premio Nobel 2000, de Heeger, MacDiarmid y Shirakawa (1978), que demostró que el consenso científico imperante de que los polímeros únicamente podían aislar, y no conducir, la electricidad era falso. Ahora es la base de la tecnología de “Matriz activa de diodos orgánicos emisores de luz” (AMOLED, por sus siglas en inglés) de Samsung, que sustituyó al cristal líquido en las pantallas de sus *smartphones* Android y 4G LTE.

El otro es la investigación en nanotecnología de Maria Strømme y su equipo de la Universidad de Uppsala (Nystrom *et al.*, 2009) sobre las propiedades filtrantes de un papel especial que, cuando se probó en un lago que sufría eutrofización (floraciones algáceas y desoxigenación), produjo efectos electro-líticos por la interacción del papel de filtro con determinadas algas. De este modo, se descubrió un método que permite utilizar algas para almacenar electricidad en una batería a partir de una fuente totalmente desconocida. Esta batería se puede recargar mucho más rápidamente que una de litio.

La celulosa que utilizan Strømme y sus compañeros proviene de un tipo de alga contaminante cuyas paredes celulares contienen ese componente con una nanoestructura característica que le confiere cien veces más área superficial de lo normal. Los investigadores recubren papel hecho a partir de esta celulosa con un polímero conductor y, a continuación, intercalan un papel de filtro empapado en una solución salina entre los electrodos de papel. Se carga en unos pocos segundos, es flexible, sostenible y no resulta tóxico. Por tanto, aunque la batería utiliza el polímero conductor, el descubrimiento representa un conocimiento novedoso sobre la capacidad de almacenamiento eléctrico de las algas, lo cual, posiblemente, constituya una solución al eterno problema de que la electricidad resulta difícil de almacenar a gran escala y durante periodos de tiempo prolongados.

Así pues, damos por zanjado el debate de “nada nuevo bajo el sol” aseverando que lo novedoso de la innovación radica en sus recombinaciones, más que en sus ingredientes, que siempre han estado ahí, en forma atómica, molecular o memética, esperando ser descubiertos. Cabe señalar que las algas encierran multitud de oportunidades comerciales hasta ahora desconocidas pero posibles, por ejemplo, la síntesis de nutrientes Omega-3 a partir de aceite de colza.

4 La expresión “fantasma en la máquina” hace referencia a la crítica que hizo el filósofo Gilbert Ryle en 1949 del dualismo de Descartes, según el cual, alma y mente eran sustancias heterogéneas. En este contexto podría referirse a que hay conceptos de disciplinas que se aplican en otras diferentes.

En la teoría de la complejidad, nos referiríamos a estos procesos de conocimiento e innovación como exploración del “adyacente posible” en el primer caso, y “preadaptación”, en lugar de “exaptación”, concepto más usado en biología, en el segundo. El adyacente posible es un proceso de búsqueda que trata de hallar soluciones novedosas, muchas de las cuales son innovaciones incrementales, relativamente cerca de los últimos avances realizados. Esa novedad se convierte en innovación radical cuando la búsqueda de recombinaciones de conocimientos, de pronto, deja al descubierto numerosas posibilidades y potenciales de innovación relacionados. En el caso de las baterías de papel, el posible adyacente fue la aplicación de conocimientos antiguos (polímeros conductores) a otros nuevos (algas electrolíticas) para crear una “ecoinnovación”.

La preadaptación, que es un tipo de proceso de innovación más común, parte de una innovación ya existente, la cual es posteriormente preadaptada a un nuevo entorno, bien mediante algún tipo de reversión cognitiva, bien trasladándolo y adaptándolo de un sector a otro totalmente diferente (Kauffman, 2008). El ejemplo de Kauffman para la preadaptación por reversión cognitiva tiene que ver con la invención del tractor moderno: los primeros y enormes motores bajo los que, una y otra vez, se partía el chasis al montarlos. Un ingeniero, que advirtió el tamaño y la rigidez del bloque del motor, sugirió que podría formar parte del chasis. La innovación histórica fue el Fordson Modelo F de Henry Ford, que se terminó en 1916 y fue el primer tractor ligero fabricado en serie del mundo. El ingeniero de Ford Eugene Farkas logró diseñar un bloque motor, una transmisión y una caja del diferencial unidos con pernos para formar la estructura básica del tractor. Eliminar la necesidad de un pesado chasis independiente permitió reducir los costes y simplificar el proceso de fabricación.

Podríamos señalar la innovación de los hermanos Wright cuando crearon un aeroplano que aunaba tecnología de la bicicleta, el barco, la cometa y el automóvil en forma de ruedas, cadenas, hélices y motores de distintas industrias, todo ello combinado para cumplir su propósito, esto es, crear una máquina voladora.

Hoy en día, la preadaptación es practicada conscientemente por Bayern Innovativ, la agencia regional de transferencia de conocimientos entre *clusters*/sectores en beneficio de sus miembros industriales. Esto implica un gran número de reuniones temáticas de diversa magnitud entre innovadores industriales que evalúan el potencial de preadaptación (o transferencia de conocimiento/innovación) de ideas ya implantadas en otros sectores, tal y como se ha descrito basándose en Cooke *et al.* (2010).

En ese libro, constituye un buen ejemplo la ocasión en que BMW presentó un tejido mejorado por medio de la nanotecnología para evitar que los asientos de su nuevo modelo atrajeran la suciedad. Para producir este

efecto, se habían incorporado nanofiltros en la tela de los asientos. Sentados entre el público se hallaban representantes de hospitales y clínicas médicas. Inmediatamente pensaron que semejante innovación podría reducir los efectos perjudiciales de la adhesión de bacterias y suciedad a los uniformes médicos si fuera posible fabricar un tejido adecuado con las mismas propiedades filtrantes. Con el tiempo, se logró llevar a cabo esa transferencia de innovación y el nuevo producto está ya en el mercado.

Históricamente, se han producido tantas innovaciones en forma de re-combinaciones comercializadas que su transversalidad ejemplificará las oportunidades de innovación en el futuro. En la actualidad, la transferencia se produce cara a cara o de palabra, pero no es difícil imaginar cómo podría una empresa o agencia ofertar ese conocimiento en forma de un producto de mercado.

Flujos de conocimiento territoriales y problemas de innovación

¿Debe ahora reelaborarse el propio modelo interactivo de la innovación que sustituyó al modelo lineal predominante?

Así pues, la concepción ortodoxa de la innovación necesita revisarse. En el inicio de este ensayo, se mencionó que los flujos de conocimiento transversales o cruzados plantean problemas no solo para el modelo acumulativo de la innovación, sino también para las versiones lineal (STI) e interactiva (DUI) de dicho modelo que han dominado el concepto de innovación durante décadas (Balconi *et al.*, 2010; Kline y Rosenberg, 1986). Ambos comparten la verticalidad, el primero desde su énfasis en los flujos de conocimiento intracorporativos desde el laboratorio de I+D hacia los departamentos de *marketing* y ventas, y el segundo desde el reconocimiento de que las cadenas de suministro ganaron claramente protagonismo con la aparición de las modalidades japonesas de producción ajustada.

La antigua insistencia en la innovación, sin detenerse a pensar demasiado en cuál era su finalidad o qué lugar ocupaba la adquisición de conocimientos a la hora de lograrla, podría significar dos cosas. En primer lugar, es posible que la innovación fuera, en su día, lineal, acumulativa y cerrada, pero que ya no sea así. Esto no parece probable desde la perspectiva de la complejidad, ya que tanto ya que Kauffman (2008) subraya que el rasgo principal de los sistemas socioeconómicos adaptativos complejos es que:

Cuanto más diverso es el tejido económico, más sencilla resultará la creación de aún más novedades... [lo cual conduce a]... una correlación positiva entre diversidad económica y crecimiento (Kauffman, 2008, págs. 151-160).

Y, según Arthur:

Cuando una red está compuesta por miles de piezas independientes que interaccionan y el entorno cambia rápidamente, se vuelve casi imposible realizar diseños descendentes (top-down) de una forma medianamente fiable. Así pues, cada vez más, las redes están diseñadas para ‘aprender’ de la experiencia que reglas de configuración sencillas funcionan mejor en los distintos entornos (Arthur, 2009, pág. 207).

Resulta más probable que el encuadre de esos modelos de innovación fuera erróneo. Esto significa que los observadores malinterpretaron y, luego, simplificaron en exceso lo que creían haber visto, o quizá no visto, ya que la mayor parte de la innovación se produce en situaciones confidenciales. En cambio, lo que siempre ha estado presente, incluso en las descripciones de la disciplina de innovación dentro de las empresas o de las cadenas de suministro, ha sido una heterogénea combinación de adquisición o préstamo de ideas, posibilidades y soluciones adyacentes externas procedentes de industrias relacionadas o, incluso, no relacionadas. A este respecto, se puede pensar en científicos, emprendedores del conocimiento y expertos consultores que han contribuido enormemente a la innovación. Incluso Alexander Fleming, que innovó en los antibióticos, contó con la ayuda de su ama de llaves,

**EL TIEMPO Y LA VARIEDAD DISTINGUEN
LA INNOVACIÓN SISTÉMICA DE LA RUTINARIA,
CONVIERTIENDO A LA PRIMERA EN
ALGO “QUE HACE ÉPOCA”**

que advirtió su descubrimiento de la penicilina porque pensó que era queso. Sin embargo, aparte de describir tal “bricolaje” (recombinación), por aquel entonces los teóricos carecían de interés, o de un discurso teórico, en el que encuadrar aquellos procesos tan desordenados. Así pues, en segundo lugar, la idea de la evolución de los flujos de conocimiento en torno a plataformas de innovación integradas por digitalización como facilitadoras del crecimiento económico, ha dado al traste con el discurso del orden acumulativo que ha dominado hasta la fecha y ha introducido “una imagen de totalidad y, dentro de esa totalidad, una ‘desordenada vitalidad’” (Arthur, 2009, pág. 213).

¿Qué se considera una innovación “radical”?

Si toda innovación es “bricolaje” (recombinación), en el sentido de que una innovación se basa en otra u otras anteriores para llenar un vacío creado por una oportunidad surgida de lo que ha ocurrido antes, parece difícil encontrar un sitio para algo que no sean innovaciones incrementales que exploran las posibilidades de preadaptación o de adyacentes posibles.

Kauffman (2008) utiliza a menudo la metáfora del tractor para asombrarse ante el ingenio del ser humano, pero también advierte, por ejemplo, de que, sencillamente, no habría sido posible concebir o imaginar la innovación del mando a distancia en una sociedad sin televisores o, más concretamente, televisión multicanal.

Esto nos da una pista sobre los motivos por los que resulta importante diferenciar entre innovación en general –la mayor parte de la cual es preadaptación o adyacencia, por lo tanto incremental– e innovación radical. Si eso significa, o no, que la mayor parte de la innovación se produce en una zona de proximidad geográfica es una cuestión sin resolver sobre la que volveremos más adelante. Pero, por el momento, las investigaciones sobre la historia de las innovaciones (por ejemplo, Johnson, 2010) sugieren que la mayoría se producen en zonas de proximidad geográfica a los lugares en los que surgen las oportunidades de adyacentes posibles, que gran parte contienen elementos inesperados (por ejemplo, investigaciones sobre el papel descubren algas electrolíticas) y que, aun cuando las interacciones entre los flujos de conocimiento puedan darse en marcos intercontinentales, la innovación se recombina en el punto espacial del (equipo) innovador. Johnson (2010) únicamente acepta una excepción a esta regla, esto es, el fenómeno “múltiple”, que sucede cuando una innovación (por ejemplo, la bombilla incandescente) ocurre de forma simultánea e independiente en distintas regiones. Hughes (1983) sostiene que Edison obtuvo la prioridad para esta porque también innovó un sistema de generación eléctrica e iluminación coevolutivo. Esto nos da una pista sobre la diferencia entre innovación radical a largo plazo e innovación incremental a corto plazo, dado que la primera rápidamente estimula una serie de innovaciones relacionadas.

El tiempo y la variedad distinguen la innovación sistémica de la rutinaria, convirtiendo a la primera en algo “que hace época” –en el sentido de que marca el comienzo de un régimen tecnológico de ondas largas que envuelve, protege y facilita el aprovechamiento del nuevo paradigma tecnológico inductor de crecimiento– en la tradición clásica de nuestra economía informacional contemporánea. Pero, dentro de ese paradigma tecnológico, tienen lugar numerosos episodios de innovación a más corto plazo, y aun así radicales, que hoy en día afectan a empresas de comercio minorista, papel prensa, música grabada e, incluso, transporte por taxi.

Por último, el tiempo es un factor importante para favorecer más innovaciones radicales episódicas. Por consiguiente, el cambio se produce más rápidamente en industrias de diseño, creativas y de inspiración cognitivo-cultural, como los *smartphones*, que en la industria de las bombillas. En aquellas, cambios instantáneos en el significado sociocultural se pueden capturar por medio del “fenómeno de los círculos” en las industrias relacionadas con el diseño, o del *crowdsourcing* y el *crowdfunding* que practican

las empresas de aplicaciones en la industria de los teléfonos móviles inteligentes (Scott, 2008; Pisano y Verganti, 2008; Page, 2007).

Así pues, nuestra conclusión es que la idea original de innovación radical subsiste, pero requiere una flexibilidad que dependerá de distintos marcos de innovación temporales cuya velocidad de cambio del conocimiento variará en función de su aprovechamiento consciente del “cruce de conocimientos o innovaciones reales entre distintas empresas o industrias”, lo que denominamos “transversalidad” (Cooke, 2013). Más adelante, se ofrece material ilustrativo de ello para las regiones suecas de Escania y Gotia occidental y la francesa de Mediodía-Pirineos.

¿Son también emprendedores los innovadores?

Esta pregunta aborda las complejidades de la dinámica del conocimiento distribuido con la interrogación: ¿suponen estas que existe toda una serie de actores (globales) que contribuyen a trasladar el conocimiento a productos y servicios comerciales? No estamos ante la vieja pregunta individualista sobre si creemos que la innovación es producto de la genialidad. Es algo mucho más importante que eso y guarda relación con el error muy común de pensar que el espíritu emprendedor y la innovación son dos caras de una misma moneda o, peor aún, que son lo mismo. Si fue cierto en algún momento, hoy en día lo parece cada vez menos. Incluso Schumpeter (1934) tiene bastante claro que las habilidades clave de uno y otro eran muy distintas, ya que el innovador recombina conocimientos, mientras que el emprendedor reúne los recursos financieros, legales y humanos para comercializarlos.

Las investigaciones de la EEG han constatado el aumento de la complejidad en la intermediación de procesos de innovación por parte de profesionales de servicios empresariales intensivos en conocimientos que se encuentran desempeñando funciones de coordinación, asesoría y consultoría, vitales en la mayor parte de las industrias (servicios empresariales intensivos en conocimientos o KIBS, por sus siglas en inglés; Strambach, 2010). Entre estos se incluyen contables de gestión, sociedades de capital riesgo, abogados de patentes y similares. Incluso los servicios empresariales intensivos en conocimientos para explotaciones agropecuarias están ubicados en las ciudades, donde se encuentra el talento técnico, asegurador y de crédito, en lugar de hallarse dentro de los mercados rurales de dichos servicios. Pero los KIBS son, en sí mismos, una enorme plataforma de conocimiento diferenciado. Esto nos devuelve, por un momento, a la pregunta de la proximidad geográfica planteada antes.

Obviamente, el fenómeno de los servicios rurales prestados desde ubicaciones metropolitanas pone de manifiesto que la existencia de bancos de

talento globales, sus desbordamientos (*spillovers*) de conocimiento y la afinidad más allá de los límites de un sector industrial concreto permiten que empresas de KIBS de distintas dimensiones desarrollen de forma fluida su actividad como emprendedores en un ecosistema urbano. Irónicamente, los indicadores de esas concentraciones de emprendedores intensivos en conocimientos que sitúan a ciudades como Estocolmo y Londres a la cabeza de la jerarquía europea por sus desproporcionadas cuotas de empleo

**EL INNOVADOR RECOMBINA
CONOCIMIENTOS, MIENTRAS QUE EL EMPRENDEDOR
REÚNE LOS RECURSOS FINANCIEROS, LEGALES
Y HUMANOS PARA COMERCIALIZARLOS**

en KIBS y en la categoría menor de la fabricación de alta tecnología (por ejemplo, Cooke y Schwartz, 2008), también muestran que, al menos Londres, registra un rendimiento menor que otras regiones del Reino Unido en innovación per cápita (Chapain *et al.*, 2010). Así pues, parece probable que los emprendedores intensivos en conocimientos se encuentren ubicados en lugares distintos a los innovadores. Para ser más exactos, está claro que la mayoría de los trabajadores de KIBS y de fabricación de alta tecnología de las ciudades no son ni emprendedores ni innovadores.

Más bien son personal de oficina, secretaría, venta minorista y administración, una rectificación al discurso que subraya la creatividad de las grandes ciudades, al menos en lo que respecta a la composición de sus mercados laborales. Por lo tanto, a partir de investigaciones sobre ciudades como la citada anteriormente, deducimos que los emprendedores están cada vez más separados en cuanto actores, y aún más en términos geográficos. Y esta es una de las causas de la dificultad que tienen los innovadores para poner en marcha empresas nuevas y *start-ups*, especialmente en Europa.

¿Hace este nuevo paradigma de la dinámica del conocimiento que la teoría de las trayectorias dependientes resulte superflua?

Posiblemente esta sea la pregunta más interesante de todas las planteadas por las investigaciones de la EEG. Tradicionalmente, la teoría de las trayectorias dependientes se ha asociado con resultados un tanto negativos, tales como la dependencia (*lock-in*) de regiones industriales más antiguas de prácticas sectoriales y de gestión desfasadas (Grabher, 1993). La perspectiva del equilibrio de David (1985) hacía demasiado hincapié en esos problemas de dependencia. En la actualidad, es criticado en favor de una perspectiva más abierta y receptiva a la innovación (Martin, 2010). Una segunda debilidad era la tendencia de Arthur (1994) a recurrir a

explicaciones basadas en la casualidad o la fortuna para acontecimientos innovadores que trastocan la dependencia de la trayectoria (Martin y Sunley, 2010). Partiendo de una concepción socialmente más constructiva de las trayectorias dependientes, que refleja la idea de Garud y Karnøe (2001) de que la innovación también implica una “desviación consciente” por mediación social para lograr el cambio, la EEG ha introducido la noción de trayectorias interdependientes. Así pues, Martin y Sunley (2010) adaptan esta perspectiva ajustada de las trayectorias dependientes a otro concepto clave de la EEG, a saber, la proximidad, para acercarse aún más a nuestra explicación movilizadora de la innovación, que, si se combina con la idea de la perspectiva multinivel (MLP) de los sistemas sociotécnicos coevolutivos (STS), nos permite incorporar los conceptos clave de la teoría de la complejidad de “preadaptación” y “adyacentes posibles” en una explicación bastante satisfactoria de los flujos de conocimiento regionales emergentes y la innovación. Al contemplar la probabilidad de un fallo del mercado por parte de las empresas a la hora de explorar suficientemente

**LA POLÍTICA PUEDE SER ACTIVA CUANDO EL FALLO DEL
MERCADO ESTÉ EN QUE EMPRESAS POTENCIALMENTE
COMPLEMENTARIAS Y CON PROXIMIDAD GEOGRÁFICA
NUNCA SE REÚNAN PARA DEBATIR INNOVACIONES**

la afinidad del paradigma regional (la combinación económica regional de industrias), lo que retrasaría el comienzo de la creación de nuevas trayectorias, también ofrece al régimen regional (gobierno/gobernanza) la oportunidad de introducir a las empresas en la innovación –tanto regional como no regional– como una forma preadaptativa de transversalidad, así como de alentar la exploración de los vacíos estructurales o “espacios en blanco” existentes entre los elementos del paradigma regional (el sistema sociotécnico de la economía) (Burt, 1992; Johnson, 2010). De este modo, comenzamos a ver con mayor claridad el elemento de las trayectorias interdependientes que define las fuerzas espaciales clave que subyacen e influyen en las relaciones entre organizaciones.

Martin y Sunley (2010) en gran medida se refieren a esto desde la dimensión de la geografía económica, incluyendo la interacción de paradigmas tecnológicos interdependientes. Esto se analizará más detalladamente bajo el epígrafe de “afinidad” conjuntamente con el de “transversalidad”. Y, de este modo, el discurso se va acercando al de la interacción régimen/paradigma regional, dado que la transversalidad es el correlato político de la afinidad entre industrias o empresas. La política –ya sea de gobierno, gobernanza público-privada, o gobernanza privada por iniciativa del intermediario o de la empresa pionera– puede ser activa cuando el fallo

del mercado signifique que empresas o industrias potencialmente complementarias y con proximidad geográfica nunca se reúnan para debatir posibles innovaciones. Si la política no es activa, los vacíos estructurales (Burt, 1992) de innovación continuarán sin identificar, a menos y hasta que se produzca la búsqueda por parte de las empresas del entorno de selección, posiblemente debido al incremento o a la aparición de nuevos competidores (véase más abajo). Una elevada indecisión del mercado en un contexto que valora la innovación como la mayor virtud de una empresa (y una región) avanzada debido a su incontestable contribución a la productividad y el crecimiento implica que los regímenes (o sistemas de gobernanza) regionales estimularán cada vez más esa búsqueda de vacíos estructurales provocando la aceleración del proceso.

Comprobaciones empíricas de lo anterior: breve análisis comparativo de casos prácticos

Región de Escania

Las investigaciones de la EEG y otras muestran que, en esta región de Suecia, la mayor fortaleza está agrupada en *clusters* en torno a la producción y prestación de servicios de la industria agroalimentaria, incluyendo alimentos funcionales o nutracéuticos basados en la aplicación de la biotecnología (bebidas saludables) y alimentos orgánicos (granjas, comedores públicos y restaurantes), así como la producción convencional a gran escala utilizando tecnologías industrializadas “productivistas” de productos químicos, pesticidas, fungicidas, herbicidas y otras tecnologías de control convencionales. Existía una otrora fuerte, hoy decadente, dependencia de la trayectoria (trayectoria industrial histórica) de la construcción naval en Malmö, pero el cierre del astillero de Kockums en la década de 1980 provocó el despido y la emigración de los trabajadores, algunos de los cuales se dedicaron a la ingeniería eólica en Jutlandia, Dinamarca.

A principios de 2010, la zona oeste del puerto se había reinventado como centro de actividad de servicios cognitivo-culturales y de otro tipo para medios de comunicación y disciplinas multimedia. Entre las actividades promovidas por la agencia de desarrollo regional se encontraban asimismo la telefonía móvil (Mobile Heights), los nuevos medios (Media Evolution) y la industria cinematográfica de Escania, que incluía los videojuegos. También comenzaban a despuntar una emergente industria de tecnologías limpias (Sustainable Hub) y una iniciativa de resiliencia de sistemas (Training Regions). El siguiente apartado se centra en la resiliencia del paradigma regional, mientras que el resumen regional posterior, también

de Suecia, hace hincapié en aspectos relacionados con la resiliencia del régimen regional.

Mobile Heights⁵

Durante la década de 2000, el territorio de Mobile Heights se vio invadido por productores asiáticos en rápida expansión procedentes de Corea del Sur (Samsung) y China (Huawei). Esta sacudida a la resiliencia (Gunderson y Holling, 2002; Folke, 2006) llevó a Sony Ericsson a reducir los envíos de *hardware* y cambiar de enfoque para concentrarse en la gestión de servicios globales, tales como la venta de productos de red a proveedores de telefonía móvil como Telenord y Telia. A esta última también le vendían el servicio adicional de gestión de la red, con lo que se limitaba a gestionar la facturación y el flujo de tesorería. En consecuencia, Telia llevaba recorriendo puestos de trabajo desde mediados de la década de 2000, y también había dejado de solicitar patentes. No parecía probable que ST Ericsson, la rama del Grupo Ericsson dedicada a las infraestructuras de telefonía, fuera a sobrevivir como empresa independiente. Por su parte, Sony Ericsson, la alianza estratégica de telefonía móvil de Ericsson, se disolvió. Por aquella época, también cayó en picado Nokia, el buque insignia de Finlandia con presencia en las telecomunicaciones.

La principal competencia del miembro clave de Mobile Heights, Sony Ericsson, era Huawei, que tenía una oficina en Lund –la base de operaciones de Mobile Heights– para el desarrollo de componentes básicos de teléfonos móviles, oficina que se sumaba a las ya existentes en el Parque de la Ciencia de Kista, en Estocolmo, y en Gotemburgo, que daban trabajo a doscientos cincuenta técnicos e ingenieros. Huawei estaba aprovechando los recortes que Ericsson realizaba en ese momento en Lund y que habían dejado disponibles a cientos de técnicos cualificados. Huawei fabrica toda la gama de productos, desde estaciones base hasta módems para conexión móvil a internet, así como sus propios terminales de telefonía.

La teoría de la resiliencia de la EEG predice una respuesta, de modo que, ¿cuál fue la respuesta regional y empresarial a estas alternaciones? Como debería, a nivel regional, ya en torno a 2010 comenzaban a despuntar una emergente industria de tecnologías limpias (Sustainable Hub) y una iniciativa de resiliencia de sistemas (Training Regions), ambas relacionadas con un gran desafío de la Estrategia Europa 2020 de la UE compartido con la región de Gotia occidental para aportar la experiencia y los conocimien-

⁵ Mobile Heights es una organización sin ánimo de lucro que tiene por objeto impulsar la región de Scania como epicentro de innovación en telefonía móvil. Entre sus miembros figuran compañías, industrias, asociaciones, instituciones académicas y organizaciones públicas.

tos suecos a la construcción de ciudades sostenibles (véase gráfico 1 más abajo). A nivel de las empresas, Sony Ericsson comenzó, sin mucho éxito, a desarrollar relaciones de innovación abierta con *start-ups* innovadoras.

Incluso ST Ericsson, que era una empresa de innovación cerrada clásica, empezó a comprar a proveedores externos, al tiempo que trataba activamente contratarlos o adquirirlos. El hecho de que la empresa de telefonía móvil canadiense RIM (BlackBerry), que más tarde estaría al borde de la desaparición, absorbiera al desarrollador de interfaces de usuario The

**EN 2010 COMENZARON A DESPUNTAR UNA
EMERGENTE INDUSTRIA DE TECNOLOGÍAS LIMPIAS
(SUSTAINABLE HUB) Y UNA INICIATIVA DE RESI-
LIENCIA DE SISTEMAS (TRAINING REGIONS)**

Astonishing Tribe (TAT) corrobora la existencia de empresas emprendedoras de calidad en Escania. Además, Polar Rose, una *start-up* de Malmö que creó un programa de reconocimiento facial que podía conectarse a las fotos de Facebook, fue adquirida por Apple por 29 millones de dólares. Ambas operaciones se realizaron a finales de 2010. Otras relaciones de innovación abierta incluían a *start-ups* de Mobile Heights que contrataban con AstraZeneca en la plataforma de Life Sciences para desarrollar biosensores y telefonía de diagnóstico remoto. También existían vínculos laterales con un miembro del *cluster* de Media Evolution (Nordic Game).

Media Evolution

Este *cluster* regional de Escania se centraba en “medios convergentes”, también denominados “nuevos medios”. Fomentaba la aparición y crecimiento de *start-ups* en los ámbitos relevantes. La mayoría de esas nuevas empresas tenían líderes emprendedores con, al menos, dos o tres años de experiencia previa en empresas de mayor tamaño; una minoría provenía de las universidades de Lund o Malmö. Un buen ejemplo sería Polar Rose, que nació de la investigación en visión por ordenador –el análisis de imágenes y vídeos digitales– en las universidades de Lund y Malmö. Polar Rose entró en el Business Center Mobile Heights de Teknopol en 2004. Teknopol era una agencia de asesoramiento empresarial a medida especializada en la actividad de las *start-ups* que proporcionaba servicios al Mobile Heights Business Centre, al Sustainable Hub y al Life Sciences Business Centre, cada uno de los cuales mantenía contacto con los programas plataforma de *clusters* para los espacios en blanco de la región de Escania. Polar Rose recibió un préstamo inicial de 30.000 euros, como empresa escindida de Sony Ericsson, para desarrollar un *software* de reconocimiento facial de origen académico.

TAT, comprada en 2010 por Research in Motion, inició su andadura en 2002. TAT debía adaptar su UX/UI, es decir, aplicaciones de interfaz de usuario y de experiencia de usuario, a la plataforma para *smartphones* y tabletas PlayBook de BlackBerry. Se trataba de un usuario pionero de novedosas modalidades de medios sociales como el *crowdsourcing* (Shirky, 2010) y el *crowdfunding* de distintas actividades, desde proyectos cinematográficos hasta *start-ups*. Así pues, el *crowdsourcing* fue otra respuesta de “innovación abierta” a las fuerzas competitivas globales de tipo empresarial que estaban perjudicando a los grandes agentes suecos en el mundo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Otro vínculo de innovación intersectorial TIC / medios era Qubulus, una plataforma de sistemas para posicionamiento en interiores en la que Qubulus o una comunidad de desarrolladores de aplicaciones podía desarrollar servicios basados en localización (LBS, por sus siglas en inglés) a través de una interfaz de programación de aplicaciones (API, por sus siglas en inglés) compartida. La plataforma reúne información de posicionamiento procedente de servicios web protegidos y aplicaciones móviles y la almacena en instalaciones de *hardware*. Utilizando la mejor tecnología para adaptarse a la modalidad de utilización y la finalidad del caso concreto del cliente, Qubulus puede satisfacer las exigencias del usuario y resolver el problema del posicionamiento en interiores. Las actividades de posicionamiento externalizadas mediante *crowdsourcing* constituyen un foco de atención a la hora de diseñar la sintaxis del espacio para los flujos de personas, los movimientos de clientes en los centros comerciales y las aplicaciones tipo “buscador de productos” para *smartphones*.

Región de Gotia occidental: gestión de la plataforma de innovación “Iconic Projects”

Las políticas transversales eran también, por aquella época, el enfoque característico adoptado en la región de Gotia occidental, situada en torno a Gotemburgo. Se tomó la decisión estratégica de concentrarse, en un principio, en cumplir los grandes desafíos de cambio climático y atención sanitaria Europa 2020, entre otras cosas porque la región había sido una de las primeras del mundo en publicar, en 2003, un informe sobre la estrategia de respuesta al cambio climático denominado *Gotemburgo 2005*, que incluía políticas de energía inteligente que, más tarde, desembocaron en el objetivo estratégico de cambio climático de la región de Gotia occidental de estar totalmente libre de combustibles fósiles en 2030. Esto acabó llamándose el “modelo de Gotemburgo” de la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, el haber ideado de antemano cuál debía ser la postura de la región de cara a ese gran desafío le dio margen para hacer que la nueva estrategia medioambiental

fuera realista y factible, lo cual significaba centrarse en proyectos icónicos con los que se estaba comprometido, tales como laboratorios de gestión de plataformas de innovación, aprendizaje y colaboración (gráfico 1).

Así pues, la pormenorización del gran desafío de cambio climático implicaba trasladarlo a una iniciativa de ciudades sostenibles iniciada por un compromiso real con una gran infraestructura: un nuevo túnel. Esto reunió a numerosos *clusters* regionales dedicados a los combustibles renovables para la industria de la automoción, los plásticos y el petróleo forestal, y la sanidad. A un nivel más detallado, incorpora proyectos piloto que combinan la experiencia y los conocimientos de logística de las empresas del *cluster*, transporte público, visión artificial (gráficos e imagen por ordenador) y contabilidad ambiental o ecológica.

La plataforma también se asoció con la Universidad Tecnológica Chalmers y con empresas especializadas como Asta AB. Un enfoque similar de “Iconic Project” se adoptó en la asistencia sanitaria: el proyecto en

SEGMENTACIÓN Y APARICIÓN DE POLÍTICAS DE INNOVACIÓN

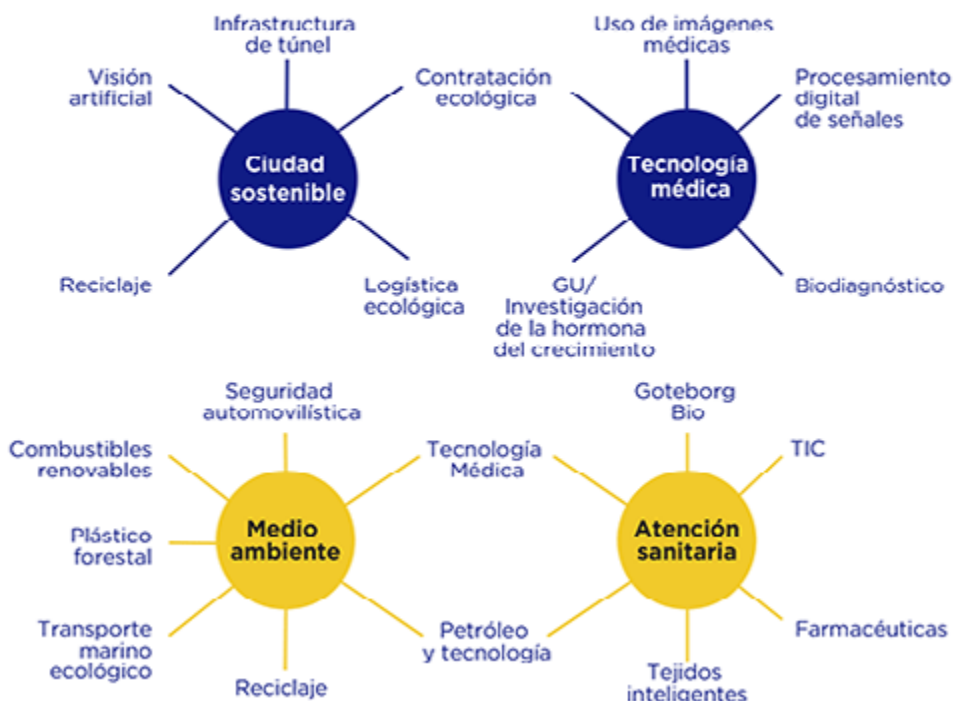


Gráfico 1. Enfoque de la plataforma de cluster “Iconic Projects” de Gotia occidental. Fuente: Centro de Innovación, Bergen University College.

cuestión incluía un nuevo complejo sanitario concentrado en torno a un servicio de Diagnóstico Médico por Imagen situado en la Facultad de Medicina de la universidad, lo cual enlazaba transversalmente con la experiencia y los conocimientos de ingeniería de procesamiento de señales digitales (compresión de datos) y diagnóstico médico de la Universidad Tecnológica de Chalmers y de una de las empresas escindidas de esta, Medfield Diagnostics.

Mediodía-Pirineos

En este caso, el interés radica en una región económicamente fuerte, pero hiperespecializada, que presenta un paradigma de dependencia de una trayectoria estrecha, formada por productos agroalimentarios, industria aeroespacial y asistencia sanitaria con algo de biotecnología, pero con un estricto régimen regional que insiste en la transversalidad como modelo político. En el concurso francés Pôles de Compétitivité, logró acceder a fondos nacionales para la creación de *clusters* que complementaron los abundantes recursos regionales y europeos. Sorprendentemente, el gobierno regional practica una política que denomina *transversalité* con el fin de completar su limitado paradigma regional con más trayectorias

MODELO DE INNOVACIÓN TRANSVERSAL

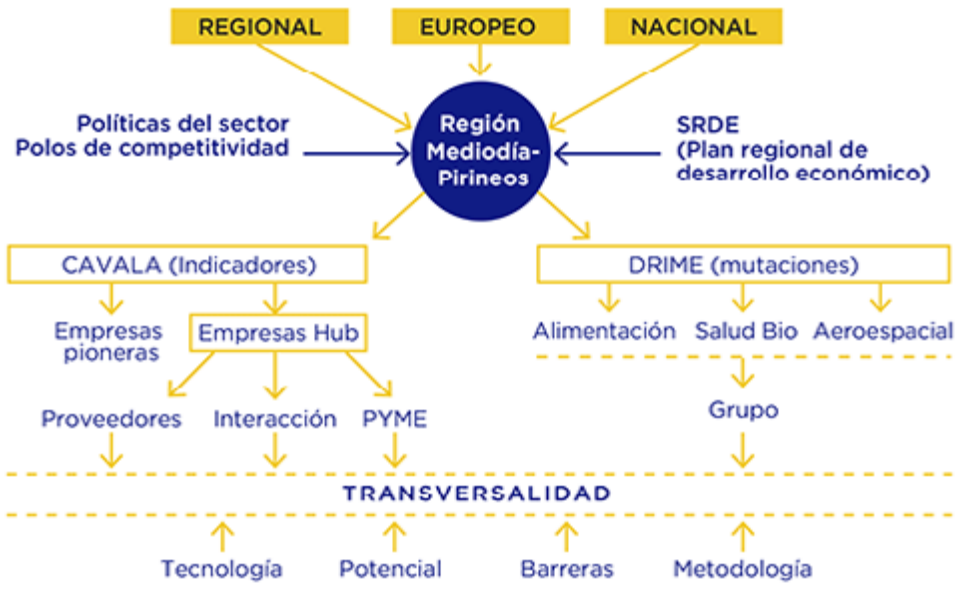


Gráfico 2. Trayectorias interdependientes y transversalidad.

interdependientes. El gráfico 2 muestra un diagrama de proceso de la metodología del régimen para fomentar al máximo la transversalidad del paradigma regional. Los pasos que componen este proceso priorizan, ante todo, la creación de un gran fondo consolidado de recursos financieros procedentes de la propia región de Mediodía-Pirineos Central, el gobierno francés y la UE.

El siguiente paso consistía en desarrollar una metodología para determinar cómo se podía conseguir más y mejor innovación de las principales industrias de la región promoviendo la transversalidad entre ellas. Eso llevó a la realización de dos ejercicios paralelos: el primero (CAVALA) consistía en una revisión estadística de las fortalezas y debilidades de los principales *clusters* y empresas importantes en lo que respecta a innovación y potencial de innovación. Y eso, a su vez, condujo al reconocimiento de que, en realidad, solo dos tipos de empresas existentes y establecidas tenían posibilidades de ser buenas candidatas para la innovación: empresas pioneras como EADS y Thales en la industria aeroespacial, y empresas *hub* o *firmes pivots*, es decir, compañías nucleares o importantes sociedades integradoras o agregadoras de sistemas dentro de las cadenas de suministro. A estas había que añadir escisiones o *start-ups* innovadoras.

A continuación, se incluyó a las principales candidatas de las industrias agroalimentaria, aeroespacial y biosanitaria en un grupo de transversalidad, en primer lugar, para analizar las metodologías, los incentivos, y las reglas del juego o convenciones por las que se guiarían para debatir más allá de los límites del sector y del *cluster*, una tarea que se sabe especialmente compleja cuando se trata de conocimientos tácitos (Janowicz-Panjaitan y Noorderhaven, 2009). En estos grupos de discusión, la atención se centró en la tecnología, sus propiedades conocidas y sus potencialidades de polinización cruzada, las barreras a la innovación desde una perspectiva cognitiva, investigadora o de recursos y, tal y como ya se mencionó, las metodologías que permitirían que las empresas se conocieran, pese a su aparente ausencia de relación, con el objeto de generar innovación regional aprovechando las afinidades. Se trata de un nuevo modelo descendente (*top-down*), típicamente francés, para tratar de fomentar la innovación mediante la imposición formal a las empresas regionales de las convenciones de la transversalidad.

Confusión y contradicción en la política de innovación y crecimiento de la UE

Entre marzo de 2013 y junio de 2015, este autor ha estudiado la innovación en Portugal tanto a nivel nacional como regional (regiones de Algarve, Centro y Norte). El objetivo de la investigación era medir la distancia existen-

te entre la teoría de la transversalidad de la innovación que acabamos de describir y la nueva metodología Estrategias de Innovación Regionales 3 promovida por la Comisión Europea bajo el rubro de “especialización inteligente”. La especialización es claramente lo contrario de la variedad o la diversificación, así que tenía interés por ver cómo se conciliaba esta contradicción en la práctica. ¿Estaban las regiones sacrificando industrias valiosas para promover una especialización inteligente? ¿Se entendía siquiera la idea? Y, después de que la Comisión recibiera críticas por su enfoque lineal, sectorial y de especialización hasta el punto de que tuvo que sugerir (en notas a pie de página) que la variedad relacionada y la innovación tipo DUI eran también ejemplos de especialización inteligente, ¿cómo afrontaban sus clientes regionales y nacionales la confusión resultante (Kroll, 2015)?

Demostó ser un laboratorio interesante para observar las tensiones de la gobernanza multinivel (MLG, por sus siglas en inglés), de regional a nacional y a supranacional (UE). El contexto es único en el sentido de que una Comisión Europea lenta, torpe y –tal como la ven muchos– espacialmente miope y conceptualmente caótica trató, con retraso, de introducir un nuevo modelo de desarrollo económico regional lineal y con asignación de presupuestos *a posteriori* para los programas con el fin de promover el crecimiento, al tiempo que imponía importantes restricciones en forma de políticas de austeridad, recortes presupuestarios y draconianas condiciones de amortización de la deuda. Lo peor es que la estrategia de austeridad había empobrecido tremendamente a uno de los miembros de la eurozona, Grecia, y, si bien Portugal se desembarazó del corsé fiscal impuesto sin los devastadores resultados experimentados por el socio griego, sin duda son evidentes las huellas de esa concepción contradictoria de cómo la UE “cree” que fomenta el crecimiento imponiendo condiciones que garantizan justo lo contrario.

En pocas palabras, las regiones estudiadas e incluso, hasta cierto punto, el Estado han hecho caso omiso de los preceptos de la especialización y han tratado de explotar el lógico potencial de optimizar su diversidad regional para favorecer la innovación en ese ámbito (Cooke, 2015). Esto ha significado que el Algarve se ha esforzado por escapar de su estricta especialización en turismo de sol y playa promoviendo aplicaciones de tipo DUI en energía renovable, biología marina, TIC e industrias creativas para diversificar el turismo y, con la ayuda de una agencia de innovación regional, desarrollar nuevas industrias, algunas de las cuales aplican la innovación tipo STI procedente de universidades y centros de investigación, que pueden estar fuera del Algarve, llegado el caso. Sin embargo, se trataba de un conjunto de aspiraciones sumamente horizontal.

Las regiones Centro y Norte ya registraban puntuaciones elevadas en cuestión de variedad relacionada, de acuerdo con la valoración del Consejo

Nacional de Investigación portugués (FCT, 2013), así que utilizaron métodos matriciales para identificar oportunidades y proyectos de innovación cruzada en biotecnología, sistemas de fabricación flexibles, robótica, renovables y calzado, entre otras plataformas de innovación interrelacionadas. En los dos últimos casos, sus estrategias fueron aceptadas por el Estado, pero este mantuvo el control de la evaluación de los proyectos (dependiente de los programas operativos regionales [ROP, por sus siglas en inglés] de la UE en los que se encuadran las asignaciones de RIS3). Pero en el caso del Algarve, los ministerios y agencias de innovación estatales (y también las demás regiones) se opusieron a sus planes de diversidad por falta de masa crítica, condenando así al Algarve a permanecer especializado, aunque de un modo no especialmente inteligente. Se aprobó, no obstante, un mejor modelo de gobernanza para la innovación regional, aunque no una agencia de innovación regional en toda regla.

LAS REGIONES ESTUDIADAS HAN HECHO CASO OMISO DE LOS PRECEPTOS DE LA ESPECIALIZACIÓN Y HAN TRATADO DE OPTIMIZAR SU DIVERSIDAD

Así pues, la adopción de un modelo de especialización en el ámbito de las asignaciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) a través de los ROP para subvencionar la innovación y el crecimiento regionales fue rechazada por las regiones de Portugal e incluso, de forma limitada, por el Estado. En su lugar, diversas regiones o bien trataron de poner en marcha o, allí donde las condiciones eran más avanzadas, consolidar las oportunidades de crecimiento y sus ventajas mediante la adopción de la diversidad regional desarrollando el concepto de variedad relacionada y moldeando la política de innovación transversal. Que esto recibiera la aprobación en la documentación de RIS3 que promueve la especialización inteligente, sencillamente, confirma la ya mencionada confusión conceptual y miopía espacial de la UE y de su Comisión. Lo dicho demuestra que la UE e incluso sus Estados miembros son entidades de acción política lentas y retrógradas. Incluso administraciones regionales débiles tales como las analizadas más arriba pueden responder y, de forma limitada, incluso prever con mayor rapidez las acciones necesarias en materia de política económica. Sin embargo, cuando se está “al borde del caos”, tal y como se concibe en la EEG y la teoría de la complejidad, donde el cambio es inminente o inevitable, “la fortuna favorece a la mente preparada”, como decía Louis Pasteur. Las regiones Centro y Norte advirtieron claras ventajas en el aprovechamiento de las oportunidades de innovación derivadas de anteriores inversiones en infraestructuras de I+D, y el Estado apenas pudo oponerse a su razonable concepción transversal. El Algarve tuvo

grandes dificultades para extraer su futuro perfil de innovación del marco especializado en sol y playa que le impusieron el Estado y el resto de las regiones. El principal problema reside en el fracaso institucional por parte de grandes y lentas organizaciones como la UE y sus Estados miembros a la hora de abandonar su zona de confort de economía industrial neoclásica y comprender, en toda su extensión, el significado de la palabra innovación, que no es otro que el de ser recombinante, interactiva y no confinada a un sector o incluso a un *cluster*. Antes bien, es geográfica, interactiva y basada en una innovación “cruzada” por medio de interacciones.

Conclusiones

Está claro que la perspectiva de la transversalidad se puede considerar exitosa a la hora de abrir camino en tres dimensiones importantes. En primer lugar, la sofisticación teórica de su planteamiento coloca a su enfoque de la geografía económica evolutiva (EEG, por sus siglas en inglés) en una posición destacada desde el punto de vista del análisis regional avanzado. Este utiliza conceptos evolutivos procedentes de la geografía económica, la complejidad y la teoría de la resiliencia tales como la perspectiva multinivel, los sistemas adaptativos complejos, los choques externos y las perturbaciones internas, la preadaptación, la adyacencia, la reversión cognitiva, la afinidad, la proximidad, las trayectorias dependientes y la transversalidad de una forma coherente, innovadora e intelectualmente penetrante. Es probable que surjan investigaciones mucho más profundas sobre la validez explicativa de este marco evolutivo no reduccionista y no predictivo. Kauffman (2008) califica esta perspectiva de desordenada en el sentido de que va más allá del paradigma tipo del neoclasicismo, que se deriva de la física de forma mecanicista. Dado que los seres vivos no son predecibles, este enfoque escapa a las estructuras de ese marco reduccionista.

La segunda aportación más importante de los hallazgos sobre los flujos de conocimiento y la innovación de cara al futuro tiene que ver con sus reflexiones críticas sobre numerosos aspectos inadecuadamente examinados de la teoría de la innovación. En consecuencia, ahora la innovación se encuentra mejor identificada como el elemento fundamental de cualquier modelo de crecimiento evolutivo. Por último, los resultados teóricos y empíricos han demostrado que la afinidad y la transversalidad son ampliamente practicadas en la actualidad y pueden ser observadas empíricamente por parte de empresas y agencias de política que busquen o estén encargadas de incrementar la innovación empresarial y regional. Esto apunta claramente hacia la validez de la observación de Kurt Lewin de que “no hay nada tan práctico como una buena teoría”.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

Empleo y política laboral en Europa

**Europa: entre el estancamiento y la revolución
tecnológica. La banca digital como motor de crecimiento**

Contrastes en la evolución de la inversión y la productividad en Europa

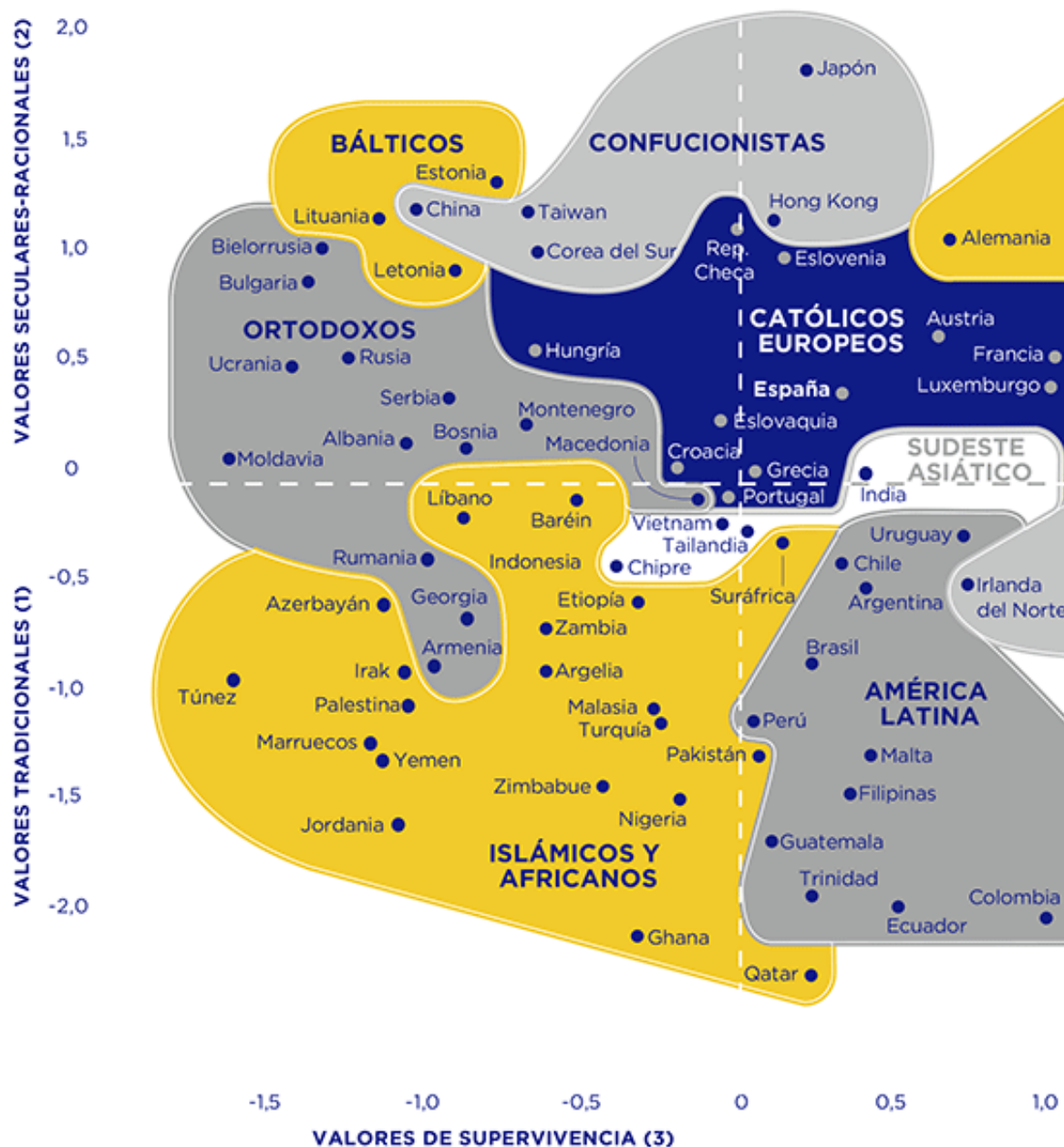


**EUROPA Y SUS
NACIONES: POLÍTICA,
SOCIEDAD Y CULTURA**

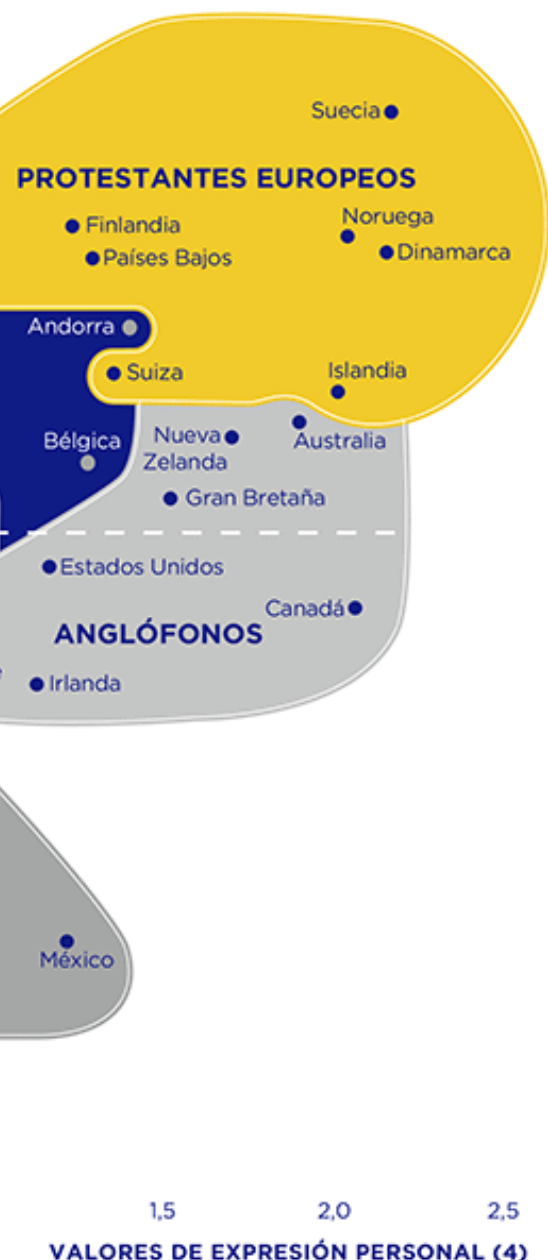




MAPA CULTURAL DEL MUNDO



Los cambios económicos y tecnológicos han generado dos dimensiones clave de variación transcultural. La primera refleja el contraste entre los valores religiosos y tradicionales y los seculares, burocráticos y racionales. La segunda dimensión contiene valores y creencias que revelan un desplazamiento de un énfasis en la seguridad económica y física hacia una creciente preocupación por el bienestar subjetivo y la calidad de vida. A partir de los datos de la Encuesta Mundial de Valores, el mapa cultural del mundo permite ubicar a cualquier sociedad en un plano bidimensional.



Los valores tradicionales (1) acentúan la importancia de la religión, las relaciones paterno-filiales, el respeto a la autoridad y los valores familiares tradicionales.

Las personas que adoptan estos valores también rechazan el divorcio, el aborto, la eutanasia y el suicidio. Estas sociedades tienen altos niveles de orgullo nacional y perspectiva nacionalista.

Los valores seculares-racionales (2) tienen que ver con los procesos de modernización y secularización que derivan en una mayor autonomía individual, con unas preferencias opuestas a los tradicionales. Estas sociedades ponen menos énfasis en la religión, los valores familiares tradicionales y la autoridad.

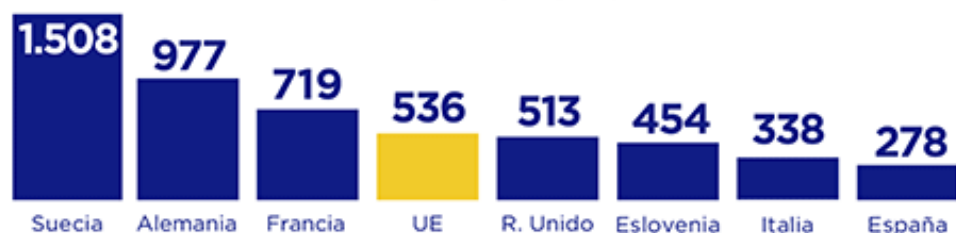
Los valores de supervivencia (3) acentúan la importancia de la seguridad física y económica. Se relacionan con una cierta perspectiva etnocéntrica y con bajos valores de confianza y tolerancia.

Los valores de expresión personal (4) priorizan la protección del medio ambiente, la igualdad de género, la tolerancia hacia los extranjeros y los homosexuales. También promueven la participación en la toma de decisiones en la vida económica y política.

Con el aumento de los niveles de vida y el paso de un estado en vías de desarrollo hacia una sociedad postindustrial del conocimiento, un país tiende a moverse en diagonal desde la esquina inferior izquierda (pobreza) hasta la esquina superior derecha (riqueza).

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

GASTO EN I+D En euros per cápita (2013)



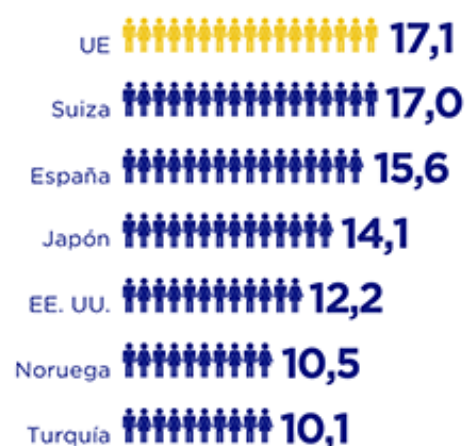
EXPORTACIONES DE ALTA TECNOLOGÍA

En miles de millones de euros (2014)



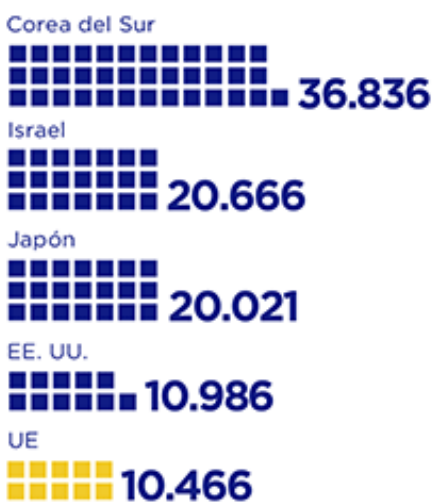
GRADUADOS EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Por cada 1.000 habitantes de entre 20 y 29 años (2012)



PATENTES

Solicitudes de patentes de alta tecnología presentadas en la Oficina Europea de Patentes por millón de habitantes (2012)

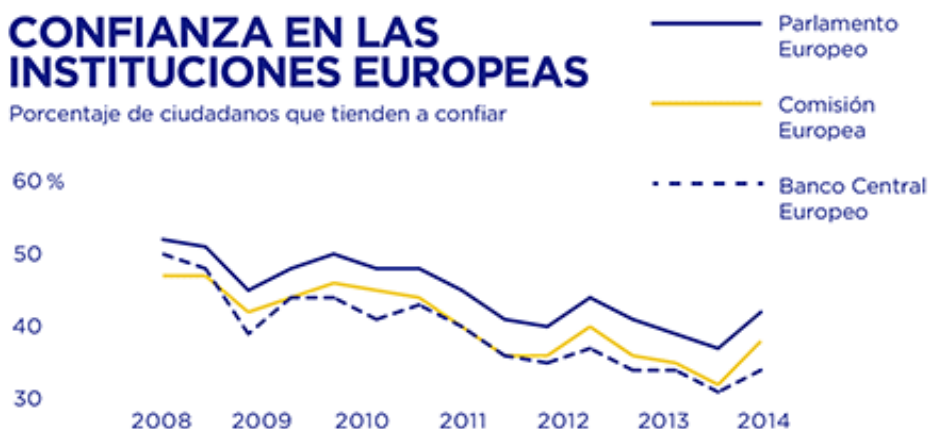


Fuente: Eurostat

SENTIMIENTO EUROPEÍSTA

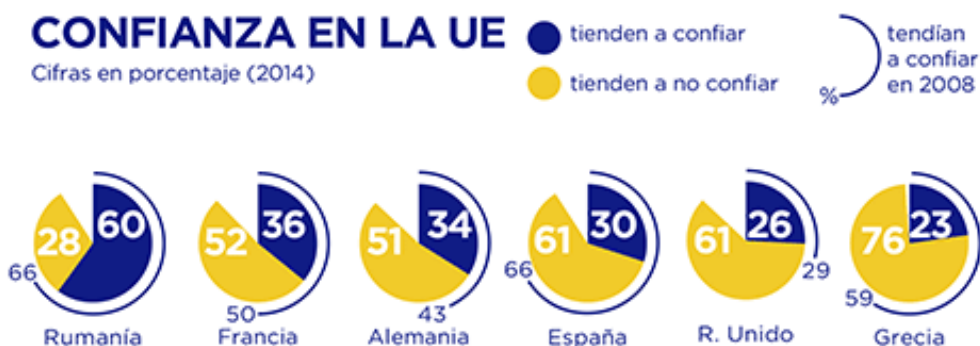
CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Porcentaje de ciudadanos que tienden a confiar



CONFIANZA EN LA UE

Cifras en porcentaje (2014)



UNIÓN EUROPEA VS. INSTITUCIONES NACIONALES

Porcentaje de ciudadanos que tienden a confiar



Fuente: Standard Eurobarometer



CHRISTOPHER BICKERTON es profesor de Políticas en la Universidad de Cambridge y catedrático de Políticas en el Queens' College de Cambridge. Obtuvo su doctorado en el St John's College de Oxford en 2008 y ha ejercido de profesor en Oxford, en la Universidad de Ámsterdam y en el Instituto de Estudios Políticos de París. Ha publicado dos libros. Es un columnista y articulista en el *Financial Times*, *New York Times*, *Wall Street Journal*, *The Guardian* y el *Monde Diplomatique*, y uno de los fundadores del blog *The Current Moment*.

¿Qué es exactamente un Estado miembro y qué aspecto tiene? ¿Cuáles son los factores que han conducido al cambio de Estado nación a Estado miembro? ¿La crisis actual de la UE señala el punto final para los Estados miembros y la vuelta a una Europa de Estados nación o, por el contrario, una confirmación de la misma? Este capítulo sostendrá que los Estados miembros se caracterizan por una distancia cada vez mayor entre los gobiernos y sus propias sociedades. La brecha entre las élites políticas y sus sociedades está detrás del crecimiento que han experimentado tanto el populismo como la tecnocracia como fenómenos políticos poderosos dentro de la política europea contemporánea.

DE ESTADOS NACIÓN A ESTADOS MIEMBROS: LA INTEGRACIÓN EUROPEA COMO TRANSFORMACIÓN DE LOS ESTADOS

Introducción

Para muchos observadores, la Unión Europea sigue siendo un misterio. No es un Estado europeo de pleno derecho, ni tampoco una vaga federación de estados nacionales que cooperan entre sí. Se la suele tildar de coercitiva en su relación con los Estados miembros, pero en realidad no posee ninguna capacidad de coacción propia. Para algunos se trata de una estructura dominada por Alemania; sin embargo, Alemania se esfuerza por transferir cada vez más soberanía a la UE. Tanto legos como expertos con frecuencia se sienten desconcertados al tratar de describir esta institución política. Muchas veces se la define solo por contraste en términos de lo que no es. Para caracterizarla se emplean también, con relativo éxito, analogías históricas, desde los Estados Unidos de preguerra hasta el Imperio de los Habsburgo.

LA UE SIGUE SIENDO UN PRODUCTO DE LOS ESTADOS, Y NO UN ESTADO EUROPEO SUPRANACIONAL

En este artículo se defiende que la mejor forma de entender la UE es como una unión de Estados miembros. Con esto quiero decir que es una organización dominada por sus miembros: sigue siendo producto de los Estados, y no es, en sí misma, un Estado europeo supranacional. No obstante, sus miembros no son Estados nación al estilo ochocentista, ególatras, belicosos, llenos de codicia territorial, patrioteros e imperialistas. En su lugar, hablamos de “Estados miembros”, cuyo poder y autoridad en las relaciones mutuas toman forma por vía de su pertenencia a la UE (Bickerton, 2012, págs. 51-73). Considerar la UE como una unión de Estados miembros nos permite explicar su protagonismo en la vida política nacional, pero también su debilidad institucional.

El capítulo utiliza la crisis de la eurozona como estudio de caso de la UE, entendida como una unión de Estados miembros. Se defiende que el fracaso de Syriza en la negociación con sus acreedores, así como el comportamiento del eurogrupo en tal ocasión, arroja luz sobre la verdadera

naturaleza de la UE. El episodio griego plantea también preguntas en torno a la relación entre esta institución y la democracia. El argumento planteado aquí, no es que la UE esté suprimiendo la democracia nacional, sino que la representación democrática se ha visto superada en la transformación de los países europeos de Estados nación a Estados miembros, disociándose entre protesta del populismo y tecnocracia de los gobiernos, coordinados en el plano europeo.

Una Unión Europea de Estados miembros

La UE es una entidad difícil de enfocar, tanto para los especialistas como para los ciudadanos en general. Con frecuencia se define en términos de lo que no es. Muchos de sus defensores lamentan que aún no sea un Estado federal, a pesar de que con el tiempo ha ido acumulando unos poderes considerables. José Manuel Barroso, expresidente de la Comisión Europea, hablaba de la UE como “el primer imperio no imperial”: un imperio que ejercía el poder pacíficamente, a través de sus normas y reglamentaciones, y no *manu militari* por la vía de invasiones y guerras. La trampa está en el calificativo de “no imperial”, pues aunque en realidad la UE dista mucho de ser un imperio, darle este nombre resulta útil para entender algunos de sus rasgos (véase también Zielonka, 2006).

LA EUROPA CONTEMPORÁNEA SE CARACTERIZA POR LA DESINTEGRACIÓN DE LAS IDENTIDADES Y SENTIMIENTOS NACIONALES

La UE suele definirse por analogía. Es “como” otras cosas. Con frecuencia se la compara con los Estados Unidos de preguerra, país cuyos territorios conservaban la mayor parte de su soberanía pero estaban recíprocamente ligados, primero por los estatutos de confederación y después, con mayor solidez, mediante una constitución federal (Glencross, 2009). La UE no cuenta con ninguna constitución, pero muchos expertos han sugerido que el Tratado de 2005 –rechazado en votación por franceses y neerlandeses, y resucitado cuatro años después en forma de Tratado de Lisboa, en un llamativo encaje de bolillos jurídico– puede compararse a una constitución. De esta manera, lo han denominado “Tratado Constitucional”. Cuando le preguntaron si se trataba de una constitución o de un tratado, el presidente francés Jacques Chirac respondió con astucia: “legalmente es un tratado, pero políticamente es una constitución”.

Resulta en extremo difícil comparar la UE con los Estados Unidos de preguerra. Su decurso histórico en la década de 1790, y luego en los primeros

decenios del siglo XIX, es propio de la construcción de una nación: de hecho se trata de los albores de la era del nacionalismo, que culminaría mucho después en la Primera Guerra Mundial. Las revoluciones francesa y norteamericana abrieron el camino político a la nación como justificación laica de la autoridad del Estado, por oposición a la interpretación dinástica y religiosa de la legitimidad que había prevalecido hasta entonces (Bayly, 2004). En el propio corazón del trabajo de los autores federalistas en Estados Unidos (Madison, Hamilton y Jay) se encontraba la idea del “pueblo estadounidense” como base de la constitución federal. Esta fue la principal justificación lógica de tal constitución, y en sus viajes por EE. UU. unas décadas más tarde, Tocqueville observó la omnipresencia del concepto de “pueblo estadounidense” en la vida política de EE. UU. (Tocqueville, 2004).

La Europa de hoy no se caracteriza por este movimiento hacia la consolidación nacional o hacia una nación paneuropea. Los ostentosos nacionalismos que perviven tienden a autoafirmarse contra la idea del Estado nación, como ocurre en Escocia y Cataluña. La Europa contemporánea se caracteriza, en todo caso, por la desintegración de las identidades y sentimientos nacionales; un buen ejemplo es el continuo desmantelamiento del Reino Unido. Así, se hace muy difícil pensar que la UE se distingue por la reaparición de este sentimiento a escala europea. Sencillamente, no vivimos en una época en que haya unas vagas uniones federales consolidándose para cristalizar, al final, en estados federales más fuertes, como ocurrió en EE. UU. en el siglo XIX o en Alemania a finales del mismo siglo.

Cuando intentamos definir la Unión Europea, resulta útil mirar qué es exactamente. La UE es la suma de sus instituciones: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo. La Comisión tiene el papel de iniciador de las propuestas. El Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros comparten la capacidad de decidir si las aceptan o no, o si las modifican. Suelen colaborar en secreto para responder a las iniciativas de la Comisión (Reh *et al.*, 2013). El Consejo Europeo tiene una función más compleja: establece la dirección que toma la UE en sentido amplio, pero también es iniciador de propuestas propias, y cada vez se ha ido implicando más en los asuntos cotidianos de la UE (Puetter, 2015). Está por encima de las demás instituciones, toda vez que consta de los jefes de Gobierno de los Estados miembros. Por su parte, el Parlamento Europeo afirma representar al conjunto del pueblo europeo, pero esta reivindicación entra en conflicto con la de los parlamentos nacionales, que entienden una Europa compuesta por las poblaciones nacionales que ellos representan. El poder de la Comisión Europea se ejerce a través de una administración y un órgano encargado de las tareas que han delegado en él los Estados miembros. El Consejo de Ministros es lo que su propio nombre indica: reuniones de los ministros nacionales, que se organizan por

ejes estratégicos como agricultura, pesca, etcétera. Por último, tenemos el Tribunal de Justicia Europeo, organismo responsable de enjuiciar casos individuales que le son presentados, dictaminando si respetan o no la legislación europea. Tanto los gobiernos como los ciudadanos particulares pueden presentar asuntos ante el Tribunal de Justicia.

En esta estructura institucional apenas existe algo que pueda sugerir la aparición de un único Estado europeo. La autoridad sigue en manos de los gobiernos y administraciones nacionales, aunque es concertada por las instituciones de la UE. La UE es más una conjunción de Estados europeos que una destilación trascendida de su esencia (Bickerton *et al.*, 2015). La razón por la que nos parece trascender es precisamente la naturaleza de los propios países europeos. En lugar de ser Estados nación, celosos de sus intereses nacionales y enzarzados en conflictos de frontera, los territorios europeos son Estados miembros, y su pertenencia a la UE tiene una importancia crucial en la existencia misma de tales Estados. En concreto, los gobiernos y administraciones nacionales ven su propia autoridad proveniente de su pertenencia al proceso de decisión política de la UE. Por consiguiente, su poder se establece de forma horizontal, por vía de las relaciones con otros gobiernos de la UE, a la vez que se deriva verticalmente de la relación de representación entre un gobierno y su pueblo.

Verlo así nos permite comprender una importante paradoja que se ha convertido en rasgo definitorio de la integración europea en los últimos treinta años. Desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, la integración del continente ha avanzado a pasos agigantados. Además de la unión monetaria, la UE también ha crecido en muchos terrenos nuevos: política exterior, cuestiones de policía y frontera, justicia, políticas sociales o de empleo. Con todo, esta expansión no ha venido acompañada de la cesión de poderes de los gobiernos nacionales a las instituciones europeas; en el mismo periodo, instituciones clave como la Comisión han visto mermadas sus facultades. Por lo tanto, hemos presenciado una forma de integración sin supranacionalismo, lo que puede explicarse atendiendo al hecho de que la UE es más una unión de Estados miembros que un Estado supranacional de pleno derecho (Bickerton *et al.*, 2015, págs. 51-72). Los principales vectores de integración son los gobiernos de los Estados miembros, y no instituciones supranacionales tradicionales como pueden ser la Comisión o el Tribunal.

El concepto de Estado miembro

La denominación de “Estado miembro” es de las más conocidas en los estudios europeos. Ya sea en el campo legal, sociológico o político, dentro de

las disciplinas de la integración europea la condición de Estado miembro se emplea como una tipificación jurídica. Es un título que se gana cuando un Estado nación se une a la UE, y si un país abandonase la Unión, lo perdería. Lo que se sugiere en este apartado es que, además de verla como un título jurídico, también tiene sentido pensar en la pertenencia como una forma de Estado distintiva y sobresaliente.

**LA CONDICIÓN DE ESTADO MIEMBRO SE
DETECTA POR SUS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN,
SU DISCURSO DE LEGITIMACIÓN Y SU FORMA
DE CONFLICTO POLÍTICO**

¿Cómo es exactamente un Estado miembro? ¿Cómo se distingue de otras formas de Estado? La condición de Estado miembro puede detectarse mediante tres parámetros. El primero es el conjunto de mecanismos de organización interna de un país. El segundo, el discurso político empleado por el gobierno para legitimar su autoridad. El tercero lo constituyen las formas de conflicto político que vertebran la vida nacional del Estado miembro. Iremos analizando cada una de estas tres facetas.

Mecanismos de organización interna

Los mecanismos de organización interna del Estado miembro presentan varias características. Una de ellas es la preeminencia del poder ejecutivo. Otra es la proliferación de instituciones no representativas, en las que el gobierno central va delegando competencias; una tercera es la falta de instituciones mediadoras que se incardinan entre el Estado y la sociedad civil nacional.

La preeminencia del poder ejecutivo se deriva del hecho de que la toma de decisiones no depende tanto de unos parlamentos legisladores como de los miembros y representantes del gobierno, en calidad de negociadores. Los acuerdos internacionales tienden a poner el poder en manos ejecutivas, en la medida en que son ellas quienes dirigen las negociaciones, ponen las condiciones y pueden elegir qué intereses nacionales representar y cuáles relegar (Putnam, 1988). La toma de decisiones de la UE faculta de esta manera a los gobiernos nacionales, sobre todo con el ascenso del Consejo Europeo como institución dominante, con participación directa en una cantidad cada vez mayor de ámbitos. El sentido de la información es descendente: el poder ejecutivo es el encargado de informar a los parlamentos de los resultados de las negociaciones y de presentar los paquetes legislativos, no ya a debate, sino a votación, como productos acabados que son. Un caso extremo de preeminencia del poder ejecutivo se ha dado en la

ampliación de la UE a la Europa del este. Para gestionar las negociaciones con la Comisión Europea, los países candidatos crearon poderosos negociados europeos, muchas veces en línea directa con las presidencias de gobierno. Fueron estos los equipos negociadores nucleares, y se los dotó de las mejores personas y de los recursos más preciados. Esto menoscabó otros elementos del Estado, tanto político como administrativo, sobre todo los parlamentos nacionales, que acabaron limitándose a dar el visto bueno a las decisiones tomadas por sus gobiernos en concertación con los funcionarios de la Comisión Europea (Bickerton, 2009).

**EN MUCHOS SENTIDOS, LA PROPIA UE SE HA
CONVERTIDO EN UNA NUEVA FORMA DE MEDIACIÓN
ENTRE ESTADO Y SOCIEDAD**

La proliferación de instituciones no representativas obedece a que un Estado miembro prefiere gobernar mediante marcos externos, esto es, estructuras que queden fuera del debate político, y sobre todo del sistema de partidos políticos. Del mismo modo que las instituciones europeas se sitúan al margen del conflicto entre partidos, también lo hacen muchas otras instituciones clave de la gobernanza de un Estado miembro. Los bancos centrales, y con ellos la política monetaria, son independientes de la competición política. Esto vale no solo para los Estados miembros de la eurozona, que han delegado la política monetaria en el Banco Central Europeo, sino también para el resto de los Estados miembros. El Banco de Inglaterra, por ejemplo, es independiente del Gobierno británico, al igual que el *Riksbank* sueco, cuya independencia del *Rikstag* (Parlamento de Suecia) queda claramente establecida por ley. En lugar de pensar en las instituciones europeas como diferentes o únicas, podemos verlas como parte de un amplio abanico de autoridades externas que los gobiernos nacionales utilizan como forma de ejercer su propio poder a cierta distancia del debate político nacional. De hecho, si las comparamos con el alcance y la variedad de las instituciones no representativas en el plano nacional, las de la UE no son más que la punta de este particular iceberg.

Un tercer rasgo institucional de un Estado miembro es la debilidad de los organismos de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. La relación entre ambos se concibe tradicionalmente como una relación mediada, a través de organizaciones de trabajadores o empresas, partidos políticos o estructuras concretas tales como las corporativas o pluralistas (Berger, 1982). Por tanto, esta relación suele ser sólida y estar marcada sobre todo por el papel de los partidos políticos como mediadores entre el Estado y la sociedad civil. En las últimas décadas, los Estados europeos han estado marcados por una nítida ausencia de mediación. Esto se debe en parte al



Mario Monti en una conferencia de prensa en Bruselas.

desprestigio del sistema de partidos, pero también tiene que ver con una tendencia histórica más general hacia el desarrollo de formas más complejas de relación entre ambas entidades. Un ejemplo extremo de relación no intermediada entre Estado y sociedad civil ha surgido recientemente en Italia, cuando el Gobierno tecnocrático de Mario Monti se vio privado del apoyo tanto de los partidos políticos como de los colectivos sociales (Culpepper, 2014). Naturalmente, también se puede hablar de transformación de los mecanismos mediadores en lugar de asumir que están en vías de extinción; de hecho, en muchos sentidos la propia UE se ha convertido en una nueva forma de mediación. Las relaciones entre Estado y sociedad se ven, así, intermediadas por vía de instituciones y órganos externos a ambas entidades; este es el cambio que se ha producido. Un meridiano ejemplo de este fenómeno es Grecia, donde la troika de acreedores ha tenido un papel directo en la gestión cotidiana de los asuntos del gobierno griego. Las relaciones entre los ciudadanos griegos y sus gobernantes pasan por Frankfurt, Bruselas y Washington.

Discursos de legitimación

El clásico lenguaje de legitimación para el ejercicio del poder por parte de los gobiernos nacionales es el de la soberanía y representación populares. Esto ha sido cierto, por lo menos, desde el surgimiento de los estados laicos modernos a finales del siglo XVIII y su consolidación como elemento de vertebración nacional en el XIX. El poder estatal se ejerce en nombre del pueblo.

Esto mantiene su validez pese a los virajes en el régimen político: las diferencias no se hallan en el uso del derecho de los pueblos para gobernar, sino en cómo se determina exactamente la identidad y la voluntad del pueblo.

Los discursos de legitimación de la condición de Estado miembro son distintos: la soberanía popular ya no es la fuente última de autoridad, sino más bien un problema o peligro que ha de contenerse. El discurso legitimador por excelencia es el de la aparición de obligaciones superiores en el plano geopolítico o internacional, y un lenguaje de mayor abstracción, que habla de normas acordadas por la colectividad, cuya validez es independiente de la vida política con su constelación de intereses contrapuestos. En concreto, lo que otorga aquí legitimidad es el sentido de superioridad moral que proporciona la capacidad de limitar la voluntad nacional sin necesidad de coacción externa. Joseph Weiler ha tratado este discurso legitimador en particular, llamándolo “tolerancia constitucional”. En palabras de este estudioso:

Si los actores constitucionales de un Estado miembro (gobierno, legisladores y funcionarios nacionales) aceptan la disciplina constitucional europea no es porque, por razones doctrinales –como ocurre en el caso del estado federal–, estén subordinados a una superior soberanía y autoridad, correspondiente a las normas validadas por los pueblos federados o pueblo constitucional. La aceptan como un *acto voluntario autónomo*, acto que vuelve a renovarse cada vez que se da la subordinación, en los ámbitos concretos gobernados por Europa, a una norma que expresa la suma de otras voluntades, otras identidades políticas, otras comunidades políticas (Weiler, 2003, pág. 21; la cursiva es mía).

Para abreviar podríamos decir que, en tanto que los discursos legitimadores del Estado nación dependían de la noción de supremacía de la voluntad nacional, los discursos legitimadores del Estado miembro dependen de la idea de su subordinación o sumisión. Así, la idea de delimitar y constreñir la autoridad nacional por medio de un acto de autolimitación se convierte en el principal discurso de legitimación de esta condición de Estado miembro y, con ella, de la integración europea en general. Como dijo en una ocasión Paul Margette, hoy Europa se ocupa sobre todo de “domesticar la soberanía” (Margette, 2000).

Modalidades de conflicto político

Los Estados miembros se caracterizan por unas modalidades de conflicto político centradas en los procesos de reivindicación y protesta, y no en sus resultados. Dentro de un Estado miembro, el proceso de sumar preferencias se ha hecho objeto de protesta política. En consecuencia, la vida política se dedica tanto a desafiar la autoridad gubernamental como a promulgar programas de medidas específicos. Si tomamos como ejemplo las protestas que tuvieron lugar en toda Europa en 2011 y 2012, desde “Okupa

Londres” hasta los “indignados” en España, vemos que la preocupación de los manifestantes era en parte por las maldades connaturales al capitalismo financiero y por el rescate bancario por parte de los gobiernos europeos. Pero hubo otra espoleta en el escepticismo y la desilusión con la democracia nacional como proceso. La vida política de los Estados miembros se basa, así, “tanto” en dicotomías tradicionales del tipo derecha contra izquierda, “como” en formas novedosas de conflicto político, en el que las élites políticas son tachadas de grupo monolítico y atacadas por su comportamiento egoísta y corrupto. Es el lenguaje de “la casta” empleado por Beppe Grillo en Italia y Pablo Iglesias en España. De hecho, en la propia definición del populismo está la delimitación del terreno político como una lucha entre el pueblo virtuoso y la corrompida élite dirigente. La preeminencia del populismo en la política europea revela así la forma en que se ha politizado el propio proceso político, y no solamente sus resultados.

La condición de Estado miembro y la crisis griega

Para demostrar la pertinencia de este análisis de la condición de Estado miembro en el pensamiento sobre la UE y la integración europea actual, este apartado se centra en el ejemplo de la crisis griega. Esta perspectiva nos ayuda de varias maneras a comprender los principales rasgos de esta crisis, su lugar en el proceso general de la integración europea y su actual resolución. Cuando se escriben estas líneas, Grecia ha concluido con la UE un tercer acuerdo de rescate, en torno a los 86.000 millones de euros, que se desembolsarán en tres años a cambio de profundas y ambiciosas reformas internas. Esta sección se centra en dos aspectos de la crisis griega: por qué Syriza fracasó en sus negociaciones con la troika, y qué ha demostrado el comportamiento de Yanis Varoufakis como ministro de Finanzas sobre el eurogrupo y, más en general, sobre la naturaleza de la unión monetaria europea.

El fracaso de Syriza

Ver la UE como una unión de Estados miembros nos ayuda a comprender el fracaso de Syriza tras ganar las elecciones en Grecia en enero de 2015 (véase también Jones, 2015). Syriza obtuvo algo más del 36% de los sufragios, lo que no bastó para darle la mayoría parlamentaria. Entró en coalición con Griegos Independientes, partido conservador que también se oponía al rescate negociado por los anteriores gobiernos griegos.

Recién llegados, la estrategia de Alexis Tsipras y Yanis Varoufakis –respectivamente presidente del Gobierno y ministro de Finanzas– consistía

en propugnar el cambio desde el interior mismo de la moneda única. Esgrimían un lenguaje fuertemente europeísta, y defendían una nueva combinación de políticas para el euro, y no su eliminación o la salida de su país, el llamado *grecxit*. De hecho, ambos dejaron muy claro que Grecia no deseaba abandonar el euro, sino solo modificar las condiciones del acuerdo con sus acreedores. Esta estrategia del “cambio desde dentro” dependía de que existiese una verdadera simpatía hacia las nuevas políticas dentro de la eurozona y, sobre todo, hacia algún tipo de mecanismo de socialización y mitigación de la deuda para Grecia, políticas que señalarían la gestación de un primer atisbo de unión fiscal. Se trataba de políticas que habrían requerido más supranacionalización europea, más voluntad de compartir cargas allende las fronteras. Lo que Tsipras y Varufakis se encontraron de frente fue una UE cuya lógica de gobierno no incluía una mayor europeización de la política económica. Hace ya algún tiempo que la UE avanza cada vez más por la senda “intergubernamental”, con los Estados miembros en su estela. En política monetaria, lo importante son las normas y su consiguiente reducción del margen de maniobra para los gobiernos nacionales. Esto implica más coordinación entre dichos gobiernos, pero no el compartir la carga de la deuda, ni tampoco ningún tipo de “solidaridad” como la que pedía Varufakis.

**LA ESTRATEGIA DE TSIPRAS Y VARUFAKIS
CONSISTÍA EN PROPUGNAR EL CAMBIO DESDE
EL INTERIOR MISMO DE LA MONEDA ÚNICA**

Syriza también subestimó la medida en que otros gobiernos europeos se identificaban con estos marcos convenidos de común acuerdo, en lugar de con proyectos ideológicos de izquierdas o derechas (Gourevitch, 2015). Cabía esperar que Syriza fuera capaz de ganar para su causa a otros partidos socialdemócratas en el poder, sobre todo en Alemania, Francia e Italia. Si los socialdemócratas alemanes se hubieran mostrado muy favorables a la firma de un nuevo acuerdo revisado, menos centrado en la austeridad, Merkel y Schäuble habrían partido de una posición negociadora mucho más débil. La fuerza y determinación de Schäuble se debió en parte a la ausencia de desacuerdo con sus opiniones dentro de Alemania. Y, sin embargo, el SPD está en coalición con la democracia cristiana, y Sigmar Gabriel, el líder del SPD, es el vicecanciller. Ni Italia ni Francia, que apoyaron a Grecia al final de todo el proceso, cuando el *grecxit* ya parecía verosímil, lo respaldaron como compañeros de ideología. Su defensa de un trato más social para Grecia fue débil en comparación con su apoyo al respeto de acuerdos pasados, y se mostraron partidarios de un marco que obligase a acatar las normas. En una entrevista, Varufakis declaró que el

ministro francés de Finanzas, Michel Sapin, estaba personalmente muy a favor del intento griego de transformar la esencia del acuerdo de rescate. No obstante, en público, Sapin se negó a respaldar a Varufakis y, en lugar de eso, instó a Grecia a apoyar las condiciones que le estaban ofreciendo los acreedores (Parker, 2015).

Los verdaderos pecados de Varufakis

Una característica de la crisis griega fue la efímera presencia en el eurogrupo del ministro de Finanzas griego, Yanis Varufakis. El ministro recibió de Tsipras el encargo de dirigir la negociación con los acreedores y defendió la posición de su Gobierno en el eurogrupo. De Varufakis se ha escrito mucho, y en concreto de su extravagancia y falta de respeto por el protocolo político y diplomático habitual. No obstante, si queremos explicar por qué se convirtió en *persona non grata* en el eurogrupo, tenemos que comprender cómo incumplió muchas de las normas y faltó a la etiqueta de esta institución (Bickerton, 2015).

En lo que atañe al fondo del asunto, sí hubo cierta coincidencia entre Varufakis y los acreedores. Muchos aceptaron, por lo menos de manera tácita, que la deuda de Grecia nunca sería devuelta del todo y que era inevitable algún tipo de quita. También existía alguna simpatía por las declaraciones de Syriza sobre atacar la esencia oligárquica de la economía griega. De hecho, muchos pensaban que este era el verdadero y principal obstáculo para el crecimiento en Grecia, y veían con buenos ojos la posibilidad de enfrentarse a los relevantes personajes cuya influencia superaba con creces su contribución a la economía griega. Pero Varufakis no negoció como el eurogrupo se esperaba. Visto a través del tamiz del análisis de un Estado miembro, en el que las relaciones entre Estado y sociedad se dilatan hasta tal punto que las élites europeas se identifican más entre sí que con sus respectivas sociedades nacionales, el eurogrupo es una institución que demuestra con fuerza esta distancia. Dentro del eurogrupo, los ministros consideran los debates como algo eminentemente técnico, y se producen unas deliberaciones muy centradas en la resolución de problemas y, por lo mismo, con una fuerte orientación hacia el consenso. Los participantes se consideran copartícipes de un punto de vista básicamente común, con desacuerdos en torno a cuestiones meramente secundarias. El eurogrupo es también donde van a buscar apoyo algunos con dificultades para obtener resultados en la esfera nacional. Esta perspectiva común está por encima de las afiliaciones nacionales concretas de cada uno de los ministros de Finanzas.

En vivo contraste, Varufakis interpretó su participación en el eurogrupo como la de un ministro de Finanzas griego que venía a poner sobre la mesa

las demandas de su pueblo. No se quitó la identidad nacional al entrar, sino que la exhibió con orgullo. Si tenía que transigir en alguna cuestión importante, se la llevaba a Atenas y la sometía a votación en el Gobierno y en el partido. Incluso empezó a hacer públicas sus posiciones antes de las reuniones del eurogrupo, y a divulgar su interpretación de lo ocurrido después. Así, Varufakis impuso al eurogrupo el principio vertical de representación directa, contradiciendo el principio horizontal de identificación elitista que inspira toda la institución. Desde luego, también irritó a sus homólogos tratándolos con condescendencia, utilizando su autoridad académica para defender la reforma que pretendía. No se cuidó en absoluto de sellar alianzas políticas, y hay que preguntarse si de verdad estaba jugando con una estrategia de fondo, o más bien prefirió brillar intensamente un breve instante, para esfumarse a continuación entre nubes de humo. No obstante, cabe sospechar que la ingenuidad política no fue su condena: lo que lo convirtió en *persona non grata* fue no respetar la etiqueta del eurogrupo.

Conclusión: populismo, tecnocracia y el futuro de Europa

En este capítulo hemos defendido que la integración europea debe comprenderse como un proceso de transformación de los Estados. Son los Estados nacionales los que han mutado, y lo que vemos en la UE es la expresión institucional de estos cambios nacionales. Esta es la razón por la que la UE nos parece tan ubicua, pero también institucionalmente débil. La naturaleza concreta de la transformación se ha equiparado aquí con el paso de Estado nación a Estado miembro, lo que describe un viraje en las relaciones entre Estado y sociedad: una relación vertical de representación y autorización, que identifica en el pueblo la fuente del poder nacional, se sustituye cada vez más por un concepto horizontal del poder y autoridad estatales. En este esquema, la participación en redes transnacionales de gobernanza, tales como la UE, no son limitaciones del poder nacional, sino que lo constituyen.

El resultado de este viaje de Estado nación a Estado miembro, y el efecto sobre la formulación concreta del poder, es que la vida política en el plano nacional deja de basarse en una combinación de debate democrático y eficacia gubernamental. Dentro de las democracias europeas, desde comienzos del siglo xx como mínimo, los partidos políticos han sido los principales vehículos de reconciliación de las demandas paralelas de representación y gobierno responsable (Mair, 2009). Puesto que se basa en el adelgazamiento de la relación entre Estado y sociedad civil hasta llegar a la creciente marginalización de los órganos mediadores –como pueden ser los partidos–, la condición de Estado miembro genera un tipo de vida política incapaz

de combinar representación y responsabilidad: estas dos funciones se han escindido, y ahora parecen fuerzas opuestas que se contraponen recíprocamente: el populismo en un rincón, la tecnocracia enfrente. Se trata del pueblo contra las élites, en lugar de ser una pugna entre distintas representaciones del bien común y su materialización por medio de esquemas de políticas concretos.

Nada es inamovible en esta nueva configuración de la política europea. No obstante, si ser Estado miembro es la forma contemporánea que toman los países europeos, parece que esta situación puede prolongarse algún tiempo. Los Estados cambian, pero poco a poco; la inestable política de populismo contra tecnocracia, y de unas élites desarraigadas contra unas sociedades civiles hostiles y decepcionadas, permanecerá probablemente en la UE como la expresión institucional de esta nueva conformación de las relaciones entre Estado y sociedad.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

La sociedad civil y la ampliación de la UE

El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia en riesgo ante la crisis de la eurozona

De la región "imaginada" a la "posburocrática": la búsqueda de Europa en la política de enseñanza superior



VIVIEN ANN SCHMIDT ostenta la cátedra Jean Monnet de Integración Europea, de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales y de Ciencias Políticas en la Universidad de Boston, donde también es directora del Centro para el Estudio de Europa. Entre sus libros más recientes se incluyen *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy* (coeditado, Cambridge, 2013), *La democracia en Europa* (Oxford, 2006) y *The Futures of European Capitalism* (Oxford, 2002). Actualmente, trabaja en un libro sobre la legitimidad democrática y la crisis de la eurozona.

La integración europea se ha convertido en un desafío cada vez mayor para las democracias nacionales. A medida que más y más decisiones políticas se toman en el ámbito de la UE o se trasladan a órganos tecnocráticos, la política nacional ha ido vaciándose de contenido. La crisis de la eurozona ha hecho que los problemas empeoren no solo por las medidas económicas y políticas que se aplican, sino también porque los procesos y las políticas de gobierno se han vuelto menos “democráticas”. ¿Cómo imprimir un nuevo ímpetu a las democracias nacionales, al tiempo que se reequilibra la “democracia” de la UE, de una forma que permita que ambos niveles interactúen de un modo productivo?

EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS DEMOCRACIAS NACIONALES: LA DEMOCRACIA, EN RIESGO ANTE LA CRISIS DE LA EUROZONA

Introducción

La integración europea lleva mucho tiempo ejerciendo una influencia beneficiosa sobre las democracias nacionales de Europa. Además de respetar sus compromisos iniciales de paz y prosperidad, la Unión ha formulado políticas para abordar problemas que los gobiernos no pueden resolver por sí solos con eficacia, en un mundo cada vez más internacionalizado. Con todo, aunque profundizar en la integración ha beneficiado a los países en innumerables sentidos, también ha tenido algunos efectos secundarios imprevistos en las democracias nacionales.

EL PROBLEMA NO ES QUE LAS POLÍTICAS DE LA UE HAYAN INVADIDO TERRENOS NACIONALES, SINO QUE LOS CIUDADANOS HAN TENIDO MUY POCO QUE DECIR

A medida que la Unión ha absorbido una política tras otra, la integración europea se ha inmiscuido cada vez más en ámbitos radicados en el propio corazón de la soberanía e identidad nacionales. El dinero, la política monetaria, la organización económica, el mercado laboral, las fronteras y la inmigración, los servicios públicos y hasta la seguridad social; todo entra de forma gradual bajo la égida de las políticas o normas europeas. El problema para las democracias nacionales no es tanto que las políticas de la UE hayan invadido terrenos nacionales, sino que los ciudadanos han tenido muy poco que decir; y no digamos ya participar, a escala europea, en debates políticos sobre todas estas estrategias. A causa de la naturaleza fragmentaria de la “democracia” europea, las estrategias se deciden en el nivel de la UE, por lo general, de manera apolítica o tecnocrática; pero la política sigue siendo solo nacional. Como resultado, las democracias nacionales se han mantenido, cada vez más, en una “política sin políticas” mientras que a nivel de la UE

se siguen unas “políticas sin política”¹, por muy “políticas” (o cargadas de ella) que sean estas, en particular en la crisis de la eurozona.

Gradualmente los ciudadanos han perdido influencia directa sobre las políticas que más les afectan, y esto los ha llevado a expresar sus inquietudes en el único nivel a su alcance: el nacional. Los ciudadanos han protestado cada vez más, con manifestaciones o en las urnas; esto ha conducido respectivamente al auge de los populismos extremistas y a una mayor alternancia en los gobiernos. Además, los gobiernos nacionales se encuentran cada vez más atrapados entre las expectativas electorales de los ciudadanos y las normas y decisiones europeas, adoptadas colectivamente.

En consecuencia, los gobiernos están entre la espada del populismo nacional y la pared de la tecnocracia europea. Pero, de por sí, el aumento de la tecnocracia es responsabilidad de los propios gobiernos: al participar en el concierto intergubernamental, los países han puesto cada vez más la capacidad ejecutiva y supervisora en manos de autoridades supranacionales como la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y una miríada de organismos reguladores. De nuevo, aunque poner en común la autoridad y delegar la responsabilidad puede haber sido la mejor manera de responder a los retos mundiales, también ha reducido el margen de maniobra de los gobiernos, sobre todo ante las demandas multitudinarias de sus propios ciudadanos.

La crisis de la eurozona ha empeorado la situación, no solo a causa de las estrategias y medidas económicas propias de tiempos difíciles, sino también por las políticas económicas de la UE y los procesos de gobernanza en respuesta a la crisis: el incremento en la toma de decisiones a través de la coordinación intergubernamental y la delegación supranacional no ha hecho otra cosa que agudizar el problema democrático para ciudadanos y gobiernos². Los pueblos han acusado gravemente esta pérdida de influencia, y la situación ha precipitado el quebranto de confianza tanto en los gobiernos nacionales como en la UE, lo que también se ha traducido en una mayor inestabilidad política.

No obstante, cabe observar que el impacto de la UE ha sido muy desigual, sobre todo en la crisis de la eurozona. La reacción ciudadana a ambos elementos ha sido muy distinta de unos países a otros, pero además las democracias nacionales también han vivido experiencias muy dispares: algunas se han visto enormemente socavadas, mientras otras han salido reforzadas. Grecia, con el último rescate, ofrece quizás el ejemplo más extremo de vaciamiento de la democracia nacional; en tanto que Alemania –dado su peso específico en el Consejo, y también la importancia de su

1 Véase Schmidt 2006, cap. 1, 4.

2 Fabbrini, 2013; Dehousse, 2015.

Tribunal Constitucional vetando la legislación europea— podría decirse que ha sido el país más capaz de blindar su propia democracia.

En estas circunstancias, para la UE la cuestión es la siguiente: ¿cómo recuperar los corazones y mentes de todos sus ciudadanos, en todos los países? Y ¿cómo reequilibrar la autoridad europea, haciéndola más democrática en general? En cambio, los gobiernos nacionales se hallan ante el siguiente dilema: ¿cómo conservar un grado de control suficiente para atender las demandas de la democracia nacional, sin menoscabar con ello los objetivos de la integración europea?

Integración europea y democracia nacional

En general, la integración europea ha supuesto un impulso de gran envergadura para las democracias de los Estados miembros: ha hecho posible que unos países relativamente pequeños conformen una sola región supranacional, adquiriendo con ello dimensión e influencia internacionales. También les ha permitido enfrentarse a la globalización económica en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo, al elevar sus economías nacionales a la esfera supranacional a través de un mercado único y una divisa común. Pero los mismos procesos de integración que han servido para mejorar la calidad sustantiva de estas democracias, dándoles paz y prosperidad en casa y un peso adicional como potencia regional y económica en el concierto internacional, han empobrecido al tiempo la calidad de sus procedimientos y la dinámica política de sus democracias.

Integración europea y democracia

La integración europea es un proceso negociado democráticamente entre todos los Estados miembros, que gradualmente han compartido soberanía y autoridad y creado un control conjunto, en una política tras otra y en una institución tras otra. A la unión aduanera siguió el mercado único, el espacio Schengen y la Unión Económica y Monetaria (UEM); el Tribunal de Justicia de la UE asentó la primacía y el efecto directo del derecho comunitario; el Banco Central Europeo recibió el control de la masa monetaria, la política monetaria y, recientemente, la supervisión bancaria; y la Comisión incrementó su poder de negociación, regulación y vigilancia en áreas tales como la negociación del comercio internacional, los mercados financieros y la UEM, a través del Semestre Europeo de control presupuestario.

La reducción de la democracia nacional ha sobrevenido como efecto secundario de esta creciente integración, con la adopción de cada vez más decisiones en el plano europeo en lugar de nacional. Esto ha vaciado de

contenido la política democrática nacional, sin lograr sustituirla por un planteamiento político europeo plenamente democrático.

La falta de acceso ciudadano a la toma de decisiones solo se ha compensado en parte con el aumento gradual de los poderes del Parlamento Europeo para dar voz a los pueblos de manera directa, sobre todo acrecentando su influencia a través del procedimiento de codecisión con el Consejo y la Comisión, y mediante medidas de acceso directo de la ciudadanía con figuras como el Defensor del Pueblo Europeo y la Iniciativa Ciudadana Europea. En el caso del Parlamento, su pretensión de ser el órgano más representativo por la elección directa de sus miembros en sufragio universal “del pueblo” queda atenuada por la elevada abstención y por la naturaleza intrínsecamente secundaria de estos comicios³. Además, en la crisis de la eurozona, este tipo de reivindicaciones se ven aún más debilitadas por el hecho de que el Parlamento tiene por tratado unas funciones muy limitadas en la gobernanza de la UEM, aunque esto ha cambiado ligeramente a consecuencia de la crisis.

La misma matización es válida cuando los líderes nacionales esgrimen su elección indirecta al Consejo Europeo para pretender que este órgano sea el foro más representativo, y ellos mismos las figuras mejor legitimadas para legislar en nombre de todos los ciudadanos de la UE⁴. Esto parecía sostener el presidente Sarkozy cuando, en el punto álgido de la crisis de la eurozona, definió una Europa más democrática como “una Europa donde deciden los líderes políticos”⁵; en la misma línea la canciller Merkel alabó explícitamente el nuevo “método de la Unión”⁶. Un factor no baladí es el hecho de que los líderes solo tienen legitimidad para imponer medidas de austeridad a los ciudadanos que los han elegido, y no a los demás; lo que no les impidió hacerlo con los países necesitados de rescate durante la crisis de la eurozona. Pero, aun admitiendo la legitimidad de los Estados miembros para acordar medidas de austeridad jurídicamente vinculantes para todos, delegar en su agente (es decir, en la Comisión) la autoridad discrecional para aplicar las normas no presenta la misma legitimidad, dada la naturaleza necesariamente *ad hoc* de la ejecución de tales medidas en cualquier país dado⁷.

Además, asumir que el Consejo es un foro de representación no explica el hecho de que, en la crisis de la eurozona, empezase funcionando más como un zoco en el que uno de los países, Alemania, ejerció una influencia mayor que todos los demás. Aunque los académicos han sugerido que la modalidad deliberativa prevalece sobre la negociación dura también en

3 Franklin y Van der Eijk, 2007.

4 Schmidt, 2015a.

5 Discurso pronunciado en Toulon (1 de diciembre de 2011).

6 Discurso pronunciado en el Colegio Europeo de Brujas (2 de noviembre de 2010).

7 Scharpf 2013, págs. 138-9.

la votación por mayoría cualificada, dada la crucial importancia del consenso⁸, el hecho es que en la crisis del euro se ha deliberado a la sombra de Alemania⁹. En los meses que precedieron al rescate de Grecia en mayo de 2010, Alemania, el miembro económicamente más fuerte y también el más opuesto al rescate, lo impidió valiéndose de la regla de unanimidad, hasta que la canciller Merkel accedió por fin para “salvar el euro”¹⁰. La preeminencia de Alemania no solo se ha hecho sentir por la vía de su influencia sobre la toma de decisiones del Consejo, con la ayuda de aliados ocasionales; también se ha puesto de manifiesto en la capacidad de los líderes alemanes de determinar el análisis de la crisis y de imponer las condiciones de la respuesta.

**LA FALTA DE ACCESO CIUDADANO
A LA TOMA DE DECISIONES SE HA COMPENSADO
EN PARTE CON EL AUMENTO DE LOS PODERES
DEL PARLAMENTO EUROPEO**

Pese a que la crisis obedeció en realidad a una explosión de deuda privada, y a una estructura monetaria que había generado divergencias crecientes en lugar de la esperada confluencia de los países¹¹, se interpretó como una crisis de deuda pública y no privada –midiendo por el caso griego– y se diagnosticó como una crisis de conductas en lugar de estructural, provocada por la conculcación de las reglas, lo que de nuevo valía únicamente para Grecia (y para Alemania y Francia a mediados de la década de 2000). En consecuencia, todas las soluciones se centraron en “gobernar cumpliendo las normas y mirando los números”¹², es decir, reforzar las reglas y concretar con más rigor las cifras mediante diversos paquetes legislativos y pactos intergubernamentales (el *six-pack*, el *two-pack* y el “pacto presupuestario”), a la vez que se acrecentaba el control presupuestario a través del proceso llamado Semestre Europeo, liderado por la Comisión. En el Consejo, los líderes europeos emplearon el tiempo en acordar normas restrictivas y sanciones, en lugar de buscar soluciones duraderas para la incompleta comunidad de riesgos y el insuficiente mecanismo asegurador de una unión monetaria que se implantó más por defecto que por designio¹³. En realidad, lo que hacía falta era una mayor solidaridad mediante algún tipo de socialización de la deuda (por ejemplo, eurobonos) o estabilizadores macroeconómicos

8 Novak, 2010; Puetter, 2012.

9 Véase Schmidt, 2015a.

10 Véanse Schmidt, 2015a, y Jacoby, 2015.

11 Véanse por ejemplo De Grauwe y Ji, 2012; Enderlein *et al.*, 2012; De Grauwe, 2013; Blyth, 2013.

12 Schmidt, 2015a

13 Schelkle, 2015; Jones, 2015.

(como un fondo europeo de desempleo)¹⁴. Pero Alemania se opuso tenazmente a este tipo de “unión de transferencias” desde el principio.

Por último, la desproporcionada influencia de Alemania en la UE se deriva también de las características de su propia democracia nacional, con un Tribunal Constitucional que desempeña una función protagonista a la hora de decidir qué es democráticamente legítimo para Alemania y para la UE. Así, el tribunal ha servido como una palanca más para los líderes alemanes, que con frecuencia lo han invocado para retrasar decisiones, como hicieron con el rescate de Grecia. Pero, lo que es más importante, el Tribunal Constitucional alemán también se ha inmiscuido repetidas veces en los asuntos europeos, fundamentalmente con sus audiencias acerca de la “poco ortodoxa” política monetaria, sobre todo en cuanto respecta

**EL CONSTITUCIONAL ALEMÁN ES EL
ÚNICO TRIBUNAL NACIONAL QUE EJERCE UN
DERECHO A VETAR LAS DECISIONES DE LA UE,
CAUSANDO INSEGURIDAD JURÍDICA**

a las operaciones monetarias de compraventa por medio de las cuales el gobernador del BCE, Mario Draghi, había prometido “hacer lo que hiciera falta” para salvar el euro en julio de 2012, poniendo así freno a los ataques del mercado contra la deuda soberana de los Estados miembros. Este activismo judicial es en sí mismo perfectamente adecuado en el caso de una democracia nacional; pero es problemático para la gobernanza europea, aunque solo sea en términos de eficacia: ¿qué pasaría si todos los tribunales constitucionales hicieran lo mismo¹⁵? Lo más importante a nuestros efectos es que el alemán es el único tribunal nacional que ejerce un derecho a vetar las decisiones de la UE, con el consiguiente efecto de inseguridad jurídica sobre ellas.

Gobernanza democrática en la UE

El problema para la UE radica en que, sin un “gobierno” plenamente desarrollado comparable al de las democracias nacionales, los ciudadanos europeos no pueden aunar sus inquietudes y demandas de manera que sus voluntades se expresen directamente a nivel europeo. Naturalmente, hay buenas razones para afirmar que esto no sería ni factible ni especialmente “democrático” en la UE, hasta ahora. Estas razones se han discutido y debatido en profundidad, incluida la falta de un *demos* europeo, de un sentimiento

¹⁴ Claessens *et al.*, 2012.

¹⁵ Dehousse, 2011.



Miembros del Parlamento Europeo votan durante una sesión celebrada en septiembre de 2015.

de ciudadanía e identidad común, o siquiera de una esfera pública única¹⁶. Más recientemente, el debate académico ha pasado a contemplar con mayor optimismo el potencial democrático europeo, que estaría compuesto de esferas públicas superpuestas¹⁷ y consistiría en un conjunto de *demos* que por tanto sí podría constituir una “demoicracia” europea¹⁸ o crear una “República de Europa”¹⁹. Por el momento, la UE se halla muy lejos de esta situación; pero, aun suponiendo que existiese este tipo de gobierno supranacional, seguiríamos teniendo que considerar cuestiones nacionales, sobre todo en lo relativo a cómo se verían representadas las democracias de los Estados miembros en él.

Sea como fuere, también ahora podemos debatir la calidad democrática de la UE. La Unión presenta de hecho una gama de procesos de “gobernanza” (que no gobierno), con representación y coordinación en múltiples niveles, que le garantizan el éxito en muchos de los exámenes de legitimidad democrática, aun a falta de una “democracia” similar a las que hallamos en la esfera nacional. En los estudios europeos se debaten tres de estos exámenes o mecanismos de legitimidad.

El primero de ellos consiste en medir en resultados la eficacia y rendimiento de las políticas europeas, por ejemplo la regulación del mercado único o la

16 En particular, Weiler, 1995 y Grimm, 1997.

17 Risse 2010, 2015.

18 Nicolaïdis, 2013.

19 Collignon, 2004.

política monetaria común. El segundo es la representatividad y respuesta de la UE con respecto a las demandas e inquietudes políticas de sus ciudadanos, que institucionalmente se basa en su participación indirecta en el Consejo y directa en el Parlamento. Suele teorizarse que estas consideraciones no son más que argumentos que permiten un mecanismo pragmático de compensación, en el que la mayor representación en un frente contrarrestaría la insuficiencia en el otro. Por ejemplo, cuando los organismos supranacionales engendran políticas beneficiosas (es decir, estrategias que ciudadanos juzgan fructíferas y adecuadas), se considera que esto compensa el hecho de que los ciudadanos no las han votado²⁰.

El tercer examen comprende lo que yo llamo el “rendimiento” de los procesos europeos de gobernanza, juzgados por su eficacia, asunción de responsabilidad, transparencia y grado de inclusión. Aquí no cabe compensación, con una legitimidad en el debe y otra en el haber: cuando el rendimiento de los procesos es de buena calidad, pasan desapercibidos para el ciudadano medio; en cambio, cuando su calidad es mala, pueden torcer la percepción pública de la reacción europea a los problemas, o teñir la visión de sus resultados²¹. En concreto, durante la crisis de la eurozona han surgido por doquier dudas y preguntas en torno a la calidad de la gobernanza del BCE, de la Comisión, del Consejo, y de todos ellos a la vez.

No hay una valoración unánime sobre la legitimidad “de rendimiento” de los procesos europeos de gobernanza en la crisis de la eurozona. Sigue habiendo división de opiniones, por ejemplo, sobre si el BCE ha sido demasiado lento o se ha excedido en términos de políticas monetarias “poco ortodoxas”; si la flexibilidad de la Comisión ha sido desmedida o insignificante en su aplicación de las normas; si el Consejo ha sido demasiado activo, o todo lo contrario, en su creación de nuevos instrumentos para bandear la crisis. Naturalmente, la legitimidad en cuanto a resultados también está en tela de juicio, es decir, se cuestiona si las políticas monetarias del BCE, la supervisión de la Comisión y la legislación del Consejo han producido unos resultados lo bastante buenos en la eurozona. Y, a este respecto, es probable que la respuesta sea negativa, a juzgar por las tasas globales de crecimiento económico y los niveles de pobreza, desempleo y desigualdad²².

Más allá del nivel de resultados de la UE y de su rendimiento, hay problemas relacionados con su legitimidad en origen: se sitúan concretamente en la intersección entre la “democracia” de la UE y las de sus Estados miembros, sobre todo en plena crisis de la eurozona. El aumento de las decisiones intergubernamentales en el Consejo, que centralizó el poder

20 Scharpf, 1999; Majone, 1998.

21 Schmidt, 2013.

22 Pero véase Schmidt, 2015b.

en manos de los dirigentes nacionales –por más que fuera imprescindible en el punto álgido de la crisis– actuó en perjuicio del procedimiento más legítimo “en origen”, la codecisión con el Parlamento Europeo. También cortó de raíz la legitimidad “de rendimiento” que trae aparejada la mayor transparencia, así como el aumento de la inclusión, al cerrar la toma de decisiones a los procedimientos pluralistas del Parlamento o de la Comisión, que tienden a escuchar al ciudadano por medio de grupos de interés y movimientos sociales transnacionales y nacionales. Por añadidura, el aumento de la gobernanza supranacional a través del control de la Comisión sobre los presupuestos nacionales en el Semestre Europeo –que la Comisión veta antes incluso de que puedan debatirse en los parlamentos nacionales– ha reducido un elemento clave que contribuye a la legitimidad de dichos parlamentos en origen.

**EN LA UE RESULTA MUY DIFÍCIL
MODIFICAR LOS TRATADOS SIN EL ACUERDO
DE LOS VEINTIOCHO ESTADOS MIEMBROS**

Con todo, el escollo más significativo para los países subordinados a la gobernanza supranacional de la UE es que esta carece del principal factor de legitimidad en origen que sí tienen las democracias de los Estados. Las elecciones nacionales elevan al poder nuevas mayorías, que pueden alterar las normas y aun eliminarlas. No es el caso de la UE, donde resulta muy difícil modificar los tratados sin el acuerdo de los veintiocho Estados miembros, a causa del requisito de unanimidad y por el hecho de que algunos países están obligados a convocar referéndums nacionales.

En la política democrática nacional, cuando la prosperidad se desploma y las políticas dejan de funcionar, se asume en general que los ciudadanos elegirán líderes nuevos, comprometidos a transformar las políticas con la esperanza de que tanto la política como la economía mejorarán. No ocurre así en la Unión Europea, donde la insatisfacción ciudadana con respecto a la gobernanza supranacional de la crisis de la eurozona no puede hacer ni ha hecho gran cosa para modificar las políticas formuladas en el plano europeo. Independientemente de que el desasosiego ciudadano se haya expresado por medio de protestas, de votos o incluso expulsando del poder al gobierno y eligiendo partidos euroescépticos extremistas, ha tenido poco efecto sobre la toma de decisiones a escala europea. Y dado que la propia autoridad en este nivel es esencialmente apolítica y tecnocrática, también tiene el efecto de socavar al partido de gobierno nacional, que es político y normativo.

Retos de la UE para la política y democracia nacionales

El problema para las democracias nacionales es que la UE ha desequilibrado la balanza entre las dos funciones principales de los grandes partidos políticos en sus relaciones con sus votantes. Cada vez con mayor intensidad, la integración europea ha obligado a los partidos a primar la responsabilidad sobre la representatividad, ampliando su función de gobierno en detrimento de su capacidad de respuesta a los electorados nacionales²³. La responsabilidad sin representatividad aliena a los ciudadanos, en tanto que la respuesta sin responsabilidad enfrenta al gobierno nacional con las normas europeas, con el consiguiente riesgo de sufrir sanciones. La presión para actuar de manera responsable afecta no solo al gobierno que ha acordado las políticas, sino también a los partidos de oposición, los cuales pueden haber hecho campaña contra las mismas políticas que después se verán obligados a aplicar cuando lleguen al poder, aun en contra de “la voluntad del pueblo”. Como resultado, cambia radicalmente el compromiso de los Estados miembros para con un gobierno responsable, en perjuicio de la capacidad de escucha del gobierno, lo que conduce a la “política de la opción obligatoria”²⁴. En consecuencia, en el mismo momento en que los electorados nacionales claman por una participación más local en las decisiones que les afectan en su vida, los gobiernos se ven forzados a poner por obra decisiones que salen de la UE, que pueden no coincidir con la percepción interna de qué políticas producirían en su opinión unos resultados satisfactorios y adecuados.

Política y tecnocracia europeas contra política nacional

Para comprender cabalmente lo que esto significa hemos de considerar la naturaleza fragmentaria de la democracia europea en su conjunto, de múltiples niveles, en la que la política queda fundamentalmente en un plano nacional, en tanto que la formulación de políticas ha ido ascendiendo de forma creciente a la esfera de la UE. En otras palabras, el ámbito nacional se caracteriza cada vez más por la “política sin políticas”, con la eliminación de una política tras otra de la competencia nacional. La consecuencia es que esto ha vaciado gradualmente de contenido la política nacional, ha empobrecido el debate político en los países y ha abierto camino a la protesta populista. Al mismo tiempo, el nivel europeo consiste en “políticas sin política”: en el Consejo, los líderes tienden a evitar el lenguaje de la izquierda o la derecha

²³ Mair, 2013; Mair y Tomlinson, 2011.

²⁴ Laffan, 2014.

al hablar de sus intereses nacionales; la Comisión Europea se expresa en el lenguaje de la tecnocracia, y el Parlamento, cuando no está totalmente fuera de juego, emplea el lenguaje del interés público²⁵. Esto desemboca en unos debates europeos en torno a estrategias prácticas, que están despolitizados y hacen uso de argumentos eminentemente técnicos ajenos al corazón de los ciudadanos, más acostumbrados a la bifurcación ideológica en los debates nacionales; los pueblos suelen disentir de las políticas europeas por razones de izquierda o derecha, y habitualmente esperan argumentos normativos que armonicen bien con los valores nacionales y con las inquietudes políticas.

Con este lenguaje y este discurso apolíticos y tecnocráticos los líderes nacionales pueden reformular en clave nacional los debates europeos en los términos que más les convienen de cara a su politizado público local²⁶. El hecho de que los líderes de los Estados miembros suelen referirse siempre a la UE para atribuirle culpas (“Bruselas me ha obligado”) o para arrogarse méritos (sin mencionar el papel de la UE) no hace otra cosa que agravar el problema de la percepción pública de la Unión. Y además hace el juego a la narrativa populista, que responsabiliza de todos los males nacionales a Europa y a los políticos que la obedecen.

Sin embargo, y aquí está el busilis, por más que el discurso europeo pueda parecer apolítico y tecnocrático, una suerte de “políticas sin política”, el contenido real de las estrategias sí es incuestionablemente político. Las políticas económicas, sobre todo en la reacción a la crisis de la eurozona, se han formulado como inevitables –“no hay otra alternativa”– pero en realidad son de corte conservador, y siguen principios de orden liberal centrados en la necesidad de “dinero sólido” y “finanzas estables” desde el punto de vista macroeconómico, y en programas neoliberales orientados a la “reforma estructural” del mercado laboral y del estado del bienestar. Por añadidura, mientras que las estrategias sí son de índole política en este sentido, el propio neoliberalismo en su forma más extrema puede aparecer como antipolítico e incluso como antidemocrático, imponiendo el principio de que la autoridad tecnócrata, que se vale de instituciones no votadas llevadas por expertos, resuelve mejor los problemas que la autoridad política, poblada por “parásitos”²⁷. Crucialmente, aunque los responsables no compartan esta filosofía del neoliberalismo antipolítico en su versión extrema, la obedecen imponiendo a sus territorios nacionales políticas decididas en Bruselas. Las razones tecnocráticas de la UE parecen muchas veces tener preferencia sobre las inquietudes normati-

25 Schmidt, 2006, págs. 21-29.

26 Schmidt, 2006; J-C Barbier, 2008.

27 Gamble, 2013; Schmidt y Woll, 2013.

vas de los ciudadanos, eclipsando sus preocupaciones políticas porque no pueden modificar las medidas desde su enfoque nacional. Aquí es donde la política “responsable” sustituye a la “representativa”, y la política de la “opción obligatoria” implica que los líderes adoptan medidas que los partidos y parlamentos nacionales no han generado ni debatido, y que el público puede rechazar²⁸.

Esta creciente preeminencia de la tecnocracia sobre la política de los grandes partidos nacionales es un factor esencial de la crisis de la política nacional de partido. Puesto que cada vez más decisiones tecnocráticas tomadas en el nivel europeo, aparentemente despolitizadas, se han transformado en medidas locales sin debate ni participación real de los parlamentos, la política nacional de partido se ha ido debilitando, y con ella la democracia nacional. Las definiciones de democracia basadas en la esfera política de partidos asumen que estos proporcionarán tanto mediación política –sumando y articulando concepciones rivales del bien común– como un marco procedimental que respete los valores constitutivos de la democracia, incluidos los principios del debate parlamentario, las reglas de la toma de decisiones y el reconocimiento de la legitimidad de la oposición²⁹. La tecnocracia de nivel europeo, al marginar tanto la mediación como el debate nacionales, debilita por tanto la democracia nacional de partidos.

Hay otro problema aún mayor: la creciente tecnocracia, y la menguante política de partidos, han propiciado el ascenso del populismo. En el punto de mira de los populistas está la política de partidos, a la que acusan de estar dominada por élites egoístas y corruptas que no tienen ningún interés real por “la gente”. La ironía es que también la tecnocracia tiene en la diana a la política de partidos, considerada ineficaz y abusiva (esto es, corrupta). Tecnocracia y populismo son cosas muy distintas: pero el peligro de la tecnocracia es que, cuando es excesiva, socava la política representativa basada en los partidos, al tiempo que incrementa el apoyo de los populistas³⁰; y una dosis excesiva de populismo puede llevar a la desestabilización de la democracia.

La creciente inestabilidad política europea y el ascenso del euroescepticismo

El resultado final es una creciente inestabilidad política derivada de la sensación que tienen los ciudadanos de que sus preferencias –expresadas mediante las urnas, la negociación colectiva o el activismo social– no

28 Laffan, 2015.

29 Bickerton e Invernizzi Accetti, 2015.

30 Bickerton e Invernizzi Accetti, 2015.

31 Mair, 2013.

cuentan³¹. Los ciudadanos castigan cada vez más y con mayor intensidad a sus políticos nacionales; lo que provoca una alternancia creciente de partidos en el poder³². La volatilidad política se ha hecho la norma, tanto en la periferia como en el centro, sobre todo desde la crisis de la eurozona. El caso de Francia es paradigmático: el presidente Sarkozy fue el segundo dignatario de la quinta República en no renovar mandato; el presidente Hollande ha registrado el peor nivel de popularidad de todos los jefes de Estado de la quinta República (hasta un 12% en noviembre de 2014, aunque luego volvió a subir a un 20%, aún muy bajo, en abril de 2015). Los gobiernos son más frágiles en general, y muchas veces penden de un hilo en cuanto a sus mayorías, en tanto que los grandes partidos han hallado cada vez más dificultades para formar gobierno, como ocurrió en el caso de las elecciones italianas de febrero de 2013. Todavía más problemática para la UE es la posibilidad de que surjan gobiernos más antidemocráticos o intolerantes, como ha sucedido en Hungría. Se observan señales bastante más preocupantes con el ascenso de partidos de ultraderecha, como puede ser el caso del neonazi Amanecer Dorado en Grecia, con un 9% de los votos en las elecciones de junio de 2012, y aún por encima del 7% en las de septiembre de 2015.

Un creciente sentimiento euroescéptico o incluso antieuropeo (y no solamente antieuro) viene de la mano de la inestabilidad política que se ha agravado con el transcurso de la crisis en la eurozona. El “gigante dormido” de las discrepancias en los partidos a causa de la UE y el euroescepticismo, que los analistas anuncian hace ya tiempo, se ha despertado por fin³³. Este fenómeno se observa no solamente en las crecientes disensiones en torno a la UE en el seno de las grandes formaciones, sino también, más significativamente, en el ascenso de partidos extremistas, que incluyen no solamente a los ultraderechistas sino también a los populistas menos radicales de derecha (como el Frente Nacional en Francia o el partido de Geert Wilders en los Países Bajos), de izquierda (como Syriza en Grecia o Podemos en España), y en lo que podríamos llamar el “centro radical”, más difícil de etiquetar (como el Movimiento Cinco Estrellas en Italia, el partido Alternativa para Alemania e incluso el UKIP en el Reino Unido). Lo más relevante es que estos partidos existen no solo en los países más duramente golpeados por la crisis, en el sur y el este de Europa, sino también en aquellos que no la han sufrido prácticamente en términos económicos, sobre todo en el norte de Europa. Esto incluye no solo a Escandinavia³⁴, con la irrupción de Verdaderos Finlandeses en las elecciones de 2011, los

³² Bosco *et al.*, 2012.

³³ Franklin y Van der Eijk, 2007.

³⁴ Taggart y Szczerbiak, 2013; Usherwood y Startin, 2013.

Demócratas Suecos en los comicios de septiembre de 2014 y la histórica victoria del Partido Popular danés en los plebiscitos de junio de 2015, que lo convirtió en el segundo partido del país y precipitó la caída del gobierno de centro izquierda. Incluso Alemania, que parecía vacunada contra la ultraderecha, presencié el ascenso meteórico de AfD (Alternativa para Alemania) en 2014, junto con un movimiento extremista antiinmigración, Pegida.

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo también fueron un signo del aumento del euroescepticismo, sobre todo con el triunfo del FN de Marine Le Pen en Francia y del UKIP de Nigel Farage en el Reino Unido; aunque la masiva victoria del 40% del presidente Renzi para los socialdemócratas del Partido Demócrata (PD) en la pugna italiana (suceso inédito en dicho país desde la Segunda Guerra Mundial) sugiere que hay esperanzas para los partidos centristas cuyos líderes prometen hacer oír las opiniones nacionales en la UE y conseguir que la democracia nacional funcione mejor.

Lo que es más importante, aunque la desilusión pública con la UE en cualquiera de sus variantes se aprecia sobre todo en el ascenso de los partidos extremistas y populistas, especialmente en la ultraderecha³⁵, también se puede percibir en la polarización de las opiniones en todas las esferas públicas nacionales, en particular entre el norte y el sur de Europa³⁶. Esta polarización se aprecia asimismo en las posiciones ciudadanas, cada vez más escindidas entre una idea más cosmopolita y abierta de Europa y una visión más cerrada y xenófoba³⁷, así como en los debates públicos, cada vez más politizados, en torno a la UE y las cuestiones que le atañen. Esto ha afectado tanto a los países de la eurozona como a los demás, poniendo en buena medida al sur en contra del norte, con un aumento de los debates centrados en cuestiones de soberanía nacional, ya sea contra la imposición de austeridad “del norte” por parte del público de los países del sur, o contra una mayor institucionalización supranacional y la concesión de rescates por parte del público del norte; y esto a pesar de que las élites políticas responsables de la gestión de la crisis han centrado esencialmente sus argumentos en la eficacia económica y política³⁸.

Las encuestas de opinión documentan con gran claridad esta decepción pública con la UE, y también con los gobiernos nacionales³⁹. El Eurobarómetro demuestra la masiva pérdida de confianza tanto en los gobiernos nacionales como en la UE a lo largo del tiempo, sobre todo con la crisis de la eurozona. La confianza en Europa cayó desde un máximo del 57% en la primavera de 2007 a un mínimo del 31% en la de 2012, y la situación per-

35 Gómez-Reino y Llamazares, 2013.

36 Kriesi y Grande, 2015.

37 Kriesi *et al.*, 2008.

38 Kriesi *et al.*, 2012; Kriesi, 2014.

39 Hobolt, 2015.

maneció sin variaciones entre 2013 y 2014; en tanto que la confianza en los gobiernos nacionales cayó desde un máximo del 43% en la primavera de 2007 al 24% en el otoño de 2011, y a un porcentaje aún menor, el 23%, en el de 2013⁴⁰. Estas visiones negativas de la UE se hacen evidentes también en la pérdida de apoyo del proyecto europeo, con un descenso de la imagen positiva de la UE de un 52% en 2007 a un 30% en 2012, en tanto que la imagen negativa creció del 15 al 29% durante el mismo periodo, empatando con las respuestas positivas⁴¹.

LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN DOCUMENTAN UNA DECEPCIÓN PÚBLICA CON LA UE Y LOS GOBIERNOS NACIONALES

Hasta finales de 2014 no mejoró la opinión pública, cuando la confianza depositada en la UE saltó seis puntos, hasta el 37% en el otoño de 2014, y la otorgada a los gobiernos nacionales subió también seis puntos, hasta el 29%, en el mismo momento⁴². Esto puede deberse a varias circunstancias: la sensación de que Europa por fin ve el final del túnel de la crisis económica; el pensamiento de que la política sí importa, con una mayor politización de los debates en el Consejo Europeo entre los líderes en torno a la flexibilidad y en el Parlamento con las elecciones; o la impresión de que las políticas pueden cambiar, en vista del anuncio del BCE de expansión monetaria y la anticipación de la llegada de una nueva Comisión que promete inversión y crecimiento. Dicho esto, también podría tratarse de un efecto pasajero en las encuestas de opinión.

Además, aunque sigue existiendo un fuerte apoyo en defensa del euro, con cifras tales como el 69% en Grecia, 67% en España, 66% en Alemania, 64% en Italia y 63% en Francia, esto solo sugiere que los ciudadanos no ven la salida del euro como una alternativa realista, y no que estén satisfechos con las políticas relacionadas con la divisa común⁴³. Muy al contrario, una encuesta de opinión de Gallup realizada en septiembre de 2013 mostró que la mayoría de los europeos (el 51% de los encuestados) no pensaba que la austeridad estuviera funcionando, en contraste con una minoría del 34% que sí la consideraba eficaz aunque a largo plazo, y un porcentaje muy pequeño del 5% que opinaba que sí funcionaba⁴⁴. Así pues, ¿cómo se explica

40 Eurobarómetro EB 82.

41 Eurobarómetro EB 78, diciembre de 2012.

42 Eurobarómetro EB 82, 2015.

43 Pew Survey, mayo de 2013.

44 Encuesta de Gallup, <<http://www.scribd.com/doc/172138343/Gallup-Debating-Europe-Poll-Austerity-Policies>>, septiembre de 2013.

que se mantenga el apoyo? Existen datos que sugieren que, aunque los ciudadanos siguen a favor del euro, sus razones guardan cada vez menos relación con el vínculo entre esta moneda y la identidad y cada vez más con el interés. Una lógica utilitarista, y no identitaria, resulta una explicación mucho más verosímil de por qué, pese a la crisis, el apoyo se ha mantenido fuerte, aunque el público puede estar cada vez más insatisfecho con los efectos del euro⁴⁵.

**EL FUERTE APOYO EN LA
DEFENSA DEL EURO SOLO SUGIERE QUE
LOS CIUDADANOS NO VEN LA SALIDA
COMO UNA ALTERNATIVA REALISTA**

Mientras tanto, los sindicatos se encuentran con que lo único que pueden hacer es acordar concesiones sin ganar nada a cambio, como ha sido el caso del acuerdo de pensiones de España y el acuerdo de Croke Park en Irlanda. Al mismo tiempo, los movimientos más sociales, como los “indignados” españoles, solo han logrado movilizar a la ciudadanía en protestas y manifestaciones que no les han reportado nada más que, en ocasiones, salir en las noticias⁴⁶; aunque en algunos casos el fenómeno ha llevado a la creación de nuevos partidos políticos, cuyos mayores exponentes son Podemos y Syriza. Pero otro problema es la represión de este tipo de movimientos. El Consejo de Europa (2013) ha criticado a los gobiernos de los Estados miembros por saltarse los canales regulares de participación y diálogo social bajo el pretexto de emergencia financiera nacional, con duras respuestas contra los manifestantes y conculcación de la libertad de expresión y de reunión, así como reducciones en la libertad de los medios de comunicación, sobre todo en los canales públicos.

Ascenso de los populismos extremistas en Europa

La autocomplacencia sería un error ante el ascenso de los populismos extremistas. Los partidos de estas ideologías no se limitan a desvanecerse cuando los tiempos mejoran, tal como demuestra la experiencia de los años de bonanza, a principios y mediados de la década de 2000. Una vez que entra el populismo, no es fácil desalojarlo. Los partidos ultraderechistas que tanto prosperaron en esa década a fuerza de discurso identitario centraron su atención en combatir la inmigración, y la pertenencia a la UE solo ha servido para añadir escepticismo sobre el euro a su lista de quejas.

45 Hobolt y Wratil, 2015.

46 Armingeon y Baccaro, 2013.

Además, con la crisis de otoño de 2015 derivada del masivo flujo de refugiados e inmigrantes del norte de África y de Oriente Medio, los partidos populistas de ultraderecha en particular han seguido medrando merced a un problema que llevan mucho tiempo explotando en provecho propio.

El populismo no debería verse como un fenómeno totalmente negativo; puede tener efectos beneficiosos, tales como dar voz a grupos insuficientemente representados, movilizar e incluir a secciones marginales de la sociedad, y aumentar la responsabilidad democrática planteando cuestiones pasadas por alto o esquivadas por los grandes partidos⁴⁷. En particular la extrema izquierda, con su activismo sobre la base de la justicia social y los derechos humanos, y contra las desigualdades provocadas por la creciente dominación del capitalismo financiero y sus ciclos de bonanzas y crisis, o por la falta de una tributación progresiva, puede servir de acicate para los grandes partidos, tanto en la derecha como en la izquierda. No obstante, hay menos partidos de ultraizquierda con un seguimiento popular significativo (salvo en los casos de Grecia y España) que partidos de ultraderecha. Estos son los que parecen haber ejercido mayor influencia en los debates políticos hasta ahora, acercando a los grandes partidos de centro derecha a sus posiciones, sobre todo con respecto a la inmigración y la libre circulación o los derechos de las minorías. Además, en la izquierda, el ascenso del extremismo ha planteado un dilema a los partidos de centro izquierda: moverse hacia la izquierda y en consecuencia cuestionar los acuerdos europeos, o resistir este movimiento y dejar que se debilite la base de votantes o perder el apoyo de parte de su electorado tradicional. Igualmente, la posible victoria de uno de los partidos populistas antieuropeos en las elecciones nacionales en los próximos años podría ser muy problemática no solamente para el país afectado –sobre todo si es una coalición con un partido ultraderechista que trataría de aplicar sus visiones discriminatorias o antieuropeas–, sino también para la UE, dadas las normas procedimentales que confieren a los países individuales el poder del veto sobre los tratados.

Los únicos signos posibles de esperanza con respecto a los partidos populistas han sido Syriza en Grecia y Podemos en España, que parecen decididos a convertirse en los nuevos partidos de centro izquierda, reemplazando respectivamente al moribundo partido socialista griego, el PASOK, y al PSOE español. Lo que ha otorgado credibilidad a estos nuevos partidos ante grandes segmentos del electorado no es solo que han planteado abiertamente preguntas difíciles sobre el reparto de los costes de la consolidación fiscal, sino también el hecho de que su exclusión inicial del poder los ha situado en una buena posición para emitir una crítica radical del comportamiento parasitario de los grandes partidos, del Estado

47 Mudde y Kaltwasser, 2012.

y de las élites tecnócratas. En lugar de preocuparnos por el radicalismo de estos nuevos partidos, deberíamos reconocer que podrían ser los que realmente conduzcan a una renovación real de la política de sus países, y generen unas “reformas estructurales” más llevaderas para el ciudadano, centradas en reducir la corrupción, mejorar la recaudación fiscal y promover la justicia social.

Con la victoria electoral de Syriza en las elecciones generales griegas y la de Podemos en las municipales (cuyo máximo exponente ha sido la alcaldía de Madrid) se pondrá a prueba la capacidad de estos partidos de cumplir sus promesas. Pero aún es demasiado pronto para decir cuál será su efecto, aunque las prolongadas negociaciones de Syriza con la UE con respecto a un nuevo paquete de deuda sugieren que el Gobierno intentó en vano cambiar tanto la narrativa de las políticas como la agenda de la eurozona. Esto nos lleva nuevamente a las relaciones de poder en la UE y, en este caso, al Consejo de Ministros de la eurozona, en el que volvió a dominar Alemania con aliados de coalición de los países del centro y este de Europa, como los países bálticos o Eslovaquia, además de Finlandia y los Países Bajos.

La “tragedia griega” que ha tenido lugar en la primavera-verano de 2015 obedeció a que Syriza no comprendió bien el duro juego que se estaba desarrollando –sobre todo por parte de Wolfgang Schäuble, el ministro alemán de Finanzas, que al final resultó ser el jugador supremo⁴⁸–, aunque también es preciso admitir que Alexis Tsipras, el presidente griego, hizo asimismo su apuesta: convocó un confuso referéndum en su país, en el que hizo campaña por el voto negativo para obtener una baza reforzada en la negociación europea; pero ganó el “sí” (contra la austeridad, pero a favor de permanecer en el euro), y el primer ministro volvió a Bruselas con peores cartas, y con un país en peor situación económica. El Gobierno griego no esperaba que los demás países, sobre todo los del sur de Europa, respaldasen a los ministros de Finanzas insistiendo en la “responsabilidad” de seguir las normas europeas por encima de la voluntad expresada en las urnas por los ciudadanos griegos. Esto puede tal vez calificarse de ingenuidad, toda vez que el Gobierno griego no se estaba limitando a pedir que los Estados miembros de la UE aceptasen el voto democrático de otro país para poner fin a su programa de ajuste: lo que se estaba pidiendo a los ministros de Finanzas de la eurozona era suspender las normas europeas de austeridad y las reformas estructurales, acordadas por todos ellos, que esos mismos ministros habían impuesto en sus propios países. No fueron solamente los irlandeses y los portugueses, recién salidos de sus respectivos programas de ajuste, los que se negaron a aflojar las cuerdas a Grecia; lo hicieron hasta los italianos y los franceses, que anteriormente habían pedido a voces una

48 Sauerbrey, 2015.

mayor flexibilidad en la aplicación de las normas, pero que también estaban comprometidos a impulsar las reformas en casa. Transigir con Grecia hubiese sido una decisión con consecuencias incontroladas en el resto de los países en torno a las reformas pasadas y presentes en virtud de las normas de la UE. Además, podría haber dado oxígeno a los populismos extremistas para utilizar la excepción griega como argumento para pedir el fin de los programas europeos en sus propios países, sobre todo en el caso de España, en la que Podemos se había convertido en una amenaza seria para el

**EL POPULISMO PUEDE TENER EFECTOS
BENEFICIOSOS: DAR VOZ A GRUPOS POCO REPRESENTADOS,
MOVILIZAR A SECCIONES MARGINALES Y AUMENTAR
LA RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Gobierno conservador de Mariano Rajoy. Era preferible abrir la puerta al *grexit*, por lo menos en opinión del ministro alemán de Finanzas, quien, en respuesta al argumento de Tsipras de que tenía el mandato democrático de exigir el cambio en Europa, le respondió: “a mí también me han elegido”⁴⁹.

Para Syriza, la principal cuestión va a ser si consigue erigirse en un partido político fiable, capaz de aplicar políticas sin incumplir sus promesas; algo que lo llevará por la espinosa senda de compatibilizar la responsabilidad, aplicando de manera creíble el acuerdo de rescate, con la atención a las preocupaciones de los ciudadanos. En otras palabras, ¿será Syriza capaz de introducir las imprescindibles reformas en materia de anticorrupción, fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado, recaudación fiscal y salida de la depresión económica, a pesar de la continuada austeridad demandada por los líderes de la eurozona y consagrada en el paquete de rescate que han firmado? Las nuevas elecciones en septiembre de 2015, que han vuelto a llevar a Syriza al mando, desprovista ahora de algunos de sus elementos más radicales, han dado al menos al primer ministro el mandato de aplicar el programa; baza que no tenía cuando fue elegido en febrero de 2015 con la promesa de poner fin al programa de austeridad.

No obstante, con la excepción de Grecia, considerar al populismo como el agente que devolverá la política de partidos a su justo lugar en la UE es la visión optimista. La pesimista es que el declive de la política tradicional –cuyo comienzo se hizo evidente ya en los años noventa del pasado siglo– sigue a buen ritmo; y con él la creciente inestabilidad relacionada con la mediatización de la política que permite prosperar a los partidos populistas⁵⁰. A escala europea, la visión pesimista es el enquistamiento

⁴⁹ *Financial Times*, 15 de junio de 2015.

⁵⁰ Kriesi, 2014.

de una situación en punto muerto, sin consensos nuevos sobre la mejor manera de reformar, con la continuación de las diferencias entre centro y periferia. Más aún, si los extremistas de la derecha euroescéptica entran en gobiernos de coalición en uno o más Estados miembros, diremos adiós al progreso de la gobernanza en la UE y en la eurozona, con efectos perjudiciales en todos los sentidos.

Conclusión: ¿cuál es el futuro de Europa y las democracias nacionales?

Con el tiempo, los ciudadanos han llegado a percibir a la Unión Europea cada vez más lejana (esto es, tecnocrática), y a los gobiernos nacionales cada vez menos atentos a sus problemas, sobre todo en plena crisis de la eurozona. Esto se ha traducido no solo en una creciente pérdida de la confianza en la UE y en los gobiernos nacionales, sino también en una inestabilidad mucho mayor en la política nacional, con el crecimiento del populismo. Los grandes partidos y la política tradicional se han debilitado progresivamente, y los gobiernos han sido expulsados del poder cada vez más a medida que los partidos extremistas con mensajes antieuro y anti-Europa han ganado atención, votos y hasta escaños, tanto en los parlamentos nacionales como en el europeo. Lo que es más, crece también la desconfianza entre países, poniendo al norte contra el sur con la crisis de la eurozona, y también a la Europa central y oriental (PECO), junto con la del norte, en contra de la del sur en la última crisis griega; aunque esta alianza ha cambiado con el actual problema migratorio, que al parecer ha alineado a los PECO y al Reino Unido contra todos los demás.

Dicho esto, la UE no ha afectado de la misma manera a todas las democracias nacionales. Algunos países han mantenido esencialmente, o incluso mejorado, sus facultades y prácticas democráticas; otros en cambio han sufrido una merma de sus poderes democráticos y se han vaciado de contenido, sobre todo en el caso de aquellos que estaban sujetos a programas de ajuste asociados con los rescates. Las mayores diferencias se dan entre Alemania y Grecia. Alemania ha podido blindar su democracia nacional al tiempo que defendía sus preferencias para las reglas de la eurozona, en tanto que su Tribunal Constitucional, más activo, ha vetado una y otra vez la legislación europea cuando se trataba de salvaguardar las normas democráticas alemanas. En cambio, los sucesivos gobiernos griegos parecen haber cambiado la autonomía democrática por solvencia económica y se han hecho cada vez más responsables de las políticas, al tiempo que renunciaban a atender las necesidades y demandas de sus ciudadanos, lo que ha culminado en el acuerdo del partido de ultr Izquierda, Syriza, para seguir haciendo lo mismo.

Por tanto, la UE se enfrenta hoy al desafío de cómo devolver el vigor a las democracias nacionales en toda Europa, sin dejar por ello de reequilibrar la “democracia” de la UE, de tal manera que permita a los planos europeo y nacional interactuar productivamente dentro de las nuevas realidades europeas. Para ello, la política de grandes partidos exige fortalecimiento y renovación para enfrentarse a dos adversarios muy distintos: la tecnocracia y el populismo.

Durante mucho tiempo, el mito de la UE mantenía que es capaz de sacar lo mejor de sí misma en los momentos de crisis, avanzando a grandes pasos hacia formas más profundas de integración que resuelvan los problemas existenciales que en ese momento la aquejan. Esta vez puede ser distinto (si es que ese mito ha sido cierto alguna vez)⁵¹. En la crisis de la eurozona, en lugar de resolverla con buenos efectos (legitimación por resultados), Bruselas puede haberla prolongado mediante procesos de gobernanza y políticas centradas en la austeridad y en la reforma estructural. Esto también ha creado graves problemas para la legitimidad nacional en origen, dejando a los gobiernos nacionales en muy mala situación, más divididos que nunca entre su responsabilidad de cumplir los pactos europeos y su representatividad para con los ciudadanos; lo que no hace otra cosa que alimentar más aún la desafección de estos por la idea europea. El recurso a la tecnocracia, que en la crisis de la eurozona ha significado un órdago de las normas (de rendimiento), solo ha conseguido avivar el fuego del populismo, en detrimento de la política y de la democracia nacional.

Así pues, ¿qué podemos hacer? Como mínimo, la UE necesita renovarse en términos de políticas y procesos, seguramente descentralizando más la responsabilidad sobre las estrategias en el plano nacional para lograr una mejor representatividad de los ciudadanos, mientras que al mismo tiempo debe seguir garantizando la coordinación en la esfera europea. Pero para esto, así como para las muchas otras iniciativas que necesitamos, la UE tendría primero que contar con líderes con una nueva visión y una nueva narrativa sobre qué es Europa, qué debería hacer, y hacia dónde se encaminan sus pasos, los cuales, por el momento, brillan por su ausencia.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

De Estados nación a Estados miembros: la integración europea como transformación de los Estados

La sociedad civil y la ampliación de la UE

Reglas, cooperación y confianza en la eurozona

⁵¹ Matthijs y Parsons, 2015.



NIEVES PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN es profesora de Política Europea en la Universidad de Bristol y ha sido docente en las universidades de Exeter y de East Anglia. Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad de Salamanca, obtuvo un máster en el Colegio de Europa de Brujas y se doctoró en la Universidad de Exeter. Investiga la participación de la sociedad civil en el gobierno de la UE, estudia la dimensión ética de la regulación de los *lobbies* y la normativa para resolver conflictos de interés en la UE. Codirige junto a la catedrática Michelle Cini uno de los libros de texto de referencia en política de la UE.

La promoción de la democracia y el apoyo a la sociedad civil han sido claves en la política de ampliación desde la adhesión de los países de Europa del este. Un sistema democrático activo es requisito para el ingreso en la UE.

La existencia de una sociedad civil dinámica demuestra que la democracia y el buen gobierno funcionan, ya que permite a los ciudadanos asociarse libremente y participar en acciones cívicas. Este capítulo estudia el papel transformador de la UE bajo el prisma de la estrategia de promoción de la sociedad civil en los países candidatos y analiza el debate general sobre la democracia en la UE y la posición de su política de ampliación tras la crisis.

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA AMPLIACIÓN DE LA UE

Introducción

Tradicionalmente, la política de ampliación de la Unión Europea se ha descrito como su política exterior más exitosa, ya que ha logrado lanzar la expansión de los ideales democráticos a lo largo y ancho del continente europeo. La capacidad de esta institución para difundir de forma pacífica esos ideales se deriva de la condicionalidad política que determina la adhesión de cualquier país a la Unión, la cual exige de cualquier candidato¹ que avance hacia la convergencia con los principios de democracia, libre mercado y protección de los derechos humanos. El alcance de su efecto transformador quedó patente con la denominada ampliación hacia el este de 2004-2007, cuando doce países (de los que diez eran nuevas democracias)² entraron a formar parte de la UE.

UNA SOCIEDAD CIVIL DINÁMICA SE INTERPRETA COMO UNA PRUEBA DE QUE EXISTE DEMOCRACIA Y UNA BUENA GOBERNANZA

El impulso de la democracia y el apoyo a la sociedad civil han sido elementos clave que han definido la política de adhesión desde la ampliación hacia el este. Los candidatos deben tener una democracia en funcionamiento como requisito político para ingresar en la Unión Europea, y una sociedad civil dinámica se interpreta como una prueba de que existe democracia y una buena gobernanza, puesto que permite a los ciudadanos asociarse libremente y tomar parte en la acción cívica, ya sea para influir en las políticas del gobierno o para dar voz a las inquietudes de determinados sectores de la población. Este interés por la promoción de la sociedad civil

1 Un país candidato es una nación que está negociando su adhesión a la Unión Europea. Ese estatuto lo otorga el Consejo Europeo basándose en una recomendación de la Comisión Europea. No obstante, el estatuto de país candidato no supone el derecho automático a convertirse en miembro de la UE.

2 Se trata de Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía y Bulgaria.

responde asimismo a dos desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea. En primer lugar, la participación de los actores cívicos en el gobierno de la Unión se ha presentado no solo como un mecanismo para garantizar una buena gobernanza, sino también como un instrumento útil para implicar a los ciudadanos y, de ese modo, combatir el déficit democrático que se percibe en la Unión, así como su indiferencia por la vida del europeo medio. En segundo lugar, la expansión territorial de la UE ha generado mucha controversia entre los ciudadanos de esta. Una reciente encuesta del Eurobarómetro revela que, a día de hoy, el porcentaje de encuestados dentro de la UE que se declara en contra de una ulterior ampliación (49%) es mayor que aquel a favor (37%) (Eurobarómetro, 2014, pág. 143). Así pues, la UE ha invitado a participar a la sociedad civil con el objeto de fomentar el debate público sobre el proceso de ampliación y, de ese modo, resolver la creciente oposición tanto dentro de la UE como en los países candidatos.

Este artículo analiza el papel transformador de la Unión Europea desde el prisma de la estrategia de promoción de la sociedad civil en los países candidatos, impulsada por su política de ampliación, y trata de situar ese análisis dentro del debate más amplio sobre la democracia en la UE y la posición de su política de ampliación tras la crisis financiera. Se trata de un tema relevante por tres motivos: en primer lugar, porque nos permite examinar la capacidad de la UE para promover un cambio más allá de sus fronteras, con el fin de establecer un modelo concreto de democracia y de identificar los mecanismos a través de los cuales es posible promover y respaldar ese cambio. Esto toca un debate académico más amplio sobre el poder normativo de la UE, es decir, la capacidad de la Unión para proyectar sus valores fundamentales por medio de mecanismos de recompensa (ingreso en la UE), apoyo (asistencia financiera) o castigo (demora del ingreso o suspensión de las negociaciones de adhesión). En segundo

**LA UE HA INVITADO A LA
SOCIEDAD CIVIL CON EL OBJETO DE
FOMENTAR EL DEBATE PÚBLICO SOBRE
EL PROCESO DE AMPLIACIÓN**

lugar, porque nos permite discutir aspectos relativos a las tentativas de la UE de hacer frente a su déficit democrático mediante la promoción del papel de la sociedad civil y la participación ciudadana, acercándonos así a un debate más amplio sobre la democracia y la legitimidad en Europa en un momento en que la integración europea se ha convertido en un tema muy controvertido. En tercer lugar, el estatus de la política de ampliación dentro de la UE y su influencia en toda Europa han cambiado de forma radical como consecuencia de la redefinición que ha realizado la UE de

la ampliación como herramienta política, de los desafíos derivados de la adhesión de nuevos miembros y de los efectos de la crisis financiera de 2008. El hecho de que la ampliación ya no sea una de las prioridades políticas de la UE, sino que haya quedado englobada en una política europea de vecindad más amplia, nos permite reflexionar sobre el modo en que cambian las prioridades políticas de la UE ante desafíos más inmediatos, tales como la crisis económica de la eurozona, la crisis de los refugiados o las tensas relaciones entre la UE y Rusia.

El artículo comienza con un resumen de las principales características de la política de ampliación de la UE, centrándose en la condicionalidad como instrumento para promover un cambio nacional y en los mecanismos de desarrollo de capacidades, utilizados para favorecer dicho cambio, como prueba del poder normativo y transformador de la UE. La segunda parte del ensayo analiza el motivo por el que la promoción de la sociedad civil se ha convertido en una preocupación para la Unión Europea en general, y en el contexto de su posible ampliación en particular. La tercera parte examina la promoción por parte de la Unión Europea de la participación de la sociedad civil en los países candidatos y sus efectos en ella, tanto a nivel nacional como europeo. La última sección resume las principales conclusiones y trata de situar el análisis de la ampliación y la esfera social en el actual contexto de oposición y resistencia a la integración europea, además de mencionar los principales retos a los que se enfrenta la Unión.

La política de ampliación de la Unión Europea

La Unión Europea ha emprendido varias rondas de ampliación territorial³ que han aumentado la Unión, de los seis Estados miembros originales, a los veintiocho actuales. El proceso de ampliación ha transformado la Unión Europea al proporcionarle mayor diversidad, y ha tenido profundas implicaciones para la estructura y la definición de Europa, así como para la organización institucional y las principales políticas de la Unión. Esta sección resume las características más importantes de la ampliación de la UE como proceso y como política, centrándose en concreto en el empleo de la

3 La ampliación hacia el norte, ocurrida en 1973, incluía a Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido. La ampliación hacia el Mediterráneo tuvo dos fases: en 1981 Grecia se convirtió en miembro, mientras que Portugal y España se unieron en 1986. La ampliación hacia la EFTA, que tuvo lugar en 1995, incluyó a tres antiguos miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, a saber, Austria, Finlandia y Suecia. La ampliación hacia el este se produjo también en dos etapas: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia entraron en la UE en 2004; y Bulgaria y Rumanía lo hicieron en 2007. La ampliación hacia los Balcanes se inició en 2013 con el ingreso en la UE de Croacia.

condicionalidad como instrumento para promover el cambio en los países candidatos y en el desarrollo de capacidades como mecanismo para fortalecer las estructuras nacionales en los mismos, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil. Esta parte del capítulo proporciona los antecedentes necesarios para comprender lo que la ampliación de la UE nos revela sobre la integración europea en general, pero también para exponer la importancia de la sociedad civil como preocupación para la UE, la cual se analizará de forma más detallada en la segunda parte.

La ampliación de la UE se debe concebir como un proceso y como una política al mismo tiempo (véase Juncos y Pérez-Solórzano, 2015). Como política, la ampliación se refiere a los principios, objetivos e instrumentos definidos por la UE con el fin de incorporar nuevos Estados miembros, y forma parte de una política europea de vecindad más amplia de la Unión. Se trata de una típica política intergubernamental en virtud de la cual los Estados miembros conservan el monopolio de la toma de decisiones y la Comisión Europea cumple una función delegada, verificando la idoneidad de los países para ingresar en la Unión y haciendo las veces de principal punto de contacto. Una detallada serie de capítulos, cada uno de los cuales cubre un área distinta de las políticas del acervo, describe las negociaciones de adhesión entre la Comisión, en representación de la UE, y cada país candidato. Una vez que se han negociado todos los aspectos de la adhesión, el Parlamento Europeo debe aprobar el tratado de adhesión, que deben ratificar todos y cada uno de los Estados miembros, así como el país candidato, de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales. En la mayor parte de los casos, los países candidatos han celebrado un referéndum antes de entrar a formar parte de la UE.

Como proceso, la ampliación de la UE consiste en la adaptación gradual y progresiva a los criterios de adhesión, emprendida por los países que desean convertirse en miembros. Tradicionalmente, en la bibliografía académica este proceso se ha denominado europeización, definido como un procedimiento unidireccional y asimétrico a través del cual los actores nacionales adoptan las normas y los valores de la UE y se producen cambios institucionales y políticos. La Unión Europea hace las veces de agente normativo embarcado en la difusión de las normas democráticas dentro de su vecindad inmediata (Sedelmeier y Schimmelfennig, 2005). No se trata de un proceso estático: los actores nacionales se ven fortalecidos o debilitados por la integración europea, y los entornos nacionales ofrecerán distintos grados de resistencia al cambio político e institucional impulsado por la UE, al tiempo que se desarrollan nuevas identidades. Este proceso se tornó más complicado al término de la Guerra Fría, cuando la Unión hubo de responder a las solicitudes de adhesión de los países recién democratizados de Europa central y del este. Con el tiempo, los requisitos de adhesión

de la UE se han ampliado, y el número y la diversidad de los países que desean entrar a formar parte de la Unión ha aumentado. Originalmente, el artículo 237 del Tratado de Roma solo exigía al país solicitante que fuera un “Estado europeo”⁴. El Consejo Europeo de Copenhague de 1993 adoptó un conjunto de condiciones políticas y económicas más específicas que debían cumplir los países que desearan convertirse en miembros de la UE. Según los denominados “criterios de Copenhague”, los países candidatos deben contar con instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y la protección de las minorías, una economía de mercado en funcionamiento capaz de hacer frente a las presiones de la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión, y la disposición para asumir las obligaciones inherentes a la condición de miembro, incluyendo la adhesión a los objetivos de unión política, económica y monetaria, además de tener que adoptar el *acquis communautaire*⁵ (acervo comunitario).

LA AMPLIACIÓN DE LA UE CONSISTE EN LA ADAPTACIÓN GRADUAL Y PROGRESIVA A LOS CRITERIOS DE ADHESIÓN EMPRENDIDA POR LOS PAÍSES CANDIDATOS

El principio fundamental que ha impulsado la ampliación de la UE ha sido la condicionalidad política; dicho de otro modo, los Estados solicitantes deben cumplir ciertas condiciones (a saber, los criterios de Copenhague descritos más arriba) antes de poder convertirse en Estados miembros. La identificación de este conjunto de criterios llevó a la creación de un complejo mecanismo de seguimiento y control gestionado por la entonces Dirección General de Ampliación (DG Ampliación)⁶ de la Comisión, que actuaría como un “supervisor”, decidiendo en qué momento los países cumplen dichos criterios y si están preparados para pasar a la siguiente fase (Grabbe, 2001, pág. 1020). Este proceso de seguimiento y control

4 Por ejemplo, Marruecos solicitó la entrada en la UE en 1987, pero su solicitud fue rechazada porque no se consideró que fuera un país europeo. En cambio Turquía, que solicitó la adhesión el mismo año que Marruecos, fue oficialmente reconocido como país candidato por el Consejo Europeo de Helsinki en diciembre de 1999, pese a que la identidad europea de Turquía había sido cuestionada por algunos Estados miembros.

5 Se trata de un término francés que hace referencia, literalmente, al patrimonio de la Comunidad. Es el *corpus* formado por los objetivos, el derecho sustantivo, las políticas y, en concreto, la legislación primaria y derivada y la jurisprudencia, todos los cuales forman parte del ordenamiento jurídico de la UE. Ello incluye el contenido de los tratados, la legislación, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y los acuerdos internacionales. Todos los Estados miembros están obligados a cumplir el acervo comunitario.

6 Ahora denominada DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (NEAR).

se desarrolla según los parámetros fijados por la Comisión en distintos documentos: en el caso de los Balcanes occidentales, los Acuerdos de Estabilización y Asociación (AEA) y los Acuerdos de Asociación Económica (AAE); y los acuerdos europeos en el caso de la ampliación hacia el este. Su cumplimiento es también objeto de seguimiento y control en los informes anuales de evolución elaborados por la Comisión, en los que se realiza una evaluación de los avances de cada solicitante y candidato potencial a lo largo del último año. Este seguimiento y control significa que el proceso de ampliación adopta un enfoque meritocrático (Vachudova, 2005, págs. 112-13). Pero también refleja la capacidad de la Unión Europea de ejercer presión sobre los países candidatos para que pongan en práctica reformas, con el objeto de garantizar el cumplimiento de las normas de la UE a cambio de la condición de miembros, el acceso a su mercado, la asistencia técnica y financiera, y el reconocimiento internacional de su avance hacia la democracia. Sin embargo, no se trata de un proceso lineal y, cuando los países candidatos incumplen sus compromisos, se enfrentan bien a una demora en la adhesión (como en el caso de Bulgaria o Rumanía debido a problemas con la corrupción y la independencia judicial) o bien a una suspensión de las negociaciones, como en el caso de Turquía por la cuestión chipriota. En palabras de Schimmelfennig y Sedelmeier (2004, pág. 664), la eficacia de la condicionalidad de la UE depende de la “credibilidad de las amenazas y recompensas”. La condicionalidad cada vez está más cuestionada, a medida que la credibilidad de la principal recompensa, la pertenencia a la UE, se vuelve menos evidente para los países candidatos. Tal y como se analiza de forma más detallada a continuación, las dificultades derivadas de la incorporación de nuevos Estados miembros tras la ampliación hacia el este han hecho que disminuya el entusiasmo dentro de la UE por una ulterior ampliación.

La “fatiga de la ampliación” está encontrando su reflejo en la “fatiga de la adhesión” de los países candidatos, en otras palabras, sin la promesa tangible de la adhesión, las élites políticas renuncian a embarcarse en la transposición e implantación de las reformas promovidas por la UE y se limitan a “emitir retóricas declaraciones de intenciones que no llegan a materializarse de un modo claro” (O’Brennan, 2013, pág. 42). Salvar esa brecha entre la retórica y la acción constituye uno de los principales desafíos, y la UE es cada vez más consciente de la necesidad de aplicar de forma rigurosa la condicionalidad, así como de las dificultades y debilidades que presentan los países candidatos a la hora de cumplir los criterios de adhesión. Por consiguiente, la UE ha definido esos criterios de forma exhaustiva para incluir condiciones “en parte diseñadas para hacer frente a los problemas de la transformación y las debilidades de los candidatos” (Dimitrova, 2002, pág. 175). En la práctica, esto se ha traducido en el desarrollo,



Debate televisivo en el canal TF1 durante el referéndum francés sobre la Constitución europea el 29 de mayo de 2005.

con el tiempo, de un “acervo administrativo”: un conjunto de instituciones y estructuras administrativas que resultan necesarias para aplicar con éxito el acervo jurídico antes de la adhesión⁷. Con el objeto de salvar esa brecha entre la capacidad real de los países candidatos y los requisitos de adhesión, la UE ha puesto en marcha iniciativas de desarrollo de capacidades, destinadas a apoyar tanto a las administraciones públicas como a los actores de la sociedad civil. Como instrumento político, el desarrollo de capacidades ha sido ampliamente utilizado por las organizaciones internacionales desde la década de 1990 con el fin de hacer posible el cambio sistémico nacional, reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible (Black, 2003). Como herramienta política, presenta algunas características concretas, tales como la de ser sumamente técnica, carecer de mecanismos

7 El Consejo Europeo de Madrid de 1995 puso de relieve que no basta con que los candidatos a Estados miembros transpongan la legislación europea a sus leyes nacionales, sino que también deben garantizar la infraestructura administrativa y judicial para aplicar el acervo comunitario. El requisito de adhesión de disponer de la capacidad administrativa significa que un país candidato debe poner sus instituciones, su capacidad de gestión, y sus sistemas administrativo y judicial al nivel de los de la Unión con vistas a implantar el acervo de forma eficaz y con tiempo suficiente antes del ingreso. El acervo administrativo (también llamado “acervo institucional y administrativo” desde 1997) (Comisión Europea, 1997) se ha caracterizado por la ausencia de claridad en lo que respecta a qué implica exactamente y cuáles son sus criterios de medición, así como por la necesidad de desarrollar nuevos instrumentos horizontales para reforzar las capacidades institucionales de los países candidatos, a falta de plantillas jurídicas o institucionales específicas que permitieran una aplicación desde arriba más rigurosa.

de presión directa y dar por sentado que aquellos a los que se dirige carecen de recursos, habilidades e información suficientes (Papadimitriou y Stensaker, pág. 3). Si bien fue concebido para producir efectos a largo plazo, el desarrollo de capacidades no provoca necesariamente un cambio automático en el contenido de la regulación, las normas o las políticas. El discurso político que rodea este desarrollo es enormemente positivo en lo que respecta a su lenguaje de inclusión y cooperación y democracia, pero la práctica real va mucho más orientada a la consecución de resultados y está fuertemente influida por las prioridades del donante o de la organización internacional (Black, 2003, pág. 117). Tal y como se comenta más adelante, algunas de esas características y discrepancias se aprecian en las iniciativas de desarrollo de capacidades de la UE para la ampliación y la promoción de la sociedad civil.

**LA UE ES CAPAZ DE DIFUNDIR SUS
NORMAS EN MATERIA DE DEMOCRACIA, LIBRE
MERCADO Y DERECHOS HUMANOS SIN RECURRIR
AL PODER COERCITIVO MILITAR**

En el contexto de la ampliación, las principales iniciativas de desarrollo de capacidades de la UE consisten en proporcionar asistencia financiera a través del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) y el instrumento de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX) de la Comisión Europea. Por regla general, estos instrumentos incluyen mecanismos para educar, socializar y transferir experiencia y conocimientos para ayudar a los países en la aplicación y el cumplimiento de la legislación de la UE, así como para promover que se compartan sus buenas prácticas. Por ejemplo, TAIEX incorpora el uso de talleres, visitas de expertos e iniciativas de hermanamiento. En el caso del IAP, su actual programa, que se extiende hasta 2020, incluye indicadores de desempeño destinados a evaluar si se han alcanzado los resultados previstos (Comisión Europea, 2015a). De ese modo, la UE ha sido capaz de ejercer una considerable influencia sobre los sistemas socioeconómicos y políticos de los países de Europa central y del este, dado que el atractivo de la adhesión ha permitido a la Unión “perseguir metas políticas más ambiciosas a través de su régimen de ampliación” (Sedelmeier, 2011). Esta manera de proceder ilustra a la perfección cómo la UE utiliza su poder de convicción normativo –capaz de difundir sus normas en materia de democracia, libre mercado y defensa de los derechos humanos–, mediante la condición de cumplir con estos parámetros para ingresar en la Unión, pero también a través de requisitos explícitos en lo que respecta a qué clase de instituciones o actores podrían estar mejor situados para poner en práctica dichas normas (Manners, 2002). A diferencia de los poderes tradicionales, la

UE lo consigue sin recurrir al poder coercitivo militar, sino esgrimiendo el incentivo de la pertenencia a la UE.

La cola de países que desean entrar a formar parte de la Unión es buena prueba de que la adhesión continúa siendo una opción sumamente atractiva para los países vecinos de la UE⁸. Sin embargo, hay una serie de problemas que ponen en tela de juicio la capacidad de la UE para influir en sus vecinos europeos, al tiempo que cuestionan la importancia de la ampliación como política. En primer lugar, la crisis de la eurozona y, en particular, la situación de Grecia, así como la falta de una creencia sólida en las probabilidades de adhesión, están afectando a la percepción de la UE entre los países candidatos como garantía de prosperidad económica y como motor de reformas. Esa fatiga de la adhesión viene acompañada de una considerable disminución del apoyo al ingreso en la UE en los países candidatos. Por ejemplo, mientras que los ciudadanos de Macedonia siguen estando a favor de la integración en la UE (el 56% considera que la pertenencia a la UE es “buena”), el apoyo a la adhesión no ha dejado de disminuir en Turquía, donde solo un 38% considera “buena” la adhesión a la UE (Eurobarómetro, 2013, págs. 67-8). En segundo lugar, la crisis de los refugiados pone de manifiesto las limitaciones de la Unión para actuar energéticamente y de forma unánime con el fin de hacer frente a la difícil situación de los refugiados que solicitan asilo en los Estados miembros, al mismo tiempo que acentúa gravemente las divisiones entre los antiguos y los nuevos Estados miembros. En tercer lugar, desde 2004 se percibe la denominada fatiga de la ampliación, que hace referencia a una reticencia general posadhesión, dentro de la UE, a ampliaciones ulteriores, en favor de un mayor interés por profundizar en la integración entre los Estados miembros. Esta actitud se refleja en la disminución continua del respaldo a la ampliación de la UE entre sus ciudadanos, con una ligera mayoría en su contra (49%), en comparación con quienes se muestran a favor de ella (37%) (Eurobarómetro, 2014, pág. 143). Pero también se ha reflejado en el creciente apoyo a partidos populistas y euroescépticos en la mayoría de los Estados miembros de la UE (tal y como demuestran los resultados de las elecciones europeas de 2014), que ven la ampliación como una fuente de inseguridad y de mayor presión sobre la inmigración y los maltrechos sistemas de bienestar de toda la UE. En cuarto lugar, estas circunstancias

8 Se iniciaron negociaciones de adhesión con Turquía en 2005, con Montenegro en 2012, y con Serbia en 2013. La Antigua República Yugoslava de Macedonia y Albania también son países candidatos, si bien aún no se ha fijado una fecha para el comienzo de las negociaciones de adhesión. Bosnia y Herzegovina y Kosovo tienen el estatuto de “países candidatos potenciales”. Además, Ucrania, Moldavia y Georgia han manifestado en repetidas ocasiones su deseo de convertirse en miembros de la UE algún día.

ponen en contexto el cambio en el enfoque de la ampliación adoptado por la Comisión bajo el mandato del presidente Juncker. En su discurso inaugural ante el Parlamento Europeo, en julio de 2014, Jean-Claude Juncker afirmó que: “la UE necesita tomarse un descanso de la ampliación”, y que “no habrá más ampliaciones durante los próximos cinco años” (Juncker, 2014, pág. 11). Para los países que desean entrar a formar parte de la UE, estos acontecimientos ponen en duda el antiguo compromiso de la Unión con la ampliación. En quinto lugar, la anexión de Crimea y la guerra civil en Ucrania han tensado las relaciones entre la UE y Rusia, tal y como evidencia la imposición de sanciones económicas de la Unión a Rusia y la respuesta del gigante del este al restringir las importaciones de alimentos procedentes de los Estados miembros. A medio plazo, y pese a la advertencia de Angela Merkel de que Moscú no puede vetar la expansión de la Unión, el enfoque de la ampliación adoptado en los Balcanes y en relación con sus vecinos del este vendrá determinado por una Federación de Rusia cada vez más beligerante que considera a Serbia, Moldavia y Georgia como parte de su esfera de influencia. Por último, y esto es un factor fundamental para el papel de la condicionalidad como principio que determina la ampliación, estamos ante un retroceso democrático en algunos de los nuevos Estados miembros, tales como Hungría. Si bien la condicionalidad funcionó bien como principio a la hora de estructurar la adhesión por méritos de los países de Europa central y del este, una vez en la UE no todos ellos han mantenido esos niveles, y la condicionalidad deja de tener verdadero poder para corregir la situación. El caso del desafío a derechos fundamentales clave de la nueva Constitución de Hungría, y el modo en que el Gobierno del Fidesz hace frente a la crisis de los refugiados son dos ejemplos que ilustran hasta qué punto la pertenencia a la UE no necesariamente garantiza la democracia en los antiguos países comunistas. La UE ha sido incapaz de evitar este retroceso democrático y, de forma decisiva, se ha abstenido de aplicar el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que permite al Consejo retirar ciertos derechos a los miembros por violaciones graves y continuadas de principios democráticos (Sedelmeier, 2014, pág. 106). Tal y como afirman Juncos y Whitman (2015, pág. 213), “diez años después de la ampliación tipo *big bang* hacia Europa central y del este, hay importantes lecciones que aprender en lo que respecta a los desafíos a que se enfrenta la condicionalidad de la UE a la hora de promover reformas políticas y económicas nacionales más profundas”. Puesto que la UE considera la sociedad civil un elemento fundamental de la democracia, no debe sorprendernos que haya vuelto la atención hacia la promoción de su desarrollo y su participación política tanto en los mecanismos de gobernanza de la UE como en el contexto de la ampliación. La siguiente sección aclara por qué la promoción de la sociedad civil constituye una preocupación general

para la UE y, más concretamente, por qué es una de las dimensiones de su estrategia de ampliación.

La promoción de la sociedad civil como preocupación para la Unión Europea

La sociedad civil es un concepto controvertido que cuenta con una larga tradición en la historia del pensamiento político. En este artículo, se entiende como una esfera intermedia de la sociedad, bien diferenciada e independiente del mercado y el Estado, habitada por grupos más o menos organizados que afirman representar, hablar y participar en el proceso de formulación de políticas en nombre de distintos sectores de la población. Por lo general, la sociedad civil se considera un elemento esencial de la democracia, ya que es el espacio entre las esferas pública y privada en el que se desarrolla la acción cívica (Grugel, 2002, pág. 93; Kaldor, 2003; Putnam, 1993). Ese entusiasmo por la sociedad civil (en concreto, desde la década de 1990) entre los gobiernos y las organizaciones internacionales se explica por tres fenómenos interrelacionados, a saber, el fracaso percibido de formas tradicionales de representación política, tales como los partidos políticos; el colapso del comunismo; y la necesidad de democratizar las organizaciones internacionales, como es el caso de la Unión Europea. En la práctica, el resultado de ese entusiasmo fue la expansión de programas de promoción de la esfera social en

LA SOCIEDAD CIVIL ES EL ESPACIO ENTRE LAS ESFERAS PÚBLICA Y PRIVADA EN EL QUE SE DESARROLLA LA ACCIÓN CÍVICA

los países en vías de desarrollo desde la década de 1980, y como instrumento para afianzar la transición a la democracia tras la caída del muro de Berlín. En este contexto, el fortalecimiento de la sociedad civil se consideró como un fin en sí mismo, además de como un medio para promover los demás componentes (como los derechos humanos y unas elecciones libres y justas) dentro de la agenda de promoción de la democracia (Ishkanian, 2007, pág. 3). La Unión Europea se hace eco de ese entusiasmo por las organizaciones sociales en su política de ampliación al afirmar que: “cuando se trata de la gobernanza democrática, el Estado de derecho y los derechos fundamentales, incluyendo la libertad de expresión y asociación y los derechos de las minorías, [la sociedad civil] puede generar una demanda de mayor transparencia, responsabilidad y eficacia por parte de las instituciones públicas y favorecer una mayor atención a las necesidades de los ciudadanos en la formulación de políticas” (Comisión Europea, 2013, pág. 1).

En el debate académico, el resurgimiento de la sociedad civil tras las revoluciones ocurridas en Europa central y del este permitió articular



La presidenta y el primer ministro de Croacia a su llegada a la firma del Tratado de Adhesión a la UE el 9 de octubre de 2011.

puntos de vista más críticos que pusieron en entredicho la interpretación favorable del término (Kopecky y Mudde, 2003) y dejaron al descubierto los peligros de una esfera social activa que no necesariamente respalde ideas y objetivos de democracia, libertad y Estado de derecho (Berman, 1997). Estudios empíricos aportaron pruebas de cómo la sociedad civil inaugurada por los procesos de democratización había sido ocupada no solo por actores propios liberales y benevolentes, sino también por otros que eran de ideología radical, populista, intolerante y, a menudo, estaban envueltos en la práctica de una política de protesta (Glenn, 2001, pág. 31). Tratando de sacar a la luz el “lado oscuro de la sociedad civil”, Kostovicova (2006, págs. 21, 25-26) utiliza el ejemplo de la Serbia pos-Milosevic como prueba de cómo esta se debilita por los procesos de democratización y construcción nacional. De forma similar, el análisis de la intervención de donantes internacionales en la promoción del espacio cívico a escala nacional ha provocado críticas, las cuales alegan que los actores externos, tales como la UE, promueven un tipo concreto de grupos de la sociedad civil que están circunscritos, subordinados y determinados por las prioridades de esos mismos donantes internacionales (Gershman y Allen, 2006; Fagan, 2005). Consciente de ello, la Unión Europea se ha mostrado últimamente más receptiva a la posibilidad de que la influencia externa no baste para reforzar la sociedad civil, al tiempo que advierte de que “los donantes externos pueden ejercer una influencia excesiva en las actividades de la esfera cívica. En algunos casos, las organizaciones que dependen en exceso de la financiación internacional o de fondos públicos nacionales difícil-

mente pueden considerarse verdadera sociedad civil y corren el riesgo de deslegitimar sus actividades a los ojos de la opinión pública” (Comisión Europea, 2013, pág. 3).

Para la Unión Europea, la promoción de las organizaciones sociales constituye una prioridad, en primer lugar, como mecanismo político para atajar el déficit democrático que se percibe en ella y, en segundo lugar, como instrumento para el fomento de la democracia dentro de su estrategia de ampliación. Estas dos preocupaciones están estrechamente relacionadas entre sí y son el reflejo de dos de los fenómenos más amplios identificados más arriba, a saber: la necesidad de democratizar las organizaciones internacionales debido a su distanciamiento de los ciudadanos individuales, y el legado del comunismo en forma de unas sociedades civiles débiles en el conjunto de Europa central y del este. Tal y como se expondrá más adelante, el discurso interno de la Unión Europea sobre la estructura social como remedio a sus propias deficiencias democráticas ha influido en el modo en que la Unión ha concebido la sociedad civil y diseñado mecanismos para su promoción en los países candidatos. Al mismo tiempo, ha influido en los instrumentos políticos creados por la UE para contrarrestar la creciente oposición a la ampliación entre los ciudadanos de los países miembros y candidatos, y legitimar la adhesión de nuevos Estados miembros.

La sociedad civil y el déficit democrático de la UE

Por regla general, el déficit democrático de la UE suele referirse a la conceptualización de la Unión como una organización internacional elitista en la que las decisiones las toman tecnócratas no elegidos que no han de rendir cuentas a los representantes que sí lo han sido, al tiempo que las leyes se aprueban con escasa transparencia y publicidad. El cuestionamiento público de los méritos democráticos de la UE ya se hizo patente en la década de 1990 con las dificultades experimentadas para la ratificación del Tratado de Maastricht en Francia y Dinamarca⁹. Con los años, los ciudadanos de los países miembros han manifestado su descontento con la UE mediante su voto desfavorable en diversos referéndums a escala europea, y también con un apoyo cada vez mayor a partidos euroescépticos en las elecciones, tanto nacionales como europeas. En un principio, la UE trató de afrontar este reto: amplió los poderes del Parlamento Europeo y, con ello, reforzó la dimensión representativa de la democracia en el seno de la Unión. Semejante enfoque ha demostrado ser insuficiente, dado que el Parlamento Europeo carece de la potestad de iniciativa legislativa, no tiene

⁹ Los ciudadanos franceses ratificaron el Tratado con una mayoría mínima del 51% y los daneses tuvieron que votar en dos referéndums consecutivos para terminar ratificándolo.

la misma influencia que los poderes legislativos en los Estados miembros, y la participación en las elecciones europeas es notablemente menor que en las elecciones nacionales. El *Libro Blanco sobre la gobernanza europea* de 2001, concebido “para abrir el proceso de formulación de políticas y hacerlo más inclusivo y responsable” (Comisión Europea, 2001, pág. 5), nuevamente desarrolla una doble estrategia de legitimación que va más allá del ámbito de la democracia representativa y se centra en una mayor participación ciudadana a través de las organizaciones de la sociedad civil, así como en una comunicación más activa con el público en general sobre los problemas europeos. A continuación, se analiza cada una de esas dimensiones, dado que una mayor participación de la sociedad civil y una mejor comunicación con los ciudadanos son estrategias que se han incorporado a la política de ampliación de la UE.

El Libro Blanco consolida la función de las organizaciones de la sociedad civil como entidades “que dan voz a las inquietudes de los ciudadanos y prestan servicios que satisfacen las necesidades de la gente” (Comisión Europea, 2001, pág. 11), y considera la participación como “una oportunidad para conseguir que los ciudadanos se impliquen de forma más activa en la consecución de los objetivos de la Unión, así como de ofrecerles un canal estructurado para transmitir sus opiniones, sus críticas y sus protestas” (Comisión Europea, 2001, pág. 12). La decisión de incorporar en el Tratado de Lisboa¹⁰ la participación como un principio democrático que define la gobernanza en la UE constitucionaliza el intento de la institución por reforzar su legitimidad mediante la incorporación de la participación de la sociedad civil y la implicación directa de los ciudadanos a su funcionamiento cotidiano. El segundo aspecto de la estrategia de legitimación de la UE, esto es, la mejor comunicación y diálogo con los ciudadanos, aborda otra dimensión de la democracia: la deliberación y su promesa de crear ciudadanos mejor informados y, a ser posible, más partidarios del proceso de integración. En la estela del Libro Blanco y como reacción a la no ratificación del Tratado

10 El artículo 11 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que:

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.
4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los tratados.

Constitucional y la oposición pública a la integración europea que caracterizó los referéndums celebrados para ratificar el Tratado de Lisboa, la Comisión Europea desarrolló una serie de iniciativas encaminadas a “escuchar mejor”, “explicar mejor” y “ser más local” en el contexto del Plan D de democracia, diálogo y debate y el *Libro Blanco sobre estrategia de la comunicación y democracia*. El Plan D tenía por objeto revitalizar la democracia europea y contribuir al surgimiento de una esfera pública comunitaria, en la cual los ciudadanos recibieran la información y las herramientas para participar activamente en el proceso de toma de decisiones, de manera que hagan suyo el proyecto europeo (Comisión Europea, 2005a). Dicho de otro modo, un debate público más amplio e incluyente ayudaría a construir un nuevo consenso sobre la futura dirección que ha de seguir la Unión. Estas

**EL LIBRO BLANCO FUE CONCEBIDO
"PARA ABRIR EL PROCESO DE FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS Y HACERLO MÁS INCLUSIVO"**

iniciativas continúan hoy en día a través de los Diálogos con los ciudadanos, que proporcionan a personas de toda Europa la oportunidad de hablar directamente con miembros de la Comisión; y el programa Europa con los Ciudadanos, que incluye entre sus prioridades el debate sobre el futuro de Europa con el objeto de profundizar en esta cuestión y el tipo de Europa que desean los ciudadanos (Comisión Europea, 2015b).

Sobre la base de las lecciones aprendidas a partir de su enfoque nacional de la sociedad civil, la UE trata activamente de subsanar la debilidad de la que adolecen en los países candidatos, al tiempo que mejora el diálogo directo con los ciudadanos, con el fin de aumentar el respaldo público a la ampliación.

El desafío de una sociedad civil débil en los países candidatos

La promoción y el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han ocupado el centro de la estrategia de ampliación de la UE desde la década de 1990. Semejante enfoque no resultaba evidente ni era realmente necesario en anteriores rondas de ampliación, ya que la sociedad civil aún no constituía una preocupación para la Unión Europea como mecanismo de legitimación, la adhesión de nuevos Estados miembros no hallaba oposición, y no se consideraba que los países que habían entrado a formar parte de la UE con anterioridad a 2004 precisaran ayuda a ese respecto. Sin embargo, con la caída del muro de Berlín y la evolución hacia un cambio de régimen en los países que anteriormente se encontraban bajo la esfera de influencia soviética, los politólogos y las organizaciones internacionales se vieron en

la necesidad de explicar cómo se había producido el supuesto proceso de democratización, pero también de encontrar pruebas de sus prácticas en esas nuevas democracias. La bibliografía de aquella época sobre la democratización en la Europa poscomunista conceptualizó la sociedad civil como una fuerza dinámica alimentada por el apoyo popular a las revoluciones de 1989 (véase Cohen y Arato, 1992). El relativo éxito en el proceso de democratización de países como Polonia, Hungría o la antigua Checoslovaquia, en los que la esfera civil tenía raíces más profundas, aportó pruebas empíricas que lo acreditaban. La lectura comparada de los distintos relatos sobre la experiencia positiva de la sociedad civil en regímenes posautoritarios como los de la Europa mediterránea y Latinoamérica, y el típico lenguaje de posguerra fría de una ola común de democratización proporcionaban pruebas más que suficientes para esperar una dinámica similar en la Europa poscomunista¹¹.

A estos relatos optimistas pronto les siguieron evaluaciones más prudentes del dinamismo del espacio social en las nuevas democracias. De hecho,

**CON LA CAÍDA DEL MURO, HUBO QUE
EXPLICAR CÓMO SE HABÍA PRODUCIDO
EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN**

en realidad las pruebas apuntaban a una sociedad civil relativamente débil (comparada no solo con aquella de las democracias establecidas, sino también, más importante aún, con la de los regímenes posautoritarios) y una vida asociativa deficiente (Howard, 2003; Bernhard, 1996; Ost, 1993). Los rasgos que definen a esa sociedad civil débil son bajos niveles de afiliación a organizaciones, de participación en la vida asociativa, de confianza en las organizaciones cívicas estructuradas y procedimientos consultivos limitados *de facto*. Los factores que explican la aparente paradoja de una participación civil débil en la región han de buscarse en el legado comunista y en el desequilibrio entre la decepcionante experiencia de los ciudadanos de las nuevas democracias y sus elevadas expectativas (Howard, 2003; Pérez-Solórzano Borragán, 2006, pág. 135). Una interpretación diferente de esa ausencia de implicación dinámica alude al efecto de la globalización y al hecho de que el desarrollo social en la Europa poscomunista no se produce en el vacío. Así pues, las nuevas democracias de Europa central y del este convergen o se han contagiado del mismo virus de desmovilización ciudadana que aqueja a las democracias consolidadas.

Ante una sociedad civil tan débil, no es de extrañar la insistencia de la UE en el fortalecimiento de las estructuras cívicas en los países candidatos.

¹¹ Para una crítica de este punto de vista, véase Collier y Levitsky, 1997.

Además, con el objeto de garantizar que dichas estructuras de los nuevos Estados miembros participen activamente en los mecanismos de consulta surgidos en el ámbito europeo, la Unión se ha mostrado muy activa en el apoyo a la europeización de las organizaciones sociales de los países candidatos. En la siguiente sección se analizan las principales iniciativas e instrumentos puestos en marcha por la UE.

La ampliación y la oposición pública

Tal y como se comentó anteriormente, la Unión Europea se enfrenta al reto de la creciente oposición pública a una ulterior expansión territorial de la Unión. Si bien es posible que el apoyo de los ciudadanos a la ampliación de la UE no fuera un problema en anteriores rondas, las ampliaciones hacia el este y hacia los Balcanes obligaron a la Unión Europea a buscar mecanismos para atajar la creciente reticencia pública y el claro declive del apoyo a una subsiguiente ampliación en los Estados miembros. La adhesión de nuevos miembros se ha convertido en una cuestión politizada tanto en la UE como en los países candidatos. Dentro de la UE, la adhesión de nuevos Estados miembros ha generado expectación, pero también miedo a migraciones masivas y preocupación ante el ingreso de países como Turquía, que se considera menos europeo y geopolíticamente más problemático que otros países candidatos. En los nuevos Estados miembros, los costes de la adaptación a los criterios de adhesión a la UE, unidos a una desinformación pública generalizada acerca del proceso de adhesión en sí, no cuadraban con las iniciales expectativas públicas de un próspero regreso a Europa. La fatiga de la ampliación y el desencanto con la Unión Europea explican el intento por parte de esta de “disipar las dudas acerca del proceso de ampliación” (Comisión Europea, 2000). La siguiente sección analiza la estrategia de promoción de la esfera social de la UE y las tentativas de hacer frente a los desafíos de una sociedad civil débil en los países candidatos y a la oposición existente.

La ampliación de la UE y la promoción de la sociedad civil: una evaluación

La UE proporciona apoyo a la sociedad civil en los países candidatos durante el periodo de preadhesión. Favorece el desarrollo dinámico de estas organizaciones y las concibe como actores que ayudarán a los países candidatos a cumplir exigencias de la condicionalidad política, tales como la dignidad humana, la libertad, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Al mismo tiempo, se considera que la participación de la sociedad civil en el proceso de preadhesión contribuye a “aumentar

el conocimiento por parte de los ciudadanos de las reformas que un país necesita llevar a cabo para poder optar al ingreso en la UE. Esta circunstancia puede contribuir a garantizar que la adhesión a la Unión no sea solo un ejercicio del gobierno, así como a alentar un debate público ecuaníme, un factor crucial para alcanzar una decisión informada sobre el ingreso en la UE al término del proceso de preadhesión” (Comisión Europea, 2013, pág. 1).

En este contexto, la estrategia de promoción de las sociedades civiles de la UE tiene dos objetivos principales: crear un entorno propicio para sus actividades y desarrollar la capacidad de las OSC para convertirse en actores independientes, eficaces y responsables. Además de esta agenda nacional, la Unión Europea también se compromete a garantizar que las organizaciones sociales de los países candidatos sean capaces de concitar intereses comunes fundamentales y transmitírselos a los responsables de la toma de decisiones en el ámbito de la UE para favorecer la participación de los actores civiles en mecanismos de consulta de la UE¹², tales como el Comité Económico y Social Europeo, las consultas de la Comisión Europea o el diálogo social europeo:

La Unión Europea combate la creciente oposición a la política de ampliación a través de mecanismos de diálogo que recuerdan a los instrumentos

Los interlocutores sociales desempeñan un importante papel a la hora de promover el derecho de asociación y, por tanto, también deberían recibir apoyo para mejorar su actuación. La perspectiva de los interlocutores sociales y de las asociaciones profesionales y empresariales también debe reflejarse en la labor de la Comisión, y deberían reforzarse las asociaciones entre estas organizaciones, en particular las procedentes de regiones desfavorecidas, y sus equivalentes en la UE (Comisión Europea, 2013, pág. 3).

empleados para atajar su déficit democrático (véase el análisis previo). Con el fin de mejorar el conocimiento que los ciudadanos tienen sobre la ampliación de la UE, la Comisión Europea ha desarrollado el denominado diálogo entre las sociedades civiles¹³ para “entablar un diálogo con los ciudadanos de Europa y garantizar un amplio respaldo al proceso de ampliación tanto en los Estados miembros de la UE como en los países candidatos” (DG Ampliación, 2002, pág. 18). Con esta estrategia, la Comisión Europea esperaba entablar un diálogo con la opinión pública de los países candidatos y de la entonces Europa de los Quince, con el fin de “contribuir a garantizar que las negociaciones se llevan a cabo con el apoyo popular

12 Este compromiso con el aumento de la capacidad participativa de la sociedad civil en el ámbito europeo está presente en el discurso de la Unión Europea desde 2008 (véase Comisión Europea, 2008).

13 El diálogo entre las sociedades civiles se desarrolla de forma más extensa en la Comunicación de 2005 “Diálogo entre las sociedades civiles de la UE y de los países candidatos”. En ese documento, el diálogo con la sociedad civil se presenta como un instrumento de comunicación global con un amplísimo cometido en términos de objetivos, áreas de interés, actores implicados y territorio.

y que los Tratados de Adhesión resultantes se firman y se ratifican sobre la base de unas expectativas públicas informadas y realistas” (Comisión Europea, 2000b, pág. 1). El diálogo entre las sociedades civiles se ocupa de la creación, desde las instituciones, de unas organizaciones sociales en las que se debata la ampliación, donde el intercambio de información y opiniones resulte, no solo en ciudadanos mejor informados, sino también

**PARA MEJORAR EL CONOCIMIENTO QUE
LOS CIUDADANOS TIENEN SOBRE LA AMPLIACIÓN,
LA COMISIÓN HA DESARROLLADO EL DIÁLOGO
ENTRE LAS SOCIEDADES CIVILES**

en una población que apoya el proceso de ampliación. Asimismo, el diálogo entre estas servirá para “favorecer el ulterior desarrollo de una sociedad civil activa y dinámica en los países candidatos, lo cual resulta fundamental para la consolidación de los derechos humanos y la democracia, en línea con los criterios políticos de adhesión” (Comisión Europea, 2005b, pág. 3). Así pues, parece que la sociedad civil se concibe como uno de los interlocutores del diálogo, un facilitador de la participación ciudadana y un resultado del proceso. Tal y como comentó el comisario Rhen (2008) por aquel entonces: “comunicar el éxito de la ampliación constituye un desafío común para todos nosotros. Como representantes de la sociedad civil, ustedes son el puente entre las instituciones de la UE, las autoridades nacionales y los ciudadanos; pueden concienciar de los éxitos y desafíos que entraña la ampliación de la UE; pueden reforzar la confianza entre los ciudadanos de la UE y los aspirantes a miembros”.

La Unión Europea cuenta con dos grupos de instrumentos, políticos y financieros, para poner en práctica su estrategia en materia de sociedad civil. En lo que respecta al apoyo político, la Unión Europea se compromete a animar a los países candidatos a la ampliación a aprobar leyes que favorezcan la participación de estas organizaciones, así como a fomentar su implicación en el proceso de preadhesión. Se distingue un apoyo retórico clave en los análisis periódicos del estado de la sociedad civil que aparecen en el informe estratégico anual de cada uno de los países candidatos. En lo relativo a la ayuda financiera, si bien es posible disponer de financiación por medio del Instrumento de Ayuda de Preadhesión

rio, a medida que la iniciativa se extiende a Croacia. La Comunicación de 2006 “Los Balcanes occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad” amplía el diálogo entre las sociedades civiles para incluir a todos los países de los Balcanes occidentales, haciendo especial hincapié en la promoción del diálogo entre sus sociedades. El nuevo programa de diálogo entre las sociedades civiles de la Comisión Europea, de 2008, rebautiza el diálogo entre las sociedades civiles con el nombre de “People to People: Programa P2P”.

(IAP), el principal organismo es el Instrumento para la Sociedad Civil (ISC)¹⁴, creado por la Comisión Europea en 2008 con el fin de proporcionar ayuda financiera para su desarrollo. El ISC incluye tres estrategias que contienen iniciativas tanto nacionales como transnacionales, a saber: ayuda a iniciativas sociales nacionales y locales y desarrollo de capacidades para reforzar el papel de la sociedad civil en los países candidatos; ayuda a asociaciones entre organizaciones de la esfera social de los países candidatos y de los Estados miembros de la UE para crear redes y fomentar la transferencia de conocimientos y experiencias; un programa “People to People” que promueve visitas a instituciones de la Unión, así como el intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas entre la sociedad civil local, los Estados miembros y la Unión Europea (Comisión Europea, 2015c).

A lo largo de los años, la Unión Europea se ha vuelto más prescriptiva en lo que respecta al seguimiento y la evaluación de sus iniciativas en los países candidatos. Esta estrategia, más orientada a la consecución de resultados, responde al interés de la UE por solventar las deficiencias de aplicación de los países candidatos, así como por asegurarse de que los fondos se invierten realmente en abordar las prioridades de la Unión en materia de desarrollo de la sociedad civil. A tal efecto, la Comisión, tras consultar con las partes interesadas, ha desarrollado un marco de seguimiento y evaluación que incorpora un conjunto claro de objetivos, resultados e indicadores (Comisión Europea, 2013, págs. 6-11). Por ejemplo, a la hora de evaluar si se cumple el objetivo de crear un entorno más propicio para las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, se esperarán los siguientes resultados:

Sin embargo, la Unión Europea no ha llevado a cabo una revisión siste-

Todas las personas físicas y jurídicas pueden expresarse libremente, reunirse de forma pacífica y crear, afiliarse y participar en organizaciones informales y/o legalmente constituidas.

Las políticas y el entorno jurídico estimulan y facilitan el trabajo voluntario y remunerado en OSC.

Las autoridades nacionales y/o locales tienen políticas y normas favorables para las organizaciones de base.

(Comisión Europea, 2013, págs. 6-7.)

mática de sus estrategias de promoción de la sociedad civil en el contexto de la ampliación. La prueba oficial del cumplimiento de los objetivos especificados más arriba es fragmentaria y se puede extraer principalmente de los informes de evolución que la Comisión Europea elabora sobre cada uno de los países candidatos¹⁵, así como de sus propios documentos de estra-

14 Para el periodo 2011-12, el ISC tenía un presupuesto de 40 millones de euros.



Un grupo de visitantes observa una sesión plenaria del Parlamento Europeo.

tegia sobre la ampliación. Resulta revelador que, en el último documento de estrategia sobre la ampliación de la Comisión, de 2014, se reconozca la necesidad de hacer más para respaldar a la sociedad civil (Comisión Europea, 2014, pág. 2). En ese mismo documento, se identifican los límites al desarrollo de la sociedad civil en Serbia y Bosnia y Herzegovina, mientras que, en el caso de Turquía, se hace mención expresa de que “varios actos legislativos propuestos por la mayoría gobernante, en particular sobre cuestiones fundamentales para la democracia turca, se adoptaron sin un debate parlamentario o consulta adecuados de las partes interesadas y de la sociedad civil” (Comisión Europea, 2014, pág. 46). La bibliografía sobre ciencias políticas se ha mostrado más generosa al proporcionar estudios por países y análisis sectoriales del estado de la sociedad civil en los países candidatos durante los periodos de pre y posadhesión. Un examen de esa bibliografía revela que los logros alcanzados con estas iniciativas aún son modestos, y que existen pruebas de cierta variación de unos países a otros, dado que la influencia de la UE ha tenido una repercusión distinta en los diversos entornos nacionales. Además, existen asimismo pruebas de que, en determinadas circunstancias, la intervención de la UE puede haber perpetuado la debilidad de la sociedad civil debido a la dependencia financiera, y de los exigentes criterios establecidos por las instituciones de la UE para involucrar a las organizaciones cívicas en consultas regulares.

15 Estos informes se encuentran disponibles *online* en <http://ec.europa.eu/enlargement/countries/strategy-and-progress-report/index_en.htm>.

Los ejemplos seleccionados más abajo sirven para ilustrar el efecto que ha tenido la Unión Europea en el desarrollo de la sociedad civil en los países candidatos y en su capacidad de participación en consultas dentro del ámbito de la UE; así como el de la iniciativa “People to People” a la hora de atajar la oposición pública.

La influencia nacional de la UE

En primer lugar, los resultados de la creación de un mejor entorno nacional para el desarrollo de la sociedad civil apuntan a un cambio lento y gradual. Por ejemplo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha tratado activamente de ayudar a las organizaciones sociales a operar de forma eficiente en el ámbito nacional: les ha proporcionado conocimientos y apoyo en su participación en actividades europeas (véase Pérez-Solórzano Borragán y Smismans, 2008). Tales iniciativas incluyen la organización de seminarios de formación, misiones de investigación a los países candidatos, audiencias con la sociedad civil y conversaciones con delegaciones de la Comisión Europea. El CESE también ha tratado de desarrollar la capacidad administrativa apropiada para promover y mejorar la participación de las partes interesadas en la formulación de políticas en los nuevos Estados

LA UE SE HA CONVERTIDO EN REFERENCIA PARA MEJORAR LAS ESTRUCTURAS DE CONSULTA, PERO LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CONTINÚAN LIMITADAS POR SU ENTORNO NACIONAL

miembros. Asimismo, ha promovido la creación de comités económicos y sociales nacionales. No obstante, aún es difícil determinar si las iniciativas del CESE han tenido alguna repercusión en el plano nacional. Un estudio de 2002 realizado a instancias del Comité demuestra que, a menudo, los comités nacionales de tipo económico y social, para cuya creación contribuyó el CESE, operan de un modo informal, en lugar de hacerlo como órganos consultivos de su gobierno fuertemente institucionalizados, y todavía existen dudas en cuanto a su representatividad (Drauss, 2002, pág. 169).

Por otro lado, la UE se ha convertido en una referencia discursiva a la hora de buscar legitimidad y unas mejores estructuras de consulta, así como para justificar el cambio de ordenación; pero las organizaciones de la sociedad civil continúan limitadas por su entorno nacional, el predominio de identidades de esa índole y la ausencia de recursos suficientes para embarcarse en actividades transnacionales. Por ejemplo, en el caso de la República Checa, el estudio de Forest (2006) ilustra claramente cómo el apoyo de la UE ha contribuido a que las organizaciones de mujeres

determinen una nueva conceptualización de las cuestiones de género. La transferencia de nuevos conceptos tales como la igualdad de oportunidades y de género, unida al desarrollo de capacidades, la formación y el seguimiento, ha terminado por definir los repertorios de movilización de las organizaciones de mujeres. La influencia de la UE produjo la creación de nuevas entidades de mediación, como el Consejo para la Igualdad de Oportunidades, una nueva estructura nacional de oportunidades que establece relaciones formales entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el Estado. Ambos grupos de actores salen fortalecidos de este cambio: al participar en el Consejo, las organizaciones de mujeres ganan reconocimiento y pueden aspirar a ejercer cierta influencia a largo plazo en la formulación de políticas. El Estado, por su parte, ha ampliado su sistema deliberativo, al tiempo que limita las protestas públicas y excluye las cuestiones de género del debate político (Forest, 2006).

Si retomamos el ejemplo de la ampliación hacia el este, comprobamos que, pese a la expectativa de la UE de contar con la participación de las partes interesadas en las consultas nacionales, la estrategia de preadhesión no logró fortalecer las organizaciones sectoriales. Una encuesta de 2003 sobre los intereses empresariales¹⁶ revela que la comunicación entre los gobiernos nacionales y el sector empresarial sobre asuntos relacionados con la ampliación fue limitada durante el proceso de adhesión. Únicamente el 4,9% de las empresas encuestadas fueron consultadas con regularidad, el 68,5% solo recibió información general sobre el proceso de adhesión a través de los medios de comunicación y tiene la sensación de no haber influido en absoluto en la postura negociadora de su gobierno. Esta limitada consulta sobre la adhesión a la UE suscitó preocupación entre las federaciones empresariales centrales con base en Bruselas, las cuales apelaron a “los líderes políticos y a la Comisión para que introduzcan nuevos programas de concienciación y consulten mucho más a la comunidad empresarial de los países en vías de adhesión sobre las cuestiones económicas” (Eurocámaras, 2003).

Un estudio comparativo de los actores medioambientales en Hungría, Polonia y Rumanía demuestra que las organizaciones de la sociedad civil eran demasiado débiles y, con frecuencia, reacias a aprovechar las oportunidades que ofrecía el ingreso en la UE. Además, las organizaciones sociales mostraban cierta reticencia a colaborar con los actores estatales y preferían considerarse organismos de control que examinan la aplicación de los reglamentos medioambientales por parte del gobierno. Además, la

¹⁶ Las encuestas CAPE (programa de Adhesión de Cámaras para Europa del este) fueron realizadas por Eurocámaras entre 2001 y 2003 y en ellas participaron 1.658 empresas de Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

disponibilidad y la distribución de los recursos favorecían a las organizaciones de la sociedad civil que ya estaban más consolidadas y mejor financiadas (Börzel y Buzogány, 2010, págs. 158-182). En un análisis comparativo de las ONG medioambientales de la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia, Carmin halló más pruebas que revelaban cómo la experiencia de preadhesión contribuyó al desarrollo de dos grupos de ONG:

El primer grupo está compuesto por un pequeño panel de organizaciones altamente profesionalizadas e internacionalizadas que se dedican a la formulación de políticas en los ámbitos nacional e internacional. El segundo grupo de ONG suele patrocinar actividades y realizar acciones en nombre de sus miembros, así como prestar servicios de apoyo medioambiental y gubernamental en el ámbito local [...] Las ONG del último grupo a menudo son ignoradas por las agencias, los gobiernos y las fundaciones, aun cuando realizan importantes contribuciones a la gobernanza medioambiental (Carmin, 2010, pág. 183).

En el caso de las ONG medioambientales de Bosnia y Herzegovina y Serbia, Fagan observa una creciente profesionalización de las ONG como consecuencia de la intervención de la UE. En la práctica, esto se traduce en un limitado acceso a la formulación de políticas en “áreas políticas menos conflictivas, donde se las anima a aportar conocimientos y asistencia, y no a defender los intereses de la comunidad o a manifestar su oposición política a cambios controvertidos” (Fagan, 2010, pág. 203).

En suma, las pruebas recopiladas hasta la fecha en materia de influencia nacional apuntan a una europeización del discurso de algunas organizaciones de la sociedad civil; el distinto impacto de la UE ha fortalecido o debilitado a algunos actores; y se han creado nuevas dependencias a causa de la debilidad estructural tanto de la sociedad civil como de los mecanismos estatales de consulta.

La influencia de la UE en la dimensión europea

En cuanto a la dimensión europea del desarrollo de la sociedad civil, investigaciones recientes demuestran que la participación de las organizaciones sociales en los procedimientos de consulta de la UE con posterioridad a la adhesión es menos dinámica y evidente que la de organizaciones similares de Estados miembros más antiguos. Si bien la debilidad nacional de la sociedad civil en los países candidatos puede ofrecer algunas claves que expliquen la dificultad para movilizarse en el ámbito de la UE, las condiciones de consulta suponen un escollo adicional para negociar en términos de recursos, capacidad, conocimientos y buena gobernanza interna (Pérez-Solórzano Borragán y Smismans, 2012; Quitkatt, 2011; Kohler-Koch y Quittkat, 2013). Datos recientes indican que, en comparación con otros Estados miembros, la participación en las consultas de la Comisión es

escasa y no tiene un patrón claro en lo que respecta a la elección del área política. En concreto, entre 2003 y 2006, las aportaciones a las consultas de evaluación de impacto de la Comisión que hicieron los grupos de la sociedad civil procedentes de nuevos Estados miembros representaron un 6,14% del total de opiniones presentadas. Dicho de otro modo, el total de las opiniones expuestas por las ocho nuevas democracias (sin incluir Rumanía y Bulgaria) es menos de la mitad del total de las mostradas por los grupos alemanes o franceses, y asciende casi al mismo número de opiniones presentado por los grupos finlandeses o belgas (véase Obradovic y Alonso Vizcaíno, 2007).

De forma similar, investigaciones realizadas sobre el Comité Económi-

**INVESTIGACIONES REALIZADAS SOBRE EL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO REVELAN
QUE LOS REPRESENTANTES CIVILES DE LOS ESTADOS
MIEMBROS MÁS RECIENTES SON MENOS ACTIVOS**

co y Social Europeo –la institución de la Unión Europea concebida para la representación de la sociedad civil– en el periodo que siguió a la ampliación hacia el este revelan que los representantes civiles de los Estados miembros más recientes son menos activos (véase Pérez-Solórzano Borragán y Smismans, 2008). La cuestión aquí es hasta qué punto esa infrarrepresentación se debe a una falta de interés y no a que esos nuevos representantes perciban la necesidad de someterse primero a un largo proceso de aprendizaje, antes de asumir tales funciones, o a que los actuales procedimientos y las prácticas establecidas tiendan a perjudicar a los nuevos miembros. Parece haber una voluntad por parte de algunos representantes de los Estados miembros más recientes de participar más activamente, pero varios se han quejado de que el procedimiento actual tiende a favorecer a los “experimentados” representantes de los Estados miembros antiguos, excluyéndolos a ellos, y han lamentado la falta de intérpretes durante las reuniones, por ejemplo: “las excusas que justifican la ausencia de interpretación debido al elevado número de nuevos miembros e idiomas no pueden continuar eternamente. Dado que, durante la discusión de las opiniones, se utilizan un vocabulario y una terminología altamente especializados, no se trata simplemente de una cuestión de conocimiento de idiomas, sino de un problema importante que requiere una solución rápida y eficaz” (Mendza-Drozd *et al.*, 2004).

La influencia de la UE en la lucha contra la oposición

El hecho de que la ampliación se considere aún una política controvertida contribuye en cierta medida a demostrar el limitado efecto del programa de la Unión Europea “People to People” (anteriormente conocido como diálogo entre las sociedades civiles) a la hora de combatir la oposición existente. A falta de una revisión sistemática de los resultados obtenidos de este programa, lo que sigue es un análisis del mismo basado en sus objetivos y en lo que, en mi opinión, son unos instrumentos insuficientes

**LAS HERRAMIENTAS POLÍTICAS SE
DIRIGEN A TODOS LOS ACTORES DE LA SOCIEDAD
CIVIL: INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES
Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

para alcanzarlos. El programa “People to People” aspira no solo a crear organizaciones sociales en distintos planos, sino también a solventar las deficiencias de las sociedades civiles nacionales: no es extraño que las herramientas políticas deban ser heterogéneas, pero también deben estar encaminadas a obtener distintos resultados. Por consiguiente, las medidas se pueden dividir en cuatro categorías¹⁷:

1. Apoyo a las iniciativas sociales locales y al desarrollo de capacidades, reforzando el papel de la sociedad civil.

2. Programas para poner en contacto a periodistas, jóvenes políticos, líderes sindicales y profesores con instituciones de la UE, para así concienciarlos del proyecto de la UE y de la ampliación.

3. Apoyo para crear asociaciones y formar redes entre organizaciones de la sociedad civil, empresas, sindicatos y otros interlocutores sociales y organizaciones profesionales de los países beneficiarios y de sus equivalentes en la UE con el objeto de promover transferencias de conocimientos y experiencias.

4. Implicar a los medios de comunicación en labores de concienciación para mejorar la información de que disponen los ciudadanos.

Una evaluación detallada de estas medidas permite extraer algunas conclusiones preliminares acerca del potencial del diálogo entre las sociedades civiles para satisfacer la aspiración general de crear una esfera social deliberativa, transnacional y europea, que apoye la ampliación. En términos generales, las herramientas políticas se dirigen a todos los

¹⁷ Lo que sigue se inspira en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión”; la Comunicación de 2005 “Diálogo entre las sociedades civiles de la UE y de los países candidatos”; y la Comunicación de 2006 “Los Balcanes occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad”.

actores relevantes que operan en la sociedad civil, esto es, instituciones, organizaciones y medios de comunicación. Si analizamos más en detalle las iniciativas reales para entablar un debate transnacional (en particular, en el caso de Turquía), resulta interesante comprobar que la Comisión recurre a mecanismos para incrementar el grado de concienciación acerca de Turquía en los Estados miembros de la UE, pero que ninguna de ellas se ocupa de la creación de foros de deliberación para el debate. En su lugar, las iniciativas se refieren a programas de movilidad, becas, desarrollo de los medios de comunicación, ayuda financiera para el desarrollo de ONG, intercambios entre organizaciones profesionales, vínculos entre escuelas y actividades de relaciones públicas patrocinadas por el Gobierno turco (Comisión Europea, 2005b, págs. 5-8). Estos mecanismos podrían solucionar el supuesto vacío de información y, de ese modo, contribuir a que unos ciudadanos mejor informados tanto en Turquía como en la UE se mostraran más favorables a la ampliación. No está claro que esos mecanismos vayan a cambiar la percepción –dado que no existe control posible sobre la forma en que los individuos pueden interpretar los mensajes–, ni a lograr que los ciudadanos tanto de Turquía como de la UE tengan un mejor conocimiento del otro y del proceso de ampliación, y unirlos así en su apoyo y, por ende, legitimar este proyecto común.

Las actividades para crear una red de contactos, en las que participan organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos y sus equivalentes de los Estados miembros, están encaminadas a proporcionar mecanismos de socialización para que se pueda producir una transferencia de conocimientos y las organizaciones de la sociedad civil de los países candidatos puedan aprender cómo operar en un entorno pluralista y copiar las buenas prácticas de sus homólogos de la UE. Dicho de otro modo, estas iniciativas harían posible la socialización de las élites profesionales y fortalecerían la capacidad de desarrollo de las organizaciones sociales en los países candidatos mediante la puesta en común de buenas prácticas. Las herramientas políticas empleadas por la Comisión apuntan hacia la deliberación entre las élites, lo cual reproduce la fragmentación sistémica que, tradicionalmente, ha limitado la aparición de una esfera social verdaderamente paneuropea. A este respecto, se requeriría algún tipo de mecanismo aglutinador. Cabría esperar que las organizaciones sociales fueran capaces de actuar como interfaz discursiva entre la UE y los ciudadanos de los Estados miembros y los países candidatos, monitorizando la formulación de políticas e incorporando las inquietudes de los ciudadanos a las deliberaciones de la UE. Hasta la fecha, el programa “People to People” no ofrece ningún tipo de mecanismo de opinión o reflexión que permita aprovechar el potencial de las sociedades civiles para ayudar a dinamizar el debate sobre la ampliación. Además, aún queda por resolver

si las organizaciones sociales de los países candidatos realmente cuentan con la capacidad y la experiencia para aglutinar los intereses de sus representados y, posteriormente, trasladar sus inquietudes al ámbito europeo. La respuesta a esta pregunta es no. El número de mecanismos de desarrollo de capacidades que proporciona el diálogo entre las sociedades civiles sugiere que aquellas que pertenecen a los países candidatos distan mucho de estar preparadas para desempeñar la función de doble correa de transmisión (es decir, aglutinar unos intereses variados y transmitirlos a los responsables de la toma de decisiones). Las aspiraciones del diálogo entre las sociedades civiles no encuentran su correlato en la capacidad y la experiencia de las organizaciones sociales de los países candidatos. Existe una clara disparidad entre las aspiraciones y las herramientas políticas que debe ser corregida.

Conclusión

La política de ampliación y la promoción de la sociedad civil están estrechamente relacionadas. Si bien la ulterior expansión territorial ha pasado a ocupar un segundo plano en la actual lista de prioridades de la Unión Europea, el apoyo a la democracia en general y a la sociedad civil en particular es aún una prioridad importante para la Unión, sobre todo a la luz del retroceso democrático observado en algunos nuevos Estados miembros, como Hungría o Rumanía, así como la creciente oposición a la integración europea, como demuestra el cada vez mayor respaldo a partidos euroescépticos.

Este artículo ha demostrado que la interpretación que hace la UE de la sociedad civil está profundamente arraigada en una concepción maximalista de la democracia en la que las agrupaciones sociales, las asociaciones, las ONG o los sindicatos desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar una buena gobernanza y, en el contexto específico de la política de ampliación, de ayudar a resolver las deficiencias en la aplicación de los criterios de adhesión. La Unión Europea actúa como un típico donante internacional que promueve un tipo concreto de sociedad civil y espera que sus estrategias para esa promoción desencadenen un cambio interno. Tal y como ha puesto de manifiesto este artículo, la alianza entre la ampliación de la UE y la promoción de la sociedad civil no siempre es sencilla, y el papel transformador desempeñado por la UE ha sido limitado. En el ámbito nacional, hay algunas pruebas, aunque escasas, que demuestran que la estrategia de promoción aplicada por la UE ha ayudado a corregir las debilidades de la sociedad civil en los nuevos Estados miembros, en los países candidatos de los Balcanes y en Turquía. Es preciso hacer algo más para evitar las dependencias de la financiación y apoyar a más grupos de base,

centrados en problemas concretos, cuyo papel, posiblemente, no consiste en aplicar los programas de la UE, sino en aglutinar los intereses de diversos sectores de la sociedad. La UE ha cosechado un éxito parcial al armar a las sociedades civiles nacionales con un discurso de legitimación, y así tratar de aumentar su participación (cuando así se desee) en la formulación de políticas siempre que se enfrenten a unas estructuras estatales renuentes y, a menudo, inadecuadas. En el plano europeo, si bien la UE ofrece estructuras de oportunidades para la participación en la formulación de políticas, las pruebas apuntan hacia una dinámica de menor participación entre los actores de la sociedad civil procedentes de los nuevos Estados miembros, que tienen dificultades para cumplir los requisitos de participación de la UE en materia de experiencia y buena gobernanza de las organizaciones en un ambiente de debilidad estructural. Esta situación pone en entredicho la propia capacidad de la UE para garantizar la democracia en los nuevos Estados miembros cuando la condicionalidad deja de resultar aplicable y ya no resulta creíble la amenaza de suspensión de la condición de miembro por no encajar en la concepción maximalista de la democracia que propugna la UE. Pero también se opone a su propio intento de combatir su déficit democrático aumentando la participación de la sociedad civil en la gobernanza de la Unión, ya que esa sociedad activa, en el ámbito de la UE, no necesariamente refleja su diversidad.

Por último, la creciente oposición a la ampliación de la UE y el hecho de que esta institución se vea obligada a ocuparse de desafíos más inmediatos, tales como la salida de la crisis de la eurozona, la ausencia de una acción conjunta decidida para atajar la crisis de los refugiados, y las difíciles relaciones con Rusia, no deberían desviar la atención de la UE de su estrategia de promoción de la sociedad civil en los países candidatos en particular y entre sus vecinos del este en general. La Unión Europea necesita organizaciones cívicas dinámicas e independientes en esos países que sean capaces de mantener el equilibrio de poderes de los gobiernos nacionales, en especial si estos se apartan de los principios de democracia, Estado de derecho y protección de los derechos individuales.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[De Estados nación a Estados miembros: la integración europea como transformación de los Estados](#)

[El estado del bienestar en Europa](#)

[El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia en riesgo ante la crisis de la eurozona](#)



KEES VAN KERSBERGEN tiene un doctorado *cum laude* en Ciencias Sociales y Políticas en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Es catedrático de Política Comparada en la Universidad de Aarhus. Ha publicado numerosos trabajos en el ámbito de los estudios del estado de bienestar en publicaciones de prestigio y en importantes editoriales universitarias. Su último libro es *Comparative Welfare State Politics: Development, Opportunities, and Reform* (2014, con Barbara Vis).

El estado del bienestar en Europa constituye un gran logro. Sin él, una economía pujante, una sociedad habitable y confiada y un Estado eficiente resultan inconcebibles. Sin embargo, al mismo tiempo el estado del bienestar se encuentra acorralado por numerosos retos demográficos, económicos, financieros y políticos. En este capítulo se analizan importantes diferencias entre distintos estados del bienestar y la inmensa tarea a la que se enfrentan para encontrar nuevas formas de garantizar la protección social, a la vez que promueven el crecimiento económico sostenible.

EL ESTADO DEL BIENESTAR EN EUROPA

Introducción

Pediré al lector que me permita comenzar este capítulo señalando que no existe nada parecido a un estado del bienestar europeo. Sin embargo, debe considerarse un concepto profundamente europeo en términos de origen, de carácter e incluso de identidad.

El estado del bienestar es europeo “en origen” porque su nacimiento, tal como se reconoce habitualmente, se produjo en Alemania a finales del siglo XIX. En torno a 1850, la mayoría de los países capitalistas en vías de industrialización contaban ya con alguna versión de lo que más adelante serían las leyes de lucha contra la pobreza, y comenzaron a introducir medidas de protección en el ámbito laboral (Polanyi [1944], 1957). Asimismo, el Estado prusiano había comenzado a experimentar con el seguro social ya en la década de 1840 (en forma de fondos de salud; véase Hennock, 2007). Sin embargo,

NO EXISTE UN ESTADO DEL BIENESTAR EUROPEO. SIN EMBARGO, ES EUROPEO EN ORIGEN, CARÁCTER E IDENTIDAD

fue Bismarck, en la Alemania imperial, quien introdujo por primera vez a gran escala los seguros sociales obligatorios (Kuhnle y Sander, 2010), incluido un seguro de enfermedad en 1883, un régimen de accidentes industriales en 1884 y un seguro de vejez e invalidez en 1889. Posteriormente, otros países europeos siguieron su estela; algunos (como Austria) lo hicieron muy pronto, otros (los Países Bajos, por ejemplo) de forma comparativamente más tardía.

El estado del bienestar es europeo “en carácter”, puesto que la amplia variedad y la interconexión de las políticas sociales que lo integran reflejan la experiencia histórica de miseria social, turbulencias, protestas, conflictos políticos y guerras de Europa, por un lado, y de reconciliación, cooperación, estabilidad, orden, armonía y paz, por otro. El estado del bienestar llegó para ofrecer una respuesta única a la cuestión de cómo lograr y mantener un orden económico, social, político y cultural relativamente cohesionado.

Después de todo, los seguros sociales promovidos por Bismarck no se introdujeron simplemente para hacer frente a los riesgos que planteaba

la sociedad industrial y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, sino principalmente para servir a los objetivos políticos de la creación del Estado y la nación, y el establecimiento del orden social. El lector debe recordar asimismo que la propia expresión “estado del bienestar” fue popularizada, si no inventada, por William Temple, arzobispo de York, quien la utilizó en 1941 para contraponer este estado ideal con el “estado de la guerra” nazi.

En términos “de identidad”, el estado del bienestar se ha consolidado como idea y paradigma compartido de los europeos, como logro político y social altamente valorado por la población europea y como institución con la que los ciudadanos vinculan su identidad (nacional). Puede que esto sea más cierto en los países escandinavos que en otras zonas, y desde luego es más válido para algunos modelos de estado del bienestar que para otros. No obstante, incluso en el Reino Unido, donde puede afirmarse que el arraigo público del estado del bienestar es mucho más débil que en Escandinavia, el Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) está considerado uno de los mejores del mundo, y lo que es aún más importante, es una institución que hace que los ciudadanos se sientan orgullosos de ser británicos. Resulta revelador que el NHS supere en popularidad a las Fuerzas Armadas, la familia real y la BBC (Ipsos MORI, 2014; Quigley, 2014).

En el contexto general de la Unión Europea, el lema del “modelo social europeo” se utiliza en referencia a algo únicamente europeo, en la medida en que dicho modelo puede promover soluciones positivas a lo que en otros lugares (como, por ejemplo, en el modelo estadounidense, presuntamente menos social) se consideran transacciones inevitables entre el crecimiento económico, por una parte, y la justicia y la cohesión sociales, por otro. Debido a su eficacia, la Comisión Europea defiende el estado del bienestar que se ha desarrollado como un ejemplo que otros países (y la propia Unión) deben replicar. En palabras del expresidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso:

Sí, debemos reformar nuestras economías y modernizar nuestros sistemas de protección social. Pero un sistema de protección social eficaz que ayude a las personas que se encuentran en situación de necesidad no es un obstáculo para la prosperidad, sino un elemento indispensable para ella. De hecho, los países europeos que cuentan con los sistemas de protección social más eficaces y con los modelos de colaboración social más desarrollados son precisamente las economías más prósperas y competitivas del mundo (Barroso, 2012).

El estado del bienestar en Europa representa un logro fundamental. Sin él, prácticamente no sería posible imaginar unas economías florecientes, unas sociedades habitables y acogedoras y unos sistemas de gobierno eficientes.

Sin embargo, este modelo de estado se enfrenta actualmente a diversos retos de índole demográfica, económica, financiera y política. En este

capítulo expondré brevemente, en primer lugar, tres visiones que a menudo emergen en los debates sobre el estado del bienestar y que pretenden cuestionar su propia razón de ser. Dichas visiones contienen importantes verdades, pero solamente contemplan una parte de la cuestión. A continuación explicaré su función y defenderé que esta consiste fundamentalmente en proporcionar protección frente a los riesgos sociales, y no tanto en redistribuir la renta. Seguidamente describiré las enormes diferencias que existen entre los diferentes estados del bienestar de Europa en cuanto a la protección que ofrecen a sus ciudadanos y a su forma de abordar la desigualdad de la renta. Estos sistemas no son estáticos. En las últimas dos décadas, aproximadamente, muchos de ellos han reorientado sus sistemas de protección social hacia la activación del mercado de trabajo y las inversiones sociales, con el fin de hacer frente a los retos que plantean el envejecimiento de la población y los nuevos riesgos sociales. Esta tendencia se ha observado a escala paneuropea y –desde un punto de vista económico y social– ha sido relativamente beneficiosa, pero la crisis financiera y la recesión económica posterior la han puesto en serio peligro. Los estados del bienestar se enfrentan hoy en día a una tarea formidable: volver a encontrar nuevas formas para continuar proporcionando protección social y, al mismo tiempo, fomentar el crecimiento económico sostenible (véase Begg *et al.*, 2015).

Tres medias verdades sobre el estado del bienestar

En los debates sobre el estado del bienestar surgen a menudo tres tipos de planteamientos. Una visión muy compartida sostiene que este sistema es una invención humana muy costosa e ineficiente, que apenas nos podemos permitir, que muy probablemente termine agotando nuestros recursos y que, en cualquier caso, resulta imposible de mantener a largo plazo. Según esta perspectiva, vivimos en peores condiciones debido al nivel prohibitivo de contribuciones e impuestos que exige este sistema. En otras palabras, aunque desde algún punto de vista social se pueda valorar positivamente el estado del bienestar, en términos globales supone esencialmente una importante carga económica. Además, resulta obvio que requiere un elevado volumen de recursos financieros para funcionar y que contiene desincentivos económicos intrínsecos. No obstante, esta es solo una de sus vertientes; la otra es que contribuye –en el lado de la demanda, a través del fomento del consumo– de forma muy destacada a la estabilidad macroeconómica y –en el lado de la oferta, por medio de inversiones en capital humano (educación y formación, por ejemplo) y servicios sociales– estimula el desarrollo económico. Estudios recientes ponen incluso de manifiesto que la generosidad del

estado del bienestar no crea desincentivos para trabajar; por el contrario, incrementa el compromiso con el empleo (Van der Wel y Halvorsen, 2015).

El segundo planteamiento que se expresa reiteradamente es que el estado del bienestar está en crisis, o que es el causante de una crisis en la esfera económica o política. Resulta llamativo que este modelo de estado siempre se haya considerado o bien en crisis o bien el causante de una. Ya en 1975, la comisión trilateral (Crozier *et al.*, 1975) publicó un informe sobre la crisis mundial de sobrecarga e ingobernabilidad de la democracia que presuntamente estaba causada, entre otras cosas, por las expectativas y demandas cada vez mayores de los ciudadanos en relación con el estado del bienestar. A continuación se argumentó que las crisis del petróleo de la década de 1970 habían conducido a una crisis fiscal y de legitimidad del estado del bienestar. Algunos analistas concluyeron que este había sido el culpable del colapso económico, puesto que sus políticas redistributivas habían erosionado la rentabilidad del capital y, por tanto, impedían la inversión. Otros hicieron hincapié en que el aumento del gasto derivado del estado del bienestar estaba expulsando la inversión privada. Recientemente, las predicciones de crisis y colapso provienen de análisis que acentúan sus

HAY QUIEN CONSIDERA EL ESTADO DEL BIENESTAR UNA INSTITUCIÓN PARECIDA A ROBIN HOOD, QUE ROBA A LOS RICOS PARA DÁRSELO A LOS POBRES

efectos negativos: mayor interdependencia, internacionalización o globalización. Esta visión parte de la creencia de que es necesario dismantelar los sistemas sociales por razones asociadas a la competitividad internacional. Los gobiernos se ven inmersos en una “carrera hacia abajo”. Además, se argumenta que la mayor integración europea favorece el “turismo social” y el “*dumping* social”, fenómenos que están socavando los estados del bienestar nacionales, mientras las soluciones europeas tardan en aparecer. A pesar de todas estas historias alarmantes, no solo resulta patente que este sistema ha sobrevivido a varias crisis (Starke *et al.*, 2013), sino que además continúa operativo; de hecho, ha sido capaz de desempeñar sus funciones de protección social sorprendentemente bien teniendo en cuenta los duros desafíos a los que se enfrentaba (véase Van Kersbergen y Vis, 2014, capítulos 5 y 10).

El último enfoque que se plantea es que el estado del bienestar es básicamente una institución, en cierto modo, parecida a Robin Hood, porque roba a los ricos para dárselo a los pobres. Como es natural, esta perspectiva genera sentimientos viscerales, puesto que hay quien adora a Robin Hood y su banda como héroes de los pobres, mientras que otras personas los ven como villanos que deberían ser detenidos y neutralizados. En cierto

sentido, se invoca la metáfora de Robin Hood para sustentar las otras dos visiones del estado del bienestar: como piedra de molino alrededor del cuello de la economía, y un sistema en crisis que provoca crisis. Aunque resulta obvio que estas ideas reflejan solo una parte de la realidad, también es meramente lo que hacen; centrarse en una parte de la cuestión y, por tanto, mostrar una verdad sesgada.

Robin Hood frente a la hucha

Entonces, ¿cuál es la verdad completa? ¿Qué “es” el estado del bienestar y cuál es su función? Permítanme que vuelva al tema de Robin Hood. ¿Es cierto que el estado del bienestar es básicamente una institución parecida a este héroe, porque roba a los ricos para dárselo a los pobres? En primer lugar, es preciso señalar que, si bien la redistribución de la renta es un aspecto de muchos de los programas de política social que conforman el estado del bienestar, en especial de los diseñados específicamente para luchar contra la pobreza, no es ese el motivo de su existencia. El estado del bienestar es un conjunto de políticas y derechos institucionalizados como derechos sociales que, a través de diversas vías, ofrecen protección a todas las personas que puedan encontrarse en una situación de dificultad económica y social. Por consiguiente, su principal misión es la puesta en común y redistribución de los riesgos sociales, en particular el riesgo de pérdida de ingresos, y no (necesariamente) la redistribución de la renta. La metáfora que mejor describe esta función esencial, que de manera tan creativa ha sugerido Barr (2001), es la de la hucha: un mecanismo que ayuda a los ciudadanos a protegerse frente a los riesgos sociales y les permite redistribuir los recursos a lo largo de su vida. Es importante tener en cuenta que los estados del bienestar presentan enormes diferencias en cuanto al grado de protección que ofrecen sus “huchas” a los ciudadanos frente a los riesgos sociales (mercado laboral, ciclo vital, etcétera), y el nivel de redistribución de la renta por parte de sus Robin Hoods.

El segundo aspecto que debe subrayarse es, por consiguiente, que no existe “el” estado del bienestar como tal. Los estados del bienestar difieren drásticamente en cuanto al volumen de presupuesto que asignan a la protección social y la redistribución, puesto que el gasto social neto (a precios de 2011, después de aplicar impuestos, exenciones fiscales y prestaciones sociales) oscila desde tan solo un 14,2% del producto interior bruto (PIB) en Estonia hasta un 31,3% del PIB en Francia (OCDE, 2013). Además, no solo se observan fuertes contrastes entre los estados del bienestar “en efectivo”, sino también “en especie”: desde un punto de vista cualitativo, existen diferencias notables en cuanto al modo en que organizan y financian sus

sistemas de protección social, así como en el diseño y el destino de sus presupuestos sociales. Lo más importante es que estas diferencias tienen consecuencias cruciales para el funcionamiento del mercado de trabajo, la organización de la vida laboral y familiar de los ciudadanos y el nivel de protección social e igualdad de renta que impulsan las sociedades y del que disfruta la población.

En muchos estados del bienestar, Robin Hood desempeña un papel menos predominante que la hucha por una razón muy sencilla: simplemente, los sistemas no están diseñados para redistribuir la renta (aunque en cierta medida todos lo hagan). De hecho, en los estados del bienestar conservadores y meridionales (véase más adelante), la redistribución de la renta es un objetivo secundario y se produce como efecto colateral, si es que llega a introducirse en la política social. Robin Hood solo redistribuye grandes sumas de dinero en los sistemas socialdemócratas de corte universalista, pero no solo a los pobres: también, y esto es lo más llamativo, a la clase media. Los estados del bienestar ofrecen protección frente a los riesgos sociales (vejez, desempleo, discapacidad, etcétera) y permiten mantener los ingresos. En realidad, la mayor parte de la redistribución de la renta es horizontal, es decir, intrapersonal a lo largo de la vida y dentro de cada grupo de renta. La redistribución de ricos a pobres es mucho menor. Supuestamente, solo en los estados del bienestar liberales Robin Hood desempeña el papel de superhéroe de los pobres, porque en esos países muchas de las medidas sociales están dirigidas exclusivamente a ellos. Sin embargo, una investigación reciente (Levell *et al.*, 2015) muestra que incluso en los liberales (como el Reino Unido) más de la mitad de la redistribución de la renta es de naturaleza intrapersonal y se produce a lo largo de la vida: las personas “meten dinero en la hucha” durante su vida laboral, para romperla cuando necesitan esos fondos en etapas posteriores.

Diferentes tipos de estados del bienestar en Europa

El tipo y la calidad de los derechos sociales que garantizan el estado del bienestar entrañan una dimensión imprescindible para entender la medida en que las personas y las familias pueden llevar una vida digna en caso de enfermedad, desempleo o vejez, con independencia de su desempeño en el mercado de trabajo. ¿Cuál es el grado de rigidez de las normas establecidas para poder acceder a una prestación? ¿Durante cuánto tiempo debe una persona contribuir a un plan o régimen de protección social para tener derecho a recibir una transferencia o un servicio? ¿Depende la percepción de una prestación social de la renta anterior de la persona y de una verificación de sus recursos disponibles? La calidad de las prestaciones y servicios es elevada

si resulta relativamente sencillo acceder a ellos, por ejemplo cuando se requiere un periodo de contribución breve y no se lleva a cabo una verificación de los recursos. De forma similar, un derecho social es de alta calidad cuando la tasa de sustitución de una prestación (definida como la parte del sueldo o salario que sustituye una prestación) es elevada y su duración prolongada.

La dimensión que debe analizarse por otro lado para evaluar la calidad de la protección social es la medida en que el estado del bienestar altera, reproduce o incluso refuerza la estratificación social y económica. Como expuso Esping-Andersen (1990, pág. 55) con un argumento ya célebre, los estados del bienestar “son instituciones clave en la estructuración de las clases y del orden social” y, dependiendo de su configuración institucional, tienen efectos muy diferentes en la estructura social. Los estados del

ESPING-ANDERSEN DISTINGUE TRES TIPOS DE ESTADO DEL BIENESTAR: EL LIBERAL, EL SOCIALDEMÓCRATA Y EL CONSERVADOR

bienestar “pueden tener el mismo tamaño o dimensión, pero ejercer efectos completamente diferentes en la estructura social” y adoptar distintas formas: “uno puede cultivar la jerarquía y la posición social, otro las dualidades y un tercero la universalidad. Cada uno de ellos producirá un tejido propio de solidaridad social” (pág. 58). Esping-Andersen distinguió tres tipos de estados del bienestar: el liberal, el socialdemócrata y el conservador.

El primero de ellos está orientado al mercado, y las medidas públicas dirigidas a proporcionar ayuda y lograr el mantenimiento de los ingresos están dirigidas principalmente a los pobres. En países como Australia, Estados Unidos o el Reino Unido (con la notable excepción de la atención sanitaria), la mayoría de las personas deben recurrir al mercado privado para obtener protección social. Este sistema se caracteriza por unas prestaciones bajas, de importe fijo, y financiadas mediante impuestos. El acceso a ellas es restrictivo, puesto que la concesión de las prestaciones está sujeta a una verificación de los recursos. Se fomenta la contratación de seguros sociales privados a través de exenciones y deducciones fiscales, lo que favorece a la clase media y a los ricos. En el estado del bienestar liberal, la prestación de servicios es reducida y las transferencias son de modestas a intermedias. Este sistema no contrarresta las desigualdades que genera el mercado privado, y las personas que pueden permitírselo cuentan con una protección adecuada. Otras, en cambio, dependen de ayudas sujetas a los recursos disponibles. Este modelo pronto se vio sometido a presiones políticas (ya en la era de Reagan o Thatcher) y la política de la austeridad se convirtió en la respuesta dominante a muchos de los desafíos a los que se enfrentaba el estado del bienestar en esos países.

El estado del bienestar socialdemócrata basa los derechos sociales en la ciudadanía o la residencia, por lo que en gran medida elimina las diferencias de condición. Este modelo, en la versión imperante en los países nórdicos, también se financia a través de impuestos. Sin embargo, el acceso a la protección social es mucho más abierto, y las prestaciones y servicios son más generosos, que en el sistema liberal. Este modelo presta asistencia social a toda la población, sin imponer requisitos de acceso estrictos. El papel del mercado en la provisión de prestaciones y servicios disminuye. Varios países nórdicos experimentaron crisis de resultados en la década de 1990, pero lograron recuperarse de ellas básicamente a través del mantenimiento de su senda de desarrollo, la maximización de la población activa, unos mercados de trabajo flexibles pero protegidos al mismo tiempo y unas importantes cotas de inversión social.

**LOS MODELOS DE ESTADO
DEL BIENESTAR PRESENTAN DIFERENCIAS
SUSTANCIALES EN CUANTO AL NIVEL
DE COMPROMISO DE GASTO**

El modelo de estado del bienestar conservador o corporativista se caracteriza por programas de seguro social bismarckianos, que establecen diferenciaciones y segmentación en función de la condición social y ocupacional. Además, en países como Alemania y Austria los funcionarios públicos reciben un trato privilegiado por parte del seguro social, sobre todo en lo que respecta a las pensiones. En este modelo, los ciudadanos, sobre todo los varones, tienen derecho a acceder a una prestación o servicio en la medida en que hayan contribuido a un régimen o plan de protección social. El historial laboral es decisivo para la adquisición de derechos sociales; los trabajadores realizan aportaciones a fondos del seguro social y reciben prestaciones vinculadas a los ingresos que, además, dependen del periodo de contribución. Por lo general, las transferencias tienen un peso mayor, en detrimento de los servicios. Estos rasgos del sistema conservador implican que el actual sistema de estratificación y la desigualdad de la renta permanecen prácticamente inalterados; de hecho, tienden a aumentar en lugar de moderar las diferencias existentes en términos de posición social e ingresos. Las personas con empleo, sobre todo las que trabajan para el Estado, cuentan con un nivel de protección adecuado dentro del sistema, mientras que las que están más desvinculadas del mercado laboral quedan marginadas y su protección social depende de sus familiares. Este modelo estuvo sometido a presiones ya en las décadas de 1980 y 1990 debido a que muchas de sus cualidades (régimen de salida temprana, pasividad de las prestaciones, dualidad en la protección, sesgo de género) impedían el

aumento necesario de la participación en el mercado laboral, sobre todo de las mujeres.

Algunos expertos defienden la existencia de un cuarto modelo específicamente meridional o mediterráneo, cuyos máximos exponentes serían Italia, España, Portugal y Grecia. Este modelo presenta numerosos rasgos comunes con el conservador, aunque se caracteriza por unos regímenes de seguridad social mucho más fragmentados y particularistas y por un fuerte énfasis unilateral en las pensiones (aunque no tanto en España); un mercado laboral con importantes sesgos de género y con una estructura que diferencia claramente a las personas ocupadas de las paradas; un papel incluso más acusado de la familia (ampliada) en la combinación de protección social proporcionada por el Estado, el mercado y la familia; un sistema de asistencia social subdesarrollado; y el clientelismo en la asignación de prestaciones y puestos de trabajo en el sector público. Este modelo se vio sometido a presiones debido a las bajas tasas de participación en el mercado laboral (formal), las amplias brechas de protección social y la escasa capacidad del Estado (que se traducían en una capacidad de recaudación de impuestos inferior a la óptima). La mejor encarnación de todo ello sería Grecia (véase, por ejemplo, Petmesidou y Guillén, 2015).

En resumen, los modelos de estado del bienestar expuestos presentan diferencias sustanciales en cuanto al nivel de compromiso de gasto, pero lo más importante desde el punto de vista de los resultados sociales que obtienen (en términos de protección social y desigualdad, por ejemplo) son los fines sociales específicos a los que destinan dicho gasto, la forma en que se organizan, financian y gravan los programas y si estos están orientados a la concesión de transferencias o a la prestación de servicios.

La generosidad de los estados del bienestar

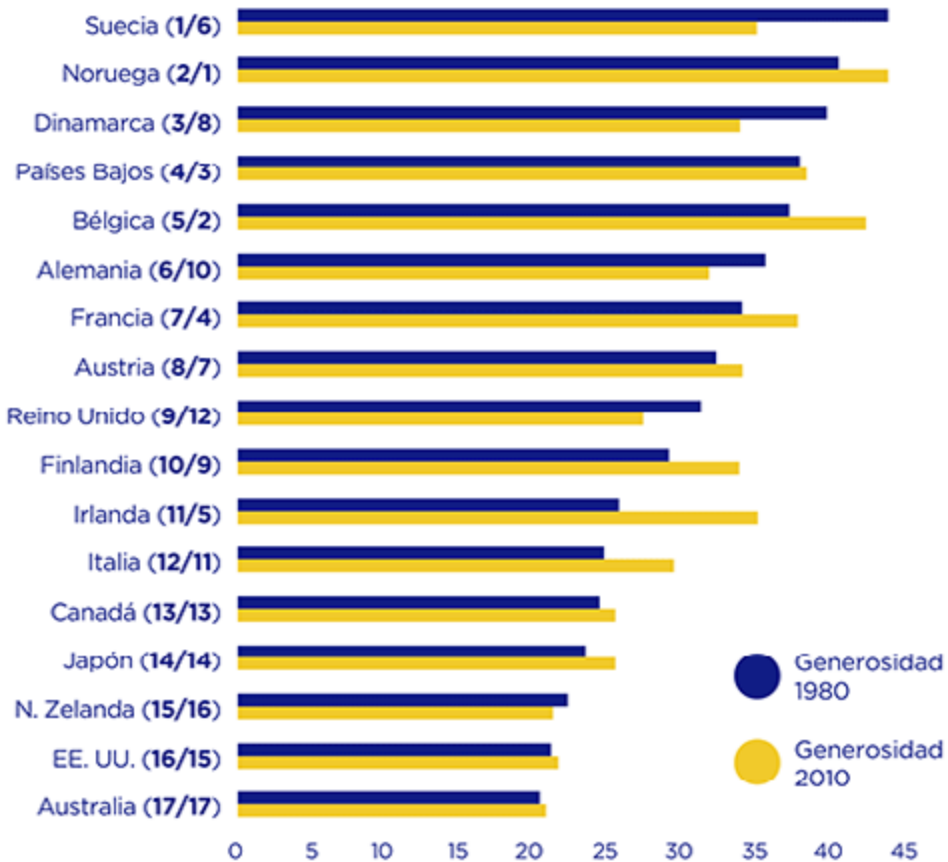
Una forma de sondear la calidad relativa del funcionamiento y el desempeño del estado del bienestar consiste en analizar la generosidad de este. La generosidad depende de las tasas de sustitución de las principales prestaciones sociales, su duración, los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder acceder a ellas, el número de días de espera recogidos en la normativa y la cantidad de personas cubiertas por el plan o régimen de protección social. La generosidad mide el grado de institucionalización de las prestaciones y servicios sociales como derechos sociales que permiten a las personas “disponer de un medio de vida sin depender del mercado” (Esping-Andersen, 1990, pág. 22).

En el gráfico 1, los países están clasificados en orden descendente según su índice de generosidad en 1980. Cuanto mayor sea la puntuación obtenida

en dicho índice, más generoso es un sistema. Como puede observarse, el estado del bienestar socialdemócrata sueco era el más generoso en 1980, y el estado liberal australiano se situaba en el extremo opuesto. Sin duda, también es fácil reconocer en el gráfico la clasificación de estados del bienestar propuesta por Esping-Andersen. En 1980, los estados del bienestar más generosos eran los países con sistemas de gobierno socialdemócratas (excepto Finlandia), seguidos de cerca por los países conservadores. La mayoría de los estados del bienestar liberales (Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Australia) aparecen en el tramo inferior del gráfico 1. En 1980, el estado del bienestar italiano se parecía más al europeo liberal que al conservador;

LA GENEROSIDAD DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR: 1980 Y 2010

Países clasificados según la puntuación de generosidad que obtuvieron en 1980
Entre paréntesis la clasificación (1980/2010)



Fuente: Scruaas et al., 2014

Gráfico 1

mientras que el del Reino Unido, un país liberal, presentaba mayores semejanzas con Austria y Alemania que con cualquiera de los liberales.

El gráfico 1 muestra también que, en lo que respecta a la generosidad, la distinción entre estos tres modelos de estado del bienestar se oscureció en cierta medida a partir de 2010. Los liberales siguen presentando rasgos bastante específicos, fundamentalmente un nivel de generosidad bastante modesto. Resulta interesante observar que el Reino Unido parece haberse convertido en un estado del bienestar mucho más liberal de lo que era en el pasado, puesto que cayó del noveno puesto en 1980 al duodécimo en 2010. Algunos estados socialdemócratas también se han vuelto bastante menos generosos. Suecia, el campeón de la generosidad en 1980, cayó cinco puestos y acabó en el sexto lugar de la clasificación en 2010, mientras que Dinamarca pasó del tercer lugar al octavo. Tres países de la Europa continental (Bélgica, los Países Bajos y Francia) superaron a los estados del bienestar socialdemócratas en términos de generosidad (excepto a Noruega) en 2010. Irlanda fue el que experimentó un cambio más notorio; en este país el índice de generosidad pasó de 25,8 a 35,3, situándose en quinto lugar y sobrepasando, por ejemplo, a Suecia y Dinamarca. A pesar de que la clasificación de los estados del bienestar y la composición de los modelos han variado, resulta evidente que siguen existiendo diferencias claras en cuanto a su calidad, medida a través del índice de generosidad.

El estado del bienestar y la redistribución de la renta

El índice de generosidad no aporta información precisa acerca de las características redistributivas de los diferentes estados del bienestar, aunque parece razonable suponer que los sistemas más generosos serán también los más igualitarios. Además, existe una fuerte correlación negativa entre el grado de generosidad y la desigualdad que generan (Jensen y Van Kerbergen, 2016). La OCDE (2014) ha publicado datos interesantes sobre la forma en que estos estados redistribuyen la renta y cuáles son los grupos que más se benefician de las prestaciones sociales en términos relativos. Se aprecia que los estados del bienestar presentan enormes diferencias en estos aspectos. Los del sur de Europa transfieren una proporción muy superior de prestaciones sociales al grupo con mayor renta que al grupo inferior. Portugal lidera este grupo de países de la Europa meridional en el que el grupo de renta más baja recibe claramente menos que el de la más alta: un 11% de las prestaciones monetarias están destinadas a las personas situadas en el 20% de las rentas más bajas, mientras que el 40% de dichas prestaciones se asignan al 20% de personas con rentas más elevadas. Portugal presenta asimismo uno de los mayores niveles de desigualdad.

Este fenómeno se explica por dos causas fundamentales. En primer lugar, en esos países la mayoría de las transferencias sencillamente no tienen por fin ayudar exclusivamente a los pobres, sino proteger a todos los estratos de la sociedad frente a los riesgos sociales. En segundo lugar, las prestaciones destinadas a las personas jubiladas, discapacitadas y desempleadas suelen depender del periodo de contribución y del nivel de ingresos, por lo que un porcentaje relativamente mayor termina en manos de personas acomodadas en lugar de llegar a los pobres. Así sucede especialmente en el caso de las pensiones, a las que los países del sur –y algunos de la Europa continental– conceden, por lo general, un peso muy importante: Italia, Grecia y Portugal, pero también Francia, gastan entre un 13% y un 16% de su PIB en pensiones, un porcentaje entre dos y tres veces superior al que destinan los estados del bienestar socialdemócratas, liberales y algunos de los conservadores (Suiza y los Países Bajos), que normalmente destinan entre un 3,6% y un 7,4% del PIB a este capítulo de gasto. Esto significa que, en los estados del bienestar que conceden mayor peso a las pensiones, la redistribución de la renta no tiene lugar de los ricos hacia los pobres, sino esencialmente de un periodo de la vida a otro. En otras palabras, las desigualdades generadas durante la vida laboral se reproducen directamente en la jubilación, en lugar de moderarse.

Este patrón redistributivo contrasta poderosamente con los estados del bienestar liberales y socialdemócratas, en los que el grupo de menor renta recibe en términos relativos una cantidad mayor que el grupo de ingresos superiores. Australia, por ejemplo, prioriza claramente a los pobres: más del 42% del volumen total de prestaciones está destinado al segmento inferior, y tan solo un 3,8% al superior. No obstante, dado que el nivel de desigualdad de Australia es parecido al de Portugal, también se descubre que no existe una relación unívoca entre la asignación de prestaciones públicas a diferentes grupos de ingresos y la desigualdad. El principal motivo es que el nivel de transferencias relativamente elevado que se destina al tramo inferior de renta puede ser consecuencia de dos factores: el alto nivel de gasto total, como sucede en los países nórdicos; o la selección a través de la verificación de los recursos, que significa que las prestaciones (por lo general mínimas) se ofrecen exclusivamente a quienes no disponen de otros recursos, como en el caso de los países anglosajones.

Otro elemento que es preciso tener en cuenta es que buena parte del efecto que ejerce el estado del bienestar sobre la desigualdad depende de la forma en que se financien y asignen las prestaciones y servicios sociales. Los sistemas universalistas e integrales financiados a través de impuestos, que son característicos del modelo socialdemócrata, resultan mucho más redistributivos que los sistemas selectivos, incluso en ausencia de progresividad tributaria (véase Rothstein, 1998). En cierto modo, esto es contrario

a la intuición, porque esos estados del bienestar son muy generosos con la clase media y no dan prioridad a los pobres. De hecho, los grupos de renta más alta se benefician de forma desproporcionada de los servicios sociales, especialmente la educación y la atención sanitaria. En consecuencia, cabría esperar que un sistema plenamente dependiente de los recursos, en el que una proporción mayor de las prestaciones está dirigida a los pobres, sea mucho más redistributivo. Sin embargo, los sistemas dependientes de los recursos tienden a ser poco generosos, mientras que los socialdemócratas universalistas distribuyen un volumen de fondos muy superior. Como resultado de ello, estos últimos son mucho más redistributivos que los sistemas más selectivos y dependientes de los recursos, un fenómeno que se ha denominado “la paradoja de la redistribución” (Korpi y Palme, 1998).

El efecto redistributivo del estado del bienestar se puede medir directamente por medio de la diferencia porcentual resultante, a través de transferencias e impuestos, entre la desigualdad de los ingresos procedentes del mercado y de las rentas y la desigualdad de la renta disponible. La

**EL EFECTO QUE EJERCE EL ESTADO DEL
BIENESTAR SOBRE LA DESIGUALDAD DEPENDE
DE LA FORMA EN QUE SE FINANCIEN LAS
PRESTACIONES Y SERVICIOS SOCIALES**

redistribución de la renta es el resultado de destinar fondos públicos al pago de prestaciones monetarias, del peso que dé a los pobres el sistema impositivo y de prestaciones, y de la progresividad del sistema tributario. Adema *et al.* (2014) han demostrado que todos los estados del bienestar redistribuyen la renta y reducen la desigualdad, al menos en cierta medida, pero que los estados del bienestar de los diversos países generan efectos redistributivos muy diferentes: los liberales consiguen reducir la desigualdad entre un 20% y un 30%, mientras que este porcentaje aumenta hasta un 45% o un 47% en Irlanda, Eslovenia, Finlandia, Bélgica y Hungría. Es muy interesante observar que los países con menor desigualdad de renta (a saber, los estados del bienestar socialdemócratas de Suecia, Noruega, Finlandia y Dinamarca) no figuran entre los países con sistemas tributarios y de prestaciones más redistributivos. Esto refleja, en primer lugar, que esos países presentan una distribución relativamente igualitaria de los ingresos procedentes del trabajo y de las rentas. Además, la imagen está en cierta medida distorsionada, puesto que no se tiene en cuenta el impacto redistributivo de los amplios servicios sociales de los países nórdicos, financiados a través de impuestos (Adema *et al.*, 2014, pág. 19).

Adaptación del estado del bienestar e inversión social

Los estados del bienestar y su tipificación no son instituciones estáticas; por el contrario, se actualizan y adaptan sin cesar a los constantes cambios de las circunstancias sociales, económicas y políticas, incluidas situaciones como la crisis financiera y la crisis económica que sobrevino a continuación. Como se ha documentado con mayor detalle en otros lugares (Van Kersbergen y Hemerijck, 2012; véase, en especial, Hemerijck, 2013), todos los modelos de estado del bienestar han experimentado cambios significativos en las principales esferas pertinentes para las políticas sociales.

En el ámbito de la política macroeconómica, los países han seguido una tendencia convergente en torno a un marco normativo centrado en la estabilidad económica, la solidez de las monedas, una baja inflación, unos presupuestos saneados y la reducción de la deuda. La introducción de la Unión

LOS ESTADOS DEL BIENESTAR SE ACTUALIZAN Y ADAPTAN SIN CESAR A LOS CONSTANTES CAMBIOS, INCLUIDAS LAS CRISIS FINANCIERA Y ECONÓMICA

Económica y Monetaria convirtió la política monetaria en un parámetro fijo para la reforma de la política, así como en otros campos. La mayoría de los países respondieron también a la internacionalización con una contención de los salarios, respaldada generalmente por amplios pactos sociales entre empresarios, sindicatos y gobierno. En todos los países se ha reorientado la política del mercado laboral en favor de la activación y buscando maximizar la participación en el mercado laboral. Todos los estados del bienestar han introducido mayores incentivos para trabajar, aunque no todos han acompañado este avance con la inversión en capital humano.

Otra tendencia general que se ha observado es la desregulación del mercado laboral, que se ha traducido, en particular, en una menor protección de los puestos de trabajo. Con ello se pretende dotar de mayor flexibilidad a los mercados de trabajo y generar oportunidades para las personas que no participan en él. Existen, sin embargo, grandes diferencias entre países, puesto que solo algunos (como Dinamarca y los Países Bajos) han complementado la flexibilización de los mercados laborales con medidas encaminadas a ampliar la protección de los grupos vulnerables, creando sistemas que potencian lo que se ha denominado “flexiguridad”. Desde un punto de vista más general, la tendencia en el ámbito de la protección social ha sido favorecer la (re-) inserción en el mercado laboral, más que mantener los ingresos. La reducción de la protección por desempleo ha sido una de las consecuencias de esta apuesta por la flexibilidad en casi todos los países, si bien en otros se han introducido regímenes de ingresos mínimos (o mejorado los existentes).

En todas partes se han implementado reformas con el fin de garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en condiciones de baja (o decreciente) fertilidad y aumento de la esperanza de vida, es decir, en escenarios de envejecimiento (sobre este tema, véase Comisión Europea, 2015). Las medidas adoptadas incluyen el aumento de la edad de jubilación, limitar el abandono prematuro del mercado de trabajo, la introducción de sistemas ocupacionales privados complementarios a los regímenes públicos y la redefinición de los vínculos actuariales entre contribuciones y prestaciones. Asimismo, muchos países han intensificado sus esfuerzos con el fin de ayudar a los ciudadanos a conciliar la vida familiar y laboral mediante, por ejemplo, la ampliación de los servicios de cuidado infantil y enseñanza preescolar, entre otros, así como los permisos parentales.

En Europa, las reformas normativas introducidas en los diferentes tipos de estados del bienestar se han inspirado con frecuencia en la idea de inversión social. La convicción de base es que las políticas sociales no deberían limitarse a compensar pasivamente los problemas de la sociedad, sino que deberían utilizarse de manera más proactiva para evitar la inactividad en el mercado de trabajo, adoptar una perspectiva de ciclo vital (aprendizaje a lo largo de toda la vida, por ejemplo) y promover el capital humano, estimulando de ese modo tanto la igualdad como el crecimiento económico. Fomentar a lo largo de la vida de las personas su capacidad para permanecer en el mercado laboral no solo proporciona un alto nivel de seguridad social, sino que además mejora notablemente la sostenibilidad financiera del estado del bienestar a largo plazo. En este sentido, el término “inversión” debe tomarse de forma bastante literal: una inversión en capital humano generará una rentabilidad muy importante en términos de ahorro económico (derivado de la reducción de las prestaciones pasivas) y del aumento de la recaudación por la vía de impuestos y contribuciones. Las inversiones destinadas a la infancia son particularmente prometedoras, puesto que ayudan a mitigar las desigualdades en términos de capacidad (cognitiva) y salud, y evitan la acumulación de factores de desventaja a lo largo de la vida que, de otro modo, impondrían mayores exigencias en términos de prestaciones pasivas (Kvist, 2015). En consecuencia, la estrategia de inversión social busca desarrollar políticas que “ayuden simultáneamente a ampliar la base imponible, aumentar la fertilidad, luchar contra la pobreza y la desigualdad o mejorar la sostenibilidad de determinados programas clave, como los sistemas de pensiones” (Morel *et al.*, 2009, pág. 10). La Comisión Europea ha promovido la inversión social, incluso como marco fundamental para orientar la reforma de las políticas de los Estados miembros (Comisión Europea, 2013) y alcanzar los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador recogidos en la Estrategia Europa 2020.

El impacto de la crisis y la recesión

Antes del estallido de la crisis financiera, la inversión social se estaba convirtiendo rápidamente en el pilar fundamental de un nuevo paradigma normativo en la mayoría de (si no en todos) los estados del bienestar, así como a nivel de la Unión Europea. Uno de los ingredientes de la estrategia de inversión social, a saber, las políticas de activación y empleo, se adoptó en todos los países y ha contribuido a aumentar la participación en el mercado laboral, en especial entre las mujeres y los hombres de mayor edad. Sin embargo, la recesión económica ha sometido al estado del bienestar a una presión considerablemente mayor, tanto multiplicando el número de personas que perciben prestaciones como reduciendo las contribuciones financieras disponibles para la política social. Esto ha llevado a casi todos los países a intensificar sus políticas de austeridad y a recortar derechos sociales para intentar recuperar el equilibrio presupuestario. A pesar de que en los discursos la apuesta por la inversión social parece seguir intacta, sobre todo a escala europea, también ha quedado claro que las políticas de inversión social son especialmente vulnerables a los recortes a corto plazo, precisamente porque las inversiones sociales solo generan rentabilidad a largo plazo y la contención de los costes es una necesidad inmediata.

Tomaré como ejemplo los estados del bienestar socialdemócratas, en los que la trayectoria de inversión social ha sido mucho más prolongada que en otros lugares y se ha convertido en un componente intrínseco al paradigma del estado del bienestar. Si se comparan, por ejemplo, los niveles de gasto público, se observa que los estados socialdemócratas destinan a programas clave de inversión social (educación, ayudas a las familias y políticas activas del mercado laboral) un 3-4% del PIB más que los conservadores, los liberales y los de la Europa meridional. Los efectos que se desprenden son evidentes en términos de utilización de los servicios públicos: los estados del bienestar socialdemócratas destacan por sus elevadas cifras de matriculación infantil en la enseñanza preescolar, y de matriculación de niños y adultos en el sistema educativo (escuelas, instituciones de formación, etcétera). La provisión pública de servicios educativos o de cuidado infantil, las iniciativas de conciliación de la vida familiar y laboral y las políticas activas de empleo no solo proporcionan a los ciudadanos las aptitudes necesarias para trabajar, sino también tiempo para participar en el mercado laboral y crear puestos de trabajo. Como resultado, las tasas más elevadas de participación en el mercado laboral masculina y femenina se registran en los estados del bienestar socialdemócratas. Por último, como es bien sabido, las tasas más bajas de pobreza y los menores niveles de desigualdad en términos de renta corresponden a países socialdemócratas.

Sin embargo, las tendencias recientes indican un cambio de dirección incluso en el enfoque socialdemócrata con respecto a la inversión social; se puede observar un abandono del modelo universalista y de la inversión social integradora hacia una mayor selectividad de las políticas sociales como consecuencia de unos criterios más estrictos, una mayor definición de prioridades y un mayor grado de privatización. De forma similar, desde la óptica

LA CRISIS OCACIONÓ EN TODOS LOS ESTADOS DEL BIENESTAR UN INCREMENTO DEL DESEMPLEO, UNA PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD DEL SECTOR BANCARIO, UNA CAÍDA DE LAS EXPORTACIONES Y UN AUMENTO DEL DÉFICIT PÚBLICO

de los resultados, se observan señales de un incremento de la desigualdad y la pobreza debido a los recortes directos y al cambio de orientación de las políticas, que se traduce en la falta de adaptación de las políticas sociales a las nuevas necesidades (véase Van Kersbergen y Kraft, 2016). El punto fundamental en el que es preciso hacer hincapié en este sentido es que, si los estados del bienestar tienen cada vez más dificultades para mantener su apuesta por un modelo orientado a la inversión social, es muy probable que a otros tipos de estados del bienestar les resulte prácticamente imposible seguir comprometidos con la senda de la inversión social por la que empezaron a transitar antes del estallido de la crisis financiera.

Las turbulencias financieras de 2008 y la recesión posterior ocasionaron problemas similares en todos los estados del bienestar: incremento del desempleo, pérdida de credibilidad del sector bancario, caída de las exportaciones y aumento del déficit público. Por este motivo, los gobiernos de los diferentes países también respondieron inicialmente de manera similar a estos problemas. La respuesta inmediata consistió en respaldar masivamente al sector financiero y proteger la demanda a través del mantenimiento de las políticas sociales que venían aplicando y la introducción de medidas temporales para estimularla. Sin embargo, el rescate bancario, la recapitalización de las entidades de este sector y otras medidas dirigidas a salvarlo del desastre tuvieron un coste muy elevado. A ello se añadió un aumento del gasto social y un descenso de la recaudación de impuestos y contribuciones, lo que sometió a los presupuestos públicos a una presión financiera extrema.

Hay un hecho interesante: nadie culpó (al menos inicialmente) al estado del bienestar de la crisis financiera de 2008 ni de la Gran Recesión que la siguió por motivos obvios. De hecho, el estado del bienestar cosechó elogios por la forma en que amortiguó los efectos perjudiciales de la crisis, puesto que sus estabilizadores automáticos hicieron exactamente lo que debían hacer: normalizar automáticamente la demanda y proteger a los ciudadanos frente a la crisis. Pero entonces ocurrió lo que Mark Blyth (2013) ha

calificado como “el mayor engaño de la historia moderna”: a pesar de que la crisis presupuestaria en la que se vieron inmersos los estados del bienestar europeos (salvo Grecia) fue una “consecuencia” de la crisis financiera, pasó progresivamente a considerarse su “causa”. Los Estados se hicieron cargo del inmenso volumen de deuda privada que los bancos habían generado y la socializaron como deuda pública. De ese modo, la crisis del sector bancario se convirtió en una crisis de deuda soberana, como si hubieran sido los estados del bienestar, y no los bancos, los causantes del problema. A continuación el problema se reformuló, argumentando la existencia de un volumen excesivo de gasto público (del estado del bienestar) y deuda pública que era preciso combatir mediante severas políticas de austeridad destinadas a solucionar la crisis financiera y estimular la economía.

**LA CRISIS DEL SECTOR BANCARIO SE CONVIRTIÓ
EN CRISIS DE DEUDA SOBERANA, COMO SI HUBIERAN
SIDO LOS ESTADOS DEL BIENESTAR, Y NO LOS
BANCOS, LOS CAUSANTES DEL PROBLEMA**

Como consecuencia de ello se ha extendido en todos los países la convicción política de que el alto coste de la respuesta inicial a la crisis y la recesión era insostenible a largo plazo, pues estaba provocando un drástico aumento del déficit financiado con déficit público. Esto condujo a un periodo de austeridad con vistas a recuperar el equilibrio presupuestario y contener la deuda pública. Los gobiernos se percataron de que el gasto financiado a través del déficit había alcanzado su límite (o, en algunos casos, los mercados financieros se lo recordaron). Por consiguiente, las políticas de reforma volvieron a girar cada vez más en torno a la cuestión de quién tiene que pagar qué, cuándo y cómo debe hacerlo. En otras palabras, el resultado de estas tensiones políticas determina quién tendrá que asumir la pesada carga de la recuperación económica y financiera. En casi todos los países, la decisión política crucial parece estar basada en la convicción de que la única vía posible a la recuperación consiste en volver rápidamente al equilibrio presupuestario, y que la única manera de lograr ese objetivo es a través de recortes drásticos. Los gobiernos ya han aprobado importantes recortes del gasto público que se suman a unas contundentes reformas particularmente dañinas para las políticas de inversión social y que inducen nuevos conflictos distributivos, aunque en unos países más que en otros.

Conclusión

Destacaré dos cuestiones a modo de conclusión. Por un lado, el estado del bienestar no ha sido objeto de ningún ataque significativo en el periodo inmediatamente posterior a la crisis financiera. Por otro, se han aplicado recortes del gasto cada vez más drásticos que parecen socavar la senda de inversión social en la que estos estados habían decidido adentrarse. Durante los últimos veinte años, aproximadamente, los estados del bienestar se han adaptado continuamente a las nuevas demandas económicas y sociales, y los gobiernos han llevado a cabo (aunque con variaciones considerables) políticas sociales innovadoras y aparentemente adecuadas, como la de inversión social. Sin embargo, cuando la tensión aumenta, especialmente como consecuencia de los elevados déficits presupuestarios y de las fuertes presiones de los mercados financieros, no está claro que sea posible proteger los programas sociales fundamentales a través de reformas, ya que estos pueden convertirse en víctimas de las batallas distributivas pendientes o de nuevos cambios de orientación de las políticas.

Los estados del bienestar han mostrado una flexibilidad notoria y una elevada capacidad de ajuste a los constantes cambios del entorno. Sus principales acuerdos sociales siguen gozando de gran popularidad, por lo que cualquier intento de cambio radical sigue enfrentándose a una fuerte resistencia de la población. No obstante, los graves problemas presupuestarios, las respuestas impredecibles pero amenazantes de los mercados financieros y las consecuencias de la crisis financiera en la economía real no solo urgen a adoptar nuevas reformas, sino que posiblemente estén socavando la capacidad política para aplicar dichas reformas, que son necesarias para garantizar la continuidad de la protección frente a los riesgos sociales que hasta el momento venía ofreciendo el estado del bienestar a los ciudadanos.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia en riesgo ante la crisis de la eurozona

La sociedad civil y la ampliación de la UE

De la región "imaginada" a la "posburocrática": la búsqueda de Europa en la política de enseñanza superior



ROBIN SHIELDS es profesor en la Universidad de Bath, donde también dirige el programa de doctorado en Administración de Empresas en Gestión de Enseñanza Superior. Obtuvo su doctorado en la Universidad de California. Su análisis de la circulación global de estudiantes internacionales obtuvo el Premio George Bereday para el artículo más destacado en la revista *Comparative Education Review* en 2013. Ha sido investigador principal en proyectos financiados por la Higher Education Academy, la Leadership Foundation for Higher Education y el Ministerio de Asuntos Exteriores holandés.

Este ensayo examina las iniciativas políticas que persiguen coordinar e integrar la educación superior en Europa, centrándose en la movilidad de estudiantes. Desde una perspectiva interregional, una de las prioridades ha sido desarrollar y mantener la preeminencia de la educación superior europea con respecto a América del Norte y Asia oriental. Las prioridades intrarregionales se centran en actuaciones de apoyo al Espacio Económico Europeo. Se analizan estas dinámicas a través de tres iniciativas políticas: el programa de movilidad estudiantil Erasmus+, el programa de movilidad de posgrado Erasmus Mundus y el Espacio Europeo de Educación Superior.

DE LA REGIÓN “IMAGINADA” A LA “POSBUROCRÁTICA”: LA BÚSQUEDA DE EUROPA EN LA POLÍTICA DE ENSEÑANZA SUPERIOR

En este capítulo estudiamos cómo la movilidad internacional de los estudiantes universitarios se pone al servicio de la construcción europea, en un sentido tanto geográfico como ideológico. Para ello analizamos tres políticas, distintas pero interrelacionadas: el programa Erasmus de movilidad de estudiantes, el programa Erasmus Mundus de movilidad en los estudios de posgrado, y el Espacio Europeo de Educación Superior. En mi opinión, una de las principales inquietudes y metas de la movilidad universitaria internacional ha sido la búsqueda de Europa. Sin embargo, en los últimos años, esa búsqueda ha provocado dos transformaciones paralelas: en primer lugar, hemos pasado de una Europa inserta en el imaginario

UNA DE LAS PRINCIPALES INQUIETUDES Y METAS DE LA MOVILIDAD UNIVERSITARIA HA SIDO LA BÚSQUEDA DE EUROPA

colectivo, similar a lo que Anderson (1983) llama “comunidad imaginada” en su análisis del surgimiento de los Estados nación, a una sociedad cuyo motor son la autonomía y la flexibilidad, más parecida a lo que Heckshcher (1994) tilda de “organización posburocrática”, cuyos rasgos definitorios son la flexibilidad, la autonomía y un constante diálogo interno. La segunda evolución tiene que ver con un mayor hincapié en las relaciones de Europa con el resto del mundo, una creciente definición de la construcción europea a través de la interacción entre europeos y no europeos. A partir de los datos de los flujos de movilidad internacional de los estudiantes se pone de manifiesto que sus beneficios se derivan, ante todo, de los flujos interregionales¹ aunque tanto este tipo de movilidad como la intrarregional han experimentado un rápido crecimiento.

El artículo comienza con una exposición de los programas de movilidad universitaria Erasmus, Erasmus Mundus y Espacio Europeo de Educación

¹ En el ámbito de la UE, el término “región” se refiere al área geopolítica y supranacional que comprende todos los países europeos. Así, “interregional” hace referencia a zonas o relaciones más allá de Europa, e “intrarregional” a aquellas entre los países del ámbito geográfico europeo o euroasiático.

Superior. A continuación, se presentan brevemente las tendencias de los flujos internacionales de estudiantes y se comparan los programas entre sí para mostrar que estos datos dan testimonio de la transformación en la construcción europea por medio de la política de enseñanza superior. El artículo concluye vinculando esta evolución a la naturaleza cambiante de la búsqueda europea, tanto en la política de enseñanza superior como en un sentido más general.

Erasmus y Erasmus+

El programa Erasmus de movilidad de estudiantes es la política universitaria más antigua a escala europea. Desde sus inicios en 1987, más de tres millones de alumnos y 350.000 docentes y auxiliares universitarios han participado en la movilidad financiada por el programa (Comisión Europea, 2014a). En ese mismo periodo, el programa ha pasado de once a treinta y tres países participantes, y su presupuesto ha crecido desde 13 hasta 550 millones de euros (Comisión Europea, 2014b). Este sostenido incremento lleva a Papatsiba (2006, pág. 98) a tildar el programa Erasmus de “el elemento más fructífero de la política europea”, opinión corroborada por la renovación del programa para 2014-2020 en forma de Erasmus+, que amplía la “marca” Erasmus para incluir a todos los programas de educación, formación, juventud y deportes.

EL PROGRAMA ERASMUS SIRVE PARA DESARROLLAR UNA FUERZA DE TRABAJO CON EXPERIENCIA EN ACTUAR FUERA DE LAS FRONTERAS NACIONALES

En esencia, el programa Erasmus financia el intercambio de estudiantes entre universidades europeas, sobre todo ofreciendo a los alumnos becas para sufragar la movilidad internacional dentro de Europa, y permite que las universidades europeas se asocien mediante acuerdos bilaterales por los que sus alumnos pueden emprender intercambios de uno o dos semestres lectivos. Puesto que los sistemas nacionales de créditos pueden variar, la formación recibida dentro del intercambio se mide por el Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos o ECTS (*European Credit Transfer System*), que permite convertir en créditos nacionales los obtenidos en el país de acogida una vez terminado el intercambio. Así, la movilidad Erasmus suele denominarse “movilidad de intercambio” o “dentro de ciclo”, por oposición a la “movilidad de grado”, que hace referencia a la obtención de una titulación entera en el extranjero.

Desde su creación, el programa Erasmus ha combinado de forma simultánea y homogénea objetivos tanto socioculturales como económicos. Al exponer los motivos de esta iniciativa, en 1987, el Consejo de Ministros habla de los objetivos de “consolidar el concepto de una Europa de los ciudadanos” y formar “personal con una experiencia directa de la vida económica y social de otros Estados miembros”. Con respecto a su faceta sociocultural, la investigación ha mostrado el uso del programa Erasmus como medio de construir y alimentar la identidad europea mediante la formación de “ciudadanos que se sienten europeos”, que respaldarán la integración europea en el futuro (Mitchell, 2012, pág. 494). No obstante, los datos hasta la fecha muestran un panorama muy desigual en cuanto a su éxito en estos objetivos, y los estudios presentan resultados divergentes en la cuestión de si participar en un Erasmus aumenta el sentimiento de identidad europea (por ejemplo Siglas, 2010; Mitchell, 2012).

Además de sus objetivos sociales y culturales, es fácil percibir otra meta: la integración económica europea y, concretamente, el surgimiento de una mano de obra europea móvil y plenamente integrada. En este aspecto, el programa Erasmus sirve para desarrollar una fuerza de trabajo con experiencia en actuar fuera de las fronteras nacionales dentro del continente, familiarizada con múltiples culturas y quizá competente en varias lenguas europeas. En torno a este desarrollo de mano de obra existen menos datos; cabe mencionar el trabajo de Parey y Waldinger (2010), según el cual la participación en el programa Erasmus incrementa la movilidad futura en el mercado laboral.

Los procesos de construcción de la identidad e integración económica, entrelazados e inseparables, recuerdan mucho al mecanismo de formación de los Estados nación que describe Anderson (1993) en *Comunidades imaginadas*. Según el autor, los Estados nación son “comunidades imaginadas” porque sus miembros “no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán siquiera hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” (pág. 23). Aunque hay que reconocer las limitaciones inherentes a toda comparación directa entre la construcción de Europa y la de un Estado nación (Decker, 2002; Siglas, 2010), el concepto de comunidad imaginada se aplica muy bien a los razonamientos articulados para el programa Erasmus. Al igual que la llegada de los sistemas de educación masiva fue esencial para crear la comunidad imaginada del Estado nación, el programa Erasmus nació con la intención de crear una identidad europea imaginada, que facilitase la integración económica y social. El atractivo ideológico de la enseñanza superior –y sobre todo su fundamentación en la búsqueda del conocimiento universal– hace del programa un medio ideal para construir identidades que reclamen para sí una consideración igual o superior a la de la nacionalidad.

Con respecto a la construcción de Europa por medio de la política universitaria, tres claves del programa Erasmus son: a) centrarse en formar Europa sobre todo desde el punto de vista intrarregional (es decir, estimular y fomentar un sentido de identidad europea en la juventud del continente); b) dar preeminencia a una identidad europea común mediante un imaginario compartido; y c) partir de un fuerte apoyo institucional, con la Comisión Europea comprometida a seguir financiando la movilidad Erasmus sin esperar que desarrolle en el futuro ningún mecanismo autosuficiente de financiación o de mercado. Como analizamos más adelante, estos tres rasgos del programa son un buen punto de partida para estudiar los posteriores cambios en la política de movilidad. La larga historia del programa Erasmus, junto con su reconocido éxito, ha establecido un sólido cimiento para la política europea de enseñanza superior en otros ámbitos, como puede ser la movilidad interregional mediante el programa Erasmus Mundus.

Erasmus Mundus

A diferencia del Erasmus, el programa Erasmus Mundus pone el acento en la movilidad entre los países europeos y los no europeos. Más en concreto, financia y facilita la creación de títulos conjuntos de másteres Erasmus Mundus, concebidos e impartidos por consorcios de tres o más universidades europeas. Estos programas se costean mediante becas (normalmente, de 13 a 20 por máster) y aportaciones para conferenciantes y profesores visitantes. Las becas sufragan la movilidad de los alumnos procedentes de terceros países, y gran parte de los fondos están reservados para estudiantes de “países asociados” (esto es, los que reciben financiación de los programas de desarrollo de la UE).

Al garantizar un flujo de alumnos de posgrado bien preparados y con financiación plena, el programa Erasmus Mundus básicamente abona el terreno para los másteres conjuntos, que darán la posibilidad de contar con cada vez más estudiantes autofinanciados en el futuro. El programa se inició en 2004 y fue renovado en 2009, y en estos momentos es asociado del programa Erasmus+, de mayor alcance, destinado a la educación, juventud, formación y deportes en el periodo 2014-2020. En 2013, el programa Erasmus Mundus había financiado un total de 285 títulos conjuntos, y ofrecía 180 para el curso 2014/15 (Comisión Europea, 2014a). Además ha financiado unas 13.957 becas desde 2004, en las que los principales países de origen son India (1.519), China (1.339) y Brasil (578) (Comisión Europea, 2013).

En lugar de construir Europa por medio de la movilidad interna, el programa Erasmus Mundus se centra claramente en la relación entre Europa y el resto del mundo. Así, más allá de construir un imaginario compartido,

el compromiso con terceros países (esto es, interregionalismo) se convierte en el espejo que refleja la visión de Europa. La europeidad se define no tanto por la interacción entre los países del continente, sino por cómo se compromete Europa con el resto del planeta. Aunque la integración intrarregional europea sí se fomenta por medio de los programas conjuntos de másteres –con la consiguiente colaboración transnacional–, esta cooperación interna deja de ser un fin en sí misma, y pasa a convertirse en un medio para mejorar el atractivo de la enseñanza superior europea desde una perspectiva exterior. Al enfatizar la necesidad de atraer alumnos de todo el mundo, el programa Erasmus Mundus crea un interés por impulsar el éxito de la enseñanza universitaria europea en un entorno competitivo mundial.

El Espacio Europeo de Educación Superior

El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) es una iniciativa de cuarenta y siete ministerios de enseñanza superior, que tiene por objetivo reformar los sistemas universitarios nacionales para mejorar la comparabilidad y compatibilidad de las titulaciones que en ellos se imparten. Su pistoletazo de salida fue la Declaración de Bolonia, en 1999, en la cual veintinueve países europeos iniciaron un largo proceso de conferencias interministeriales, que duró una década, orientadas al recíproco reconocimiento de titulaciones y créditos. El “proceso de Bolonia” culminó en la creación del EEES en 2010, fecha en que esta iniciativa había crecido hasta comprender a cuarenta y siete países y había superado con creces las fronteras de la UE incluyendo a países como Turquía, Kazajistán o Azerbaiyán.

Aunque es cierto que el EEES entraña una serie de cambios profundos que incrementan la comparabilidad y compatibilidad entre los centros de tercer ciclo, Papatsiba observa que “el fomento de la movilidad es claramente el objetivo más concreto, comprensible e incontrovertible” del EEES. La movilidad se considera en una doble perspectiva: en primer lugar, mantener e impulsar a Europa como destino para alumnos de fuera del EEES (movilidad interregional), sobre todo respecto de destinos rivales como Norteamérica, Australia y, cada vez más, Asia oriental (Teichler, 2012; Croché, 2009). En segundo lugar, fomentar la movilidad interna; el ya arraigado objetivo para el que nació el programa Erasmus en 1987. Sin embargo, en lugar de financiar esta movilidad de manera directa, el EEES la alimenta suavizando los obstáculos e incrementando la compatibilidad: propone un sistema de titulaciones en tres ciclos (grado, máster y doctorado) con un sistema compartido tanto de créditos como de duración de los estudios. El razonamiento de base es que estos rasgos comunes deberían fomentar

la movilidad tanto dentro de los ciclos (es decir, la posibilidad de estudiar fuera o de cambiar en medio de una carrera) como entre ellos (estudiar grados o másteres en distintos países).

A diferencia de la movilidad fomentada por los programas Erasmus y Erasmus Mundus, el Espacio Europeo de Educación Superior no es una iniciativa de la Comisión Europea, aunque esta institución ha participado directamente y la ha apoyado desde su creación (Keeling, 2006). En su lugar está coordinado por una secretaría y una presidencia ejecutiva que se ejercen por turnos, y la adhesión al programa de trabajo, así como su aplicación, se delega sobre todo en los ministerios de enseñanza superior de los países miembros. Tal y como observa Papatsiba (2006), el EEES no es un acuerdo vinculante y, por lo tanto, la materialización de sus reformas depende de que sus miembros compartan intereses en grado suficiente como para impulsarlas.

**EL EEES TIENE POR OBJETIVO REFORMAR
LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS NACIONALES
PARA MEJORAR LA COMPARABILIDAD
Y COMPATIBILIDAD DE LAS TITULACIONES**

La investigación ha señalado la similitud entre el EEES y el proyecto de integración económica europea (es decir, la Comunidad Económica Europea y la eurozona), con una divisa común (el crédito ECTS) y con la libre circulación de las personas (Wachter, 2004). No obstante, el mismo interés presentan las diferencias entre el EEES y las demás iniciativas de integración europea, sobre todo a la hora de comprender sus métodos para conseguir la construcción europea. Por ejemplo, el modelo organizativo del EEES es muy distinto del de la Unión Europea. Mientras que en esta última las riendas están en manos de una institución relativamente fuerte (la Comisión Europea), con una autoridad delegada por los Estados miembros, la organización del EEES es mucho más flexible y ambivalente. A diferencia de la Comisión Europea, que tiene importantes competencias sobre las políticas nacionales por medio de sus directivas y reglamentos, el EEES solo funciona a partir del acuerdo y compromiso de sus miembros para con unos principios de armonización –como por ejemplo el reconocimiento de los créditos ECTS, el acuerdo sobre el sistema de titulaciones en tres ciclos, grados, másteres y doctorados, y el correspondiente número de créditos– que deben ser llevados a la práctica por cada uno de los países.

Jayasuriya (2008) y Robertson (2010) utilizan la expresión “enfoque regulatorio supranacional” (en inglés, *Regulatory Regionalism*) para describir el modelo de gobernanza flexible y poco institucionalizado del EEES.

En palabras de Jayasuriya, :

El enfoque depende más de la participación activa de los organismos nacionales en las prácticas regulatorias que de tratados u organizaciones internacionales formales [...] un rasgo característico de estas nuevas formas de gobernanza [...] es la dependencia de la aplicación o asimilación nacional de unas normas formuladas internacionalmente (Jayasuriya, 2008, pág. 22).

Más que llevar las funciones tradicionales del Estado nación (en este caso, la política universitaria) a una escala europea, el enfoque regulatorio supranacional integra en la propia función legisladora nacional sus objetivos regionales. Esta forma de gobernanza tiene como elemento clave lo que Jayasuriya (2010) llama comunidades, procesos y formas de interacción responsables, que garantizan que un país cumpla y respete a escala nacional las prioridades supranacionales.

Esta perspectiva de la organización supranacional también tiene que ver con lo que Heckscher (1994) llama el tipo posburocrático, en el que la autoridad y el control no corren a cargo de las autoridades jerárquicas centrales, sino que se ejercen mediante un diálogo continuado, estructuras de red y pautas sistémicas de preferencia y actuación. Diversos elementos del EEES –como son las reuniones ministeriales (diálogo continuado), la aplicación nacional de normas o sistemas (estructuras no jerárquicas) y un enfoque abierto y flexible con respecto a la pertenencia al grupo (cuyo territorio excede sobradamente la mayoría de las definiciones geográficas de Europa)– sugieren que en el terreno de la política de enseñanza superior está surgiendo una forma de organización similar en muchos sentidos al “tipo ideal” de Heckscher. El interés mutuo, y no los acuerdos vinculantes o la cesión de competencias a instancias más altas, es el factor que da impulso al proceso y que garantiza la cohesión de toda la zona. Las tendencias de los flujos internacionales de estudiantes son una prueba de la capacidad que tiene esta forma de organización para coordinar un sistema supranacional.

Políticas y tendencias en la movilidad estudiantil europea

Todas estas transformaciones han tenido lugar en el contexto de un crecimiento sin precedentes de la movilidad estudiantil internacional. En 1999 (primer año del que existen datos) unos 1,4 millones de estudiantes empezaron una carrera universitaria fuera de su país de origen; para el año 2012, este número había aumentado hasta más de 3,5 millones.

Tanto en el programa Erasmus Mundus como en el EEES, un objetivo clave es incrementar el “atractivo” de la enseñanza superior europea; esta meta suele materializarse a través de su elección como destino internacional de estudios (Croché, 2009; Wächter, 2004). En el gráfico 1 se muestra

el incremento de estudiantes internacionales en los países del EEES y del programa Erasmus, utilizando como base de comparación los datos de 1999, y con referencia al crecimiento mundial de movilidad estudiantil. La movilidad interregional incluye solo a aquellos estudiantes cuyo país de origen (esto es, el anterior país de residencia o estudios) se halla fuera del EEES o del territorio Erasmus. Estos datos –recopilados gracias a la colaboración entre el Instituto de Estadística de la UNESCO, la OCDE y Eurostat, y publicados por la UNESCO– contabilizan los intercambios de titulación, es decir, los que se trasladan fuera de las fronteras para realizar un ciclo académico completo. Así, no se contarían los alumnos que participan en intercambios de corto plazo –incluida la movilidad estudiantil Erasmus–, si bien sí se incluirían los estudiantes de másteres conjuntos.

La tendencia muestra que la movilidad interregional aumentó de manera constante entre 1999 y 2012. Además, el crecimiento de este tipo de movilidad con destino en el EEES superó el crecimiento mundial del número de estudiantes internacionales, que también fue muy relevante. Por tanto,

CRECIMIENTO DE LA MOVILIDAD INTERREGIONAL En porcentaje

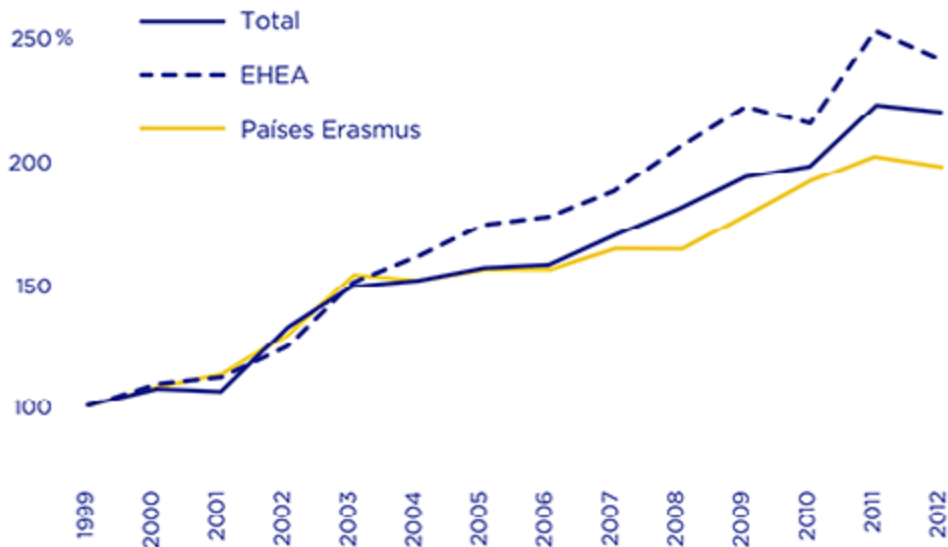


Gráfico 1. Tendencias de la movilidad internacional de titulación con respecto al exterior de su área geopolítica de origen, 1999-2012. Como base de referencia se han utilizado los datos de 1999 (100%). La movilidad de titulación incluye únicamente a aquellos alumnos que emprenden sus estudios completos en el extranjero, y no a los estudiantes de intercambio. Los datos muestran que el incremento de los flujos estudiantiles desde otras zonas geopolíticas al EEES ha sido mayor que el crecimiento mundial de la movilidad universitaria internacional.

en términos de movilidad interregional, el EEES puede considerarse una iniciativa bastante efectiva, en la medida en que su creación se ha asociado a un incremento muy elevado en los flujos interregionales de estudiantes, uno de los factores más importantes para medir el “atractivo” que busca.

El gráfico 2 muestra la misma tendencia para la movilidad intrarregional, es decir, estudiantes que tienen tanto su país de origen como su país de destino dentro de la zona del EEES o del programa Erasmus. Además de los estudiantes de grado que se trasladan entre países Erasmus, el gráfico también muestra el incremento de alumnos que han comenzado un intercambio dentro del programa Erasmus, iniciativa clave para la movilidad intrarregional. Aunque todas las medidas de movilidad interna han experimentado un crecimiento sostenido entre 1999 y 2012, el crecimiento fue algo menor que el incremento mundial de la movilidad internacional.

Ambos gráficos ponen de manifiesto el extraordinario aumento de la movilidad, tanto en Europa como el resto del mundo. Así, incluso los programas o áreas geopolíticas que han crecido menos en términos relativos han

CRECIMIENTO DE LA MOVILIDAD INTRARREGIONAL En porcentaje

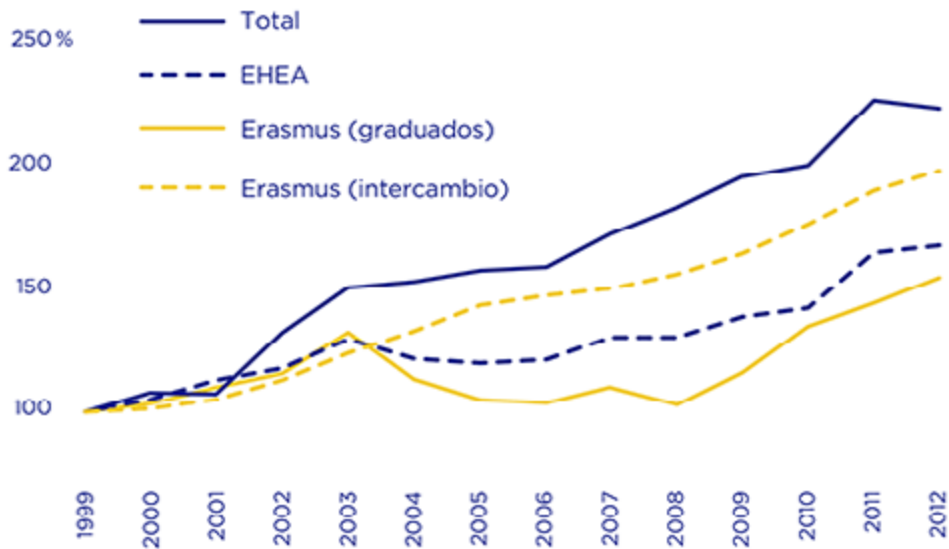


Gráfico 2. Tendencias en la movilidad intrarregional. Los estudiantes Erasmus de grado comprenden a aquellos que cursan un ciclo completo en el extranjero (sea dentro del programa Erasmus o en el EEES, espacio más amplio). Los estudiantes Erasmus de intercambio son los que se trasladan para seguir solo una parte de sus estudios (dentro de una titulación) dentro del programa Erasmus. Todos los tipos de movilidad han crecido, aunque con menos fuerza que la movilidad internacional mundial.

observado un incremento fuerte en términos absolutos. Este aumento se aprecia igualmente para el programa Erasmus, que depende mucho más de las becas financiadas por la Comisión Europea que del mercado (movilidad autofinanciada); la movilidad Erasmus casi se ha duplicado desde 1999. No obstante, estas tendencias sugieren que los beneficios primarios de la movilidad estudiantil internacional se han materializado más en términos interregionales que intrarregionales. Si bien el EEES también respalda la integración intrarregional, apoyando una mano de obra europea flexible y móvil (Papatsiba, 2006), los datos sugieren que el crecimiento a esta área ha sido más limitado que la expansión del EEES como destino de estudiantes de otras regiones del mundo. En este contexto, el EEES ha superado el ritmo de crecimiento de la movilidad internacional de estudiantes a escala mundial.

El análisis que acabamos de hacer muestra que, en muchos sentidos, el crecimiento interregional ha superado al intrarregional, y el desarrollo del EEES como destino de los estudiantes interregionales es el único ámbito en el que la movilidad estudiantil europea ha crecido más que la mundial. No obstante, hay que ser cauteloso a la hora de utilizar estos datos para interpretar las políticas de movilidad en la enseñanza superior. Por sí solos no permiten establecer una relación de causalidad, sino que ofrecen una indicación de las tendencias que han acompañado a la aplicación de las políticas.

Análisis: cambio y continuidad en la política europea de enseñanza superior

Para interpretar correctamente cómo se utilizan la enseñanza superior y la movilidad internacional en la búsqueda de Europa, resulta útil señalar las divergencias y semejanzas en las políticas que acabamos de exponer. En primer lugar, las tres iniciativas comparten la característica de no buscar una integración completa de la enseñanza superior, reconociendo implícitamente que este efecto no sería “ni deseable ni factible” (Papatsiba, 2006, pág. 96). Las tres parten de la dualidad entre independencia nacional e integración europea: la dimensión europea no erosiona ni sustituye a la autoridad del Estado nación, sino que funciona por medio de ella. En palabras de Hartman, el enfoque supranacional en la enseñanza superior, dentro de una zona geopolítica, “atraviesa las fronteras sin disolverlas” (Hartman, 2008, pág. 209): la primacía de la nación se mantiene en la construcción del área supranacional.

En segundo lugar, es importante apuntar que todas las iniciativas que estamos analizando siguen activas en estos momentos. No son nuevas iniciativas que sustituyan a sus precedentes; los programas son, en gran medida, complementarios, y ofrecen una estructura de legitimación y refuerzo mutuos. Por ejemplo, el programa de movilidad estudiantil Erasmus fue

el primero en crear un sistema de transferencia de créditos (ECTS) que después pasaría a ser la base del EEES. Análogamente, un objetivo clave del programa Erasmus Mundus es “aumentar la calidad y el atractivo del Espacio Europeo de Educación Superior” (Comisión Europea, 2015, pág. 93). No obstante, aunque las tres iniciativas coexisten y se refuerzan entre sí, también dan testimonio de una transformación en la idea de Europa. Cuestiones que no se consideraban relevantes cuando se concibió el programa Erasmus (competencia mundial y financiación autosostenida) son esenciales en el Erasmus Mundus y en el Espacio Europeo de Educación Superior. Antes de terminar, un pequeño apunte: es interesante observar que los últimos documentos de política del programa Erasmus ensalzan a los estudiantes de “beca cero”, los que no han conseguido beca y han recurrido a sus propios fondos. Esto también apunta a un desplazamiento hacia mecanismos de autofinanciación dentro del programa Erasmus.

**LOS CAMBIOS REFLEJAN MENOS
DEPENDENCIA DE LAS INSTITUCIONES Y
MÁS PREOCUPACIÓN POR EL PAPEL DE EUROPA
EN EL MUNDO, Y NO TANTO POR SÍ MISMA**

En tercer lugar, las tres políticas muestran un cambio en el modelo de apoyo e implicación de las instituciones europeas. La movilidad estudiantil Erasmus ha sido iniciada, coordinada y financiada por las instituciones de la Unión Europea (la Comisión Europea), que ha delegado su aplicación en el plano nacional y en las universidades. Así, la institución europea tiene un fuerte papel en la operativa y en la financiación, muy similar al que ostentan las autoridades públicas en los estados del bienestar. No existe la expectativa de que el programa pueda funcionar sin el apoyo institucional directo y continuado. En cambio, en el programa Erasmus Mundus el papel de las instituciones europeas es mucho más limitado: en lugar de financiar programas, la Comisión “abona el terreno” garantizando la presencia de estudiantes internacionales por medio del programa de becas. Este enfoque centrado en suministrar alumnos contrasta vívidamente con el modelo institucional de la movilidad europea Erasmus, aunque los dos operan por medio de mecanismos muy similares (becas de movilidad). En cuanto al EEES, la función de las instituciones europeas es aún menor: en lugar de erigirse en factor principal que coordina la integración supranacional, la Comisión Europea es un elemento más de un proceso más amplio, irónicamente, con un papel en teoría equiparable al de sus propios Estados miembros.

En cuarto lugar, las políticas de movilidad están mostrando un desplazamiento claro desde una perspectiva intrarregional hacia un enfoque interregional. La iniciativa de movilidad estudiantil Erasmus no muestra

prácticamente ninguna preocupación por Europa desde un punto de vista interregional; se centra solo en fomentar y promover la movilidad “dentro” de la región geopolítica. En cambio, tanto el programa Erasmus Mundus como el EEES ostentan con mucha claridad una preocupación interregional centrada en la relación entre Europa y otras regiones del mundo, vinculada estrechamente al “atractivo” de la enseñanza superior europea, es decir, su capacidad de atraer a alumnos de otras zonas del planeta.

Así, la comparación entre iniciativas y tendencias que venimos tratando revelan tanto continuidad como transformación: no hay que perder de vista que ha habido pocas interrupciones o retrocesos radicales en las políticas de movilidad. No obstante, también es importante observar que, cuando sí se han producido cambios, se ha oscilado sistemáticamente hacia unos programas menos dependientes de las instituciones formales, más orientados al mercado y más preocupados por el papel de Europa en el mundo, y no tanto por sí misma. Este modelo de coordinación y gobernanza supranacionales puede tener importantes consecuencias para la búsqueda europea en sentido amplio.

La política de enseñanza superior y la búsqueda de Europa

La búsqueda de Europa –tal como ha ido evolucionando en el ámbito de la política de enseñanza superior– plantea preguntas interesantes en torno a las cambiantes formas de construir y definir Europa como región. En concreto, el paulatino desplazamiento desde un enfoque de centralidad institucional hacia una forma autónoma de integración y gobernanza supranacionales suscita la cuestión de si Europa, entendida en sentido amplio, depende de unas instituciones y de una identidad común que las sustenta; o bien si, al contrario, es posible que exista una “Europa” sin identidad e instituciones europeas.

Hasta la fecha, la integración de Europa ha adoptado muchos de los símbolos tradicionales de una nación: bandera, moneda, y –por vía de programas como el Erasmus– una “comunidad imaginada” o identidad común. Ahora, las amplias transformaciones sociales y económicas arrojan dudas sobre la perdurabilidad y la propia necesidad de estos símbolos como base de la integración supranacional. En muchas esferas de la vida social y económica, las formas de organización que tradicionalmente han dependido de una dirección institucional se coordinan por medio de enfoques más flexibles y autónomos. Igual que un sistema descentralizado como el Bitcoin apunta a la posibilidad de una divisa sin gestión institucional, las últimas tendencias en política de enseñanza superior, tal como acabamos de ver, sugieren que pueden existir enfoques más autónomos de la perspectiva

supranacional. Esta visión depende de que existan tanto intereses comunes a los países como enfoques no jerárquicos de la aplicación de medidas, en lugar de una burocracia institucional.

El actual modelo de integración supranacional en Europa –esto es, unas instituciones supranacionales fuertes sustentadas por un imaginario compartido– puede experimentar cambios profundos y hacerse menos dependiente de las instituciones y de la identidad común. Esto no se debe a defectos o fracasos de instituciones concretas o de ningún enfoque particular de la integración europea, sino más bien a que los modelos en que se basa esta perspectiva están atravesando también una profunda transformación. Los cambios en las políticas de enseñanza superior con respecto a la movilidad internacional de los estudiantes sugieren que esta transformación no se está dando en forma de un salto violento, sino más bien como un desplazamiento paulatino en el que los modelos institucionales coexisten con un movimiento hacia formas de organización que se parecen más al tipo posburocrático. Lo que es más: los cambios en la movilidad estudiantil provocan en la construcción europea una transformación del enfoque, que da forma a la región, más que por su constitución interior, por su relación y compromiso con otras zonas, esto es, por medio de una dinámica interregional. Europa se define mucho menos por su identidad interna que por su cita con lo no europeo, que en muchos sentidos se convierte en el espejo en que se mira todo el territorio. Estos cambios sugieren un futuro en el que algunas de las actuales piedras angulares de la organización supranacional –identidad e instituciones– se harán más prescindibles y menos centrales para la construcción europea, aportando nuevas imbricaciones y posibilidades a la búsqueda de Europa.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[El impacto de la integración europea en las democracias nacionales: la democracia en riesgo ante la crisis de la eurozona](#)

[La sociedad civil y la ampliación de la UE](#)

[El estado del bienestar en Europa](#)



BICHARA KHADER es profesor emérito de la Universidad Católica de Lovaina y fundador del Centro de Estudios e Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo. Ha sido miembro del Grupo de Altos Expertos sobre Política Exterior y Seguridad Común Europeas (Comisión Europea) y miembro del Grupo de Sabios para el Diálogo Cultural en el Mediterráneo (Presidencia Europea). En la actualidad, es profesor invitado en diversas universidades árabes y europeas. Ha publicado casi treinta libros sobre el mundo árabe y sobre las relaciones euroárabes, euro-mediterráneas y europalestinas.

Unos veinticinco millones de musulmanes viven en los veintiocho Estados miembros. Cuando llegaron en busca de trabajo resultaban necesarios para sectores calificados como “difíciles, sucios y peligrosos”. En los años ochenta, se les empezó a percibir no como inmigrantes, sino como “musulmanes” que ponían en peligro el tejido social europeo. Los atentados perpetrados por minúsculos grupos de fanáticos y la radicalización de miles de europeos de origen musulmán han hecho resurgir un sentimiento antimusulmán. A menos que haya un esfuerzo por parte de los inmigrantes para integrarse y cierta apertura por parte de las sociedades, las tensiones resultarán preocupantes.

LOS MUSULMANES EN EUROPA, LA CONSTRUCCIÓN DE UN “PROBLEMA”

La presencia de unos veinticinco millones de musulmanes en los veintiocho países de la Unión Europea está planteando hoy debate, polémica, miedo y hasta odio. Nunca antes habíamos presenciado este clima de sospechas mutuas entre musulmanes y el resto de las sociedades en Europa. Las encuestas de opinión pública en nuestro continente muestran cada vez más temor y antagonismo hacia los musulmanes europeos, vistos como amenaza para las identidades nacionales, para la seguridad interna y para el tejido social. Al mismo tiempo, los musulmanes están convencidos de que la mayor parte de los europeos rechazan su presencia y denigran y ridiculizan su religión.

Esta incomprensión es preocupante, porque alienta una peligrosa islamofobia, por una parte, y la radicalización de algunas conductas, por la otra. Los países europeos están alarmados por esta evolución, que pone en jaque la convivencia pacífica; por lo tanto, han tomado medidas y han aprobado leyes para actuar contra las fuerzas extremistas, poner freno a la radicalización y mejorar la integración de los musulmanes en los países de acogida.

LAS ENCUESTAS MUESTRAN CADA VEZ MÁS TEMOR HACIA LOS MUSULMANES EUROPEOS Y ESTOS CREEN QUE LOS EUROPEOS RIDICULIZAN SU RELIGIÓN

Pero no es fácil. ¿Cómo puede Europa alentar la integración musulmana en estados laicos? La radicalización y el extremismo, ¿tienen que ver con la marginación económica, o son producto de un discurso que divide el mundo en dos bandos, “nosotros y ellos”? El extremismo, ¿tiene su origen solo en la fe? En tal caso, ¿por qué un extremista noruego mató en 2011 a docenas de compatriotas suyos, que no eran musulmanes? Los Estados europeos siguen enzarzados en estas espinosas cuestiones, sin llegar a ser capaces de articular una respuesta coherente.

En este texto sostengo que muchos musulmanes se están trasladando a Europa de forma definitiva, que la inmensa mayoría quiere vivir en paz, que las políticas europeas de integración han sido erráticas e incoherentes,

y que solo una minúscula minoría de musulmanes se dedica a actividades radicales. También argumento que existe un radicalismo con origen en la fe (grupos o personas con motivación religiosa), pero también un extremismo basado en la identidad (partidos de extrema derecha) que no es menos peligroso, y que Europa debe atacar ambos problemas extinguiendo las fuentes ideológicas del extremismo. Por último, defiendo que el radicalismo islamista en Europa sigue siendo marginal, y no obedece tanto al fracaso de la integración como a la comunicación a escala mundial, ligado a una ruptura de identidad y a la exposición de los jóvenes musulmanes europeos a las insostenibles imágenes de destrucción y violencia en muchos países musulmanes, sobre todo en Oriente Medio, ya sea por intervenciones occidentales tales como la invasión de Iraq o las ofensivas de Israel en Gaza, o por el ataque de algunos regímenes musulmanes contra sus propias poblaciones, como sucede en Iraq o en Siria.

La población musulmana de la UE está ligada principalmente a la dinámica migratoria

Históricamente, la presencia del islam en Europa no es un fenómeno nuevo. A partir del 711 los musulmanes conquistaron amplios territorios en la orilla norte del Mediterráneo, y establecieron califatos y emiratos, sobre todo en la península ibérica, durante más de siete siglos. La caída del último Emirato de Granada en 1492 marcó el final de la dominación política musulmana en España. Más tarde, la Inquisición motivó la expulsión de judíos sefarditas, musulmanes y conversos.

Casi al mismo tiempo, en el Mediterráneo oriental, los otomanos islamizados derrotaron a los griegos, expulsándolos de Anatolia y tomando Constantinopla (1453) –que después pasó a llamarse Estambul– y conquistaron toda la zona de los Balcanes. Los países balcánicos se independizaron en el siglo XIX, antes de la disgregación del Imperio otomano tras la Primera Guerra Mundial. Los musulmanes bosnios, albaneses y kosovares no han sido expulsados, y actualmente constituyen lo que llamamos la población musulmana autóctona de Europa.

Este artículo se ocupa específicamente de los musulmanes que emigraron a Europa tras la Segunda Guerra Mundial, y que representan hoy día el grueso de la población musulmana en la UE. En efecto, cuando los países europeos iniciaron su reconstrucción tras la guerra, recurrieron a sus antiguas colonias para compensar la escasez de mano de obra. Cientos de miles de norteafricanos –la mayoría campesinos bereberes de zonas tradicionales de las montañas del Rif– emigraron a Francia; indonesios y surinameses a Holanda; indios, pakistaníes y bangladesíes al Reino Unido. El caso de

Alemania fue distinto: era el destino principal de los trabajadores turcos y kurdos, aunque Turquía nunca ha sido colonia alemana, sino solamente aliada en la Primera Guerra Mundial.

Obviamente, no todos los trabajadores migrantes de los años cincuenta en Europa eran musulmanes pero, dado que el territorio inmediatamente circundante está formado por países musulmanes tanto en el norte de África como en Oriente Medio, colonizados sobre todo por países europeos, no es de extrañar que la mayoría de los trabajadores migrantes en Europa sean musulmanes. Esos trabajadores dejaron sus países en los años cincuenta y sesenta buscando empleo, ventajas sociales y mayores remuneraciones. En su inmensa mayoría, la primera generación de inmigrantes se componía de jóvenes que no venían a quedarse definitivamente, sino a reunir ahorros suficientes para, por ejemplo, construir una casa, abrir una tienda o comprar un taxi; en general, para preparar un triunfal regreso a su patria. Puesto que se consideraban afincados solo temporalmente, estos inmigrantes –solteros o casados– remitían casi un 80% de sus salarios a sus familias.

En conjunto, estos trabajadores contribuyeron al *boom* económico de muchos países europeos, construyendo carreteras y vías férreas, trabajando en las minas de carbón, limpiando calles y oficinas y, en general, haciendo aquellos trabajos que los europeos no querían hacer. Hasta 1970 no hubo ningún “problema” de la inmigración, y mucho menos un “problema” musulmán, en Europa occidental. Los inmigrantes eran en general invisibles en los lugares públicos, no tenían demandas concretas con respecto a su religión porque no pensaban quedarse, y no sufrían discriminación ni prejuicios porque contribuían al bienestar de las sociedades europeas. No había islamofobia, aunque existía el racismo clasista. En resumen, la inmigración se veía como un regalo, no como una carga y mucho menos como una amenaza.

A principios de los años setenta finalizó la bonanza económica europea. La gota que colmó el vaso fue la crisis del petróleo en 1973; la “pajita que le partió la espalda al camello”, como dicen los árabes. A partir de ese año, los países europeos adoptaron leyes para restringir la inmigración normal pero, al mismo tiempo, relajaron las restricciones de la reunificación familiar. Los inmigrantes se apresuraron a traer a sus familias. En términos estadísticos, la población inmigrante creció significativamente en las décadas de 1970 y 1980; económicamente, la proporción de trabajadores de este colectivo cayó en picado. Desde el punto de vista sociológico, se produjo un proceso de feminización de los inmigrantes, y al mismo tiempo la presencia de niños inauguraba la fase de la segunda generación.

Todas estas transformaciones tuvieron efectos imprevistos. En primer lugar, la llegada de las familias procedentes del campo cambió la actitud de los inmigrantes hacia los valores religiosos y culturales. Mientras que

los trabajadores temporales aceptaban rezar en sótanos (las llamadas en francés “mezquitas sótano”, *mosquées des caves*), como solución temporal a las necesidades de oración, los inmigrantes asentados pidieron mezquitas y minaretes. En segundo lugar, se produjo una visibilización de los inmigrantes en el espacio público (mujeres con velo, niños yendo al colegio, etcétera). En tercer lugar, las familias inmigrantes se agruparon en determinadas zonas, donde encontraban estructuras informales de apoyo y redes sociales. Las familias podían así mantener un contacto constante con sus países de origen por teléfono, internet o mediante viajes.

**LA UE SE ENFRENTA A UN GRAN DESAFÍO:
LAS POLÍTICAS DEFENSIVAS Y DE PROTECCIÓN EN
EL MEDITERRÁNEO NO HAN CONSEGUIDO FRENAR A LOS
SOLICITANTES DE ASILO, REFUGIADOS E INMIGRANTES**

Para terminar, en las tres últimas décadas ha ascendido radicalmente la inmigración matrimonial, con la entrada de las dos primeras generaciones en el mercado matrimonial. Así, por poner solo dos ejemplos de Holanda, de 1995 a 2003 la inmigración matrimonial de los turcos aumentó hasta 4.000 personas al año, en tanto que la de los marroquíes alcanzó un récord de 3.000 al año. La inmigración matrimonial ha garantizado que continúe la elevada tasa de fertilidad en este colectivo, puesto que muchos hombres inmigrantes de segunda generación prefieren casarse en el país de origen con una mujer joven, tradicional y virgen antes que con otra inmigrante de segunda generación, como ellos. Obviamente, este tipo de inmigración ha mantenido intacta la dinámica migratoria.

Esto distingue mucho la inmigración musulmana de Europa de la de Estados Unidos en dos sentidos. En primer lugar, los inmigrantes musulmanes en Europa están como máximo a dos o cuatro horas de vuelo de su patria, mientras que la distancia entre Estados Unidos y el país de origen obliga a integrarlos en el crisol cultural norteamericano. En segundo lugar, tal como defiende Robert Leiken, “a diferencia de los musulmanes norteamericanos, geográficamente dispersos, étnicamente fragmentados y en general adinerados, los musulmanes europeos se agrupan con sus compatriotas en lugares siniestros”. Y, por último, en Estados Unidos existe una mayor tasa de matrimonios mixtos que en Europa.

Estas diferencias explican hasta cierto punto por qué el islam y los musulmanes en Estados Unidos no constituyen un problema importante, mientras que en Europa, por lo menos desde la década de 1980, la migración se ha convertido en un “dilema”, sobre todo porque dos tercios de los inmigrantes son musulmanes. De hecho, todo lo relacionado con el islam se ha convertido en una fuente de preocupación en Europa: la

proliferación de las mezquitas, los velos de las mujeres y el nuevo fervor religioso. Es en este contexto donde han surgido los partidos ultraderechistas, que han empezado a sumar apoyos al presentar la inmigración como una amenaza.

En respuesta, los países europeos occidentales han empezado a construir nuevas defensas contra la pregonada “amenaza de inmigración masiva”, reforzando el control directo de la inmigración mediante rigurosos sistemas de visado y vigilancia interna, y externalizando el control fronterizo en los límites exteriores de la UE.

Pero no existe ningún cordón sanitario que pueda parar –ni siquiera ralentizar– el flujo de inmigración irregular de los países del sur. La prolongada línea fronteriza y costera de muchos países europeos ha dificultado un control efectivo en frontera. En muchos casos, los controles terrestres y marítimos solamente han servido para desviar las rutas de inmigración, haciendo que el viaje sea más largo y peligroso, y enriqueciendo aún más a los traficantes que han sabido adaptarse a las nuevas normas. Los países del sur de Europa han estado especialmente expuestos a la inmigración irregular. Al principio, España, Italia, Grecia y Malta eran solo países de tránsito y zonas de paso para otros destinos, pero más adelante, en la década de 1990, se convirtieron en destinos finales para oleadas de inmigrantes ilegales.

Miles de estos inmigrantes ilegales se dejaron la vida en el intento de alcanzar este supuesto “El Dorado europeo”. Pero cientos de miles sí lo lograron: sobrevivieron en situaciones precarias como ilegales, irregulares o indocumentados¹, pero con los años han sido legalizados en la regularización española o la *Sanatoria* italiana. A este respecto, el caso de España es paradigmático: el número de asentados marroquíes, por poner solo un ejemplo, pasó de 50.000 en 1992 a 750.000 en 2015, una multiplicación por quince. Lo mismo ocurrió en Italia. La llamada “fortaleza europea” se demostró imaginaria. El régimen de visados, indudablemente restrictivo, afectó a la inmigración legal, pero multiplicó la ilegal. La externalización del control de fronteras y los campos de refugiados no han desanimado a los inmigrantes. Por lo tanto, no es de extrañar que hoy haya más de un millón de musulmanes en España, y una cifra similar en Italia.

El problema se está agudizando en los últimos tiempos, con el sustancial incremento de solicitantes de asilo de países empobrecidos o arrasados del sur, como Siria, Iraq, Afganistán, Eritrea y hasta la Franja de Gaza. Y mientras que el Mediterráneo se está convirtiendo en un inmenso cementerio de sueños ahogados, los países europeos se disputan susceptiblemente el reparto del gasto fronterizo y el control de costas, y las cuotas de los solicitantes de asilo entre los Estados europeos.

¹ *N. de la T.*: En español en el original.

Reconozcamos que el desafío es sobrecogedor: las políticas defensivas y de protección en el Mediterráneo no han conseguido frenar a los solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes. Los líderes europeos se han visto atrapados entre alarmados partidarios del rechazo, que apelan a los costes financieros, riesgos de seguridad y retos sociales, y piden una policía más fuerte para frenar el flujo de inmigración masiva; y, por otro lado, los decididos defensores de los refugiados, que plantean el problema en términos de dignidad humana y necesidad de protección e invocan el ejemplo de Jordania y Líbano, con más de un millón de refugiados sirios cada uno.

Sin duda la situación es difícil de manejar. Por un lado, en vista de la magnitud de la tragedia humana, Europa no puede quedarse de brazos cruzados, ciega y sorda. Por otro, tampoco puede abrir las puertas de par en par a la miseria del mundo. Este repaso histórico muestra claramente que, por medio del aumento natural y los nuevos flujos de inmigración, en todas sus formas, la población musulmana está creciendo con gran rapidez en la Unión Europea, para desconcierto de unos países desprevenidos ante la ingente cantidad de refugiados y solicitantes de asilo. Además, se puede apostar con certeza que las inquietudes que rodean el “dilema” de la inmigración no desaparecerán mientras los países musulmanes vecinos sigan desestabilizados, y mientras el islam europeo siga considerándose un problema.

¿Quiénes son los musulmanes de Europa?

Los musulmanes en Europa pueden dividirse en seis categorías:

1. Musulmanes autóctonos que viven en Europa desde hace muchos siglos, sobre todo en Bosnia, Albania y Kosovo, tierras donde el islam es un vector histórico fundacional; pero también en Rumanía y Bulgaria, donde son una minoría nativa, y Polonia y Crimea, hogar de la antigua población musulmana que conocemos como tártaros.

2. Estudiantes y ejecutivos de los países musulmanes. Solamente en Francia ya hay unos 70.000 estudiantes del norte de África; Londres, por su parte, es la capital mundial de los ejecutivos árabes y musulmanes.

3. Musulmanes que entraron sin restricciones, como los ciudadanos de la *Commonwealth* en Gran Bretaña, los argelinos en Francia y los surinameses e indonesios en los Países Bajos.

4. Musulmanes que vinieron a Europa occidental para un periodo limitado como trabajadores migrantes en los años cincuenta y sesenta.

5. Musulmanes europeos nativos, nacidos en Europa de padres inmigrantes.

6. Solicitantes de asilo y refugiados, cuyo número ha aumentado mucho en los tres últimos años; solo de enero a agosto de 2015 han entrado en

Europa 235.000 refugiados, la mayoría procedentes de países musulmanes vecinos.

En estas categorías no incluimos los treinta millones de musulmanes de la Federación de Rusia, que incluye a muchos países musulmanes. En este artículo solo hablaremos de los musulmanes de origen migrante que viven en la Unión Europea. Pueden clasificarse en tres grupos: los inscritos como extranjeros, los que consiguieron la nacionalidad de su país de acogida, y los europeos nativos.

**LOS EUROPEOS SOBREESTIMAN LA
CUOTA MUSULMANA: LOS FRANCESES CREÍAN
QUE LOS MUSULMANES EN FRANCIA ERAN
UN 31%, CUANDO NO SUPERAN EL 6%**

En conjunto, estimo que hay unos veintitrés millones de musulmanes viviendo en los veintiocho países europeos; tres cuartas partes son ya ciudadanos europeos, sea por naturalización o por nacimiento. A esta cantidad debemos sumar en torno a dos millones que han entrado ilegalmente y aún no se han regularizado. En total, se trata de veinticinco millones de musulmanes, alrededor del 5% de la población europea.

Estas cifras no resultan amenazadoras. Sin embargo, existe un sentimiento generalizado de que Europa se está viendo invadida por una población musulmana creciente que los países no pueden o no quieren asimilar, y que sueña, como ha dicho el bloguero Agnon de Albatros, con “implantar la *sharia* en Europa e incorporar este continente de infieles a los dominios del islam”. Así, la demografía musulmana está cobrando protagonismo en muchos libros, que perciben que los musulmanes plantean “los problemas más graves por causa de su religión y su cantidad” (Christopher Galdwell). Exactamente lo mismo que están diciendo los partidos ultraderechistas: “contra la islamización de Europa” ha sido el lema entonado por los manifestantes alemanes del movimiento Pegida en Dresde, en 2015.

¿Hay razones para preocuparse? Para muchos europeos la respuesta es sí, no solo a causa de la creciente dimensión del islam en Europa, sino también porque los europeos sobreestiman muchísimo la cuota musulmana de la población total. Según una encuesta realizada en 2014 por el *Social Research Institute*, los franceses creyeron que el porcentaje de musulmanes en Francia era un 31%, cuando la proporción real no supera el 6%. En Alemania, estas cifras son respectivamente del 19% frente al 4%.

Algunos demógrafos anuncian los mismos temores. Reconocen que, según las previsiones, la población musulmana total pasará de los veinticinco a los treinta y cinco millones entre 2015 y 2035. Invocan factores tanto internos como externos. Entre los primeros, señalan unas mayores tasas

de fertilidad entre las musulmanas, y el hecho de que la población es más joven: los menores de 30 años representan el 50% de la población musulmana en 2015, frente a un 33% aproximado en el resto de la población europea. También argumentan que las mujeres se casan en mayor número y más jóvenes, y se divorcian menos que el resto.

A estos factores endógenos hay que añadir la inmigración neta. Pese a la crisis económica, la UE sigue siendo un imán migratorio para los árabes, subsaharianos, asiáticos, etcétera. Los últimos sucesos del mar Mediterráneo, en 2015, muestran claramente que sigue habiendo efectos de “huida” y de “llamada” de hecho, la actual presión migratoria no tiene su origen exclusivamente en condicionantes exógenos de huida tales como pobreza, conflictos o represión. La importancia que hoy se otorga a los factores de huida distrae la atención de otros elementos importantes, que generan un efecto “llamada”, como el propio hecho de que los países europeos ya hayan acogido a una población muy significativa inmigrante o de origen inmigrante, lo que abre nuevos canales migratorios. En la formulación de Esther Ben David, “cuanta más gente emigra de un pueblo o aldea, más probable se hace que sus vecinos sigan su ejemplo”.

A esta realidad hay que añadir la accesibilidad del viaje, las crecientes redes internacionales y el hecho de que el mercado europeo de trabajo sigue teniendo demanda de trabajadores, que en la cima de la pirámide laboral son profesionales de alta cualificación, y en la base, trabajadores para los sectores no regulados de la economía, que dependen de una mano de obra barata y explotable para seguir siendo competitivos. Es evidente que las presiones migratorias de los países musulmanes y no musulmanes no van a disminuir en seguida. No obstante, a pesar del incremento previsto en su estructura demográfica en Europa, en 2035 ningún país europeo tendrá una población musulmana superior al 10% del total, a excepción de Francia y Bélgica.

Las políticas europeas de integración y las realidades de la segregación

Desde el mismo principio de la inmigración laboral, en los años cincuenta y sesenta, los países europeos han adoptado políticas muy distintas con respecto a la gestión e integración de los inmigrantes. Países como Alemania hicieron poco en la primera década por facilitar la integración de sus migrantes. Los consideraban “trabajadores invitados” (*Geist Arbeiter*) temporales. El Reino Unido y los Países Bajos abrazaron el concepto de multiculturalismo, mediante el que los gobiernos trataban de conservar las distintas identidades y costumbres culturales. En cambio, Francia impulsó una política de asimilación, imponiendo su modelo de sociedad laicista.

En cualquier caso los inmigrantes, como queda dicho, se agruparon en vecindarios étnicos, los llamados *banlieues* en Francia o *suburbs* en Inglaterra. Tras la crisis económica de los años setenta, con el cierre de minas y fábricas, los inmigrantes fueron los primeros en sufrir. El desempleo se disparó, provocando algaradas generalizadas en el Reino Unido y en Francia (la *révolte des banlieues* en 2005 y 2007). Aunque gran número de los alborotadores parecen musulmanes, la mayoría de los observadores coinciden en que la segregación urbana, la falta de oportunidades y la ausencia de movilidad en la escala social fueron causas clave de la protesta ciudadana. El descontento social coincidió casi exactamente con los brutales atentados terroristas en Madrid (2004) y Londres (2005). Francia ya había sufrido ataques similares en 1997. Tampoco Holanda y Dinamarca se vieron libres de la violencia, con el asesinato de cineastas y caricaturistas.

EL DESCONTENTO SOCIAL COINCIDIÓ CON LOS ATENTADOS DE MADRID Y LONDRES, HACIENDO DE REVULSIVO Y CUESTIONANDO LOS VIEJOS MODELOS DE INTEGRACIÓN

Estos trágicos acontecimientos hicieron de revulsivo. Se cuestionaron los viejos modelos de integración. El multiculturalismo en el Reino Unido y Holanda se ha puesto en tela de juicio, y poco a poco esta política se ha ido abandonando y los gobiernos han intensificado el esfuerzo por integrar mejor a sus comunidades musulmanas. Alemania suavizó su política de naturalización y permitió a los kurdos y turcos alcanzar la nacionalidad. Solo Francia se ha mantenido en su modelo laico.

Sin duda, en los quince últimos años, el problema de la inmigración y de las políticas de integración ha dominado el debate político e intelectual, con dos cuestiones cada vez más importantes: ¿están discriminados y segregados los musulmanes europeos? Y, en tal caso, ¿debería responsabilizarse a los países europeos? La respuesta, obviamente, varía en función de la afiliación ideológica y de la opción política. Ciñámonos a los hechos. Puesto que la mayoría de los musulmanes son trabajadores migrantes o inmigrantes de segunda generación, son más pobres que la media nacional y con frecuencia viven en vecindarios segregados. Pero también es cierto que la pobreza tiene ver muchas veces con la mala práctica del control parental, el abandono de los estudios y la falta de oportunidades. No obstante, en los años ochenta se ha producido una evolución alarmante. Los inmigrantes cuyos problemas se habían considerado consecuencia de su condición socioeconómica en las décadas anteriores se empezaron a percibir como culturalmente distintos.

El aparente fracaso de la integración se ha interpretado en clave cultural, es decir, como la incapacidad de adaptarse a la cultura europea y de adoptar

sus normas, valores y estilos. En otras palabras, si los musulmanes no se integran es porque son musulmanes, toda vez que el islam es percibido como incompatible con la cultura y valores occidentales. En estas condiciones, no es sorprendente que el islam se haya erigido en un problema. Este cambio de percepción es simultáneo a la aparición del denominado renacimiento islámico desde 1979. De hecho, mientras que en los sesenta y setenta el “otro” era un trabajador migrante de Turquía, Marruecos, Argelia o Pakistán, en los ochenta se los engloba a todos en un único compartimento común: el islam.

Pero en Europa no existe una comunidad musulmana: se trata de un espejismo. Los musulmanes vienen de países distintos, viven en países distintos, hablan lenguas diferentes y están enormemente divididos, por confesiones, etnias y, también, en su relación con la práctica religiosa y con la importancia de la religión dentro de su vida. Así, es un error desanclar al inmigrante de su naturaleza (por ejemplo, nacido de padres inmigrantes argelinos, con nacionalidad francesa y francés, ante todo), porque esto lleva a algo parecido a encasillarlo en una comunidad musulmana supuestamente cerrada e inmutable.

Hablar constantemente de la comunidad musulmana conduce a que el islam eclipse al musulmán individual como presunto actor del cambio social y político. Es decir, como sostiene con acierto Sami Zemni, de la Universidad de Gante, “no son los musulmanes protagonizando su historia, sino el islam condicionando la conducta e identidad de los musulmanes [...] al final, un musulmán es un autómatas, que obedece ciega y perpetuamente los mandamientos del islam”. Este postulado es a la vez erróneo y peligroso: no solo porque el islam asume el papel de un “enemigo interior” en una especie de guerra fría social entre las sociedades europeas y sus habitantes musulmanes, sino también porque el problema de la integración se desconecta de la contextualización socioeconómica y se hace responsabilidad única y exclusiva de los musulmanes.

Por fortuna, muchos musulmanes se están abriendo camino en las sociedades europeas, y poco a poco van asimilando sus normas. Muchas historias de éxito de musulmanes de todos los sectores, desde la economía hasta la cultura, demuestran con creces que no existe esta fatalidad musulmana. Musulmanes de mayor educación y mayor remuneración, como los 300.000 árabes de Oriente Medio que residen en Londres, o los expatriados libaneses en París, no viven en comunidades segregadas y están bien integrados en la sociedad. Desafortunadamente, el grueso de los musulmanes en Europa son trabajadores migrantes o hijos de trabajadores migrantes, mal equipados para integrarse mejor en las sociedades europeas. Debido, no a su condición islámica, sino a su situación socioeconómica.

Por tanto, ¿deberíamos echar la culpa de la falta de integración a las políticas oficiales? Hasta cierto punto. Ha habido defectos y hasta fracasos,



Dos jóvenes musulmanas en Berlín.

en Francia y en otros lugares. Las políticas urbanas han sido inadecuadas. Los limitados incentivos y la discriminación laboral no se han tratado lo suficiente. Todas estas deficiencias se están revisando y se están tomando medidas, por desgracia, con pocos efectos hasta ahora.

Juventud musulmana de Europa, radicalización y violencia

Los países de Europa reconocen que la inmensa mayoría de los musulmanes europeos no se dedican a la violencia o a actividades terroristas; pero, al mismo tiempo, admiten la existencia de células aisladas o “lobos solitarios” que se consideran islamistas radicales, proclives a la violencia, con vinculación a Al Qaeda o el EI (Estado Islámico). Personalmente, no comparto la teoría de los lobos solitarios: detrás de cada terrorista hay grupos que suministran la logística, la munición y el entrenamiento. Pero hay que plantear preguntas espinosas. ¿Cómo se llega a radicalizar un musulmán europeo nativo? ¿Por qué?

La radicalización de algunos jóvenes musulmanes criados en Europa puede tener lugar en algunas mezquitas radicales, en la cárcel, durante estancias prolongadas en países musulmanes o a través de internet. Los atentados de 2004 en Madrid, que mataron a 192 personas, fueron perpetrados por norteafricanos, sobre todo marroquíes, residentes en España; pero algunos, al parecer, tenían relación con un grupo terrorista marroquí afiliado a Al Qaeda. Tres de los cuatro terroristas de los atentados de Londres en 2005 eran musulmanes británicos, inmigrantes de segunda generación criados

en el Reino Unido, entrenados en Pakistán. El terrorista francés Merah, que mató a tres soldados y a tres jóvenes judíos en Toulouse, al igual que los asesinos de los caricaturistas del semanario *Charlie Hebdo* y los comerciantes judíos, eran musulmanes franceses, inmigrantes de segunda generación, de origen argelino. Es más, algunos jóvenes yihadistas musulmanes que se unen al EI en Siria e Iraq son nacidos y criados en países europeos, y muchos de ellos son incluso europeos convertidos al islam.

**DECIR QUE EL ISLAM ES LA RELIGIÓN
DE LA ESPADA Y QUE OTROS CULTOS, COMO EL
CRISTIANISMO, EL JUDAÍSMO O INCLUSO EL BUDISMO,
SON RELIGIONES PACÍFICAS ES UNA FALACIA**

Entonces, ¿por qué una pequeña minoría de jóvenes musulmanes europeos se entregan a la violencia? Las respuestas difieren mucho. Una escuela de pensamiento adopta un punto de vista culturalista, según el cual el terrorismo, el yihadismo y el extremismo tienen que ver con la propia religión islámica. Para sus defensores, la violencia es connatural al islam, toda vez que la mayoría de los conflictos modernos están desarrollándose en países musulmanes, y que la mayor parte de los grupos terroristas son musulmanes, como por ejemplo Al Qaeda, el EI, Boko Haram, el somalí Al Shabab, etcétera.

Una segunda escuela tuvo por realistas las afirmaciones según las cuales determinados musulmanes europeos son más vulnerables a las ideologías yihadistas debido al fracaso de los gobiernos en integrar plenamente a las comunidades musulmanas. Algunos jóvenes se sienten tan abandonados y alienados que de pronto miran hacia el islam buscando una etiqueta de identidad cultural. En una entrevista reciente, Salman Rushdie se expresaba en estos términos: “Dale un Kalashnikov y un uniforme negro a un joven en paro, vulnerable y desfavorecido, y le confieres un poder” (*Le Vif Express*, 14-20 de agosto de 2015).

Está claro que estos argumentos son discutibles. Es muy falaz, e históricamente erróneo, decir que el islam es la religión de la espada (*religion de l'épée*) y que en cambio otros cultos, como el cristianismo, el judaísmo o incluso el budismo, son religiones pacíficas (*religions de la paix*). Durante siglos las guerras de religión dividieron los países europeos; los monjes budistas están organizando asesinatos masivos y deportaciones de musulmanes en Myanmar hoy día, y los extremistas judíos están colonizando Palestina y maltratando a los judíos laicos en nombre de Dios.

Pero tampoco el otro argumento es completamente veraz. En primer lugar, existen millones de inmigrantes sufriendo segregación, discriminación y falta de oportunidades, y no se entregan a la actividad terrorista. En

segundo lugar, algunos atentados –como los organizados en Estados Unidos en 2001– fueron perpetrados por personas cultas y económicamente desahogadas. En tercer lugar, entre los que se unen al EI en Siria e Iraq podemos encontrar familias enteras, y también conversos.

En mi modesta opinión, cuatro factores pueden ayudarnos a comprender a fondo el proceso gradual de la radicalización. El primero es la radicalización por razones de identidad. Para muchos jóvenes musulmanes de origen inmigrante, estén marginados o plenamente integrados, existe un sentimiento generalizado de que no se los termina de aceptar como conciudadanos de pleno derecho. Después de tres generaciones, un francés de origen argelino sigue siendo considerado argelino y musulmán. Puede que no haya puesto un pie en Argelia, puede ser ateo; se lo sigue viendo como “otro”. Sin duda, algunos jóvenes musulmanes se sienten divididos por dentro, entre un país de origen que no conocen y sus propias patrias (Francia, Bélgica o Alemania), que les dan la espalda. No es de extrañar que algunos jóvenes maldigan el país que los ha visto nacer y crecer.

El segundo factor es la radicalización por razones socioeconómicas. Esta forma de radicalización está relacionada con los agravios socioeconómicos infligidos a los musulmanes de segunda y tercera generación. Sin duda, la falta de oportunidades está ligada a fracasos objetivos como una mala educación y formación. Otros están relacionados con la discriminación laboral. Por poner un ejemplo, un amigo mío, un joven musulmán de origen argelino, excelente ingeniero, mandó una solicitud para una vacante, firmada con su verdadero nombre. Le respondieron que el empleo ya no estaba vacante. Entonces envió la misma carta, con ligeras modificaciones entre las que se encontraba su propio nombre, occidentalizado, y lo han convocado a una entrevista. Esto ocurre con frecuencia, y alimenta la sensación de que los estudios universitarios no constituyen necesariamente un escalón útil en la vía del ascenso social para muchos musulmanes. A largo plazo, esto puede sembrar la semilla del odio.

El tercer factor es la búsqueda de una misión. En muchos casos hemos visto a terroristas que se han radicalizado en extremo, repentinamente y con gran fervor, y se han transformado en fanáticos religiosos, rompiendo con sus familias y amigos; dan cuerpo a lo que Oliver Roy ha llamado “ruptura generacional”. Estos jóvenes autorradicalizados persiguen una fantasía heroica que he descrito como el paso de “cero a héroe” (*zero to hero*), esto es, el paso del anonimato a la fama. Hemos vengado al profeta Mahoma, gritaron los asesinos de los caricaturistas del *Charlie Hebdo* en enero de 2015.

Esta autorradicalización se debe en parte a los persistentes problemas socioeconómicos, pero también a la exposición a los medios sociales y a los canales de televisión por satélite, algunos de los cuales cuentan con

una generosa financiación. No es ningún secreto que determinados canales por satélite sufragados con petrodólares están divulgando una lectura literalista de los textos coránicos, contribuyendo indirectamente a forjar una mentalidad radical proclive a ver el mundo con una lógica maniquea: el islam contra el “otro”, el bien contra el mal. Esta lógica lleva al fanatismo y al rechazo de la negociación, el diálogo o el acuerdo. Aquí radica la diferencia entre un terrorista religioso radical que no negocia y un terrorista nacionalista que sí lo hace.

**LA RADICALIZACIÓN DE LA MINORÍA
MUSULMANA JOVEN EN EUROPA TIENE MÁS QUE
VER CON LAS ACTUALES CONEXIONES MUNDIALES
QUE CON UNA INTEGRACIÓN FALLIDA**

El cuarto factor es la radicalización por razones geopolíticas, relacionada con la constante exposición de los jóvenes musulmanes europeos a los sufrimientos infligidos por Occidente y sus aliados geopolíticos a los correligionarios musulmanes en muchas partes del mundo árabe y musulmán. No es casualidad que primero Al Qaeda y después el EI hayan incrementado su actividad en Iraq tras la invasión norteamericana de 2003. Las tres ofensivas israelíes sobre Gaza (2007, 2012 y 2014) alimentaron entre los musulmanes un drástico resentimiento contra Israel y sus aliados occidentales, sobre todo Estados Unidos, acusados de un doble rasero al alinearse con Israel a pesar de sus constantes violaciones de la legislación internacional y de los derechos humanos. Pero el convencimiento de que los terroristas que organizaron los espeluznantes atentados de Madrid, Londres y otros lugares estaban vengando el sufrimiento de los palestinos es totalmente erróneo y falaz. Palestina ha sido más una excusa que una fuente de radicalización en el caso de algunos jóvenes europeos musulmanes radicales.

Todas estas formas de radicalización pueden confluir o pueden no hacerlo. Hemos visto casos de nativos europeos conversos que emprenden actividades terroristas. Los terroristas del 11 de septiembre estaban altamente cualificados y eran económicamente acomodados. Muchos terroristas no eran religiosos en principio, pero de repente se hicieron devotos fanáticos en una especie de “radicalización religiosa informal”. También hemos visto casos de radicalización en países como Holanda, donde han hecho un gran esfuerzo por acomodar a los inmigrantes musulmanes (política proactiva de contratación, clases gratuitas de idioma, etcétera). Por ejemplo Mohamed Bouyeri, que asesinó al cineasta Theo Van Gogh, nació en Holanda y estaba cobrando el subsidio de desempleo.

Estos hechos no invalidan por completo la relación entre integración fallida y radicalización. Pero lo que parece incuestionable es que la radicalización de

la minoría musulmana joven en Europa tiene más que ver, como defiende Anna Triandafyllidou, “con las actuales conexiones mundiales y locales que con una integración fallida o con una penalización étnica”.

La construcción islamofóbica del problema musulmán

Volvamos sobre un hecho innegable: desde el año 711, el islam y los musulmanes han obsesionado y capturado el imaginario europeo, primero como conquistadores, después como religión rival, y finalmente como el “infiltrado” con las nuevas oleadas migratorias. Así, la islamofobia, en forma de miedo o prejuicio contra el islam y los musulmanes, no es un fenómeno nuevo. Basta leer las miles de obras sobre el islam y Europa desde la conquista árabe de la península ibérica. En los últimos siglos, hemos visto a polemistas y a historiadores describir el islam como “el espejo de Europa”: es todo lo que Europa no es (o ha dejado de ser): fanático, violento, intolerante y misógino. En esta visión maniquea, el islam se ha percibido como una masa homogénea, estática e impermeable al cambio. En su libro *Cubriendo el islam*, Edward Said ha mostrado la falacia intelectual de estos postulados, que caen en la trampa de considerar el islam de forma monolítica, y no recogen la compleja heterogeneidad de un fenómeno histórico.

Lo que resulta de verdad sorprendente, y algo inquietante, es que la islamofobia no está desapareciendo en el siglo XXI. Todo lo contrario: está ganando visibilidad. ¿Por qué? Entre los intelectuales no hay acuerdo sobre los factores desencadenantes de esta islamofobia moderna. Muchos estudiosos, tanto musulmanes como no musulmanes, están persuadidos de que la islamofobia es el resultado natural de la extrema violencia que se da en los países musulmanes, con atentados terroristas antioccidentales, comportamientos reprobables de determinados grupos de inmigrantes y la radicalización de algunos jóvenes musulmanes nativos europeos.

Otros eruditos defienden que el desprecio occidental hacia el islam y los musulmanes tiene un origen histórico y hunde sus raíces en la cultura europea de superioridad. Por su parte, otros pensadores van aún más lejos, argumentando que existe una industria de la islamofobia bien estructurada y financiada, que ha conseguido secuestrar la atención pública sin una recusación seria. A este respecto, algunos medios de comunicación –que incluyen medios electrónicos– son señalados como grandes instigadores de islamofobia. Este argumento figura tanto en el libro de John Richardson *(Mis)representing Islam: racism and British broadsheet newspapers* (La representación falsa del islam: racismo y prensa británica seria), de 2004, como en el artículo de Jack Shaheen *How the media created the Muslim Monster*



Muestras de apoyo a los trabajadores del periódico *Charlie Hebdo*.

Myth (De cómo los medios crearon el mito del monstruo musulmán) (*Nation*, julio de 2012).

Todas estas afirmaciones son cuestionables por cuanto simplifican en exceso una cuestión que es de por sí compleja. Hay que tener en cuenta que existe muchísima crueldad en el mundo y que la violencia religiosa ha surgido en muchos lugares, no solamente en los países islámicos. No obstante, hemos de reconocer que la violencia islamista ha superado a todas las demás formas de violencia por la fe, no necesariamente en términos de magnitud, sino de “teatralización” de la violencia yihadista por vía de los medios de comunicación y desbordamiento de los atentados terroristas, que han alcanzado a la propia Europa (véase *Faith, freedom and foreign policy*, Transatlantic Academy, Nueva York, 2015).

El argumento de que la difamación del islam es inherente a la cultura occidental peca asimismo de exageración, al considerar a Occidente como un monolito incapaz de sentir empatía, atrapado en su cerrada visión del islam y de los musulmanes. Esto es históricamente erróneo, toda vez que numerosos intelectuales europeos han salido en defensa de los musulmanes tanto en el pasado como en el presente (véase Edwy Plenel, *Pour les Musulmans*, 2014) e incluso han puesto de relieve la magnífica contribución del islam a la civilización mundial.

Por otro lado, hablar de una industria de la islamofobia puede presuponer la existencia de una especie de conspiración intelectual y política contra el islam y los musulmanes, y no comulgo con esta teoría conspirativa. De

lo que no cabe duda es de que la islamofobia tiene que ver con la política identitaria, que permite a sus adeptos construir su identidad por contraste con una imagen negativa de los musulmanes, su cultura y su religión. El asentamiento definitivo de los musulmanes inmigrantes o de origen inmigrante en Europa ha traído “dentro lo de fuera”, y ha transformado el islam y los musulmanes en cuestión interna y amenaza desde dentro, exacerbada por la *fatwa* iraní contra el novelista Salman Rushdie, las algaradas de los suburbios en Francia, los atentados terroristas, la polémica de las caricaturas, el asesinato del cineasta neerlandés Theo Van Gogh y los recientes atentados contra los dibujantes del *Charlie Hebdo*.

Contra un panorama de fondo en que los propios países europeos se enfrentan a una crisis de identidad, un desastre económico y elevadas tasas de desempleo, todos estos hechos no podían menos que reavivar el sentimiento antiislámico. El islam europeo se ha convertido a la vez en una especie de chivo expiatorio y en una suerte de espantajo. Por tanto, no es de extrañar que los libros de los intelectuales europeos críticos con el islam se estén convirtiendo en *best sellers*: Oriana Fallaci en Italia (*La rabbia e l'orgoglio*, 2001); Thilo Sarrazin en Alemania (*Deutschland schafft sich ab*, 2010); Houellebecq en Francia (*Soumission*, 2015); Christopher Caldwell (*Reflections on the revolution in Europe: immigration, Islam and the West*, 2009) y Bruce Bawer (*While Europe slept: how radical Islam is destroying the West from within*, 2006) en el Reino Unido, etcétera.

En el plano popular, el sentimiento antiislámico también está creciendo drásticamente, tal como pone de manifiesto el estudio especial sobre el islam titulado *Special Study on Islam* (2015) de la Fundación Bertelsmann. Tomando como referencia Alemania, las encuestas de opinión de 2014 muestran las siguientes y alarmantes cifras: un 57% de la población alemana considera que el islam es una amenaza; un 61% está convencido de que el islam es incompatible con Occidente; según un 40%, por culpa del islam se siente extranjero en su país; un 24% piensa que no debería permitirse a los musulmanes emigrar a Alemania; una encuesta realizada en Inglaterra en octubre de 2012 mostró asimismo que un 49% de la población creía probable un choque de civilizaciones entre musulmanes y blancos británicos nativos.

Estos porcentajes son muy reveladores. Los países musulmanes harían mal en ignorarlos; también son responsables del deterioro de la imagen del islam y de los musulmanes. No pueden limitarse a rehuir sus responsabilidades pasando esta cuestión de largo y sugiriendo que la islamofobia es una especie de “enfermedad incurable de Occidente”, o que los terroristas y yihadistas islamistas –como pueden ser los yihadistas europeos nativos, Al Qaeda, el EI, Boko Haram, y demás– no representan al verdadero islam, y que incluso mancillan la imagen del islam, que es una religión de paz. Este

argumento es políticamente correcto, pero también es ensimismado y poco sostenible. En resumidas cuentas, el islam radical es la forma religiosa en la que se expresa un tipo particular de violenta furia política. De alguna manera es el “grito de protesta” contra Estados que no han conseguido estar a la altura de sus compromisos, contra la prevaleciente permisividad y atonía de las sociedades musulmanas y contra las élites gobernantes, que han embridado la religión al servicio del poder político.

Por tanto, en lugar de culpar a Occidente por su odio al musulmán, los países musulmanes deberían hacerse esta inquietante pregunta: ¿qué ha fallado en términos de participación política, eficiencia económica y educación religiosa? ¿Por qué tanta rabia destructiva y nihilista, nacida en la propia comunidad musulmana? ¿Por qué algunos países árabes ricos han financiado y exportado movimientos fundamentalistas a la vez que mantienen un férreo control de la protesta y el desacuerdo internos? Salvo que se traten correctamente estas preguntas, será difícil desenraizar las ideologías radicales, restañar la violencia religiosa en el nombre de Dios y, en consecuencia, reducir el atractivo del discurso islamofóbico.

Políticas europeas de eliminación y prevención de la radicalización

Desde los primeros atentados terroristas en Europa se han orquestado estrategias, se han creado centros de estudios especializados y se han adoptado políticas para combatir el extremismo violento. Algunos países europeos han fomentado la integración musulmana mediante la creación de estructuras de diálogo entre las autoridades y los representantes del islam. Por ejemplo, en 2003 Francia estableció el Consejo Francés del Culto Musulmán (*Conseil Français du Culte Musulman*); nombró a ministros musulmanes y adoptó una nueva política con respecto a los suburbios (*une nouvelle politique pour les banlieues*), entre otras medidas.

Durante décadas, Alemania ha percibido a sus inmigrantes como trabajadores invitados temporales, y no ha mostrado ninguna prisa por facilitar su integración. Hasta los años noventa, la naturalización estaba limitada; pero en 1999 se aprobó una normativa que permitía a los extranjeros de segunda generación solicitar la nacionalidad. En 2005 entró en vigor una ley de inmigración que suministraba fondos para unos cursos de integración obligatorios. En 2006, el Gobierno alemán inauguró la “Conferencia Nacional sobre el Islam”, y en 2007 adoptó el Primer Plan Nacional de Integración, centrado en el cultivo de los valores alemanes de igualdad y compromiso civil. En julio de 2010, el ministro alemán del Interior anunció el lanzamiento de un “programa de salida” para auxiliar a aquellos radicales violentos que estuvieran intentando dejar atrás el extremismo.

Aunque Alemania no ha sufrido atentados terroristas a gran escala como los de Madrid, tampoco ha estado totalmente libre de terrorismo. El 2 de marzo de 2011, un musulmán kosovar abrió fuego sobre un autobús en el que viajaban soldados norteamericanos y mató a dos personas.

Los Países Bajos han tomado una serie de medidas para impulsar la adaptación de sus inmigrantes. Ya en 1998, el Gobierno aprobó la Ley de Integración de Recién Llegados. A diferencia de lo ocurrido en Francia, no se ha prohibido utilizar el velo, pero sí el burka a educadores y funcionarios. Desde 1986 se ha creado un grupo de comunicación de corte musulmán. Asimismo, se ha establecido un grupo de contacto entre musulmanes y autoridades públicas para alimentar el diálogo. En junio de 2009 se adoptó una ley de servicios municipales no discriminatorios; el mismo año fue testigo de la participación de siete musulmanes en el Congreso de los Diputados neerlandés, uno en el Senado y otro en el Consejo de Ministros, en tanto que el propio alcalde de Rotterdam era musulmán también. Como Alemania, tampoco los Países Bajos han sido escenario de atentados terroristas a gran escala, pero en mayo de 2002 fue asesinado a tiros Pim Fortuyn, crítico con el islam, y en 2004 murió apuñalado el cineasta Theo Van Gogh.

SEGÚN LAS ENCUESTAS DE OPINIÓN, EL SENTIMIENTO ANTIISLÁMICO ESTÁ CRECIENDO DRÁSTICAMENTE

Por su parte, España ha sido un país de paso para la inmigración ilegal, y desde 1990 se ha convertido en destino final. La mayoría de los musulmanes en España son árabes y bereberes marroquíes, que han trabajado en diversos sectores económicos en expansión. Dada la proximidad de Marruecos, vecino del sur y socio en economía y pesca, España regularizó con generosidad a la inmensa mayoría de los inmigrantes ilegales marroquíes. Pero esto no impidió que España sufriese, en marzo de 2004, los peores atentados terroristas de toda Europa.

España podía haber reaccionado con más dureza. Pero no; tanto los medios de comunicación como las autoridades se mostraron prudentes, y evitaron la estigmatización de todos los inmigrantes musulmanes. En 2006 se creó el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, y de 2007 a 2010 se adoptó el Plan Estratégico Ciudadanía e Integración, financiado con 2.000 millones de euros para programas de educación, empleo, vivienda, servicios sociales, mujeres y juventud. El Gobierno está en contacto con la Comisión Islámica de España (CIE), que representa oficialmente a los musulmanes españoles y coordina dos grandes asociaciones musulmanas: la Federación Española de Entidades Religiosas Islámicas (FEERI) y la Unión

de Comunidades Islámicas. También se ha formado el Consejo Islámico Español, a partir de una escisión del CIE.

Aunque las políticas relacionadas con la inmigración, integración y antiterrorismo son, sobre todo, responsabilidad de los países europeos, la UE como tal no se ha quedado atrás. En mayo de 2004 publicó un *Manual sobre la Integración*. En septiembre de 2005 adoptó el Programa Común para la Integración. Asimismo se creó en 2007 el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, y en 2009 el Foro Europeo sobre Integración. Estos no pasan de ser algunos ejemplos de las políticas y medidas de integración de los países europeos y de la UE. Si han tenido éxito o no, eso excede del alcance de estas páginas. No obstante, lo que es alarmante es que todas las políticas de integración no han impedido que algunos jóvenes musulmanes radicales perpetrasen espantosos atentados en países europeos, y que miles se hayan unido a las filas de grupos combatientes como el EI o Al Qaeda.

Así, actualmente las políticas nacionales se están orientando más hacia la eliminación y prevención de la radicalización. Ya en 2005 la UE sentó el precedente adoptando una amplia estrategia antiterrorista basada en cuatro clases de medidas: prevención, protección, persecución y respuesta. En los últimos años, esta estrategia se ha convertido en el pilar general de todas las políticas de los países europeos: en líneas generales, todos los Estados han adoptado una amplia batería de medidas en respuesta al terrorismo y a la radicalización. Por ejemplo: mayor seguridad y vigilancia; mayores esfuerzos para prevenir la radicalización en las cárceles, en las mezquitas o en internet; promoción de la diversidad en la educación escolar; reafirmación del carácter laico del Estado; formación de imanes locales; o reinserción de los que vuelven de las zonas de combate. Todas estas medidas apuntan en la dirección correcta. Pero pueden resultar insuficientes si los países europeos insisten en hacer caso omiso de algunos hechos inquietantes.

El primer hecho que hay que tener en cuenta es el poder de las ideas. La radicalización islamista es el retoño natural de la ideología fundamentalista que se está infiltrando en los medios de comunicación social, invadiendo las mezquitas conservadoras y proliferando en algunos canales de televisión de generosas financiaciones. Mientras los países europeos toleren en su territorio a imanes radicales que predicen la intolerancia y el odio; mientras acepten que algunos países musulmanes extranjeros sigan financiando la construcción de mezquitas y ejerciendo una influencia estructural por medio del fortalecimiento de los lazos religiosos con sus emigrantes; y mientras los Estados europeos miren para otro lado cuando algunos regímenes musulmanes conservadores represalian a sus reformadores, la lucha contra la radicalización puede hacerse muy cuesta arriba.

El segundo hecho inquietante es que resulta profundamente engañoso aseverar que solo una minúscula minoría de musulmanes apoyan las acciones de los extremistas y yihadistas o que grupos como el EI no son en absoluto representativos. La realidad lo desmiente. Los radicales gozan de un respaldo suficiente, no solo porque se los considera la vanguardia islamista que se niega a acatar los dictados de Occidente, sino también porque muchos musulmanes siguen soñando con la vuelta del islam a sus antiguas glorias. Basta leer los catecismos de algunos países musulmanes para comprobar la glorificación del pasado musulmán y cómo se retrata a Occidente como los cruzados, infieles o *kafer* (paganos). La UE puede utilizar sus políticas actuales, como por ejemplo la política europea de vecindad, la Unión para el Mediterráneo o el diálogo entre Europa y el golfo Pérsico, para tratar estas delicadas circunstancias.

El tercer hecho preocupante tiene que ver con las propias políticas de la UE. En su trato con los países mediterráneos, árabes y musulmanes, las políticas europeas no han sido coherentes. Con gran frecuencia, los intereses comerciales o estratégicos han sepultado los valores europeos. Tras las elecciones democráticas en Palestina en 2006, la UE no reconoció la legitimidad de la victoria de Hamás. Cuando el general Al Sisi condenó al presidente Morsi, el primer presidente de Egipto elegido democráticamente, la reacción europea fue como mucho tímida. Durante décadas, la UE se ha mostrado insensible a la ocupación y colonización de Palestina a manos de Israel, país que la prensa europea describe con frecuencia como la única democracia de la zona. Francia y Gran Bretaña lideraron las operaciones militares en Libia sin ningún preanálisis serio de las posibles consecuencias dramáticas de la implosión del régimen. Durante demasiado tiempo se ha permitido al Gobierno iraquí, dominado por la facción chií, imponer sus sectarias políticas sin desaprobación o castigo alguno. Asimismo, se ha permitido que el régimen sirio destruya su país y masacre a su población, obligando a millones de personas a huir de su patria.

Estos pocos ejemplos son solo un recordatorio de que la lucha contra la radicalización, en casa y en el extranjero, empieza por reafirmar el poder de los valores y de los ideales en la política interior y en la exterior. El comunismo no fue derrotado por la fuerza de las armas, sino de los ideales. Análogamente, combatir la radicalización en casa recurriendo solo a medidas de seguridad, o bombardear al EI hasta que se rinda y se someta, es una senda cierta hacia el fracaso.

Conclusión

La inmensa mayoría de los musulmanes que están en Europa son inmigrantes o hijos de inmigrantes, y casi la mitad de los musulmanes de Dinamarca y los países escandinavos son refugiados políticos. El grueso de los 235.000 inmigrantes que han cruzado el Mediterráneo desde enero de 2015 son refugiados y solicitantes de asilo. El número de sirios, iraquíes, afganos y eritreos que hay entre sus filas es buena prueba de que las tragedias humanas son hoy el principal desencadenante de la emigración forzosa. A los países europeos les toma por sorpresa la magnitud del fenómeno, y les afecta de alguna manera la verdad tácita de que la inmensa mayoría de los recién llegados son musulmanes, lo que se interpreta como crecimiento e inflación de una población europea musulmana de veinticinco millones, que ya está despertando los temores de las sociedades europeas.

En este artículo hemos analizado las diversas fases de los flujos migratorios, desde la inmigración laboral temporal hasta el asentamiento definitivo, y hemos mostrado la construcción gradual del “problema musulmán” en Europa, y el surgimiento de partidos ultraderechistas antimusulmanes. Hemos tratado la cuestión de la radicalización de algunos jóvenes musulmanes europeos, y se han abordado las políticas de lucha contra la radicalización emprendidas por los países europeos. El mensaje que tratamos de expresar es sencillo: en Europa se están quedando a vivir numerosos musulmanes, y esta población crecerá en los años venideros. En vista de esta realidad, los países europeos deberían hacer todo lo posible por fomentar su integración, y los propios musulmanes deberían hacer también los deberes demostrando su apego y lealtad a sus nuevas patrias.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

Homo-europaeus: ¿existe una cultura europea?

El Reino Unido y Europa

Los altibajos del crecimiento turco, 2002-2015: dinámica política, Unión Europea y deriva institucional



JULIA KRISTEVA es escritora, psicoanalista, profesora emérita de la Universidad de París 7 – Diderot y miembro titular de la Sociedad Psicoanalítica de París. Ha sido nombrada doctora *honoris causa* en varias universidades y es oficial de la Legión de Honor (2015), oficial de la Orden del Mérito (2011), primera laureada del premio Holberg, premio Hannah Arendt y premio Vaclav Havel. Ha escrito treinta obras, entre otras *La revolución del lenguaje poético*, la trilogía *El genio femenino: Hannah Arendt, Mélanie Klein y Colette* o la reciente *Teresa, amor mío*.

¿Qué significa sentirse europeo? ¿Existe una cultura europea? Este capítulo analiza la historia, las dificultades y las potencialidades del sentimiento de esta entidad política definida por el multilingüismo y que atraviesa, como si se tratara de un paciente, una auténtica depresión, pues está perdiendo su imagen de gran potencia y se encuentra sumida en una profunda crisis financiera, política y existencial. Tras haber sucumbido a los dogmas identitarios hasta caer en el crimen, está surgiendo ahora un “nosotros” europeo. Ante esta Europa se alza un desafío histórico: ¿será capaz de enfrentarse a la crisis de creencias universal y tender puentes entre religiones y culturas?

HOMO EUROPAEUS: ¿EXISTE UNA CULTURA EUROPEA?*

¿Está Europa KO? Todo lo contrario: sin Europa reinaría el caos. ¿Por qué?

Como ciudadana europea, de nacionalidad francesa y origen búlgaro y norteamericana de adopción, no soy insensible a la crítica acerba, pero también oigo el deseo de Europa y su cultura. Frente a la crisis financiera, ni griegos, ni portugueses, ni italianos, ni siquiera los franceses, han reaccionado poniendo en tela de juicio su pertenencia a la cultura europea: se “sienten” europeos. ¿Qué significa este sentimiento, tan interiorizado que ni siquiera se menciona en el Tratado de Roma? Hasta hace poco no tenía cabida en la agenda política, sin embargo, ahora se incluye a través de iniciativas en favor del patrimonio, por ejemplo, aunque estas carecen de una visión prospectiva. La cultura europea puede ser la avenida central que logre conducir a las naciones del continente hasta una Europa federal. Pero, llegados a este punto, debemos preguntarnos, ¿qué es la cultura europea?

¿Qué identidad?

En contraste con determinado culto a la identidad¹, la cultura europea se enfrenta siempre a una paradoja: existe una identidad, la mía, la nuestra, pero se puede construir y deconstruir infinitamente. A la pregunta “¿quién soy yo?”, la mejor respuesta, desde un punto de vista europeo, evidentemente no es la que se basa en certezas, sino la que plantea con pasión interrogantes. Tras haber sucumbido a los dogmas identitarios hasta caer en el crimen, está surgiendo ahora un “nosotros” europeo. Aunque Europa, después de haber cedido a la barbarie en el pasado –y no debemos dejar nunca de recordar y estudiar esos acontecimientos–, pudo hacer un análisis más profundo que muchos otros al respecto, y por esa razón transmite ahora

* Este texto está extraído en su mayor parte de una intervención dictada en la reunión internacional *Europe ou le chaos* (Europa o el caos), celebrada en el Théâtre du Rond-point des Champs Elysées el 28 de enero de 2013.

1 En nombre del cual la moderna conciencia políticamente correcta sigue librando aún hoy guerras liberticidas y mortíferas.

al resto del mundo una idea y praxis en términos de identidad como una curiosa inquietud.

Es posible reformular el patrimonio europeo en un antídoto contra la crispación identitaria, tanto la nuestra como la de cualquier otro. Sin pretender enumerar todas las fuentes de esta identidad², recordemos que estar constantemente cuestionándola puede derivar en duda corrosiva o en odio de sí mismo: una autodestrucción que Europa dista mucho de haberse ahorrado. Con frecuencia, este legado de la identidad como duda se reduce a una permisiva “tolerancia” del otro. Pero la tolerancia no es más que la base de la pregunta, que no se queda en una generosa acogida del otro, sino que lo invita a cuestionarse también a sí mismo: a llevar la cultura del cuestionamiento y del diálogo en los encuentros comunes, extendiendo el problema a todos los participantes. No hay fobia en el cuestionamiento mutuo, sino una lucidez sin fin, única condición del “vivir juntos”. La identidad así entendida puede devenir en identidad plural y en el multilingüismo del nuevo ciudadano europeo.

La diversidad y sus lenguas

“La diversidad es mi lema”, decía Jean de La Fontaine en su fábula *El embuchado de anguila*³. Hoy, Europa es una entidad política que habla ya tantas lenguas como países contiene, si no más. Este multilingüismo es el fondo de la diversidad cultural; se trata de protegerlo, de respetarlo –y con él, a las idiosincrasias nacionales–, pero también de intercambiarlo, mezclarlo y cruzarlo. Esta es una novedad para el hombre y la mujer de Europa, que merece una reflexión.

Después del horror del Holocausto, tanto el burgués del siglo xix como el revolucionario del xx se empezaron a enfrentar a otra época. La diversidad

2 Esta actitud, para mí, se deja oír en la palabra del Dios judío: *Eyeh asher eyeh* (Éxodo, 3, 14), retomada por Jesús (Juan, 8, 23): una identidad sin definición, que remite el “yo” a un eterno e inefable retorno sobre sí mismo. La oigo asimismo, de modo distinto, en el diálogo silencioso del Yo pensante de Platón consigo mismo, siempre “dos en uno”, cuyo pensamiento no ofrece nunca una respuesta, sino que la desmenuza. También en la *filia politikè* aristotélica, que anuncia el espacio social y un proyecto político apelando a la memoria individual y a la biografía personal. En el viaje en el sentido de San Agustín, para quien no hay más que una patria, que es precisamente el viaje mismo: *In via in patria*. Los *Ensayos* de Montaigne consagran la polifonía identitaria del Yo: “No somos más que seres fragmentarios de una textura tan informe y diversa, que cada pieza de las que nos forman, y cada momento de nuestra vida, hacen un juego distinto”. En el *Cogito* de Descartes, donde se oye: “solo soy porque pienso”. Pero, ¿qué es pensar? Lo sigo oyendo en la rebelión del *Fausto* de Goethe: *Ich bin der Geist der stetz verneint* (¡Yo soy el espíritu que siempre niega!), en el “análisis interminable” de Freud: “Donde estaba el ello, debe advenir el yo”.

3 Véase “Diversité c’est ma devise” (Diversidad es mi lema), en Kristeva, J., *Pulsions du temps*, Fayard, 2013, pág. 601.

lingüística europea está creando personas caleidoscópicas, capaces de desafiar el bilingüismo del *globish English*. ¿Es eso posible? Actualmente, todo nos lleva a negarlo. Sin embargo, está surgiendo poco a poco una especie nueva, un sujeto polifónico, y ciudadano políglota de una Europa plurinacional. El europeo ¿será un sujeto singular, de psique intrínsecamente plural, trilingüe, cuatrilingüe, multilingüe? ¿O se limitará al *globish*?

LA CULTURA EUROPEA PUEDE SER LA AVENIDA CENTRAL QUE LOGRE CONDUCIR A LAS NACIONES DEL CONTINENTE HASTA UNA EUROPA FEDERAL

El espacio plurilingüe de Europa invita más que nunca a que los franceses se conviertan en políglotas para comprender la diversidad del mundo y para dar a conocer a Europa y al mundo su singularidad. Lo que digo de los franceses vale, evidentemente, para todas las demás lenguas de la polifonía europea a veintiocho. Solo a través de las lenguas ajenas será posible despertar una nueva pasión por cada idioma (el búlgaro, el sueco, el danés, el portugués...), la cual no se recibirá ya como a una estrella fugaz, folclore nostálgico o vestigio académico, sino como el indicio supremo de una diversidad renacida.

Salir de la depresión nacional⁴

Independientemente de su arraigo, la idiosincrasia nacional puede atravesar una auténtica “depresión”, al igual que las personas. Europa está perdiendo su imagen de gran potencia, y la crisis financiera, política y existencial se vuelve palpable. Pero lo mismo ocurre con las naciones europeas, incluidas las de más reconocimiento histórico, entre ellas Francia.

Cuando un psicoanalista trata a un paciente deprimido, empieza por restablecer la confianza en sí mismo. De esa manera, puede crearse una relación entre los dos protagonistas de la terapia, para que la palabra vuelva a ser fecunda y aliente un verdadero análisis crítico de la dolencia. Del mismo modo, la nación deprimida necesita una imagen óptima de sí misma antes de ser capaz de hacer esfuerzos por emprender, por ejemplo, la integración europea, o la expansión industrial y comercial, o una mejor acogida de los inmigrantes. “Las naciones, como los hombres, mueren de descortesías imperceptibles”, escribió Giraudoux. Un universalismo mal entendido más

4 Véanse “Existe-t-il une culture européenne?” (¿Existe una cultura europea?) y “Le message culturel français” (El mensaje cultural francés), en Kristeva, J., *Pulsions du temps*, Fayard, 2013, págs. 601 ss.; 635 ss.

la culpabilidad colonial han llevado a numerosos personajes políticos e ideológicos a cometer a menudo, so pretexto de cosmopolitismo, este tipo de “descortesías imperceptibles”. Actúan con un resentimiento arrogante en cuanto respecta a la nación, y contribuyen así a agudizar la depresión nacional antes de arrojarla a la exaltación maníaca, nacionalista y xenófoba.

Las naciones europeas esperan a Europa, y Europa tiene necesidad de unas culturas nacionales orgullosas, valoradas, que materialicen en el mundo esta diversidad cultural para la cual hemos dado mandato a la Unesco. La multiculturalidad nacional es el único antídoto contra el mal de la banalidad, esta nueva versión de la banalidad del mal. La Europa “federal” así entendida podría tener entonces un papel importante en la búsqueda de nuevos equilibrios mundiales.

Dos concepciones de libertad

La caída del muro de Berlín en 1989 demarcó con claridad la diferencia entre dos modelos: la cultura europea y la cultura norteamericana. Se trata de dos conceptos distintos de libertad que las democracias aplican. Distintas pero complementarias, las dos versiones están igualmente presentes en los principios e instituciones internacionales, sea en Europa o en ultramar.

Al identificar “libertad” con “autocomienzo”, Kant abre camino a una apología de la subjetividad emprendedora, subordinada no obstante a la libertad de la Razón (pura o práctica) y a una Causa (divina o moral). En este orden de pensamiento, que propicia el protestantismo, la libertad aparece como una libertad de adaptarse a la lógica de causas y efectos o, en palabras de Hannah Arendt, como una adaptación, o “cálculo de las consecuencias”, a la lógica de la producción, de la ciencia, de la economía. Ser libre sería, de esta manera, ser libre de producir los mejores efectos de esta secuencia de causas y efectos para adaptarse al mercado de la producción y del beneficio.

LA MULTICULTURALIDAD NACIONAL ES EL ÚNICO ANTÍDOTO CONTRA EL MAL DE LA BANALIDAD

Pero existe otro modelo de libertad, también de procedencia europea. Aparece en la Grecia clásica: se desarrolla con los presocráticos y por medio del diálogo socrático. Sin subordinarse a ninguna causa, esta libertad fundamental se manifiesta en el Ser de la palabra que se entrega, se da, se presenta a sí misma y al otro y, en este sentido, se libera. Esta liberación del Ser de la palabra, por y durante el encuentro entre el Uno y el Otro, se

inscribe como cuestionamiento infinito, antes de que se fije la libertad en el encadenamiento de causas y efectos. Sus experiencias por antonomasia son la poesía, el deseo y la revolución, que revelan la singularidad inconmensurable (y sin embargo, compartible) de cada hombre y de cada mujer.

Existen riesgos en este segundo modelo, basado en una actitud cuestionadora: ignorar la realidad económica, esconderse tras exigencias corporativas, ceñirse a la tolerancia y tener miedo de cuestionar las reivindicaciones y los cultos identitarios de los nuevos actores políticos y sociales; desentenderse de la competencia mundial y refugiarse en la pereza y en los arcaísmos. Pero también encontramos ventajas en este modelo del que hoy se hacen valedoras las culturas europeas y que no culmina en un proyecto, sino en el placer de la vida humana en su singularidad compartible.

En este contexto, Europa vuelve a estar lejos de la homogeneidad y de la unidad. En primer lugar, es fundamental que la “vieja Europa”, y en concreto Francia, se tome en serio las dificultades económicas y existenciales de la “nueva Europa”⁵. Pero también es necesario reconocer las diferencias culturales, y sobre todo religiosas, que desgarran a los países europeos en su propio interior y que los separan entre sí. Tenemos que aprender urgentemente a respetar más las diferencias (por ejemplo: la Europa ortodoxa y musulmana, el malestar persistente de los Balcanes y el sufrimiento de Grecia por la crisis financiera).

Necesidad de creer, deseo de saber

Entre las múltiples causas que conducen a los problemas actuales, hay una que los políticos suelen pasar por alto: se trata de la negación que pesa sobre lo que yo llamaría “necesidad de creer” universal, prerreligiosa y prepolítica, inherente a estos seres hablantes que somos nosotros, y que se expresa como una “enfermedad de idealidad” específica del adolescente (sea oriundo o de origen inmigrante).

A diferencia del niño curioso y juguetón que busca el placer, interesado en saber de dónde viene, el adolescente no es tanto un indagador como un creyente: tiene necesidad de creer en ideales para sobrepasar a sus padres, separarse de ellos y superarse a sí mismo (al adolescente lo he tildado de trovador, cruzado, romántico, revolucionario, tercermundista, extremista, integrista). Pero la decepción conduce a este enfermo, aquejado de idealidad, a la destrucción y a la autodestrucción a través de la exaltación: toxicomanía, anorexia y vandalismo por un lado, y precipitado

⁵ Según la polémica fórmula elaborada por el secretario estadounidense de Defensa, Donald Rumsfeld, con ocasión de los enfrentamientos diplomáticos sobre la guerra de Iraq.

hacia los dogmas del extremismo fundamentalista por el otro. Idealismo y nihilismo: la ebriedad vacía y el martirio recompensado por el paraíso absoluto caminan de la mano en esta enfermedad de idealidad inherente a toda adolescencia, que en determinadas condiciones estalla en los más frágiles. Hemos comprobado su manifestación en los medios: la convivencia entre tráfico mafioso y exaltación yihadista que reina hoy a nuestras puertas, en África, en Siria.

Si una “enfermedad de idealidad” recorre la juventud, y con ella, el mundo, ¿podría Europa proponer un remedio? ¿De qué ideal es portadora? El tratamiento religioso de la desazón, de la angustia y de la rebelión se halla asimismo inoperante ante la aspiración paradisíaca de esta creencia paradójica, nihilista, que blande el adolescente desintegrado, desocializado en el contexto de la implacable migración mundializada. Este fanático que rechazamos indignados nos puede amenazar desde dentro. Es la imagen que conservamos de la “revolución de los jazmines”, desatada por una juventud ávida de libertad y de reconocimiento de su dignidad singular; pero su anhelo está asfixiado por otra necesidad de creer, distinta y fanática.

Ante Europa se alza un desafío histórico. ¿Será capaz de enfrentarse a esta crisis de creencias, que ya no logra contener la compuerta de la religión? El terrible caos vinculado a la destrucción de la capacidad de pensar y asociarse, que el tándem nihilismo-fanatismo instaura en diversas partes del mundo, afecta al propio fundamento del vínculo entre los seres humanos. Es la concepción del ser humano forjada en la encrucijada que forman las tradiciones griega, judía y cristiana, con su aportación musulmana, la inquietud de universalidad singular y compartida, la que parece amenazada. La angustia que paraliza a Europa en estos tiempos decisivos expresa la incertidumbre de este trance. ¿Seremos capaces de movilizar todos los medios a nuestro alcance –jurídicos, económicos, educativos y terapéuticos–, para combatir, dispuestos a prestar nuestros oídos y con la formación y generosidad necesarias, esta acuciante enfermedad de idealidad que nos invade y que en la propia Europa es expresada de forma dramática por adolescentes excluidos,–y no solamente ellos–?

En la encrucijada del cristianismo (católico, protestante, ortodoxo), del judaísmo y del islam, Europa está llamada a tender “puentes entre los tres monoteísmos”, comenzando por encuentros e interpretaciones recíprocas, pero también, y sobre todo, por dilucidaciones y transvaloraciones inspiradas por las ciencias humanas. Más aún: erigida hace ya dos siglos en punta de lanza de la secularización, Europa es el lugar por excelencia que debería iluminar la necesidad de creer. El Siglo de las Luces, en su precipitación por combatir el oscurantismo, ha subestimado su pujanza.

Una cultura de los derechos de la mujer

De la Ilustración a las sufragistas, pasando por Marie Curie, Rosa Luxemburgo, Simone de Beauvoir o Simone Weil, la emancipación de la mujer por vía de la creatividad y de la lucha por los derechos políticos, económicos y sociales ofrece un terreno conciliador para las diversidades nacionales, religiosas y políticas de los ciudadanos europeos. Este rasgo distintivo de la cultura europea actúa también como inspiración y sustento para la emancipación. Recientemente, el premio Simone de Beauvoir a la libertad de las mujeres ha sido concedido a la joven pakistaní Malala Yousafzai, gravemente herida por los talibanes porque reclamaba en su blog el derecho de las jóvenes a la educación.

Contra los dos monstruos –el bloqueo político causado por la economía y la amenaza de la destrucción ecológica–, el espacio cultural europeo podría ser una respuesta audaz; tal vez sea la única que se tome en serio la complejidad de la condición humana, incluyendo las lecciones de su memoria y los riesgos de sus libertades.

¿Soy demasiado optimista? Para poner en evidencia los caracteres, la historia, las dificultades y las potencialidades de la cultura europea, imaginemos alguna iniciativa concreta, por ejemplo, organizar en París un foro europeo sobre el tema *“Il existe une culture européenne”*, con la participación de intelectuales, escritores y artistas destacados de los veintiocho países europeos, que puedan representar este caleidoscopio lingüístico, cultural y religioso. Se trataría de reflexionar sobre la historia y la actualidad de este conjunto plural y problemático que es la UE, de plantear preguntas sobre su originalidad, sus puntos débiles y sus ventajas. Este foro conduciría a la creación de una academia o colegio de las culturas europeas, quizás incluso a una federación de las culturas europeas, que podría ser trampolín y precursor de la federación política. El multilingüismo sería un actor principal de este sueño.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[El Reino Unido y Europa](#)

[Los musulmanes en Europa, la construcción de un “problema”](#)

[Rusia y Europa](#)



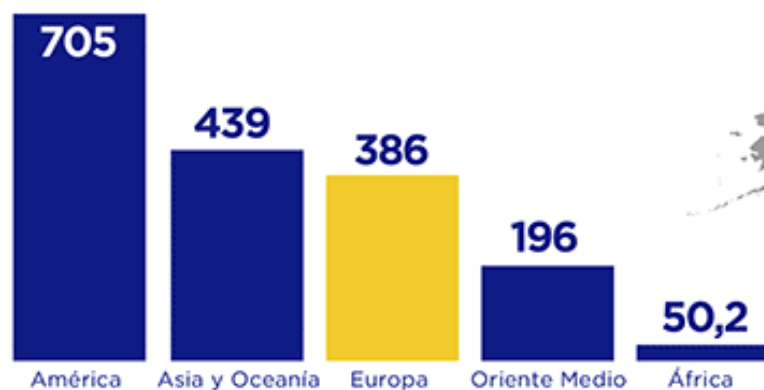
**LOS LÍMITES NO RESUELTOS
DE EUROPA Y LOS NUEVOS
PODERES MUNDIALES**





GEOPOLÍTICA

PODER DURO Gasto militar en miles de millones de dólares



Fuente: SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute)(2014)

PODER BLANDO

Capacidad de persuasión por medios culturales, ideológicos o diplomáticos

1	Reino Unido	75,61
2	Alemania	73,89
3	EE. UU.	73,68
4	Francia	73,64
5	Canadá	71,71
6	Australia	68,92
7	Suiza	75,61
8	Japón	66,86
9	Suecia	66,49
10	Holanda	65,21
11	Dinamarca	63,20
12	Italia	63,09
13	Austria	62,00
14	España	61,70
15	Finlandia	75,61
16	Nueva Zelanda	60,19
17	Bélgica	58,85
18	Noruega	57,96
19	Irlanda	55,61
20	Corea del Sur	54,32

● Europa
● Resto del mundo

MAPA DE RIESGOS POR REGIÓN

Ranking por regiones y categoría

- Economía
- Medio Ambiente
- Geopolítica
- Sociedad
- Tecnología

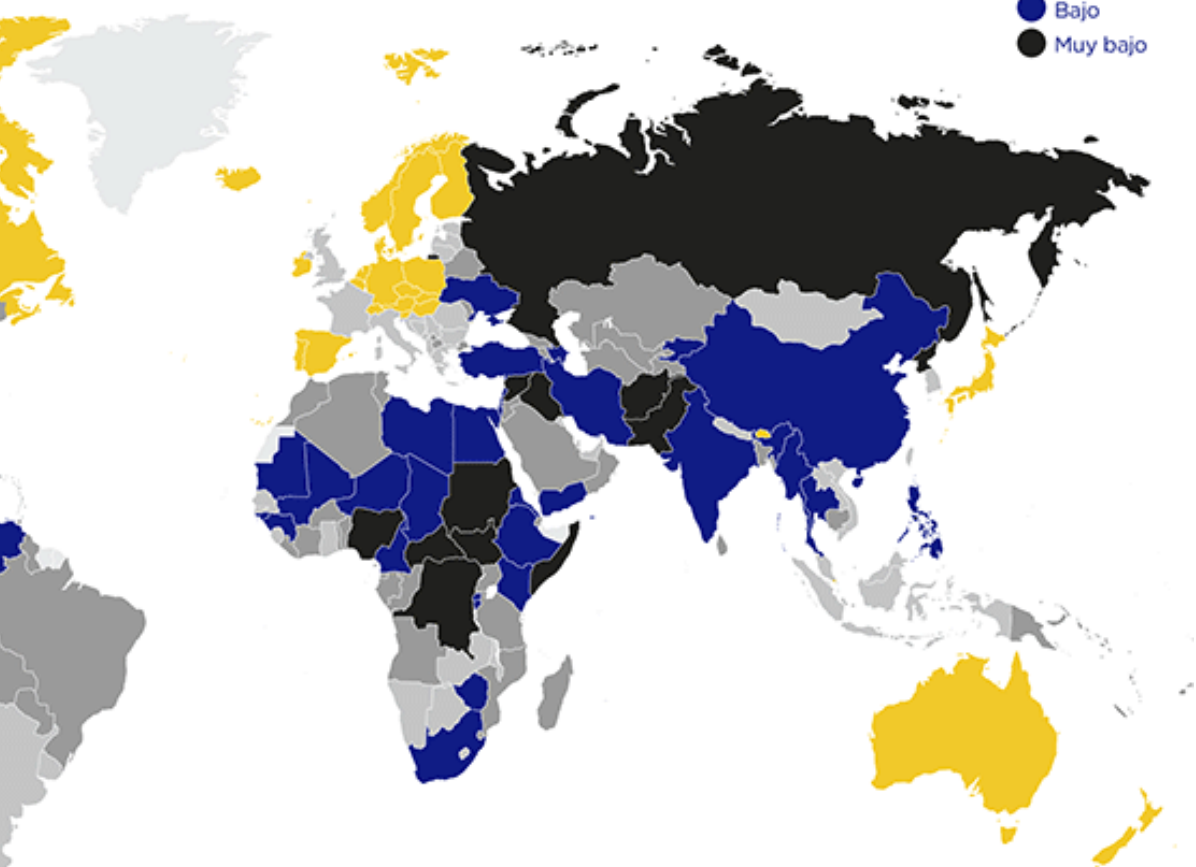
	AMÉRICA DEL NORTE	AMÉRICA DEL SUR Y EL CARIBE
1	Ciberataques	Inestabilidad social profunda
2	Falta de infraestructura crítica	Falta de planificación urbana
3	Falta de adaptación al cambio climático	Deficiencias de la gobernanza nacional

Fuente: The soft power 30 (2014)

ÍNDICE GLOBAL DE LA PAZ

NIVEL DE PAZ

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo



Fuente: Global Peace Index Report (2014)

EUROPA


Desempleo o subempleo


Migración involuntaria de gran escala


Inestabilidad social profunda

ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE


Crisis del agua


Inestabilidad social profunda


Conflictos interestatales

ÁFRICA SUBSAHARIANA


Desempleo o subempleo


Crisis alimentaria


Propagación de enfermedades infecciosas

ASIA CENTRAL (INCLUYENDO RUSIA)


Shock por el precio de la energía


Ataques terroristas


Conflictos interestatales

ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO


Conflictos interestatales


Falta de planificación urbana


Catástrofes ambientales causadas por el hombre

SUR DE ASIA


Falta de planificación urbana


Crisis del agua

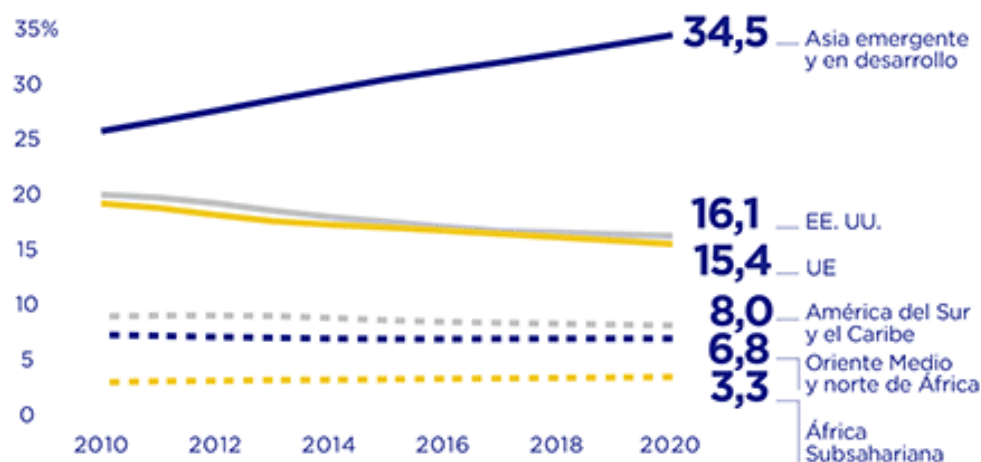

Ataques terroristas

Fuente: Global Risk Perceptions Survey, World Economic Forum (2014)

REDISTRIBUCIÓN DEL PODER ECONÓMICO GLOBAL

ESTIMACIONES ECONÓMICAS

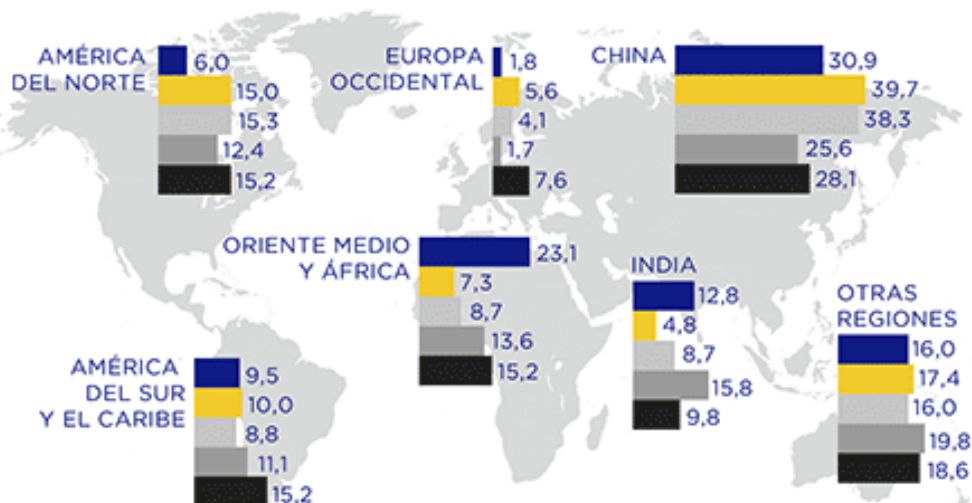
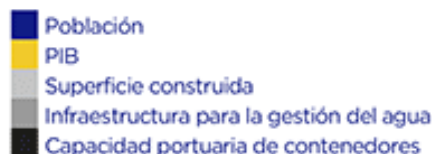
Porcentaje del PIB de las distintas regiones respecto al PIB mundial



Fuente: Fondo Monetario Internacional

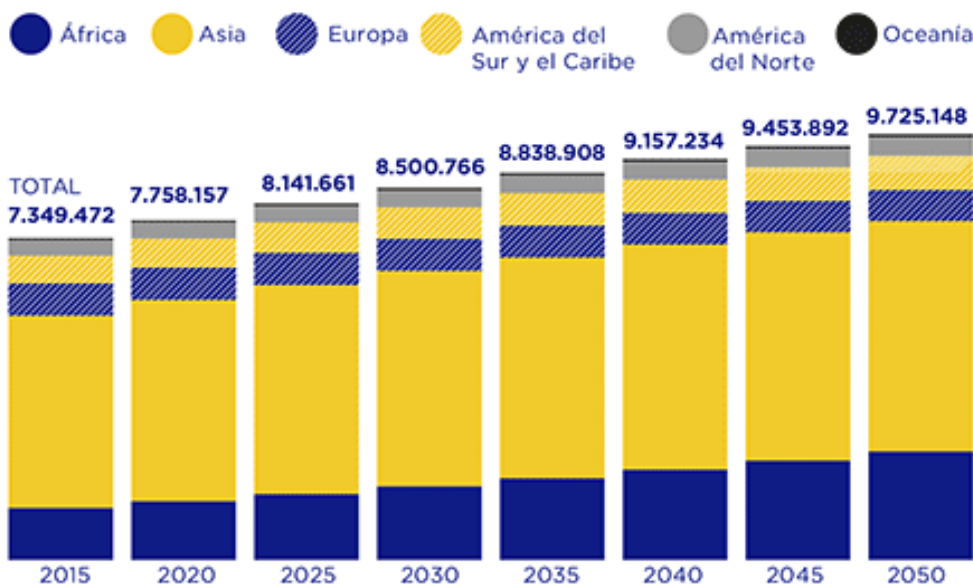
CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Distribución por regiones del crecimiento urbano estimado entre 2010 y 2025, en porcentaje



Fuente: Urban World, cities and the rise of the consuming class

PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS



Fuente: Naciones Unidas

DESPLAZAMIENTO DEL PODER ECONÓMICO

Hasta el siglo XVI Asia fue el centro de gravedad de la economía mundial. En los siglos XVIII y XIX los procesos de urbanización e industrialización trasladaron el eje económico a Europa y Norteamérica. Actualmente la balanza se está desplazando de vuelta hacia Asia, a una velocidad y en una escala nunca antes vistas. Las ciudades de los países emergentes, lideradas por la acelerada urbanización de China, están siendo el motor de esta transformación.



Fuente: McKinsey Global Institute



JOHN PEET es redactor de política de la revista *The Economist*, donde escribe fundamentalmente sobre el Reino Unido y la Unión Europea. De 2003 a 2015 fue redactor de la sección de Europa de la misma revista. Sus contribuciones han aparecido en obras como *The Frontiers of Europe* y *The Foreign Policy of the European Union* (Brookings), y en mayo de 2014 publicó, junto a Antón La Guardia, *Unhappy Union: how the euro crisis – and Europe – can be fixed*.

El Reino Unido siempre ha sido reacio a ser europeo. No se convirtió en miembro hasta 1973 y no ha dejado de quejarse sobre el presupuesto, la política agraria, el Parlamento Europeo y la normativa. ¿Por qué esa actitud? A principios de los años cincuenta, los británicos consideraban que su país era una potencia mundial, no una nación europea de tamaño intermedio. Esto originó una visión de Europa como intercambio transaccional. La adhesión a la UE se concibe en términos de costes y beneficios. En la actualidad, el referéndum que probablemente se celebrará en 2016, ¿pondrá punto final a la discordia y contribuirá a que los británicos sean miembros más convencidos de la UE?

EL REINO UNIDO Y EUROPA

Gran Bretaña es por naturaleza y por inclinación política un país reacio a la idea de una Europa unida, y en este sentido es bastante diferente del resto de miembros de la Unión Europea. Los seis países fundadores (Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo) crearon este club en la década de 1950 porque parecía la mejor forma de dejar atrás los recuerdos de una guerra que había dañado no solo a sus economías y a sus sociedades, sino también su fibra moral. La mayoría de los países que se unieron después, desde los mediterráneos hasta los de Europa central y del este, también consideraban que el proyecto europeo constituía una forma de escapar de su historia reciente, a menudo infeliz. Pero el sentimiento de Gran Bretaña era que la guerra había sido un periodo glorioso del cual ella había surgido como ganador en términos militares y morales. En este sentido, la guerra reforzó la creencia de los británicos de que seguían teniendo una función y una responsabilidad a nivel mundial, y además un gran imperio que dirigir. Por todos estos motivos, según la opinión de los británicos no había necesidad de retirarse a una posición únicamente europea.

**EL REINO UNIDO CONTEMPLA LA UE EN
TÉRMINOS PRAGMÁTICOS Y FINANCIEROS, NO COMO
PARTE DE SU IDENTIDAD Y UN APOYO PARA
SU SEGURIDAD, COMO OTROS MIEMBROS**

Puede que al final estos sentimientos históricos resulten ser un error, pero siguen siendo importantes porque ponen de manifiesto la actitud de Gran Bretaña ante la UE incluso ahora. Casi todos los demás países miembros estiman la UE en términos emocionales y consideran que constituye una parte importante de su identidad y a menudo también un apoyo para su seguridad y su prosperidad. Gran Bretaña es diferente: contempla la UE en términos esencialmente pragmáticos y financieros. Si la pertenencia a la UE es deseable porque estimula el comercio y el empleo, fomenta el éxito de las compañías británicas y protege los intereses del sector de servicios financieros de la City de Londres, entonces los británicos la apoyarán. Pero si se convenciera a los ciudadanos británicos de que estas razones

ya no son suficientemente importantes para ser miembros del club, no les importaría en absoluto dejar de pertenecer a él.

Esta opinión sobre Europa ayuda a explicar dos peculiaridades concretas de Gran Bretaña de las que carecen los otros países. La primera fue su decisión de no unirse a la CEE en la década de 1950. Se mantuvo deliberadamente al margen de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero cuando se creó en 1951 y de la Conferencia de Messina en la que se acordó en 1956 crear la CEE. Cuando el Gobierno británico decidió solicitar ser miembro de la CEE en 1961, Francia tenía un presidente, Charles de Gaulle, que desconfiaba de los británicos y estaba totalmente en contra de todo el sistema angloamericano. De Gaulle vetó dos intentos de Gran Bretaña de unirse a la CEE, y por ese motivo Gran Bretaña solo consiguió entrar en el club en 1973, después de la muerte de De Gaulle.

**EN 2015, GRAN BRETAÑA ES
EL ÚNICO PAÍS QUE SIGUE DEBATIENDO
LA CUESTIÓN DE SI PARA ELLA SERÍA
MEJOR ABANDONAR LA UE**

La segunda peculiaridad de Gran Bretaña es que hoy en día, en 2015, en el país sigue habiendo un debate sobre si debería seguir perteneciendo a la UE o no. Es cierto que desde que los británicos se unieron al club se han quejado de varios aspectos del proyecto europeo: su gran contribución al presupuesto europeo, la política agrícola común, la política pesquera común, la burocracia y la regulación excesivas y la tendencia actual hacia una Unión cada vez más estrecha. Pero otros países como Dinamarca, Suecia e incluso algunos de los miembros más nuevos también han mostrado su descontento. Sin embargo, la verdadera singularidad de Gran Bretaña radica en que es el único país que sigue debatiendo la cuestión de si para ella sería mejor dejar la UE. Y ese es el debate que el nuevo Gobierno conservador de David Cameron ha relanzado ahora al prometer que antes de finales de 2017 se celebrará un referéndum en el que los británicos decidirán si quieren que Gran Bretaña siga siendo miembro de la UE o no.

Cameron ha declarado que antes de que tenga lugar el referéndum renegociará ciertos aspectos de la pertenencia de Gran Bretaña a la UE. Su amenaza implícita es que, si no consigue la mayor parte de lo que quiere, estará encantado de defender la salida de la UE. Pero la realidad es que todos los gobiernos británicos anteriores, tanto los conservadores como los laboristas o las coaliciones, se dieron cuenta rápidamente de que era mejor que Gran Bretaña siguiera siendo un miembro de pleno derecho, en gran parte porque las alternativas a la pertenencia a la UE no eran atractivas, eran inalcanzables o ambas cosas. Por tanto, casi con toda seguridad,

Cameron defenderá que el país siga perteneciendo a la UE consiga lo que consiga en las renegociaciones.

Un hecho que respalda esta conclusión es que lo que Cameron ha pedido realmente a la UE parece ser de relativamente poca importancia. Le gustaría que cambiaran las normas para dejar claro que los emigrantes del resto de la UE no puedan tener derecho a recibir prestaciones y ayudas sociales, aun en el caso de que trabajen, en los cuatro años siguientes a su llegada a Gran Bretaña. Quiere eximirse en cierta forma de cumplir el objetivo de los tratados de intentar conseguir una Unión cada vez más estrecha entre los habitantes de Europa. Desea que los parlamentos nacionales tengan mayor poder a la hora de promulgar políticas y que en ocasiones puedan bloquear la legislación de la UE. Quiere un compromiso renovado para completar el mercado único en servicios, energía y tecnologías digitales. Y espera conseguir ciertas garantías de que, dado que la eurozona intenta conseguir una mayor integración a nivel político y económico, no discriminará de ninguna manera a los países como Gran Bretaña que han decidido no formar parte de la moneda única.

Cameron ha presentado estas reformas propuestas de cambios fundamentales en la relación entre Gran Bretaña y la UE, pero en realidad no lo son en absoluto. Lo que de hecho está intentando conseguir es una serie de medidas que tiene motivos para pensar que sus socios europeos estarán dispuestos a aceptar, pero que también espera presentar como concesiones importantes a los diputados euroescépticos de su partido y a los ciudadanos británicos, aunque en realidad sean relativamente modestas. De hecho, pretende repetir el éxito de Harold Wilson, quien llegó al poder como primer ministro laborista en 1974 con la promesa de renegociar los términos de la pertenencia de Gran Bretaña a la entonces CEE y luego celebrar un referéndum sobre si seguir en la CEE o no teniendo en cuenta los resultados de la renegociación.

Al final Wilson tuvo un éxito espectacular. Antes de iniciar la renegociación, las encuestas indicaban que una considerable mayoría de los británicos estaba a favor de salir de la CEE. En la renegociación Wilson apenas consiguió nada e incluso no se hizo ningún cambio en el tratado. Pero a pesar de ello, gracias al gran consenso de todos los partidos y al apoyo de casi todas las empresas y los medios de comunicación británicos, consiguió una mayoría de dos tercios a favor de seguir en la CEE en el referéndum que se celebró en junio de 1975. Este resultado zanjó el asunto durante más de una generación, pero ahora Cameron lo ha vuelto a poner sobre la mesa.

A primera vista, Cameron parece estar en una mejor posición que la que estaba Wilson. Al igual que en 1975, los cambios que exige no son tan importantes como para poner en peligro todo el proyecto europeo, por lo que sus socios europeos seguramente aceptarán una cantidad suficiente de

sus exigencias para que pueda proclamar que ha conseguido una victoria. Pero a diferencia de lo que sucedía en 1975, gran parte de las encuestas indican que la mayoría de los británicos ya están a favor de que Gran Bretaña siga siendo miembro de la UE. Parece probable que el Partido Laborista, a pesar de haber elegido como nuevo líder al euroescéptico Jeremy Corbyn, defienda la permanencia en la UE, al igual que el Partido Liberal Demócrata, varios periódicos importantes y la mayoría de las empresas británicas. En estas circunstancias, sin duda debería ser posible que un político tan hábil como ha demostrado ser Cameron ganara el referéndum.

Pero posible no es lo mismo que seguro. Wilson en 1975 tenía una enorme ventaja de la que carece Cameron cuarenta años después: la opinión de que la economía británica estaba rezagada de la del resto de Europa. De hecho, esta opinión fue un elemento crucial que motivó la primera solicitud de adhesión a la CEE que presentó el Gobierno conservador de Harold Macmillan en 1961. En las décadas de 1960 y 1970, la opinión en Londres era que Europa continental, especialmente Alemania Occidental pero también Francia y el Benelux, estaba superando a Gran Bretaña a nivel económico. En 1945, en medio de la euforia de después de la guerra, Gran Bretaña creía que era el país más rico de Europa. Pero solo quince años después se dio cuenta de que varios países de Europa continental la habían superado. En 1975, cuando Wilson celebró su referéndum, la idea de que Gran Bretaña era el enfermo de Europa estaba muy arraigada en los electores. De hecho, solo un año después Gran Bretaña fue el primer país desarrollado de la historia que solicitó al Fondo Monetario Internacional un crédito de rescate.

Como Cameron sabe muy bien, la situación en 1975 era muy distinta a la actual. La opinión en los últimos quince años ha sido que la combinación de las reformas liberalizadoras de Margaret Thatcher en la década de 1980 y los problemas de la eurozona desde 2008 ha creado una situación en la que la economía británica siempre ha ido mejor que la de la mayoría de los países del resto de Europa. De hecho, en 2015 la economía británica fue la que más creció de las del grupo del G7 de países ricos, y este fue un motivo por el que el Partido Conservador de Cameron ganó las elecciones generales en mayo. A medida que se acerca el momento del referéndum en el que los ciudadanos británicos tendrán que decidir si quieren seguir en la UE o salir de ella, los electores tendrán en cuenta el relativo éxito económico de Gran Bretaña. Y puede que, por lo menos algunos, se dejen convencer por un mensaje clave del Partido para la Independencia del Reino Unido (UKIP): que Gran Bretaña sufre por estar “encadenada a un cadáver” en lugar de colaborar con los países más dinámicos y de mayor crecimiento del otro lado del Atlántico y de Asia.

También hay una segunda razón por la que a los partidarios de la permanencia en la UE les resultará más difícil ganar que en 1975. La campaña a

favor de la salida de la UE está ahora mejor financiada y mejor organizada. El UKIP, que consiguió cuatro millones de votos en las elecciones generales de mayo de 2015 pero solo un escaño parlamentario, en los últimos años ha conseguido crear y dinamizar un núcleo de partidarios cuya principal prioridad es que Gran Bretaña salga de la UE. En 1975, casi todos los periódicos generalistas estaban a favor de la permanencia en la CEE (la única excepción era el comunista *Morning Star*), pero actualmente hay varios periódicos, como *Daily Express*, *Daily Mail*, *The Daily Telegraph* y, posiblemente *The Sun*, que pueden defender la salida de la UE. En 1975 el Gobierno consiguió transmitir la idea de que los defensores de la salida de la CEE eran un grupo de excéntricos y nacionalistas, pero esta vez le será mucho más difícil repetir esa jugada con éxito.

**A DIFERENCIA DE LO QUE SUCEDÍA
EN 1975, LAS ENCUESTAS INDICAN QUE LA
MAYORÍA DE LOS BRITÁNICOS ESTÁ A FAVOR
DE SEGUIR SIENDO MIEMBROS DE LA UE**

Y hay un tercer gran motivo por el que Cameron debería estar preocupado con relación al referéndum: la inmigración. El UKIP en particular ha conseguido que los ciudadanos crean que existe una relación entre la pertenencia de Gran Bretaña a la UE, el problema de la incapacidad de la UE para reducir la inmigración e incluso las imágenes de cientos de miles de refugiados procedentes de África, Afganistán y Siria que intentan llegar a las costas europeas. La idea simple del UKIP es que Gran Bretaña no podrá controlar sus propias fronteras ni elegir a los inmigrantes que quiera admitir mientras siga en la UE, ya que está obligada a aceptar el derecho al movimiento libre de personas contemplado en el tratado. Si hubiera una nueva ola de inmigración o de refugiados en Europa justo en el momento en que se celebrase el referéndum, existe el riesgo de que la votación fuera sobre la inmigración, y no sobre la pertenencia a la UE, y que el Gobierno la perdiese.

En cualquier caso, los referéndums son algo arriesgado. En los últimos veinticinco años ha habido numerosos referéndums nacionales sobre asuntos de la UE que los gobiernos han perdido, a menudo inesperadamente y a pesar de grandes campañas a favor del sí por parte de toda la élite política, la mayoría de las empresas y los medios de comunicación generalistas. Dinamarca e Irlanda rechazaron tratados de la UE y luego se les pidió que los aprobaran en una segunda votación. Los daneses y los suecos también votaron en contra de unirse al euro. Y en 2005 los franceses y los holandeses rechazaron espectacularmente por grandes mayorías el borrador del Tratado Constitucional de la Unión Europea (gran parte de

su contenido se incluyó después en el Tratado de Lisboa, que se aprobó sin ningún referéndum en ningún país salvo en Irlanda, cuyos habitantes lo aceptaron solamente en la segunda votación). Luego está el ejemplo del referéndum escocés sobre la independencia que tuvo lugar en septiembre de 2014. Al principio las encuestas indicaban que los unionistas ganarían fácilmente, pero a medida que se acercaba la fecha de la votación la diferencia disminuyó y al final fue mucho más pequeña que lo que cualquier persona de fuera de Escocia había previsto.

Por todos estos motivos, y a pesar del precedente tranquilizador de 1975, constituiría un gran error asumir que Cameron ganará fácilmente el referéndum cuando se celebre. Lo atacarán los euroescépticos y secciones de la prensa por no haber conseguido grandes concesiones en Bruselas. Es muy probable que la situación de la economía mundial sea peor en 2016 que en 2015. La crisis del euro todavía no se ha resuelto y existe un riesgo importante de que Grecia en particular pueda volver a ser un problema polémico. La inmigración seguirá constituyendo una preocupación a nivel público. Y la popularidad del Gobierno de Cameron es muy posible que descienda a mediados de la legislatura, como ocurre con todos los gobiernos.

**SI GRAN BRETAÑA SALE DE LA
UE, EL PIB DISMINUIRÍA DEBIDO A
LAS ALTERACIONES EN EL COMERCIO
Y LA PÉRDIDA DE EXPORTACIONES**

Teniendo en cuenta estas circunstancias, ¿qué es lo mejor que puede hacer el Gobierno (y la campaña a favor de la permanencia) para ganar? Una opción es hacer el mayor hincapié posible en las ventajas económicas derivadas de la pertenencia a la UE. Es inherentemente imposible demostrar de cualquier forma cuáles serían las consecuencias para la economía británica de la salida de Gran Bretaña de la UE, en gran parte porque nadie puede estar seguro de cuáles serían los acuerdos concretos a los que llegaría Gran Bretaña con la UE después de salir de ella. Pero la mayoría de los estudios reputados, incluso los realizados por grupos de expertos euroescépticos, indican que la salida conllevaría un cierto coste porque el PIB disminuiría a causa de las alteraciones en el comercio, la pérdida de exportaciones y la merma de inversión del exterior. La única circunstancia en la que los economistas prevén que el PIB subiría después de la salida es si Gran Bretaña adoptara políticas muy liberales de impuestos muy bajos, regulación mínima, salarios bajos, libre comercio unilateral y apertura completa a la inmigración. Pero ninguna de estas políticas, especialmente la última, es probable que se pueda adoptar a nivel político después de la decisión de dejar la UE.



Conferencia de prensa de David Cameron tras el referéndum escocés en septiembre de 2014.

Pero es improbable que utilizando solamente argumentos económicos los partidarios de la permanencia puedan imponerse a los poderosos contraargumentos de los que defienden la salida. Por tanto, una segunda opción consiste en hablar de las ventajas generales de seguir perteneciendo a la UE. Las encuestas indican que los ciudadanos consideran ventajoso trabajar y colaborar con otros países europeos en áreas como las negociaciones comerciales, el cambio climático, la lucha contra el terrorismo e incluso la política exterior. Las acciones descabelladas de Vladímir Putin en Ucrania han puesto todavía más de manifiesto la importancia de la política exterior y de seguridad común de la UE. De hecho, el apoyo a la UE ha subido en toda Europa en los últimos años debido a la creciente amenaza que se cree que supone el Kremlin y al miedo a un resurgimiento de la violencia y de la guerra en Oriente Medio.

Sin embargo, el problema de esta opción es que resulta extremadamente difícil para un primer ministro y para un partido que han denigrado a Bruselas y a todas sus actividades durante tantos años empezar de repente a elogiar a la UE como un baluarte en política exterior en un mundo peligroso. Habría muestras de incredulidad y de desconfianza si Cameron empezara a decir que está encantado de tener un servicio de política exterior europeo naciente en Bruselas o que está satisfecho de que en las cumbres de la UE se discuta qué hay que hacer con Putin. Los *tories* llevan tanto tiempo diciendo que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es el único defensor válido de la seguridad europea, que si ensalzaran ahora la política exterior y de seguridad de la UE sus argumentos no tendrían credibilidad.

Así que la tercera opción para Cameron, y la que es más probable que utilice para intentar conseguir el respaldo de los ciudadanos para que Gran Bretaña permanezca en la UE, consiste en resaltar las consecuencias negativas y los riesgos asociados a la salida de la UE. Esta táctica funcionó al final en el referéndum escocés. En el caso de la UE, al igual que en el de Escocia, esta táctica se basa primeramente en la suposición de que cuando los electores tienen dudas sobre algún tema suelen preferir que se mantenga la situación actual a que se produzca un gran cambio. Según las encuestas, un 25% de los británicos votará a favor de la salida y un porcentaje ligeramente menor votará por la permanencia en cualquier circunstancia. El 50% más o menos restante del electorado son los indecisos a los que tendrán que convencer de una opción u otra, pero la tendencia natural será que gran parte de estas personas prefieran que las cosas sigan como están ahora.

**SEGÚN LAS ENCUESTAS, UN 25% DE LOS
BRITÁNICOS VOTARÁ A FAVOR DE LA SALIDA Y UN
PORCENTAJE LIGERAMENTE MENOR VOTARÁ POR LA
PERMANENCIA EN CUALQUIER CIRCUNSTANCIA**

También hay algunos riesgos obvios asociados a la salida de la UE en los que puede hacer hincapié el Gobierno. Uno es la incertidumbre pura y dura. Aunque en el artículo 50 del Tratado de Lisboa se contempla la posibilidad de que un Estado miembro pueda declarar su intención de salir de la UE y se dice que en este caso se le daría un plazo de dos años para negociar los términos de la salida, ninguno ha hecho uso nunca de esta cláusula. Así que nadie sabe lo difícil que sería negociar un nuevo acuerdo ni cuánto tiempo se tardaría en hacerlo.

Una segunda causa importante de incertidumbre es qué haría exactamente Gran Bretaña después de salir de la UE. Podría solicitar entrar en el Área Económica Europea (EEA), de la cual forman parte Noruega, Islandia y Liechtenstein, países que no pertenecen a la UE pero que están obligados a aplicar prácticamente todas las reglas y las regulaciones de la UE e incluso a contribuir en gran medida a su presupuesto con el fin de poder acceder plenamente al mercado único. Pero no tienen ni voz ni voto en la elaboración y la aprobación de la legislación europea que están obligados a implementar. Muchos noruegos están insatisfechos con esta situación porque no pueden contribuir democráticamente a la legislación.

Una alternativa podría ser seguir el ejemplo de Suiza, que no está obligada a implementar la legislación de la UE pero que, en la práctica, cabe esperar que lo haga con el fin de poder tener pleno acceso al mercado único de bienes. Pero los acuerdos bilaterales entre Suiza y la UE son

engorrosos y se tardó muchos años en negociarlos, por lo que Bruselas no querrá hacer lo mismo con Gran Bretaña. Aparte de esto, los suizos no tienen pleno acceso al mercado único de servicios, incluidos los financieros, un gran inconveniente potencial para la economía británica, ya que está muy orientada a los servicios. Al igual que los países del EEA, Suiza también tiene que aceptar el libre movimiento de personas procedentes de la UE, un asunto que es ahora extremadamente problemático porque en un referéndum celebrado en 2014 los suizos votaron a favor de imponer límites a la migración de personas de la UE. Por ahora la UE ha rechazado aceptar esta propuesta.

Si Gran Bretaña no siguiera el ejemplo de Noruega o Suiza, ¿qué alternativas le quedarían? Podría firmar una unión aduanera como la de Turquía o un acuerdo de libre comercio exhaustivo y extenso como el negociado con otros países aspirantes a entrar en la UE. Pero en la mayoría de estos acuerdos el acceso al mercado único de servicios sigue siendo restringido, y también se espera que los países cumplan la mayoría o incluso todas las directivas y las regulaciones de la UE. Otra opción es que Gran Bretaña se ajustara simplemente a las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), de la cual serían miembros Gran Bretaña y la UE por separado. Pero en este caso se podrían imponer aranceles a determinadas exportaciones británicas, sobre todo a las de automóviles, productos químicos y alimentos. Probablemente esto crearía como mínimo mucha incertidumbre y provocaría la salida de inversión exterior de Gran Bretaña.

Los euroescépticos han respondido a estas incertidumbres sobre las alternativas a la pertenencia de pleno derecho a la UE con tres argumentos. El primero, que es probablemente correcto, afirma que en esta relación comercial tan importante ambas partes estarían interesadas en algún tipo de acuerdo de libre comercio. El segundo señala que, como Gran Bretaña importa muchos más productos del resto de la UE –especialmente de Alemania– que los que exporta, esto le daría mayor poder en las negociaciones de dicho acuerdo. Pero esto parece improbable: el resto de la UE es un mercado mucho más importante para las exportaciones británicas (el 45% del total) que el de Gran Bretaña lo es para la UE (el 10%).

El tercer argumento sostiene que Gran Bretaña, que es la quinta o la sexta mayor economía del mundo, tiene un poder especial de negociación para recibir un tratamiento favorable por parte de Bruselas. Pero esta opinión es excesivamente optimista. Un motivo muy importante por el que países como Noruega, Suiza e incluso Turquía consiguieron acuerdos relativamente favorables con la UE fue que se consideraba a todos ellos miembros potenciales de la Unión. Por el contrario, Gran Bretaña habría decidido por sí misma salir de la UE. Está claro que las instituciones de la UE y los otros veintisiete gobiernos nacionales estarían tentados a no ser



Defensores de la campaña "Better Together" en Londres.

muy generosos con Gran Bretaña. De hecho, podría ser imprescindible que no fueran: si la UE firmara un acuerdo excesivamente generoso con Gran Bretaña, otros países podrían seguir su ejemplo y salir también de la UE.

La conclusión de todo esto es que después de salir de la UE, Gran Bretaña podría enfrentarse, en el mejor de los casos, a un gran grado de incertidumbre sobre su futura relación con la UE, lo que provocaría cierta salida de inversión exterior del país y, posiblemente, que algunas multinacionales decidieran trasladarse a otros lugares. O en el peor de los casos podría verse obligada a cumplir todas las reglas y regulaciones de la UE que los euroescépticos no quieren que cumpla de ningún modo, con la desventaja añadida de que no tendría ni voz ni voto en la elaboración ni en la aprobación de la legislación. Los partidarios de la permanencia en la UE deberían sin duda explicar al electorado estos riesgos y sacar partido de ellos en su campaña para conseguir el voto a favor de que Gran Bretaña siga siendo un miembro de pleno derecho de la UE.

Existe otro aspecto en el que sería beneficioso para el Gobierno recalcar las consecuencias negativas de la salida de la UE: el efecto probable sobre Escocia. En el referéndum sobre la independencia de Escocia celebrado en septiembre de 2014, los que querían seguir en la Unión consiguieron una victoria decisiva por diez puntos de diferencia después de algunas variaciones de última hora. Pero solamente nueve meses después, el Partido Nacionalista Escocés (SNP) logró una aplastante victoria en Escocia en las elecciones generales y ahora tiene 56 de los 59 escaños escoceses en el parlamento de Westminster. En la campaña del referéndum, el SNP prometió

que el resultado zanjaría la cuestión durante una generación. Pero la líder del SNP, Nicola Sturgeon, desde entonces ha dejado claro que si los electores británicos apoyaran la salida de Gran Bretaña de la UE, eso podría crear nuevas condiciones para celebrar otro referéndum en Escocia sobre la independencia. En resumen, la salida de Gran Bretaña de la UE también es muy posible que provocara la ruptura de la unión británica, el Reino Unido.

Las previsiones actuales sobre el referéndum apuntan a que estos factores negativos, junto con un Gobierno conservador bajo el mando de Cameron, partidario del voto a favor de permanecer en la UE, deberían dar lugar a que los ciudadanos británicos votaran claramente a favor de la permanencia. Pero es improbable que Cameron gane por un margen tan amplio como la mayoría de dos tercios con la que ganó Wilson en 1975. Además, justo hasta el momento de la votación el resultado podría ser incierto, ya que acontecimientos de última hora, como una tasa de participación electoral distinta de la prevista o una serie de factores externos podrían influir en él. Si el resultado no fuera el que quiere Cameron, las consecuencias negativas políticas en Gran Bretaña serían enormes. Es difícil que siguiera siendo primer ministro. Es muy posible que se produjera una división en su partido entre la facción proeuropea y la facción antieuropea. Podría haber incluso elecciones anticipadas en las que cabría esperar que el Partido Laborista y el Partido Liberal Demócrata consiguieran buenos resultados. En resumen, hay muchas cosas que dependen del resultado del referéndum sobre la UE en Gran Bretaña.

EL PROBLEMA ES QUE EL REFERÉNDUM NO ZANJARÁ EL ASUNTO Y GRAN BRETAÑA SEGUIRÁ TENIENDO RESERVAS SOBRE LA UE

Pero la pregunta que se hará gran parte del resto de Europa es mucho más simple: ¿el referéndum zanjará definitivamente el asunto, lo que significa que Gran Bretaña se convertirá por fin en un miembro activo y totalmente comprometido de la UE, sin reservas que la refrenen? Por desgracia, la respuesta a esta pregunta es que no, por dos motivos.

El primero es que la campaña para que Gran Bretaña salga de la UE es improbable que muera aunque en el referéndum los británicos decidan permanecer en ella, especialmente si el margen de victoria es bastante apretado. El UKIP, que consiguió cuatro millones de votos en las elecciones de mayo de 2015, no desaparecerá, ni tampoco lo harán los diputados conservadores euroescépticos. Algunos afirmarán que se han visto perjudicados por una campaña injusta. Otros, como el Parti Québécois de Canadá, considerarán la pérdida del referéndum simplemente como el preludio de un segundo referéndum en el futuro en el que los partidarios de la salida

tendrán más fuerza. Parece que siempre habrá una cantidad considerable de políticos británicos que querrán salir de la UE.

El segundo motivo es más sutil. Consiste en que tanto ahora (antes del referéndum) como después del referéndum, sea cual sea el resultado que se obtenga, Gran Bretaña está y estará probablemente medio apartada de gran parte de las actividades de la UE. Durante muchos años, la opinión predominante en Bruselas era que la UE era una organización que avanzaba a dos velocidades: los países más partidarios del proyecto europeo actuarían más rápido para conseguir la integración política y económica plena, dejando que los menos entusiastas los alcanzaran después. Pero la unión económica y monetaria echó por tierra esa idea. Ahora hay países, el principal de ellos Gran Bretaña, que casi con toda seguridad nunca se unirán al euro. Esto significa que la UE ya no avanza ahora a dos velocidades, sino que sus miembros tienen destinos diferentes.

**LOS BRITÁNICOS NO IMPEDIRÁN UNA MAYOR
INTEGRACIÓN A NIVEL POLÍTICO Y ECONÓMICO PERO
SE MANTENDRÁN AL MARGEN DEL PROCESO**

La idea de lo que se conoce en la jerga de Bruselas como la geometría variable ha quedado arraigada desde que en 1992 se ratificó el Tratado de Maastricht sobre la unión económica y monetaria. Gran Bretaña y Dinamarca consiguieron cláusulas de exención de las condiciones del tratado que exigían a los países para unirse a la moneda única. A otros países se les exigió cumplir los criterios de Maastricht antes de poder unirse al euro. De esta forma se creó una división en la UE entre los países que están en el euro y los que están fuera de él.

Esta división también es patente en otros campos, aunque son menos importantes. Por ejemplo, hay varios países de la UE que no son miembros de la OTAN (Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia) y que desempeñan una función mínima en la política europea de seguridad y defensa. También hay países miembros de la UE que no pertenecen a la zona Schengen de libre circulación sin pasaporte (Irlanda y Gran Bretaña por su propia elección; Bulgaria, Croacia y Rumanía porque no están preparadas para ello). Gran Bretaña y Dinamarca han decidido no adherirse a numerosas partes de la política judicial e interior de la UE. De hecho, la UE se ha convertido en una especie de queso suizo con agujeros. Y Gran Bretaña es el país que más destaca en este sentido, ya que en ciertos campos tiene más agujeros que queso.

Si Gran Bretaña votara en el referéndum a favor de permanecer en la UE, ¿querría implicarse más en todas las demás políticas comunitarias? Parece muy improbable. Las perspectivas de que Gran Bretaña entre en

el euro son nulas. De hecho, el Gobierno de Cameron está utilizando gran parte de su poder de negociación para convencer a los miembros de la eurozona de que acepten el requisito de no discriminar a los países que no son miembros del euro en las discusiones sobre el mercado único de la UE. También hay pocas posibilidades de que Gran Bretaña entre en la zona Schengen. De hecho, Gran Bretaña, bajo el mandato de Cameron, ha decidido seguir estando en una posición medio apartada de la UE en general. En particular, los británicos no intentarán impedir la mayor integración a nivel político y económico de la eurozona, pero se mantendrán muy al margen del proceso.

En resumen, aunque el resultado del referéndum sobre la UE sea positivo, Gran Bretaña continuará estando en cierta forma en los márgenes del club, y especialmente en los márgenes de una eurozona más integrada. Es de esperar que Cameron y su Gobierno participen de forma más activa en las actividades normales de la UE, como la política exterior, el cambio climático y la política comercial (una parte destacada de esta última son las negociaciones actuales sobre la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión con Estados Unidos). Pero Gran Bretaña seguirá siendo lo que siempre ha sido: un europeo reticente.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

Rusia y Europa

Homo-europaeus: ¿existe una cultura europea?

La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual



Los autores constatan una transformación en la índole y calidad del crecimiento económico de Turquía, con un punto de inflexión en torno a 2007, y relacionan este cambio con el retroceso cualitativo de las instituciones económicas. Sostienen que el propio retroceso institucional es consecuencia de un giro de la situación política. La primera fase coincidió con la profundización democrática bajo la tutela de la UE. Con el desmoronamiento de las relaciones entre Turquía y la UE, y la eliminación de las cortapisas al dominio del partido gobernante, la dinámica política comenzó a invertirse y abonó el terreno a la deriva institucional.



DARON ACEMOGLU ostenta la cátedra Elizabeth and James Killian de Economía en el MIT. Licenciado en Economía por la Universidad de York, máster en Economía Matemática y Econometría y doctor en Economía por la London School of Economics. Ha recibido numerosos premios y reconocimientos, incluida la Medalla John Bates Clark, y ha sido nombrado doctor *honoris causa* por la Universidad de Utrecht, la Universidad del Bósforo y la Universidad de Atenas. Ha publicado cuatro libros, entre ellos *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (con James A. Robinson).



MURAT ÜÇER trabaja como consultor de Global Source en Turquía, es cofundador de Turkey Data Monitor y profesor titular en la Universidad de Koç. Anteriormente, trabajó como economista en el Instituto de Finanzas Internacionales, Credit Suisse y el FMI. Fue asesor del ministro de Hacienda en el Tesoro Público turco y del gobernador del Banco Central de Turquía. Licenciado y doctor en Economía por la Universidad de Boğaziçi y el Boston College, es autor de varios artículos sobre la economía turca, incluyendo un libro sobre la crisis de 2001 en ese país.

LOS ALTIBAJOS DEL CRECIMIENTO TURCO, 2002-2015: DINÁMICA POLÍTICA, UNIÓN EUROPEA Y DERIVA INSTITUCIONAL*

Aunque las relaciones entre Turquía y la UE son complejas, en este artículo nos centramos concretamente en uno de sus aspectos: el papel de la UE en la mejora de la estructura institucional de Turquía a principios de la década de 2000, y el rápido crecimiento que se produjo en consecuencia, junto con su posterior y más inquietante contribución a la involución de estas mejoras políticas y económicas.

El crecimiento turco encierra un enigma macroeconómico que no suele estudiarse. Tras la grave crisis financiera de 2001, Turquía disfrutó cinco años de rápido crecimiento económico, motivado en gran parte por los cambios estructurales, el crecimiento de la productividad y la ampliación de la base de la actividad económica, tanto geográfica como socialmente. No obstante, este proceso se detuvo y dio marcha atrás precisamente en el mismo momento en que los medios de comunicación –turcos y extranjeros– pregonaban a los cuatro vientos el nacimiento de un nuevo modelo turco, inmune a los ciclos “intermitentes” (*stop-go*) que habían caracterizado su economía durante el siglo xx.

EL CRECIMIENTO TURCO ESTÁ APUNTALADO POR MEJORAS INSTITUCIONALES Y RETROCEDE COMO CONSECUENCIA DE UN VUELCO EN LAS MISMAS BASES INSTITUCIONALES

Aproximadamente a partir de 2007, el crecimiento económico se ralentizó considerablemente, a medida que el gasto público se convirtió en el soporte principal de la economía, y el crecimiento de la productividad se estancó casi totalmente. El principal factor de este viraje radical fue probablemente el repliegue de los cruciales cambios estructurales operados durante el lustro anterior, que habían propiciado el aumento de la productividad.

Aunque se podría decir que este no es más que otro ejemplo de ciclo intermitente, nuestro análisis parte de que su naturaleza puede considerarse

* Damos las gracias a Izak Atiyas, Ilker Domac, Soli Ozel, Martin Raiser, Dani Rodrik y Sinan Ulgen por sus instructivas observaciones sobre la primera versión.

distinta. En lugar del ciclo intermitente clásico, en el que la fase de crecimiento es insostenible por sí sola y augura la inevitable llegada de la fase de contracción porque tiene lugar en un “entorno institucional débil”, sostenemos que se trata de un crecimiento apuntalado por mejoras institucionales que retrocede como consecuencia de un vuelco en esas mismas bases institucionales.

¿Por qué se produjo en Turquía una mejora institucional inusualmente rápida a partir de 2001? Nuestra respuesta destaca la confluencia de diversos factores, en parte exógenos y en parte endógenos. En primer lugar, la crisis de 2001 obligó al letárgico y conservador sistema político turco a aceptar una gran cantidad de reformas estructurales bastante radicales, impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Estas reformas, además de contener la persistente y elevada inflación, consiguieron asimismo disciplinar el proceso presupuestario, trasladar la autoridad legislativa y ejecutiva hacia órganos autónomos para implantar una actuación pública basada en reglas e introducir transparencia en los procedimientos de contratación pública, notoriamente corruptos.

**ANALIZAMOS POR QUÉ SE PRODUJO
EN TURQUÍA UNA MEJORA INSTITUCIONAL A
PARTIR DE 2001 Y POR QUÉ ESTOS CAMBIOS
POSITIVOS LLEGARON A SU FIN**

En segundo lugar, tras la introducción de las reformas económicas por parte de un gobierno interino, su desarrollo fue supervisado por el Partido AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo), elegido con gran respaldo popular, que a todos los efectos prácticos puso fin a la tutela de los militares turcos sobre la política, que había caracterizado toda la historia de la República.

En tercer lugar, un factor muy relevante para nuestra argumentación: tanto las reformas económicas como las transformaciones políticas que las sustentaron recibieron un gran impulso por la mejora general de las relaciones entre Turquía y la UE, y por el fortalecimiento de las esperanzas turcas de que la adhesión era de verdad posible, con la condición de que continuase el cambio económico y político.

Somos plenamente conscientes de que no es posible dilucidar con certeza si los cinco años de crecimiento reflejan un florecimiento económico bajo nuevas instituciones y medidas económicas, o se trata más bien de la primera fase de otro ciclo intermitente. No obstante, no solo la transformación institucional fue potencialmente de largo alcance, sino que varios datos que exponemos más adelante permiten argumentar que, sin el retroceso institucional posterior, el crecimiento económico en Turquía podía haber continuado sin transformarse en el crecimiento de la baja calidad observado después de 2007.

Entonces, ¿por qué estos cambios positivos en las instituciones llegaron a su fin, deteriorando tanto la tasa como la calidad del crecimiento económico en Turquía? De nuevo, hemos de acudir a varios factores. En primer lugar, las reformas iniciadas por el FMI y el Banco Mundial se fueron revirtiendo de manera paulatina: el marco de formulación de políticas recién institucionalizado, basado en reglas, retomó cada vez más un carácter discrecional. La contratación pública narra esta secuencia con gran claridad: el partido en el poder, el AKP, eximió de cumplir las leyes a un número cada vez mayor de sectores y productos, lo que eliminó esta barrera bastante significativa contra la corrupción.

En segundo lugar, y de manera incluso más relevante, el gobierno del AKP, que antes había apoyado la apertura económica, dio un giro de 180 grados en cuanto fue suficientemente poderoso. Poco a poco se intensificó el control formal y real de la plana mayor del AKP, aumentando así tanto la corrupción como la arbitrariedad e impredecibilidad de la toma de decisiones.

Por último, el hundimiento de las conversaciones para la adhesión a la UE pudo ser muy determinante, puesto que eliminó un potente anclaje que vinculaba al AKP con el proceso de reformas y socavó el apoyo a la reforma institucional que había ido ganando peso en un segmento bastante amplio de la población turca. El vuelco de las reformas económicas y políticas tuvo un reflejo muy preciso en el cuadro macroeconómico, afectando al ritmo y naturaleza del crecimiento aproximadamente a partir de 2007.

Esta secuencia causal, que va desde múltiples factores endógenos y exógenos –entre los que se incluye con gran protagonismo la UE– hasta las reformas institucionales, y después desde estas mismas hasta los resultados macroeconómicos, dista mucho de ser ampliamente aceptada. Aunque algunos estudios han incidido en partes de esta argumentación¹, no nos constan otros trabajos que la hayan formulado en estos términos. No tenemos la pretensión de sostener que nuestros argumentos demuestren estos vínculos causales de forma concluyente, y tampoco albergamos la ilusión de que esta tesis convenza a los escépticos de la función crucial de los factores institucionales en la macroeconomía, o a los especialistas que consideran este episodio de la historia macroeconómica turca como un ejemplo más de ciclo intermitente insostenible en una economía emergente de estructura poco sólida². No obstante, sí esperamos que esta perspectiva dé pie a nuevas investigaciones acerca de este fascinante y peculiar capítulo de la historia turca, y sobre la importancia de diversos factores exógenos y endógenos para generar una rápida reforma institucional en economías emergentes aquejadas de una multitud de problemas institucionales.

1 Véase por ejemplo Banco Mundial (2014).

2 Puede consultarse una formulación reciente de este punto de vista en Rodrik (2015).

Pese a la índole especulativa de nuestra argumentación, nos gustaría insistir en las lecciones potenciales que contiene. En primer lugar, relata una historia de esperanza sobre la capacidad que pueden tener las economías emergentes con instituciones débiles para ejecutar reformas de manera rápida y obtener sus frutos. Pero esta interpretación esperanzada se ve contrarrestada por dos consideraciones: por un lado, este proceso de rápido cambio institucional fue desencadenado por la profunda crisis financiera de Turquía en 2001, que dejó muy pocas opciones diferentes a las élites políticas; por otro lado, no fue duradero. Con todo, sí sugiere que otros países, y en particular Turquía, tienen la posibilidad de reactivar las reformas estructurales y el crecimiento de la productividad si pueden superar sus problemas políticos, que son sin duda enormes.

En segundo lugar, nuestra historia recuerda que, a pesar del punto muerto en que se encuentra, la UE puede volver a tener un papel transformador en la vida institucional y económica turca en un futuro cercano si sus prioridades se orientan de nuevo hacia la ampliación, o si encuentra otra fórmula para una relación más estrecha con Turquía. También sostenemos en las conclusiones que esta reanudación de conversaciones no solo sería enormemente beneficiosa para Turquía, sino también para Europa.

El resto del trabajo se estructura del siguiente modo: en la próxima sección ofrecemos una descripción más detallada de los altibajos de la economía turca después de 2002, desde una perspectiva macroeconómica. La sección siguiente expone el panorama institucional en Turquía a principios de la década de 2000, y cómo la situación cambió primero en una dirección positiva y posteriormente se deslizó hacia un equilibrio institucional más desfavorable. Este apartado también ofrece una breve panorámica de las relaciones entre la UE y Turquía y el papel esencial que han tenido en las dinámicas institucionales, positivas y negativas, de la última década. La última sección concluye con un nuevo análisis sobre el futuro de las relaciones entre la UE y Turquía.

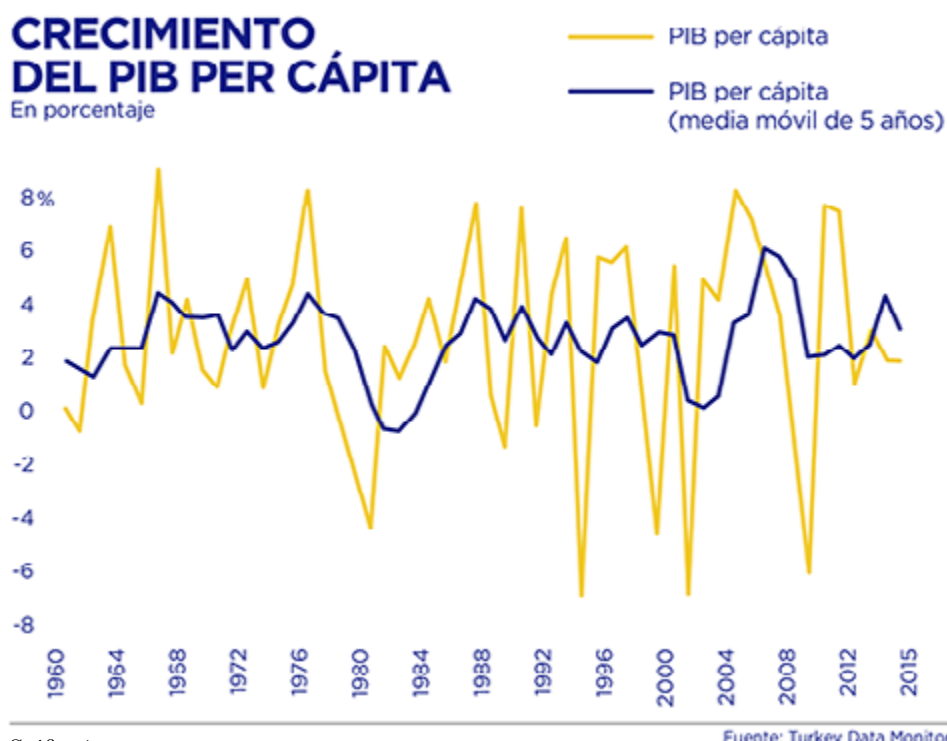
Sección I - Los altibajos de la economía turca desde 2002

En esta sección comparamos el periodo de 2002 a 2006 –los cinco años que siguieron a la devastadora crisis financiera turca de 2001– con la posterior evolución macroeconómica del país. Lo que defendemos esencialmente es que este fue un periodo de crecimiento sólido, incluyente y de una calidad razonablemente alta, del que hay mucho que aprender.

Las estadísticas básicas permiten hacerse una idea muy clara. El gráfico 1 muestra que la economía turca creció casi un 6% anual per cápita, su mayor crecimiento desde los años sesenta del pasado siglo. El rendimiento

económico en este periodo fue notable no solo porque superó las tasas registradas en la mayor parte de los países comparables, salvo algunos casos excepcionales como China o India³, sino también porque vino acompañado de un crecimiento relativamente alto de la productividad⁴. En claro contraste con los periodos anteriores, con un incremento muy escaso en la productividad total de los factores (PTF), cerca de la mitad del crecimiento del PIB per cápita en esta época obedeció al progreso de la PTF, que creció cerca de un 3% anual entre 2002 y 2006⁵.

El gráfico 2 muestra además que en este lustro la inversión privada repuntó fuertemente, pasando de un mínimo del 12% del PIB tras la crisis al entorno del 22%. El repunte se debió sobre todo a la inversión en maquinaria y bienes



3 Véanse por ejemplo la tabla 1 de Kutlay (2015) o el análisis más amplio que hacen Akat y Yazgan (2012).

4 Además, utilizando un enfoque “sintético turco”, Meyersson (2015) expone que, después de la llegada al poder del AKP, el PIB per cápita de Turquía creció con mayor rapidez que antes.

5 Véase por ejemplo Ungor (2014). En su análisis de las tendencias decenales de la productividad total de los factores, Atiyas y Bakis (2014) muestran que el periodo de 2002-2011 no solamente supera a todas las demás décadas en términos de crecimiento de este factor, sino que también sale muy favorecido de la comparación internacional, con Turquía en el séptimo puesto entre 98 países. Aunque gran parte de este crecimiento vino dado por el desplazamiento “estructural” del empleo desde la agricultura a la industria y los servicios, probablemente refleja una mejora más amplia de la economía y del entorno institucional, tal como analizamos más adelante.

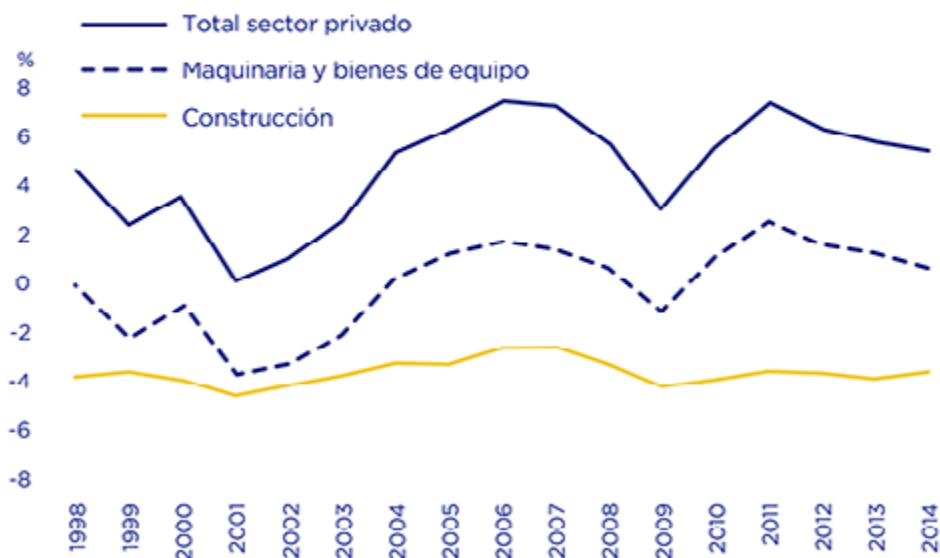
de equipo; la inversión inmobiliaria también se recuperó, pero distó mucho de ser un factor dominante de la inversión en este periodo. En contra de la percepción general, el sector manufacturero también arrojó unos resultados razonablemente buenos durante este periodo. Gracias a un crecimiento muy fuerte de la productividad, en torno al 7% anual, el peso del sector en el PIB a precios constantes creció desde el 22% en 2001 a casi un 24% en 2007⁶.

Estos acontecimientos reflejaban una constelación de cambios estructurales. La inflación, que había registrado una media en torno al 80% en los años noventa, bajó con rapidez a cifras de un solo dígito, en tanto que el endeudamiento del sector público también descendió en picado, desde un máximo del 75% del PIB tras la crisis de 2001 hasta el entorno del 35%. Estas mejoras ayudaron a abonar el terreno para el *boom* del sector privado que vendría a continuación.

Un elemento a nuestros efectos muy importante es la fuerte ampliación de la base económica en dos sentidos. Durante la mayor parte de la historia de la República, la expansión de la actividad económica había venido de la mano del crecimiento de las principales urbes industriales en la región occidental

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO PRIVADO EN PROPORCIÓN DEL PIB

Exportaciones, a precios de 1998, en porcentaje



Fuente: Turkey Data Monitor

Gráfico 2

6 A precios corrientes (en términos nominales), la proporción del sector manufacturero descendió de un 19% a un 17% en el mismo periodo, con el defactor de servicios aumentando por encima del industrial. No obstante, hay que resaltar que –como queda apuntado– el crecimiento real en

del país, encabezado por los grandes conglomerados en esas ciudades. Esto empezó a cambiar en la primera mitad de la década de 2000, en la que los niveles de vida de las ciudades denominadas “tigres de Anatolia” (como Konya, Kayseri o Gaziantep) convergieron con las del oeste, tradicionalmente más adelantado. A su vez, esta evolución obedeció a la aceleración de la producti-

MUCHOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS QUE IMPULSAN LA PRODUCTIVIDAD FUTURA DE LA MANO DE OBRA SE HAN AMPLIADO

vidad empresarial gracias a la inversión en infraestructuras físicas y sociales y a mejoras en la calidad de los servicios públicos en las regiones del interior⁷.

La segunda dimensión de la expansión de la base económica puede ser aún más importante. Los niveles extremos de desigualdad de rentas y de acceso a los servicios públicos empezaron a caer, con algunos signos de prosperidad “compartida” sin precedentes en Turquía. Como se detalla exhaustivamente en un reciente informe del Banco Mundial, los ejemplos de esta transformación son numerosos, y todos ellos apuntan en la misma dirección: las tasas de pobreza bajaron, la clase media creció y la desigualdad de rentas disminuyó⁸. Por ejemplo, el coeficiente de desigualdad de renta de Gini pasó de un elevadísimo 42% en 2003 a un 38% aproximado en 2008⁹. Este descenso de la desigualdad se debió parcialmente al incremento de las rentas del trabajo en la parte baja de la distribución, debido tanto al crecimiento salarial como a la expansión del empleo¹⁰.

Muchos de los servicios públicos que impulsan la productividad futura de la mano de obra turca, tales como la educación, la sanidad o las infraestructuras, se han ampliado y se han hecho más igualitarios en su distribución. También se produjo una pronunciada mejora en los servicios sociales básicos, lo que redujo la brecha entre Turquía y el resto de la OCDE. Esto se consiguió gracias a una combinación de reformas en la prestación de servicios públicos, significativos incrementos en las asignaciones presupuestarias y un cambio de prioridades, que tendieron hacia la prestación

el sector manufacturero se mantuvo al mismo ritmo que el crecimiento general del PIB. Rodrik (2009) observa, además, que la composición de la inversión se desplazó hacia los bienes comercializables (es decir, manufacturas) en este periodo.

7 En el capítulo 4 de Banco Mundial (2014) se documenta pormenorizadamente la convergencia tanto regional como empresarial. Véase también Hakura (2013), que incluye un breve e interesante análisis de los “tigres de Anatolia”.

8 Véanse el anexo I y el capítulo 7 de Banco Mundial (2014); véase también en Raiser (2014) un breve análisis de la naturaleza “incluyente” del crecimiento turco, a partir del estudio del Banco Mundial.

9 Véanse los indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

10 El Banco Mundial observa que la experiencia turca a este respecto se parece más a la de Asia oriental y Europa del este que a la de América Latina.

de servicios en zonas más desfavorecidas. El gráfico 3 presenta un rápido acercamiento a la media de la OCDE en lo que respecta a la mortalidad infantil y la esperanza de vida, con avances especialmente llamativos en las áreas rurales y entre los hogares más empobrecidos. El progreso de la educación no es menos sobresaliente: según muestra el gráfico 4, Turquía registró las mayores mejoras de la OCDE en la calidad de la educación, medida por el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes de la OCDE (PISA); nuevamente, las mejoras se concentraron claramente en las familias más pobres y en el campo¹¹.

Las asignaciones presupuestarias que impulsaron estas tendencias fueron posibles gracias al aumento del margen fiscal creado por el descenso del gasto en intereses. Esto permitió incrementar en torno a seis puntos porcentuales la cuota del gasto sanitario en el gasto público total, pasando del 11% en 2002 a un 17% en 2007; lo mismo ocurrió con la de educación, que saltó desde el 10% hasta casi un 14%¹².

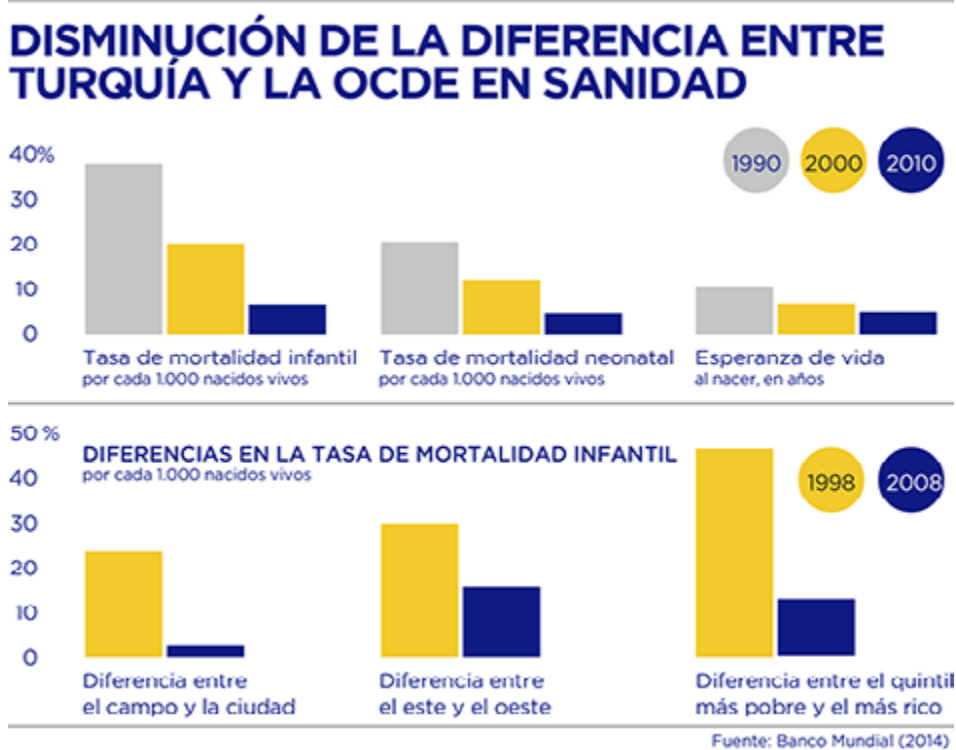


Gráfico 3

11 El índice de competitividad del Foro Económico Mundial también pone de relieve grandes mejoras en la calidad de las infraestructuras turcas, por lo menos desde el primer año en que existen registros, 2006.

12 Estimaciones propias, basadas en datos del Ministerio de Desarrollo.

Igualmente importante fue el cambio de prioridades en el gasto en servicios y prestaciones públicas, que reflejó sobre todo los objetivos políticos del AKP y la retribución a sus bases, formadas por los segmentos más desfavorecidos de la población de localidades de provincias o vecindarios pobres en las grandes ciudades. Por ejemplo, el gráfico 5 muestra una llamativa redistribución del gasto educativo, que se retira de las zonas más prósperas de las grandes urbes hacia las áreas rurales del este del país.

Todo esto no pasó desapercibido para la población y, en concreto, para los votantes del AKP. Tal como exponen Gurkaynak y Sayek-Boke (2012), en una encuesta realizada en 2008, aproximadamente un 85% de los votantes del AKP dijeron que lo habían votado “por la economía”, lo que explica en buena medida el continuado apoyo del AKP entre esta población, más desfavorecida, rural y conservadora.

* * * * *

Muchos aspectos de esta historia empezaron a cambiar drásticamente en torno a 2007. Es llamativo el hecho de que este retroceso en el tipo de crecimiento macroeconómico tuvo lugar antes de la crisis económica mundial.

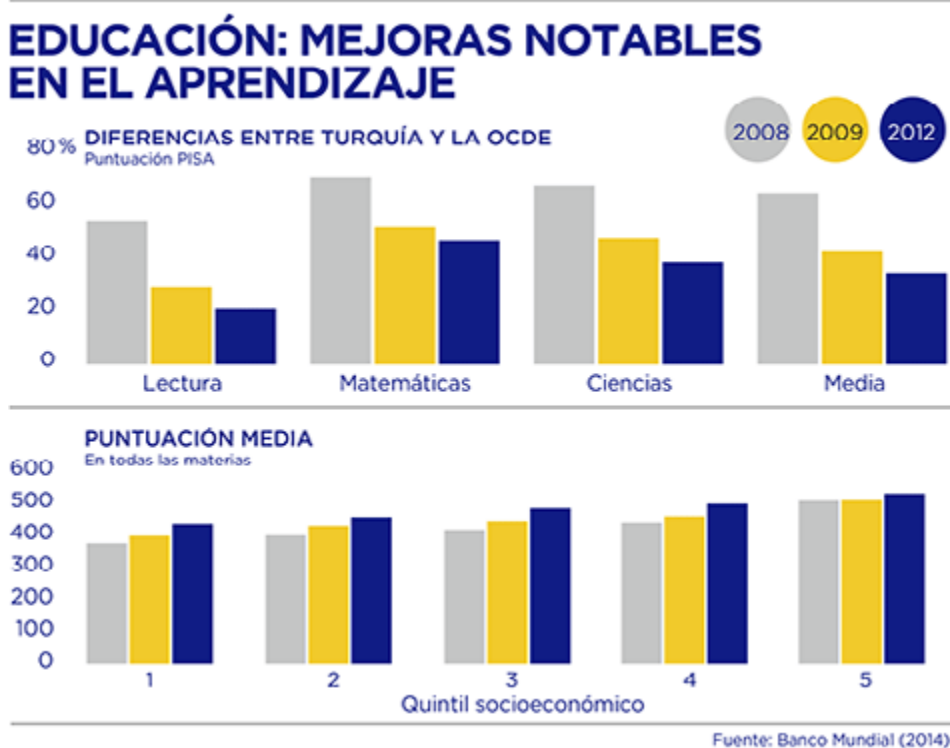


Gráfico 4

Como muestra el gráfico 1, el incremento de la renta media per cápita se desaceleró hasta situarse ligeramente por encima del 3% de 2007 a 2014, cifra muy inferior a la mencionada anteriormente, el 6%, entre 2002 y 2006. Este porcentaje deja asimismo claro que la pérdida de impulso comenzó antes de la agudización de la crisis económica mundial, a finales de 2008; la economía creció en 2007 un 4,7%, menos impresionante, y la ralentización continuó en 2008, aun antes de estallar la crisis mundial. Esta cronología se ve corroborada por la desaceleración que muestra el gráfico 2 en la inversión privada en torno a 2007, inversión que se ha mantenido –salvo durante un efímero repunte después de 2009– en niveles inferiores a los alcanzados de 2006 a 2007.

En este sentido, la crisis económica mundial puede haber ayudado a enmascarar las crecientes debilidades de la dinámica de crecimiento en Turquía. Tras una aguda contracción en 2009 (en torno al 5%), el crecimiento repuntó en 2010-11, hasta tasas insostenibles cercanas al 9% anual, espoleado por unos ingentes estímulos monetarios y fiscales. El tipo oficial del Banco Central se redujo en más de diez puntos porcentuales, y el tipo real disminuyó a niveles próximos a cero o negativos, frente al 7-8% anterior a la crisis. Los estímulos fiscales también fueron importantes e

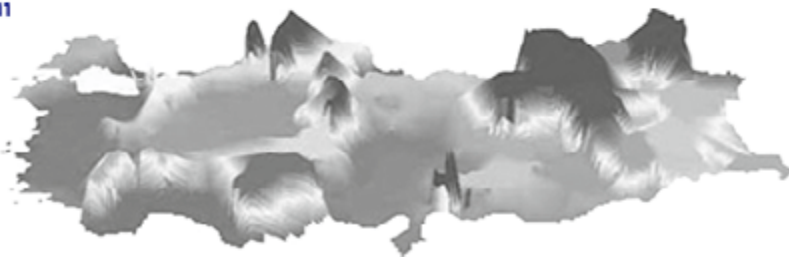
INCREMENTO DE LA INVERSIÓN EN REGIONES DESATENDIDAS

Distribución geográfica del gasto público per cápita en educación

2001



2011



Alto

Bajo

Fuente: Banco Mundial (2014)

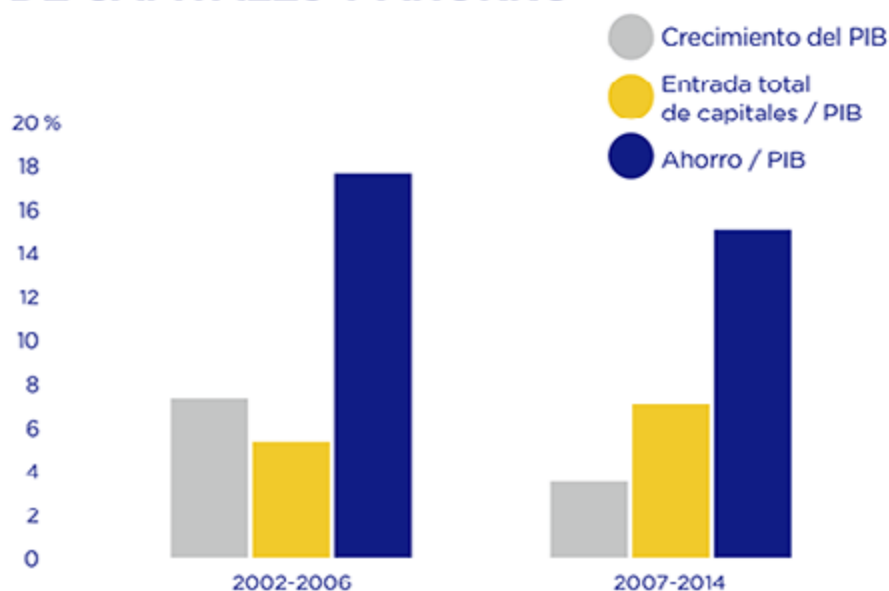
Gráfico 5

incrementaron el gasto público en proporción del PIB desde un 13% en torno a 2006 a casi el 16%, eliminando casi totalmente el superávit primario, modélico hasta entonces¹³. En consecuencia, la contribución del gasto público al crecimiento del PIB pasó de alrededor del 10% en 2002-2006 a un 25% en el periodo posterior¹⁴.

Aunque los estímulos monetarios y fiscales lograron un breve retorno al crecimiento en 2010-11, el crecimiento de la actividad en todo el periodo posterior a 2007 ha sido de una calidad notoriamente baja.

El incremento de la productividad se ha estancado casi por completo, en tanto que el de la productividad total de los factores también ha caído desde sus máximos de 2002-2006, y según algunas estimaciones, la productividad total de los factores se aproxima ahora a cifras negativas¹⁵. La productividad manufacturera, con incrementos en torno al 1% anual desde 2007, también da muestras de atonía. Por otro lado, tampoco se ha repetido la ampliación de la base económica que tuvo lugar a principios de la década

CRECIMIENTO DEL PIB, ENTRADA DE CAPITALES Y AHORRO



Fuente: TURKSTAT, Banco Central de Turquía, Turkey Data Monitor y cálculos de los autores.

Gráfico 6

¹³ El gasto público en proporción del PIB se calcula a partir de la contabilidad de la renta nacional.

¹⁴ Esta contribución se calcula como la variación en el consumo y el gasto de inversión públicos en porcentaje sobre la variación del PIB.

¹⁵ Véanse los datos del Total Economy Database™ del Conference Board.

de 2000; el coeficiente de desigualdad de Gini, por ejemplo, repuntó hasta un 40% en 2011, frente al 38% en 2008.

Tal vez una de las manifestaciones más importantes de la baja calidad de este crecimiento sea el cambio de la relación entre el crecimiento y la balanza por cuenta corriente. En el período 2002-2006, el alto crecimiento vino acompañado de un déficit por cuenta corriente relativamente moderado, que financiaba sobre todo el repunte de la inversión interna en el periodo 2002-2006 (tal como se observa en el gráfico 2); en cambio, el gráfico 6 indica que la pauta posterior a 2007 es de índole muy distinta: combina un menor crecimiento con más déficit por cuenta corriente y una tasa de ahorro mucho menor; junto con una tasa de inversión que tampoco es mayor –como muestra el gráfico 2–; todo ello sugiere que el aumento de la entrada de capitales ha financiado sobre todo el incremento del consumo¹⁶. La comparación de cómo se ha financiado el déficit por cuenta corriente en ambos periodos también fortalece esta interpretación, con más financiación y más inversión extranjera directa en el primer periodo a largo plazo, y flujos más a corto plazo en el segundo¹⁷.

Sección II – Panorama institucional de Turquía y relaciones con la UE

Aunque es mucho más difícil establecer la causalidad, cabe destacar que el episodio de elevado crecimiento en Turquía coincidió con un periodo de grandes transformaciones institucionales y políticas. Durante este breve lustro, el contexto institucional turco en sentido amplio rompió muy llamativamente con el pasado, pasando de la discrecionalidad extrema a un entorno basado en reglas, acompañado de reformas estructurales de gran calado. La profundización de la democracia turca en ese momento cobró dimensiones verdaderamente históricas. Las relaciones con la UE también experimentaron un giro esperanzador; con la decisión de iniciar las negociaciones de adhesión en octubre de 2005.

A continuación exponemos *grosso modo* las vicisitudes de las instituciones económicas turcas; nos centraremos después en los factores políticos y la dinámica institucional que subyacen en los cambios económicos.

Entre los expertos en Turquía existe el acuerdo general de que en la década de 2000 hubo un cambio relevante, en lo referente a la “delegación de la autoridad hacia organismos relativamente independientes, y la implantación de normas que reducen la discrecionalidad del poder ejecutivo”

16 Véase en Akcay y Ucer (2008) el análisis de esta dinámica.

17 Aunque parte de la inversión extranjera directa en la primera fase tenía que ver con las privatizaciones, en gran medida obedeció a fusiones y adquisiciones en el sector privado.

(Atiyas, 2012)¹⁸. Este movimiento institucional a un entorno más basado en reglas jurídicas desde la discrecionalidad incontrolada de los años noventa influyó mucho sobre las políticas monetaria y fiscal, el entorno regulador y las prácticas de privatización.

En política monetaria, la reforma clave fue sin duda el incremento de la independencia reconocida al Banco Central de Turquía, en vigor ya desde 2001. La nueva legislación definía como único objetivo del banco central la consecución y defensa de la estabilidad de precios, en un contexto de fijación de objetivos de inflación primero tácitos y luego formales, y prohibía los préstamos directos al Gobierno.

Con respecto a la política fiscal, la renovación institucional también tuvo gran envergadura. Las medidas más importantes fueron dos leyes cruciales, la Ley de Gestión de las Finanzas Públicas y Deuda, de 2002, y la Ley de Control y Gestión Financiera Pública, de 2003; ambas normas tenían como objetivo romper con la destructiva herencia fiscal de los años noventa, que dejó un gasto extrapresupuestario disparado, unas prácticas de endeudamiento poco transparentes y la total ausencia de rendición de cuentas desde el punto de vista fiscal. El objetivo de la primera ley era imponer unas normas estrictas para todo el endeudamiento y la concesión de garantías por la Administración central, así como unas reglas de rendición obligatoria de cuentas con respecto a toda deuda y garantía. Por su parte, la ley de 2003 establecía el marco principal del sistema de gestión fiscal, implantando “principios y méritos, presupuestos plurianuales, alcance presupuestario, ejecución presupuestaria, gestión de objetivos y planificación estratégica, control interno, contabilidad, vigilancia y presentación de informes periódicos”¹⁹.

Por último, la Ley de Contratación Pública, que entró en vigor bajo la tutela del Banco Mundial en 2002, trataba de garantizar la efectividad, transparencia y competitividad del sistema de licitaciones públicas. Esta ley sustituyó a la anterior Ley de contrataciones del Estado vigente desde la década de 1980, cuya politización y corrupción eran de sobra conocidas.

Las reformas en el ámbito regulatorio fueron similares, y también se basaron en la creación de varios organismos autónomos independientes

18 Entre los ejemplos sobresalientes de estos organismos independientes y autónomos creados a principios de la década de 2000 cabe citar la Autoridad de Contratación Pública (establecida en 2002), la Comisión de Regulación y Supervisión Bancaria (creada en 1999, pero puesta en marcha a finales de 2002), la Comisión del Mercado de la Energía (implantada en 2001), la Comisión de Telecomunicaciones (creada en 2000 y rebautizada recientemente como la ICTA) y la Autoridad Reguladora del Mercado del Tabaco, Labores del Tabaco y Bebidas Espiritosas (creada en 2002). La Comisión de Defensa de la Competencia (establecida en 1994 y puesta en marcha en 1997) y el Consejo del Mercado de Capitales (implantado en 1981) también se vieron afectados por estas reformas.

19 Véanse los datos detallados en Kaya y Yilar (2011), que exponen asimismo una completa valoración de la evolución de la estructura fiscal turca durante las dos últimas décadas.

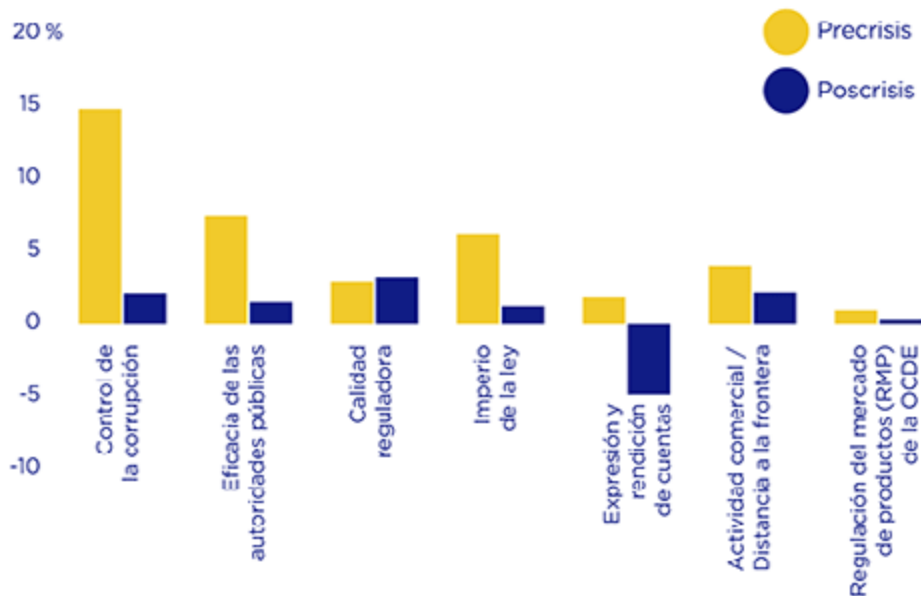
(a veces llamados “el modelo europeo”) para fortalecer la toma de decisiones basadas en reglas y proteger a los reguladores de toda influencia política.

La conclusión es que, gracias a la entrada en vigor de estas completas y modélicas leyes, mejoró el control gubernamental sobre el gasto público y se limitó mucho el descontrolado gasto extrapresupuestario turco, incluidas las pérdidas debidas a la ayuda a empresas públicas (las llamadas *duty losses*)²⁰.

A principios de la década de 2000 también se introdujeron mejoras en el entorno institucional turco, tal como puede calibrarse por los indicadores de gobernanza y actividad empresarial del banco central incluidos en el gráfico 7, que muestran el sólido progreso de Turquía en todos los ámbitos relevantes.

El índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparencia Internacional, que se consigna en el gráfico 8, corrobora lo expuesto: se exhiben claras señales de una menor corrupción a partir de 2003 (correspondiente a mayores valores del índice), y el puesto de Turquía en la

RALENTIZACIÓN DE LAS REFORMAS INSTITUCIONALES



Fuente: Indicadores mundiales de gobernanza (WGI), Indicadores de actividad comercial (Doing Business), OCDE

Gráfico 7

20 No obstante, la transformación fue muy incompleta; las potenciales reformas para incrementar tanto la eficiencia pública general como la rendición de cuentas del gasto público se relegaron (Atiyas, 2012), y la transparencia y la información en materia fiscal siguieron adoleciendo de numerosas incoherencias y lagunas (OCDE, 2014).

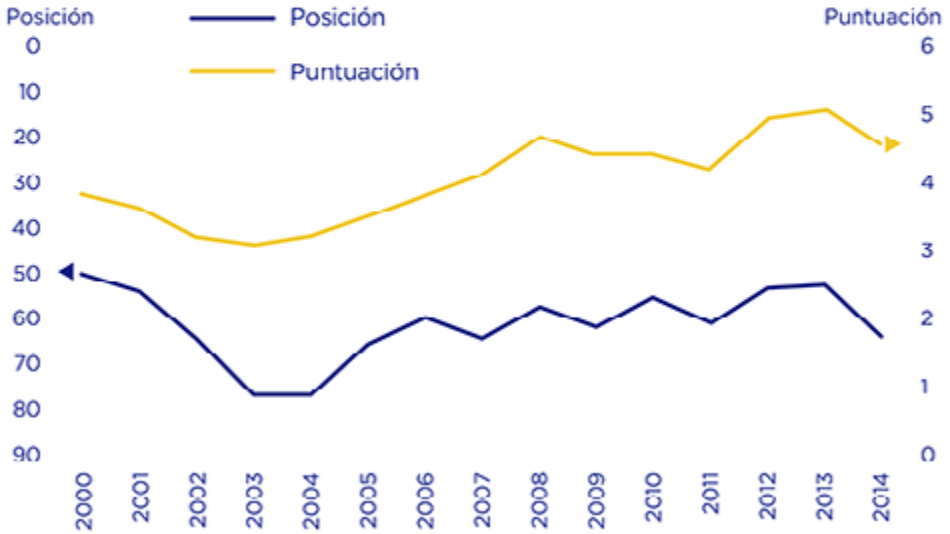
clasificación mejora, pasando de estar entre los puestos 70-80 en 2003 –de 175 países– a los 50-60 a finales de la década²¹.

La situación empezó a empeorar hacia la época de la crisis mundial, con una aceleración del ritmo de deterioro en la tercera legislatura del AKP, que comenzó en junio de 2011. Prácticamente se han estancado los esfuerzos de reforma estructural, y el entorno institucional se ha debilitado pronunciadamente.

El desmantelamiento de la citada Ley de Contratación Pública es indicativo de las transformaciones que experimentaron en este periodo las instituciones económicas, tanto *de facto* como *de iure*. En cierto sentido, el AKP no llegó nunca a sentirse cómodo con la nueva legislación, que vio desde el principio como una limitación importante a sus faraónicos proyectos de inversión (como por ejemplo los “15.000 kilómetros de autopistas de cuatro carriles”) y a la canalización de recursos públicos hacia sus propias bases electorales. A medida que el partido fue ganando confianza y control, la norma empezó a verse radicalmente alterada por varias vías, entre ellas un conjunto cada vez

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Las puntuaciones del índice van de 0 (muy corrupto) a 10 (muy limpio)



Fuente: Indicadores mundiales de gobernanza (WGI), Indicadores de actividad comercial (Doing Business), OCDE

Gráfico 8

²¹ Interpretamos el hecho de que existe una continua aunque ligera mejora en la puntuación y posicionamiento de Turquía a finales de la década de 2000 como una consecuencia de la naturaleza retrospectiva de este índice de percepción de la corrupción.

mayor de “excepciones”, modificaciones en los pliegos de condiciones (públicas frente a restringidas), diversas ventajas para los licitadores nacionales, y la introducción de umbrales mínimos muy elevados por debajo de los cuales la contratación pública de bienes y servicios quedaría exenta de esta ley²².

Tal como documentan Gurakar y Gunduz (2015) en su completa revisión de la cuestión, tanto el número como la proporción (en términos de valor) de los contratos públicos excluidos de la transparencia crecieron sustancialmente a partir de 2005, hasta llegar a un 44% en 2011²³.

Junto a las asociaciones entre los sectores público y privado y al gasto militar, se excluyó totalmente del ámbito de aplicación de la Ley de Contratación Pública a un ente de gran envergadura, la TOKI, la sociedad pública turca de fomento de la vivienda, que depende directamente de la Presidencia del Gobierno. Tal como describe Atiyas (2012), aunque originalmente la exención se circunscribía a proyectos de vivienda pública, en 2011 se amplió su alcance hasta comprender toda construcción emprendida por la TOKI. Puesto que también ha quedado fuera de la Ley de Control y Gestión Financiera Pública y de cualquier otra norma presupuestaria, esto significa que esta sociedad ha conseguido un tremendo poder y una total carta blanca sobre la redistribución del suelo urbano en todo el país.

A la vista de esta evolución, no sorprenderá que el gráfico 8 muestre un empeoramiento tanto en el índice de percepción de la corrupción como en la posición del país, que baja once puestos en 2014, hasta situarse en el número 64 (de 175 países). Probablemente tampoco sea casualidad que los negocios inmobiliarios fueran el objeto central del mayor escándalo de corrupción de Turquía, que estalló en diciembre de 2013, con cuatro ministros implicados; entre ellos, el entonces ministro de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio²⁴.

Este retroceso también se manifiesta en el estancamiento total de propuestas cruciales de reforma. Dos propuestas acordadas en las negociaciones

22 El informe europeo de adhesión de 2014 se quejaba tanto de la ley de licitaciones como de su ejecución: “la legislación turca en materia de contratación pública sigue sin ser conforme al acervo en diversos aspectos, entre los que cabe citar numerosas excepciones y exenciones de su ámbito de aplicación. Tanto los sectores clásicos como los de servicios públicos se rigen formalmente por las mismas normas y procedimientos, lo que hace que la legislación aplicable al sector de los servicios públicos sea más restrictiva de lo previsto en la Directiva sobre servicios públicos de la UE. [...] Se han producido varias denuncias de influencia política en los procesos de licitaciones públicas”.

23 Según estos autores, “el número de contratos adjudicados en subasta pública cayó desde 100.820 en 2005 hasta 77.151 en 2011; la cantidad de contratos cubiertos por exenciones y excepciones de la ley se elevó desde 41.157 hasta 59.680. En términos relativos, la cuota pasó del 29% al 44%. Análogamente, los contratos exentos y las adquisiciones directas se cuadruplicaron, desde 103.000 millones anuales de liras turcas en 2005 hasta 391.000 millones en 2011. En cuota de mercado (en valor) con respecto al total de la contratación pública, esta evolución indica un incremento desde el 34% en 2005 hasta un 44% en 2011”.

24 Puede consultarse en Muller (2014) la cronología de la investigación y la respuesta del Gobierno.

con el FMI –que duraron todo el año 2009, justo en el punto álgido de la crisis mundial– encontraron primero resistencia y luego fueron abandonadas definitivamente por la dirección del AKP. Una de ellas consistía en la creación de una autoridad fiscal independiente, muy necesaria no solamente para proteger la recaudación de impuestos de la influencia política, sino también para reformar la estructura impositiva de Turquía, excesivamente dependiente de la fiscalidad indirecta sobre el consumo, hacia una fiscalidad directa. La otra propuesta consistía en adoptar una “norma fiscal” que pudiera consolidar el ajuste fiscal turco y contener el deterioro experimentado durante la crisis. Aunque en principio esta iniciativa fue defendida por Ali Babacan, el vicepresidente del Gobierno y ministro del Tesoro, responsable de la coordinación económica, finalmente tampoco llegó a materializarse.

DOS PROPUESTAS ACORDADAS EN LAS NEGOCIACIONES ENCONTRARON PRIMERO RESISTENCIA Y LUEGO FUERON ABANDONADAS POR EL AKP

Pero tal vez fueron más inquietantes los agresivos ataques del Gobierno contra los organismos autónomos. Tal como se explica en Ozel (2015), tras inmiscuirse *de facto* en los asuntos de estas autoridades (por ejemplo influyendo sobre la elección de su Consejo de Administración y la contratación de su personal), el Gobierno adoptó las medidas oficiales con la firma, en 2001, de dos decretos ley que abonaron el terreno a una intrusión más directa de los ministerios respectivos. Uno de ellos, el Decreto nº 649, establece explícitamente que el ministro del ramo será competente “para inspeccionar todas las operaciones y actividades de los organismos conexos, asociados y relacionados” (lo que incluye a las autoridades reguladoras autónomas), dando así a los ministros y a su personal la capacidad de limitar la independencia de dichas entidades. En torno a la misma época se propinó otro duro golpe a la idea de entidades regulatorias independientes, con la afirmación del Sr. Babacan, principal defensor de las reformas dentro del Gobierno, de que “era ya hora de que algunos organismos independientes devolvieran su autoridad” (Ozel, 2015)²⁵.

25 Otro episodio que demostró la creciente intolerancia del AKP contra la supervisión independiente sucedió en torno al Tribunal de Cuentas de Turquía. Tras aprobar una ley de mejores prácticas en 2010, con aproximadamente cinco años de retraso, el Gobierno intentó recortar autoridad del Tribunal y el acceso del Parlamento a información financiera relevante mediante la adopción de nueva legislación en 2012. Tras el rechazo de la ley por el Tribunal Constitucional, el Gobierno insistió nuevamente presentando otro proyecto de ley que podía, tal como se consigna en el informe de situación de la UE en 2013, “distorsionar el mandato del Tribunal y su capacidad de auditar de manera independiente y efectiva”. La ley se encuentra actualmente suspendida; se retiró a causa de objeciones tanto dentro como fuera del Parlamento.

Mientras tanto, el banco central, ya proclive a aceptar los tipos de interés de referencia excesivamente bajos impulsados por el entonces presidente del Gobierno, Recep Tayyib Erdogan, se vio bajo una presión todavía mayor por no reducirlos con la rapidez suficiente para sustentar el crecimiento. Todo este episodio fue perjudicial no solamente por sus consecuencias sobre la política macroeconómica, sino porque demostró la poca predisposición del Gobierno a aceptar cualquier restricción, incluso por parte de las instituciones más dóciles.

* * * * *

Hemos defendido que el giro de la economía turca es un reflejo de las políticas e instituciones económicas, incluido el estancamiento o los retrocesos en el necesario proceso de reforma estructural. No obstante, eso solo ofrece una respuesta superficial a la pregunta, más profunda, de por qué las políticas e instituciones económicas mejoraron en la primera fase y después volvieron a retroceder. Sostenemos que tanto los avances iniciales en las instituciones como su deriva posterior tienen que ver con factores políticos²⁶.

Simplificando, durante sus cinco primeros años de gobierno, el AKP se convirtió –en parte sin saberlo, y tal vez incluso sin desearlo– en el instrumento de una reforma política muy profunda. Este periodo fue testigo de la ampliación de la base política cuando llegó a su fin la tutela militar sobre la política turca, que era probablemente el freno más importante para la democracia y la sociedad civil. Coincidieron entonces varios factores que hicieron de la primera parte de la década de 2000 un tiempo propicio para esta profunda transformación de la política turca. Cuatro de estos elementos merecen una mayor atención.

En primer lugar, como queda dicho, el AKP llegó al poder tras la implantación de una estructura básica de reformas económicas después de la crisis financiera de 2001. Esto, sumado a la poca experiencia de sus líderes, limitó su margen de actuación.

En segundo lugar, el AKP llegó al poder de la mano de un segmento de la sociedad turca cada vez más excluido de la representación política (o con ese sentimiento, por lo menos): comerciantes conservadores de provincias; población urbana desfavorecida (con frecuencia recién emigrada); población rural, salvo kurdos y alevíes (a los que los líderes del AKP, casi exclusivamente suníes, siempre observaron con desconfianza). Estos grupos sociales, menos occidentalizados, más religiosos y más conservadores,

26 Este énfasis en la función de las instituciones políticas a la hora de dar forma a las instituciones y políticas económicas parte de los postulados expuestos en Acemoglu y Robinson (2012).

nunca gozaron de las simpatías de los gobernantes de Turquía en el siglo xx, las “élites kemalistas” (así llamadas por su compromiso ideológico con los principios del fundador de la República, Mustafá Kemal Atatürk; en su definición normalmente aparecen el ejército, los altos funcionarios y las grandes corporaciones basadas en las ciudades, y se considera que los representa el Partido Republicano Popular, el partido oficialista tradicional). Sin embargo, esto no ha impedido que la ideología conservadora de estos grupos haya influido con demasiada frecuencia en los planes de estudios escolares, o constituido la retórica fundacional de varios regímenes militares, sobre todo el que tomó el poder mediante el golpe de Estado de 1980.

Sin embargo, estas poblaciones se sentían cada vez más excluidas, tanto tradicionalmente como específicamente durante los años noventa del pasado siglo, y se situaron en uno de los bandos de una guerra de culturas en que el enemigo aparecía más fuerte; una guerra resumida con grandilocuencia por el presidente del Gobierno, Recep Tayyip Erdogan, cuando declaró: “En este país hay una segregación entre turcos negros y turcos blancos. Vuestro hermano Tayyip pertenece a los turcos negros”²⁷. La llegada al poder del AKP se interpretó, así, como la inclusión de estos colectivos marginados en la representación política. Al principio de su mandato, el AKP no pudo por menos de defender la democracia (lo que para ellos quería decir respetar los resultados electorales para no sucumbir a una intervención militar), como estrategia de supervivencia.

En tercer lugar, el AKP ascendió al poder en 2002 con una representatividad limitada, pues apenas recibió un 34% de los votos. No tenían otro remedio que gobernar de manera “incluyente”, sobre todo dada la desconfianza y casi hostilidad del ejército hacia ellos desde el primer momento.

En cuarto lugar, el AKP llegó a la vida pública cuando las relaciones entre Turquía y la UE estaban quizá atravesando su fase más constructiva, y se presentó como un decidido defensor de la adhesión. Cierto es que el camino que llevó a las negociaciones de adhesión, iniciadas en octubre de 2005, no fue fácil; no obstante, el proceso empezó en 2006 muy seriamente y con un empuje significativo, y contaba con el fuerte apoyo del público turco, tal como puede verse en el gráfico 9²⁸.

27 Aunque la fecha exacta de esta declaración es discutida, salió a la palestra en primer lugar en una entrevista de Deborah Sontag, del *New York Times*, al recién elegido Erdogan en mayo de 2003.

28 Tal como expone Morelli (2013), aunque el Consejo de la UE acordó un “marco de negociación” y abrió las conversaciones, el lenguaje del marco se mantuvo deliberadamente ambiguo (es decir, no se dio ninguna garantía de que al final fuera a producirse la adhesión). Chipre constituyó una cuestión espinosa desde el primer día, exacerbada por la negativa de Turquía a incluir en la unión aduanera la parte griega de Chipre. Esto provocó posteriormente el bloqueo por parte del Consejo de la UE de ocho capítulos del proceso de adhesión; en anexo se incluye una cronología de las relaciones entre la UE y Turquía desde 2005.

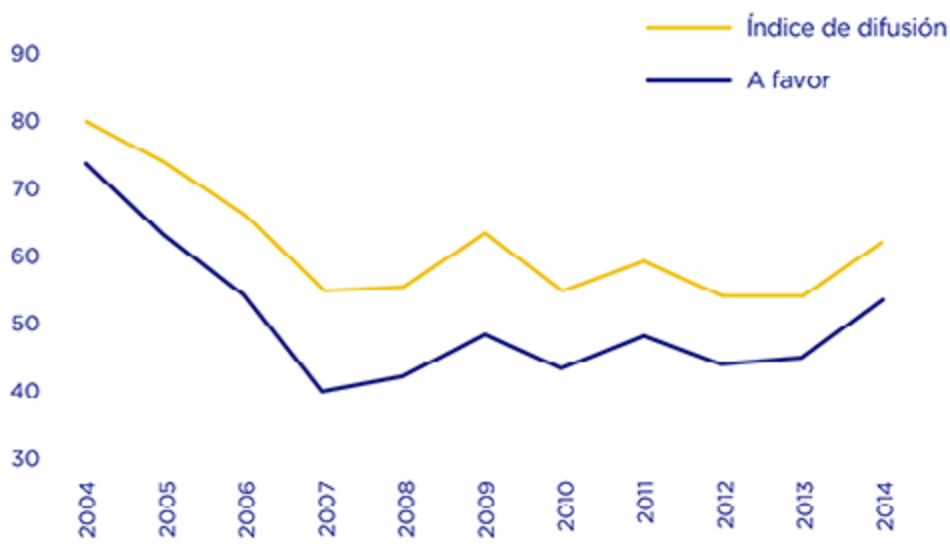
En aquel momento la opinión general era que la adhesión de Turquía a la UE podía avanzar con relativa rapidez, tal como resumía un informe de alto nivel:

Partimos de que es probable que las negociaciones de adhesión se inicien en 2005, pero durarán bastante tiempo y la adhesión no se materializará hasta aproximadamente 2012-2015. Por tanto, adoptamos una perspectiva a largo plazo, y exploramos ámbitos concretos en los que la UE y Turquía puedan cooperar durante el prolongado periodo transitorio de negociaciones (Dervis *et al.*, *The European Transformation of Turkey* [La transformación europea de Turquía], 2004).

El proceso de adhesión a la UE produjo como mínimo dos tipos de efectos sobre las instituciones turcas. En primer lugar, desde el punto de vista político, la UE representó un papel similar al que habían tenido el FMI y el Banco Mundial en el ámbito económico tras la crisis financiera de 2001, presionando a favor de la reforma y ofreciendo a la vez un modelo para una legislación equiparable a los mejores ejemplos en materia de derechos civiles y políticos, las relaciones con el ejército y la reforma judicial. Así, dentro del compromiso con la UE se emprendieron diversas reformas difíciles, de largo alcance, aunque muchas de ellas no se materializaron efectivamente hasta finales de esa década. Entre ellas, a título ilustrativo, pueden contarse la mejora de los derechos de propiedad para las fundaciones

PERCEPCIÓN DE LOS TURCOS DE LA ADHESIÓN DE TURQUÍA A LA UE

El índice de difusión incluye a los que están a favor más los neutrales y los indecisos



Fuente: Cálculos de los autores a partir de los datos del informe "Transatlantic Trends" del German Marshall Fund.

Gráfico 9

religiosas no musulmanas; la supresión de multas draconianas contra la expresión de opiniones consideradas críticas con la identidad turca; la facultad de juzgar a militares en tribunales civiles, y la prohibición de los juicios de civiles en tribunales militares; la adopción de leyes de protección de la infancia; la mejora de los derechos sindicales, incluida la posibilidad de que los trabajadores perteneciesen a más de un sindicato; la capacidad de los trabajadores de los servicios públicos para firmar convenios colectivos, la eliminación de la anterior prohibición de la huelga, tanto política como solidaria; y la posibilidad de recurrir al Tribunal Constitucional en casos de conculcación de derechos o libertades fundamentales²⁹.

Además, el levantamiento de las prohibiciones de las protestas kurdas, la legislación que permitió a la radio y televisión públicas emitir en lenguas distintas del turco; el final del estado de excepción en las dos últimas provincias de mayoría kurda (de un total de trece); la introducción de una amplia supervisión civil sobre el gasto militar; y la eliminación de la vigilancia del Consejo de Seguridad Nacional sobre las obras de cine, vídeo y música, y sobre la radio y la televisión, así como un cambio en la voluntad del Gobierno de respetar en general las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, fueron también otras tantas reformas que la UE defendía desde hacía tiempo, y se interpretan en general como resultado directo de las conversaciones entre Turquía y la UE³⁰.

En segundo lugar, como ya se ha mencionado, la perspectiva de la adhesión fue un estímulo para el partido en el poder: estrechar lazos con Europa tenía claras ventajas económicas. Sin embargo, lo que motivó al AKP no fue solo el beneficio económico: puesto que sus líderes se consideraban bajo la constante amenaza del ejército, una mayor cercanía de Europa se presentaba como un atractivo parapeto contra un golpe militar. Los turcos estaban cada vez más convencidos de formar parte de Europa; esto reducía la posibilidad de cualquier movimiento que pudiera distanciar a los socios europeos.

Todos estos factores iban a desaparecer o cambiar a mediados de la década de 2000. El marco institucional económico implantado tras la crisis de 2001 dejó de tener un papel determinante en la medida en que las élites dominantes y los alcaldes del AKP hallaron vías para evadir o modificar las normas, tal como hemos visto en el caso de la Ley de Contratación Pública, en beneficio propio o del partido.

Las elecciones de 2002 marcaron el principio del fin de los dos grandes partidos de centro derecha, cuyos votos se trasladaron casi en bloque al AKP en las siguientes elecciones, celebradas en 2007, lo que dio a este

29 Véase Hale (2011).

30 Véanse Kirisci (2011) y Gursoy (2011).

partido mucha mayor fuerza electoral. Para el año 2011, el AKP contaba con casi el cincuenta por ciento de los sufragios.

Lo que es más importante, el equilibrio entre el AKP (y sus bases) y las fuerzas kemalistas cambió de forma significativa. Puesto que estos acontecimientos son relevantes para comprender cómo se desplazó el centro de gravedad de la política turca, y cómo llegó el AKP a definirse a sí mismo y a interpretar su poder, nos detendremos con cierta atención en ellos.

**EL ANCLAJE QUE SUPUSO LA UE PARA LAS
REFORMAS INSTITUCIONALES QUEDÓ NEUTRALIZADO
EN TORNO A 2010, CON EL ESTANCAMIENTO CASI
TOTAL DEL PROCESO DE ADHESIÓN**

El telón de fondo es la historia política de Turquía en el siglo xx, dominada por el ejército y los altos funcionarios del Estado. El partido único que impuso Ataturk tocó a su fin con las primeras elecciones semidemocráticas de 1950³¹, que llevaron al poder al Partido Democrático, erigido en representante de los mismos intereses comerciales regionales y valores culturales conservadores que después conformarían el discurso del AKP. En 1960, el ejército reaccionó contra el Partido Democrático y ejecutó a su líder, Adnan Menderes. Posteriormente los militares orquestaron dos golpes de Estado más, en 1971 y 1980, y también derrocaron a otro partido islamista en 1997 con la amenaza de un golpe (después el Tribunal Constitucional cerró el partido). Los generales ya estaban descontentos tanto con el ascenso al poder del AKP como con su propia pérdida creciente de protagonismo en la década de 2000, cuando el AKP designó a su número dos, Abdullah Gul, candidato a presidente del Gobierno. El ejército y sus aliados civiles se alarmaron ante la posibilidad de que la esposa de Gul, una musulmana con velo, representase a Turquía en foros internacionales y viviera en el palacio presidencial de Ataturk.

Esto, unido a su inquietud general con respecto al rumbo político que tomaba el país, hizo que la cúpula militar amenazara con otro golpe de Estado mediante una nota publicada en internet en abril de 2007, tras la confirmación de que Gul sería efectivamente el siguiente presidente de Turquía. En una decisión que no auguraba nada bueno, el Tribunal Constitucional inició el procedimiento para disolver el AKP por actividades contrarias al laicismo, pero el año 2007 ya no era 1960 ni 1997: el AKP tenía organizado un entramado social más enraizado en la sociedad turca

³¹ Las primeras elecciones multipartidistas, en 1946, no solamente fueron convocadas por el Partido Republicano Popular sin dar tiempo para que la oposición pudiera organizarse, sino que también estuvieron empañadas por un fraude electoral generalizado (Zurcher, 2004).

moderna, y había tomado el control de gran parte de la burocracia y de la policía, cada vez más militarizada; además, la consideración del ejército dentro de la sociedad turca se encontraba en mínimos históricos. Esta vez, la amenaza militar se desvaneció³².

Este episodio no solamente relegó a un segundo plano a quienes podían ser los oponentes más poderosos del AKP, los generales kemalistas, sino que también contribuyó a radicalizar más a sus líderes. Según algunos testimonios internos, se dice que las figuras más prominentes del AKP hicieron las maletas durante los acontecimientos de abril de 2007, plenamente convencidos de que el ejército se alzaría con el poder y los encarcelaría. Su lectura de la historia turca en clave de desigual combate entre David y Goliat, con unos “turcos negros” víctimas de la conspiración de los “turcos blancos” kemalistas, se vio tan confirmada como embellecida. Tal vez sacaron la conclusión de que era preciso destruir no solo a las élites militares enemigas del AKP, sino también las estructuras institucionales que veían como bastión de estos grupos hostiles. Por lo tanto, resulta natural ver el origen de los montajes judiciales Ergenekon y Balyoz, organizados por el AKP y sus aliados contra periodistas, exoficiales de rango medio y generales, en su necesidad cada vez más perentoria de debilitar y eliminar a sus enemigos³³. Por último, el anclaje que supuso la UE para las reformas institucionales y su elemento de influencia sobre los políticos turcos quedó neutralizado bruscamente en torno a 2010, con el estancamiento casi total del proceso de adhesión. En esto influyeron varios factores. El primer obstáculo fue Chipre: el derrumbe de las conversaciones auspiciadas por la ONU sobre un acuerdo integral y la negativa de Turquía a incorporar a Chipre en la unión aduanera bloquearon las conversaciones y provocaron la suspensión de ocho capítulos de las negociaciones en 2006. En segundo lugar, el Gobierno –y, en cierta medida, también determinados segmentos de la población– no era partidario de muchas de las reformas de los derechos legales y humanos. En tercer lugar, algunos de los principales países europeos volvieron a oponerse a la adhesión turca, sobre todo en Francia con el referéndum y la llegada al poder de Nicolas Sarkozy, con una plataforma explícitamente opuesta a la adhesión turca. En definitiva, todas estas circunstancias se sumaron para reducir el apoyo a la UE por parte del pueblo turco; la decepción hizo tambalearse el respaldo a la incorporación

32 Esta dinámica se vio fuertemente favorecida por una alianza simbiótica entre el partido gobernante AKP y el llamado “movimiento de Gulen” (por el imán Fetullah Gulen, exiliado por voluntad propia a Estados Unidos), pero la relación se fue agriando en diversos episodios de lucha de poder y después se rompió violentamente a causa de las investigaciones sobre corrupción histórica en Turquía en diciembre de 2013.

33 Sobre el juicio contra la Red Ergenekon, véase Jenkins (2011). Sobre el caso Balyoz, véase Rodrik (2014).

a la UE, que pasó de más del 70% en 2004 a un mínimo del 40% en 2007, tal como puede verse en el gráfico 9.

Con la paulatina dilución del entusiasmo y apoyo a la adhesión europea entre la población, sumada al giro orientalizante del AKP (que se debió a múltiples factores), las instituciones turcas se mostraron cada vez más inestables, lo que deterioró aún más las relaciones entre Turquía y la UE. Unas recientes observaciones del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, resumen lo que se ha convertido en la posición común de muchos mandatarios y altos funcionarios europeos:

Bajo mi presidencia de la Comisión [...] ninguna ampliación se llevará a cabo durante los próximos cinco años. En cuanto a Turquía, el país está claramente lejos de la adhesión a la UE. Un Gobierno que bloquea Twitter no está listo para la adhesión (página web del presidente de la CE, “Mis objetivos en política exterior”, abril de 2014).

Aunque estos comentarios destacan la prohibición de las redes sociales en Turquía, suponen una reacción frente a unas políticas y cambios institucionales cada vez más autoritarios, adoptados por el AKP a consecuencia del giro en todos los factores que previamente lo empujaban hacia reformas favorables a la democracia y la sociedad civil. El informe de adhesión de 2014 de la UE, por ejemplo, muestra alarma ante la respuesta del Gobierno y del poder judicial al escándalo de corrupción de diciembre de 2013, concluyendo con las siguientes palabras:

La respuesta del Gobierno tras las acusaciones de corrupción en diciembre de 2013 han dado lugar a una grave preocupación sobre la independencia de los jueces y la separación de poderes. Los numerosos traslados y expulsiones entre los oficiales de policía, jueces y fiscales –pese a que el Gobierno aseverase su absoluta falta de relación con el caso de corrupción– han afectado al funcionamiento eficaz de las instituciones correspondientes, y permiten cuestionar la forma de utilizar los procedimientos para formalizarlas.

Todas estas tendencias tienen profundas consecuencias para las instituciones políticas y las libertades en Turquía. El Proyecto de Justicia Mundial (*World Justice Project*), un completo índice del entorno jurídico de un país, ha ubicado a Turquía en el puesto número 80 de 100 naciones (venía del 59). En cuanto a la libertad de prensa, Freedom House ha calificado a Turquía de “no libre”, y Reporteros Sin Fronteras ha situado al país en la posición número 149 entre 180 naciones. En el gráfico 7 se puede observar que se han detenido por completo los avances de Turquía en los índices generales sobre gobernanza y reformas.

Es natural preguntarse por qué las instituciones políticas y las organizaciones de la sociedad civil de Turquía no han logrado defender los progresos y las libertades conquistadas a principios de la década de 2000. La respuesta más probable es que estas instituciones no eran tan sólidas

como habría cabido esperar, y que las organizaciones civiles no se dieron cuenta del giro que estaban tomando los acontecimientos hasta que ya fue demasiado tarde. La debilidad de las instituciones que tenían el cometido de proteger a la sociedad contra la usurpación del poder radica probablemente en el hecho de que la burocracia judicial y estatal de Turquía nunca han sido independientes, y su lealtad, firmemente otorgada al ejército antes del 2000, se trasladó con rapidez al AKP, que aprovechó este poder para hacer nombramientos y promociones.

LA DEBILIDAD DE LAS INSTITUCIONES SE DEBE A QUE LA BUROCRACIA JUDICIAL Y ESTATAL DE TURQUÍA NUNCA HAN SIDO INDEPENDIENTES

El AKP también llegó a tener una influencia enorme, casi asfixiante, sobre la prensa y la televisión, no muy distinta de la que gozaban en otras épocas las élites kemalistas; tal y como se pone de manifiesto en vista del deterioro de la situación turca en materia de libertad de prensa. También las organizaciones de la sociedad civil –que estaban entonces aprendiendo a hacerse oír– y la prensa extranjera tardaron un tiempo en reconocer la transformación del equilibrio político turco, en parte porque aún seguían celebrando el declive del ejército.

Sección III - Conclusiones y camino a seguir

En este breve ensayo hemos planteado varios argumentos importantes:

Los recientes altibajos de la economía turca, con un punto de inflexión en torno a 2007, no son un ejemplo de los ciclos intermitentes característicos de muchas economías emergentes (incluida la propia Turquía en tiempos pasados), sino la consecuencia de una primera fase de reformas estructurales y de una mejora sin precedentes (lo que respecta a Turquía) en las instituciones económicas, seguidos de un vuelco integral en una segunda fase, en la que todas esas mejoras mencionadas fueron suprimidas.

Las razones de estos altibajos de las instituciones económicas deben buscarse en la dinámica política turca, que en 2002 creó un entorno propicio a una importante apertura de la mano del partido de gobierno, el AKP, agente involuntario de esta transición; posteriormente, tal dinámica permitió que el partido acumulase un poder excesivo en Turquía frente a los siempre débiles mecanismos de control y equilibrio de la sociedad civil, las instituciones judiciales y la oposición parlamentaria.

Aunque muchos otros factores dieron lugar a la deriva de las instituciones políticas y económicas del país –tales como la dilución de las reformas

auspiciadas por el Banco Mundial y el FMI, y el final del pulso entre los líderes del AKP y el ejército, del que salieron victoriosos los primeros-, las relaciones entre la UE y Turquía fueron probablemente el principal condicionante. A pesar de que tanto las reformas adoptadas en el proceso de adhesión a la UE como la función estabilizadora de las relaciones con Europa facilitaron las difíciles transformaciones económicas y políticas de la primera fase, el posterior deterioro de las relaciones con la UE tuvo el efecto de dar marcha atrás a esta dinámica.

En conclusión, podemos extraer varias lecciones para el futuro de las instituciones turcas, de las relaciones entre Turquía y la UE, y también en un ámbito más general.

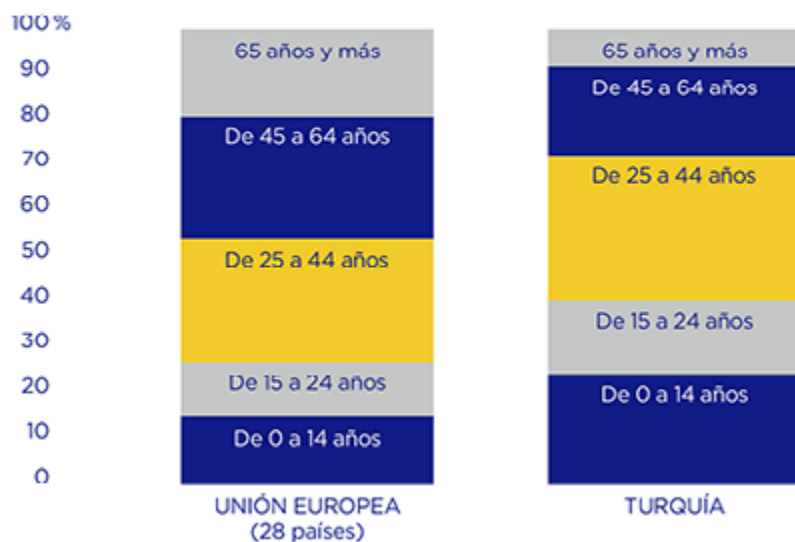
La lección más importante, que en nuestra opinión puede aplicarse tanto a Turquía como a otras economías emergentes, es que aun partiendo de unas instituciones débiles y de desequilibrios políticos, parece factible conseguir un crecimiento rápido y de gran calidad si el país se abre a reformas estructurales profundas y a mejoras en las instituciones económicas. Somos plenamente conscientes de que este tipo de apertura política dista mucho de ser trivial, y en el caso turco es posible que solo se haya producido porque los baluartes del antiguo orden –el ejército y otras élites kemalistas– estaban en una situación especialmente débil, muchos de los políticos tradicionales arrastraban una mancha de incompetencia y corrupción desde los años noventa del siglo xx, y la profunda crisis financiera no dejó más opción al Gobierno interino y a su sucesor, el AKP, que colaborar con el FMI y el Banco Mundial. Con todo, esto no impide que la rapidez con la que estas reformas dieron sus frutos fuera sorprendente para muchos observadores que las veían como ineficaces o de efecto retardado³⁴.

En segundo lugar, este episodio también destaca la estrecha relación entre las reformas políticas y las económicas. En nuestra opinión, lo que propició las reformas estructurales y económicas de la primera fase fue la favorable atmósfera de cambio, que fortaleció la democracia y la representación del pueblo en Turquía, pero estos factores políticos se invirtieron abruptamente en la segunda fase, arrastrando consigo a las instituciones económicas. La deriva de las instituciones políticas fue un reflejo del dominio del AKP, debido en parte a la debilidad connatural de la sociedad civil y las instituciones judiciales en Turquía, y en parte a que los líderes del partido pudieron instaurar su control sin límites sobre el poder judicial y los medios de comunicación mediante nombramientos e intimidación.

³⁴ Aunque son coherentes con otros resultados, tales como los expuestos en Acemoglu, Naidu, Restrepo y Robinson (2014), que muestran unas mejoras bastante rápidas en el crecimiento económico tras la democratización.

Por último, pensamos que también hay importantes enseñanzas de este episodio para el futuro de las relaciones entre Turquía y la UE. Aunque parecen haber tocado fondo en este momento, existen muchas razones para un compromiso futuro. En primer lugar, los vínculos comerciales iniciados por la unión aduanera continúan estrechándose y el reforzamiento de estos lazos –que parece inevitable en vista de la evolución de la economía mundial en las dos décadas pasadas– podría ser uno de estos vehículos³⁵. No obstante, tal vez sea más importante que, una vez se superen en los próximos años la crisis económica y la creciente crisis de los refugiados, las prioridades europeas cambien de nuevo hacia la ampliación. Aun sin un giro completo de su naturaleza, los líderes europeos pueden encontrar distintas fórmulas para una asociación más estrecha con Turquía³⁶. En este artículo se subraya una razón importante, desde el punto de vista de la UE, para que esto ocurra: con el tipo adecuado de compromiso, la UE puede tener un poder significativo sobre las instituciones turcas, capaz de impulsarlas hacia una democracia cada vez más fuerte y profunda bajo la

PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA UE Y DE TURQUÍA



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de Eurostat

Gráfico 10

³⁵ Véanse Ulgen (2012), Pierini y Ulgen (2014), y Kirisci y Ekim (2015).

³⁶ En Ahtisaari *et al.* (2015) puede consultarse un sucinto y eficaz desarrollo de este punto.

tutela y apoyo de la UE. Aunque este poder requiere muy probablemente unos gobernantes turcos que lo deseen, o que por lo menos se muestren flexibles, la dinámica de la política interna puede volver a inclinar a los líderes turcos hacia esta posición en un futuro no muy lejano. Nuestro artículo también sugiere que este nuevo compromiso podría generar unas ganancias económicas considerables para Turquía.

Sin embargo, las ventajas no serían unidireccionales. Este poder institucional es un argumento a favor del compromiso por parte de la UE, precisamente porque puede extraer dos importantes ventajas de unas relaciones más estrechas con Turquía y del progreso de las instituciones turcas. La primera puede parecer trillada, porque suele destacarse en casi todos los debates, pero sigue siendo importante: Turquía puede tener un cometido estabilizador en Oriente Medio (sobre todo en comparación con su papel actual, que está complicando la crisis siria)³⁷. Con los países europeos, grandes y pequeños, cada vez más enzarzados en conflictos en su zona geopolítica amplia y aún más afectados por sus efectos, existe probablemente una mayor necesidad de un compromiso más general con Oriente Medio y África del norte; para esta estrategia una Turquía democrática y comprometida con la UE podría ser un activo de valor incalculable, no solo como socio en política exterior sino también como ejemplo de éxito de una democracia musulmana para el resto de la zona³⁸.

La segunda ventaja se cifra en los beneficios demográficos de la pertenencia de Turquía a la UE, aunque no se deben subestimar los costes económicos a corto plazo y tal vez los costes sociales a medio plazo. Tal como puede verse en el gráfico 10, la población turca es mucho más joven que la europea. En tanto que la población europea envejece cada vez más, integrar a la población turca, más joven, en la economía europea podría reportar una ganancia sustancial, tanto para el mercado laboral como para la sostenibilidad del siempre cambiante paquete de programas sociales que tanto importan a la población de Europa, a pesar de que la oportunidad demográfica que presenta la posible adhesión de Turquía a la UE inevitablemente se reducirá con el tiempo.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

El Reino Unido y Europa

La fuerza de alianzas lejanas: las relaciones entre Europa y Asia en un mundo en transformación

La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual

37 Puede consultarse una valoración de la política de Turquía sobre Siria en Hope (2013). Por su parte, Stein (2015) se centra en los acontecimientos más recientes.

38 Ahtisaari *et al.* (2015).

CRONOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE TURQUÍA Y LA UE: 2005-PRESENTE

CAPÍTULOS DE LA NEGOCIACIÓN	OTROS ACONTECIMIENTOS
2005	El Consejo adopta el marco de negociación y se inicia la negociación oficial.
2006 Apertura y cierre provisional del capítulo de Ciencia e investigación (25).	Debido al conflicto de Chipre, la UE decide que no puede iniciarse la negociación de ocho capítulos, y que ninguno puede cerrarse provisionalmente: Libre circulación de bienes (1), Libre establecimiento y prestación de servicios (3), Servicios financieros (9), Agricultura y desarrollo rural (11), Pesca (13), Política de transporte (14), Unión aduanera (29) y Relaciones exteriores (30).
2007 Apertura de cinco capítulos: Política de empresas e industrial (20), Protección del consumidor y la salud (28), Redes transeuropeas (21), Estadísticas (18) y Control financiero (32).	Francia declara que no permitirá la apertura de negociaciones sobre cinco capítulos, puesto que dependen directamente de la adhesión: Agricultura y desarrollo rural (11), Política económica y monetaria (17), Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales (22), Disposiciones financieras y presupuestarias (33) e Instituciones (34).
2008 Apertura de cuatro capítulos: Libre circulación de capitales (4), Derecho mercantil (6), Derecho de la propiedad intelectual (7) y Sociedad de la información y medios de comunicación (10).	El Consejo adopta un marco revisado de la asociación para la adhesión de Turquía.
2009 Apertura de dos capítulos: Fiscalidad (16) y Medio ambiente y cambio climático (27).	Chipre declara unilateralmente que bloqueará la apertura de seis capítulos: Libre circulación de trabajadores (2), Energía (15), Justicia y derechos fundamentales (23), Justicia, libertad y seguridad (24), Educación y cultura (26) y Política exterior, de seguridad y defensa (31).
2010 Apertura del capítulo sobre Política de seguridad alimentaria, veterinaria y fitosanitaria (12).	
2011 Sin actividad	
2012	Lanzamiento de la agenda positiva, con el objetivo de devolver una dinámica fresca a las relaciones entre la UE y Turquía.
2013 Apertura del capítulo sobre Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales (22).	Francia levanta el bloqueo sobre el capítulo 22, Política regional y coordinación de los instrumentos estructurales.

Fuente: "Relations between Turkey and the European Union" (MFA)



ORLANDO FIGES es profesor de Historia en el Birkbeck College de la Universidad de Londres. Se graduó en la Universidad de Cambridge, donde fue profesor de Historia. Asimismo es integrante del Trinity College, miembro de la Royal Society of Literature, colaborador habitual de *The New York Review of Books* y autor de numerosos libros sobre la historia de Rusia, como *A People's Tragedy: The Russian Revolution, 1891-1924*, que obtuvo cuantiosos premios, entre ellos el de Los Angeles Times y *Natasha's Dance: A Cultural History of Russia* o *The Whisperers: Private Life in Stalin's Russia* (2007).

Los rusos nunca han tenido claro su lugar en Europa, y esa ambivalencia es un aspecto importante de su historia e identidad culturales. Al vivir en los confines del continente, nunca han sabido realmente si su destino se hallaba en él. ¿Pertenece a Occidente o a Oriente? Ese sentimiento de ambivalencia e inseguridad, de envidia y resentimiento hacia Europa, ha caracterizado la conciencia nacional rusa durante mucho tiempo, y aún sigue haciéndolo en la actualidad.

RUSIA Y EUROPA

I

Desde el reinado de Pedro el Grande y la fundación de San Petersburgo (su “ventana a Occidente”) en 1703, los rusos cultos han mirado a Europa como su ideal de progreso e ilustración. San Petersburgo era algo más que una ciudad, era un vasto, casi utópico proyecto de ingeniería cultural que aspiraba a refundar al ruso como un hombre europeo. Todo en la nueva capital estaba concebido para alentar a los rusos a adoptar un estilo de vida más europeo. Pedro obligó a sus aristócratas a afeitarse aquellas barbas “rusas” (señal de devoción en la fe ortodoxa), copiar la forma de vestir occidental, construir palacios con fachadas clásicas y adoptar las costumbres y los hábitos europeos, incluida la integración de la mujer en la sociedad. A comienzos del siglo XIX, gran parte de la nobleza hablaba el francés mejor que el propio ruso. El francés era la lengua de los salones y, por aquella época, los préstamos de este idioma se hicieron un hueco en el afrancesado lenguaje literario de autores rusos como Aleksandr Pushkin (1799-1837) y Nikolái Karamzín (1766-1826).

LOS OCCIDENTALISTAS DE RUSIA BUSCABAN SIEMPRE LA APROBACIÓN DE EUROPA Y SER RECONOCIDOS COMO IGUALES

Para la intelectualidad rusa, “Europa” no era simplemente un lugar, era un ideal: una región de la mente que ellos habitaban merced a su educación, su lenguaje y su actitud en general. “En Rusia existíamos tan solo en un sentido material”, recordaría el escritor Mijaíl Saltykov-Shchedrín (1826-89). “Íbamos a la oficina, escribíamos cartas a nuestros parientes, cenábamos en restaurantes, conversábamos los unos con los otros y cosas por el estilo. Pero, espiritualmente, todos éramos habitantes de Francia”. Los occidentalistas de Rusia se identificaban como “rusos europeos”, buscaban siempre la aprobación de Europa y deseaban ser reconocidos como iguales por ella. Por ese motivo, sentían cierto orgullo de las hazañas del Estado imperial, más grande y poderoso que ningún otro imperio europeo, y de la civilización petrina y su misión de conducir a Rusia hacia la modernidad.

Sin embargo, al mismo tiempo eran plenamente conscientes de que Rusia no era “Europa” –jamás se aproximaba a tan alto ideal– y tal vez nunca llegara a ser parte de ella.

Cuando viajaban a Europa occidental, los rusos eran conscientes de que se los trataba como inferiores. En sus *Cartas de un viajero ruso*, Karamzín logra transmitir la inseguridad que a muchos rusos les producía su identidad europea. Dondequiera que fuera, había de recordar la imagen atrasada de Rusia que anidaba en la mente de los europeos. De camino a Königsberg, a dos alemanes les “sorprendió comprobar que un ruso pudiera hablar lenguas extranjeras”. En Leipzig, los profesores se referían a los rusos como “bárbaros” y no podían creer que tuvieran sus propios escritores. Los franceses eran aún peores, pues a su condescendencia hacia los rusos como estudiantes de su cultura había que sumar su desprecio por ellos como “monos que solo saben imitar”. A medida que Karamzín viajaba por Europa, lo invadía la sensación de que los europeos tenían una forma distinta de pensar, que tal vez los rusos solo se hubieran europeizado superficialmente: los valores y la sensibilidad europeos aún no habían penetrado en su universo mental. Las dudas de Karamzín eran compartidas por numerosos rusos educados que se esforzaban por definir su “europeidad”. En 1836, al filósofo Piotr Chaadaev (1794-1856) le desesperaba que los rusos solo acertaran a imitar a Occidente: eran incapaces de interiorizar sus principios morales esenciales.

LOS ESLAVISTAS TENÍAN SU ORIGEN EN LA REACCIÓN NACIONALISTA A LA IMITACIÓN CIEGA DE LA CULTURA EUROPEA

En la década de 1850, el escritor, filósofo socialista y emigrante ruso en París Aleksandr Herzen (1812-70) escribió: “Nuestra actitud hacia Europa y hacia los europeos sigue siendo la de los provincianos hacia los moradores de la capital: nos mostramos serviles y sumisos, consideramos cualquier diferencia como un defecto, nos avergonzamos de nuestras peculiaridades y tratamos de ocultarlas”. Ese complejo de inferioridad suscitaba difíciles sentimientos de envidia y resentimiento hacia Occidente que iban siempre de la mano: en todo ruso culto convivían un occidentalista y un eslavófilo. Si Rusia no podía convertirse en parte de “Europa” en pie de igualdad, siempre había quienes estaban dispuestos a alegrar que debía enorgullecerse de ser “diferente”.

Los eslavófilos surgieron como grupo definido en la década de 1830, cuando comenzaron sus famosas disputas públicas con los occidentalistas, pero tenían su origen en la reacción nacionalista a la imitación ciega de la cultura europea, así como a la invasión francesa de Rusia en 1812. Los horrores

de la Revolución francesa llevaron a los eslavófilos a rechazar la cultura universal de la Ilustración y a ensalzar, en su lugar, las tradiciones autóctonas que caracterizaban a Rusia y la distinguían de Occidente. Preferían fijarse en las virtudes que apreciaban en las costumbres patriarcales de la vida rural. Idealizaron al pueblo llano (*narod*) como genuino depositario del carácter nacional (*narodnost*). Como fervientes defensores del ideal ortodoxo, sostenían que el ruso se definía por el sacrificio y la humildad cristianos. Esa era la base de la comunidad espiritual (*sobornost*) que caracterizaba a Rusia, por contraposición a los estados laicos de Europa Occidental, basados en la ley. Los eslavófilos nunca estuvieron organizados, salvo por las tendencias intelectuales de diversas publicaciones y tertulias, sobre todo en Moscú, que estaba considerada como una capital más “rusa”, más próxima a las costumbres de las provincias, en comparación con San Petersburgo. La eslavofilia era una orientación cultural, un modo de hablar y de vestir (al estilo ruso), una forma de concebir Rusia en relación con el mundo. Una noción que compartían todos aquellos que se consideraban eslavófilos en este sentido amplio –y entre estos podríamos contar a los escritores Fiódor Dostoyevski (1821-81) y Aleksandr Solzhenitsyn (1918-2008)– era la idea de un “alma rusa” especial –un principio genuinamente “ruso” de amor cristiano, virtud desinteresada y abnegación– que hacía a Rusia distinta de Occidente y espiritualmente superior a este. Occidente podía tener sus palacios de cristal, podía estar tecnológicamente más avanzado que Rusia, pero el progreso material constituía el germen de su propia destrucción, ya que alimentaba un individualismo egoísta del que Rusia estaba a salvo gracias a su espíritu colectivo de *sobornost*. Ahí se hallaba la raíz del concepto mesiánico de la misión divina de Rusia de redimir a la humanidad. Y ahí se hallaba también el origen de la idea de que Rusia no era un Estado territorial al uso, que no podía verse limitada por fronteras geográficas, sino que representaba el imperio de ese ideal místico. En palabras del célebre poeta Fiódor Tiútchev (1803-73), eslavófilo y partidario militante de la causa paneslava:

Rusia no puede comprenderse solo con la mente,
no hay regla capaz de abarcar su grandeza:
su espíritu es de una clase especial,
en Rusia solo se puede creer.

II

Semejantes ideas nunca estuvieron lejos de la política exterior de Nicolás I (1825-1855). Nicolás era un firme defensor de los principios autocráticos: creó la policía política, endureció la censura, intentó aislar a Rusia de los

conceptos europeos de democracia y envió a sus ejércitos a aplastar los movimientos revolucionarios en Europa. Influido por las ideas eslavófilas, identificaba la defensa de la religión ortodoxa fuera de las fronteras de Rusia con la promoción de los intereses nacionales rusos. Hizo suya la causa griega en Tierra Santa contra las pretensiones rivales de los católicos de controlar los lugares sagrados, lo cual lo llevó a un prolongado conflicto con los franceses. Movilizó a sus ejércitos para defender a los eslavos ortodoxos que se encontraban bajo el dominio otomano en los Balcanes. Su objetivo era mantener la debilidad y la división del imperio turco y, con ayuda de la poderosa armada rusa en Crimea, hacerse con el dominio del mar Negro y el acceso a través de los estrechos, que las grandes potencias consideraban tan importante para conectar el Mediterráneo con Oriente Próximo. Peligrosas políticas de diplomacia armada conducirían a la guerra de Crimea en 1854-1856.

**NICOLÁS I CREÓ LA POLICÍA POLÍTICA,
ENDURECIÓ LA CENSURA E INTENTÓ AISLAR A RUSIA DE
LOS CONCEPTOS EUROPEOS DE LA DEMOCRACIA**

La primera fase de la guerra de Crimea fue la invasión rusa de los principados turcos de Moldavia y Valaquia (más o menos la actual Rumanía), donde los rusos contaban con el apoyo de los serbios ortodoxos y los búlgaros. Mientras sopesaba su decisión de lanzar la invasión, sabiendo que podía llevar a las potencias occidentales a intervenir en defensa de Turquía, Nicolás recibió un memorándum sobre las relaciones de Rusia con las potencias europeas redactado por el ideólogo paneslavo Mijaíl Pogodin, profesor de la Universidad de Moscú y fundador de la prestigiosa revista *Moskvitianin* (Moscovita). No cabe duda de que el memorándum, repleto de quejas contra Occidente, halló eco en Nicolás, quien compartía con Pogodin la sensación de que el papel de Rusia como protectora de los ortodoxos no había sido reconocido o entendido, y de que Rusia estaba siendo tratada injustamente por las grandes potencias. A Nicolás le agradó especialmente el siguiente fragmento, en el cual Pogodin condenaba el doble rasero de las potencias occidentales, que les permitía conquistar tierras extranjeras y, al mismo tiempo, prohibir a Rusia que defendiera a sus correligionarios en otros territorios:

Francia arrebató Argelia a Turquía¹ y casi todos los años Inglaterra se anexiona otro principado de India: nada de todo eso perturba el equilibrio de poder, pero cuando Rusia ocupa Moldavia y Valaquia, aunque solo provisionalmente, eso altera el equilibrio de poder. Francia ocupa Roma y permanece allí varios

¹ En 1830.



Cosacos en Sinferopol, capital de la República de Crimea, miran en la pantalla de televisión a Vladimir Putin en abril de 2015.

años en época de paz²: eso no significa nada, pero basta con que Rusia piense en ocupar Constantinopla para que la paz de Europa se vea amenazada. Los ingleses declaran la guerra a los chinos³, que, según parece, los han ofendido: nadie tiene derecho a intervenir, pero Rusia se ve obligada a pedir permiso a Europa para pelearse con su vecino. Inglaterra amenaza a Grecia con apoyar las falsas pretensiones de un miserable judío y quema su flota⁴: esa es una acción legítima, pero Rusia exige un tratado para proteger a millones de cristianos y se considera que eso fortalece su posición en Oriente a expensas del equilibrio de poder. No podemos esperar de Occidente otra cosa que no sea mala intención y un odio ciego, que no entiende ni quiere entender (*comentario de Nicolás I en el margen*: “Esta es exactamente la cuestión”).

Tras avivar el resentimiento del propio zar contra Europa, Pogodin lo animó a actuar solo, según su conciencia ante Dios, para defender a los ortodoxos y promover los intereses de Rusia en los Balcanes. Nicolás manifestó su aprobación:

¿Quiénes son nuestros aliados en Europa? (*comentario de Nicolás*: “Nadie, y no los necesitamos, si ponemos nuestra confianza en Dios, de forma incondicional y de buen grado”). Nuestros únicos aliados verdaderos en Europa son los eslavos, nuestros hermanos de sangre, lenguaje, historia y fe, y hay diez millones de ellos en Turquía y millones en Austria... Los eslavos turcos podrían proporcionarnos

2 En referencia al cuerpo expedicionario del general Oudinot que, en 1849-50, atacó la República romana, contraria al papa, y llevó a Pío IX de vuelta a Roma. Las tropas francesas permanecieron en Roma hasta 1870 para proteger al papa.

3 En las guerras del Opio de 1839-42.

4 En referencia al incidente Don Pacífico.

más de doscientos mil soldados, ¡y qué soldados! Y eso sin contar a los croatas, dálmatas y eslovenos, etcétera (*comentario de Nicolás*: “Una exageración: si se reduce esa cifra a la décima parte, será cierto”)... Al declararnos la guerra, los turcos han destruido todos los viejos tratados que definían nuestras relaciones, así que ahora podemos exigir la liberación de los eslavos y lograr ese objetivo por medio de una guerra, ya que ellos mismos han elegido la guerra (*comentario de Nicolás*: “Eso es cierto”).

Si no liberamos a los eslavos y los ponemos bajo nuestra protección, nuestros enemigos, los ingleses y los franceses... lo harán en nuestro lugar. En Serbia, Bulgaria y Bosnia, están activos entre los eslavos, con sus partidos occidentales y, si tienen éxito, ¿en qué posición quedaremos nosotros? (*comentario de Nicolás*: “Absolutamente cierto”).

¡Sí! Si no aprovechamos esta oportunidad favorable, si sacrificamos a los eslavos y traicionamos sus esperanzas, o permitimos que su destino sea decidido por otras potencias, entonces no solo habremos puesto en contra nuestra a una lunática Polonia, sino a diez (que es lo que desean nuestros enemigos y en eso trabajan para lograrlo) (*comentario de Nicolás*: “Así es”).

En el fondo de esta reflexión subyace la convicción de que, si Rusia no interviene para defender sus intereses en los Balcanes, serán las potencias europeas quienes lo hagan en su lugar: en suma, que era inevitable un conflicto de intereses, influencias y valores entre Occidente y Rusia.

Para las potencias europeas, la propagación del dominio occidental era sinónimo de libertad y valores liberales, libre comercio, buenas prácticas administrativas, tolerancia religiosa, etcétera. La rusofobia de Occidente desempeñó un papel fundamental en esta ofensiva contra las ambiciones expansionistas rusas. La rápida expansión territorial del Imperio ruso en el siglo XVIII y la demostración de su poderío militar contra Napoleón habían causado una profunda impresión en las mentes europeas. Hubo una oleada de publicaciones alarmistas –panfletos, cuadernos de viajes y tratados políticos– sobre “la amenaza rusa” que se cernía sobre el continente. Aquellos temores tenían más que ver con la idea del “otro” asiático que ponía en peligro las libertades y la civilización de Europa que con cualquier amenaza real y presente. Se estaban redefiniendo las fronteras de “Europa” para excluir a ese “otro” de Rusia que, según aquellos textos, se alzaba como una potencia salvaje, agresiva y expansionista por naturaleza, hostil a los principios de libertad que definían culturalmente a los “europeos”. La represión por parte del zar de las revoluciones polaca y húngara, en 1830-31 y 1848-49 respectivamente, reforzó ese panorama de división entre las libertades europeas y la tiranía rusa que, a la larga, acabaría por cimentar la alianza de Europa contra Rusia (Gran Bretaña, Francia, Piamonte-Cerdeña) durante la guerra de Crimea.

Sin embargo, desde el punto de vista del zar las potencias europeas se comportaban de un modo hipócrita: su apuesta por la libertad no era más que un intento de difundir el libre comercio, que favorecía sus intereses

económicos; y su defensa de Turquía respondía, en realidad, a un deseo de contener a Rusia, cuyo crecimiento constituía una amenaza para sus propias aspiraciones imperiales en la zona, entre ellas la ruta hacia India.

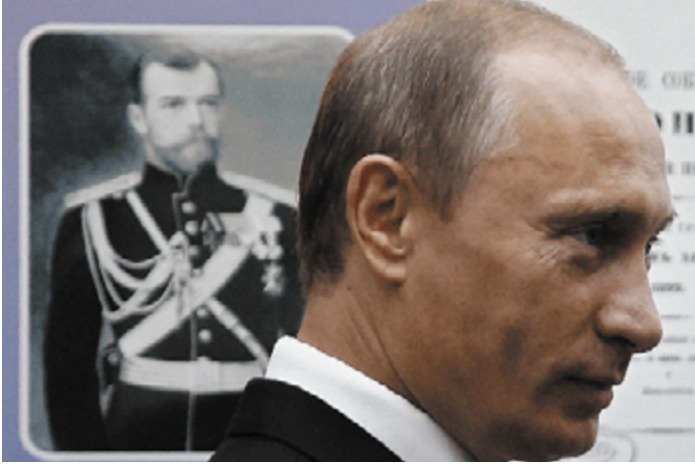
La derrota en la guerra de Crimea alimentó en los rusos un profundo resentimiento hacia Occidente. El tratado de paz impuesto por las potencias europeas vencedoras supuso una humillación para Rusia, que se vio obligada a destruir su flota en el mar Negro. Nunca antes se había impuesto un desarme obligatorio a una gran potencia, ni siquiera Francia había sido desarmada tras las guerras napoleónicas. Rusia había sido tratada de una manera que no tenía precedentes en el concierto de Europa, que supuestamente se basaba en el principio de que ninguna gran potencia debía ser humillada por las otras. Pero, en realidad, los aliados no pensaban que Rusia fuera una potencia europea. Consideraban a Rusia como un Estado semiasiático. Durante las negociaciones de la Conferencia de París, el conde Walewski, ministro de Asuntos Exteriores francés, había preguntado a los delegados británicos si no sería demasiado humillante para los rusos que las potencias occidentales instalaran cónsules en sus puertos del mar Negro para supervisar la desmovilización. *Lord Cowley*, embajador británico en París, insistió en que no lo sería, señalando que ya a China se le había impuesto una condición similar en el Tratado de Nankín, tras la primera guerra del Opio.

III

Tras la guerra de Crimea, Rusia, derrotada por Occidente, dirigió hacia Asia sus planes imperiales. El zar Alejandro II (1855-81) estaba cada vez más convencido de que el destino de Rusia pasaba por ser la principal potencia europea en Asia, y de que solo Gran Bretaña se interponía en su camino. Ese punto de vista, profundamente influido por el clima de mutua desconfianza existente entre Rusia y Gran Bretaña tras la guerra de Crimea, determinaría las políticas de Rusia en el Gran Juego, su rivalidad imperial con Gran Bretaña por la supremacía en Asia Central en las últimas décadas del siglo XIX.

Como civilización cristiana situada en la estepa eurasiática, Rusia podía mirar hacia Occidente o hacia Oriente. Desde comienzos del siglo XVIII, había mirado hacia Europa desde su atalaya de Estado más “oriental” del continente. Junto con el sur de España, se podía afirmar que formaba parte del propio “Oriente” interior de Europa: ese “otro” por medio del cual se definía “Europa”. Sin embargo, si miraba hacia Oriente, Rusia se convertiría en el Estado más “occidental” de Asia, el bastión de la civilización cristiana y europea a lo largo de once de los husos horarios del planeta.

La conquista rusa de Asia central a partir de la década de 1860 reafirmó la idea de que el destino de Rusia no estaba en Europa, como habían



Vladimir Putin ante una imagen del zar Nicolás II.

supuesto durante tanto tiempo, sino más bien en Oriente. En 1881, Dostoyevski escribió:

Rusia no solo está en Europa, sino también en Asia. Hemos de desterrar ese miedo servil a que Europa nos llame bárbaros asiáticos y decir que somos más asiáticos que europeos. Esa equivocada visión de nosotros mismos como exclusivamente europeos y no asiáticos (algo que nunca hemos dejado de ser) nos ha costado muy cara a lo largo de estos dos siglos, y hemos pagado por ello con la pérdida de nuestra independencia espiritual. Resulta difícil para nosotros apartarnos de nuestra ventana a Europa, pero ese es nuestro destino... Cuando volvamos la vista hacia Asia, con nuestro nuevo concepto de ella, es posible que nos ocurra algo parecido a lo que le sucedió a Europa cuando se descubrió América. Pues, en verdad, Asia para nosotros es esa misma América que aún no hemos descubierto. Con nuestro salto a Asia, nuestro espíritu y nuestra fuerza resurgirán de nuevo... En Europa éramos rémoras y esclavos, mientras que en Asia seremos los amos. En Europa éramos tártaros, mientras que en Asia podemos ser europeos.

Esta cita ilustra a la perfección la propensión de los rusos a definir sus relaciones con Oriente como reacción a su autoestima y su estatus en Occidente. En realidad, Dostoyevski no estaba afirmando que Rusia fuera una cultura asiática, sino tan solo que los europeos la veían como tal. Y, de igual modo, su idea de que Rusia debía consagrarse a Oriente no quería decir que debiera tratar de ser una potencia asiática, sino todo lo contrario, que solo en Asia encontraría renovados ánimos para reafirmar su europeidad. La raíz de este giro de Dostoyevski hacia Oriente hay que buscarla en el enconado rencor que, como muchos rusos, albergaba por la traición de Occidente a la causa cristiana de Rusia en la guerra de Crimea.

El desprecio y el resentimiento hacia los valores que encarna Occidente fue la respuesta más común entre los rusos al sentimiento de rechazo por parte de Occidente. A lo largo del siglo XIX, el concepto de “temperamento

**LA CONQUISTA RUSA DE ASIA CENTRAL
A PARTIR DE LA DÉCADA DE 1860 REAFIRMÓ
LA IDEA DE QUE EL DESTINO DE RUSIA NO ESTABA
EN EUROPA, SINO MÁS BIEN EN ORIENTE**

escita” –bárbaro y rudo, iconoclasta y extremo, carente de la compostura y la moderación del “refinado ciudadano europeo”– pasó a formar parte del léxico cultural como una especie de “rusiedad asiática” que reivindicaba su derecho a ser “incivilizada”. Ese es el sentido de los versos de Pushkin:

Ahora la templanza no es apropiada,
quiero beber como un salvaje escita.

Y era también el sentido en el que Herzen se dirigía al anarquista francés Pierre-Joseph Proudhon en 1849:

Pero ¿sabe usted, *monsieur*, que ha firmado un contrato [con Herzen para co-financiar un periódico] con un bárbaro, y un bárbaro que es tanto más incorregible por serlo no solo de nacimiento, sino por convicción? Como auténtico escita, observo con deleite mientras este viejo mundo se destruye a sí mismo, y no siento ni la más mínima compasión por él.

Los “poetas escitas” –como dieron en llamarse a sí mismos los miembros de ese difuso grupo de escritores en el que se incluían Aleksandr Blok (1880-1921) y Andréi Bely (1880-1934)– adoptaron ese espíritu salvaje en un desafío a Occidente. Sin embargo, al mismo tiempo su poesía estaba inmersa en la vanguardia europea. Tomaron su nombre de los antiguos escitas, tribus nómadas de lengua irania que abandonaron Asia Central en el siglo VIII a. de C. y dominaron las estepas que rodean los mares Negro y Caspio durante los siguientes quinientos años. Los intelectuales rusos del siglo XIX vieron a los escitas como una suerte de míticos antepasados de los eslavos orientales. En las últimas décadas del siglo, numerosos arqueólogos llevaron a cabo excavaciones de *kurgans* escitas, los túmulos funerarios que se hallan diseminados por todo el sur de Rusia, la estepa suroriental, Asia Central y Siberia, en un esfuerzo por encontrar un vínculo cultural entre los escitas y los antiguos eslavos.

Los poetas escitas estaban fascinados con ese reino prehistórico. En su imaginación, los escitas eran un símbolo de la naturaleza salvaje y rebelde del hombre ruso primigenio. Celebraban el espíritu elemental (*stikhiia*) de esa Rusia salvaje y rural y se convencieron de que la siguiente revolución,

que todos presentían tras la de 1905, se llevaría consigo el pesado lastre de la civilización europea y crearía una nueva cultura en la que hombre y naturaleza, arte y vida, se fundirían en uno. El célebre poema de Blok *Los escitas* (1918) fue una declaración programática de esa pose asiática de cara a Occidente:

Vosotros sois millones; nosotros, legiones,
 legiones y legiones.
 ¡Intentad, pues, combatirnos! Sí, somos escitas,
 sí, asiáticos, una codiciosa tribu de ojos rasgados.

No era tanto un rechazo ideológico de Occidente como un amenazador abrazo, un llamamiento a Europa para que se uniera a la revolución de las “hordas salvajes” y se renovara por medio de una síntesis cultural de Oriente y Occidente; de lo contrario, corría el riesgo de ser anegada por las “legiones”. Durante siglos, sostenía Blok, Rusia había protegido a una ingrata Europa de las tribus asiáticas:

Como esclavos, obedientes y despreciados,
 hemos sostenido el escudo entre dos razas hostiles,
 la de Europa y las feroces hordas mongoles.

Pero había llegado la hora de que el “viejo mundo” de Europa se “detuviera ante la esfinge”:

Sí, Rusia es una esfinge. Jubilosa y afligida,
 y sudando sangre, no logra saciar
 sus ojos, que os miran y os miran y os miran
 con odio y amor de piedra.

Rusia aún tenía aquello que Europa había perdido hacía tiempo: “un amor que arde como el fuego”, una violencia que renueva mediante la devastación. Uniéndose a la Revolución rusa, Occidente viviría un despertar espiritual por medio de una pacífica reconciliación con Oriente.

De los horrores de la guerra volved a nosotros,
 volved a nuestros plácidos brazos y descansad.
 Camaradas, antes de que sea tarde,
 envainad la vieja espada, bendita fraternidad.

Pero si Occidente se negaba a adoptar ese “espíritu ruso”, Rusia lanzaría contra él las hordas asiáticas:

Sabed que ya no seremos vuestro escudo,
 sino que, indiferentes a los gritos,
 observaremos el fragor de la batalla

distantes, la mirada dura y entornada,
 no intervendremos cuando el salvaje huno
 despoje el cadáver y lo deje desnudo,
 quemé aldeas, reúna al ganado en la iglesia
 y el olor a carne quemada inunde el aire.

IV

En marzo de 1918, con aviones alemanes bombardeando Petrogrado, el nombre con el que habían rebautizado San Petersburgo, los bolcheviques trasladaron la capital soviética a Moscú. Ese movimiento simbolizaba la creciente separación entre la república soviética y Europa. Mediante el Tratado de Brest-Litovsk, firmado ese mismo mes para poner fin a la guerra con las Potencias Centrales, Rusia perdió la mayor parte de sus territorios en el continente europeo: Polonia, Finlandia, los estados bálticos y Ucrania. Como potencia europea, Rusia quedaba reducida a un estatus equiparable al de Moscovia en el siglo xvii.

En los primeros años de dominio soviético, los bolcheviques tenían la esperanza de que su revolución se extendiera por el resto del continente europeo. Tal como lo veía Lenin, el socialismo era insostenible en un país rural y atrasado como Rusia si la revolución no se extendía a los estados industriales más adelantados. Alemania ocupaba el centro de sus más ambiciosas esperanzas: era la cuna del movimiento marxista y poseía el movimiento obrero más avanzado de Europa. La revolución de noviembre de 1918 fue acogida con entusiasmo por los bolcheviques: sus consejos de obreros y soldados parecían indicar que Alemania estaba avanzando por la senda soviética. Pero no hubo “octubre” alemán. Los socialistas alemanes decidieron apoyar una república democrática entrando en el gobierno y atajando el alzamiento de los comunistas en enero de 1919. Ningún otro Estado europeo se planteó siquiera la posibilidad de alinearse con Moscú y su revolución: la crisis social y económica de la posguerra que radicalizara a los trabajadores comenzaba a remitir y, en 1921, estaba claro que, en un futuro inmediato, hasta que Europa no se viera sacudida por otra guerra u otra crisis, la Rusia soviética tendría que sobrevivir por sí sola (“socialismo en un solo país”).

A lo largo de los setenta años siguientes, la Rusia soviética permaneció aislada de Occidente, tanto política como culturalmente. Hubo breves periodos en los que se abrieron los canales culturales: durante la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, cuando los aliados enviaban libros y películas occidentales que se ponían a disposición del pueblo soviético; o durante el deshielo de Jrushchov, entre finales de la década de 1950 y principios de la de 1960, cuando se produjeron intercambios culturales entre la Unión

Soviética y Occidente. Con la toma del control de Europa del este por parte de los soviéticos después de 1945, sus ciudadanos también pudieron viajar a los países del bloque oriental, de los que recibían algunos elementos de la cultura europea en una forma aceptable para las autoridades comunistas. Por lo demás, quedaron desconectados del universalismo de la tradición europea a la que tan apegada se sentía la Rusia petrina (1703-1917).

LOS RUSOS ASIMILARON ELEMENTOS DE LAS TRIBUS UGROFINESAS, LOS MONGOLES Y OTROS PUEBLOS NÓMADAS

Entre los escasos emigrantes que huyeron de la Rusia Soviética después de 1917 se hallaba un grupo de intelectuales conocidos como los eurasiánistas. El eurasiánismo era la tendencia intelectual predominante en todas las comunidades de emigrados. Muchos de los más conocidos exiliados rusos, incluidos el filólogo príncipe N. S. Trubetskói (1890-1938), el teólogo padre Gueorgui Florovski (1893-1979), el historiador George Vernadski (1887-1973) y el teórico de la lingüística Roman Jakobson (1896-1982), eran miembros de este grupo. El eurasiánismo fue, básicamente, un fenómeno de la emigración, en el sentido de que tenía su origen en el sentimiento de traición a Rusia por parte de Occidente en 1917-21. Sus partidarios, en su mayoría aristócratas, reprochaban a las potencias occidentales su incapacidad para derrotar a los bolcheviques en la Revolución y la Guerra Civil, la cual había terminado con el colapso de Rusia como potencia europea y su propia expulsión de la patria. Desencantados con Occidente, pero sin haber perdido aún la esperanza de un posible futuro para ellos en Rusia, redefinieron su país natal como una cultura única (“turania”) localizada en la estepa asiática.

El manifiesto fundacional del movimiento fue *Éxodo hacia Oriente*, una recopilación de diez ensayos publicados en Sofía en 1921 y en los que los eurasiánistas preconizaban la destrucción de Occidente y el auge de una nueva civilización encabezada por Rusia o Eurasia. En el fondo, sostenía Trubetskói, autor de los ensayos más importantes de la colección, Rusia era una cultura asiática esteparia. Las influencias bizantinas y europeas, que habían conformado el Estado ruso y su alta cultura, apenas habían calado en las capas inferiores de la cultura popular rusa, que se había desarrollado más a través del contacto con Oriente. Durante siglos, los rusos se habían mezclado libremente con las tribus ugrofinesas, los mongoles y otros pueblos nómadas de las estepas. Habían asimilado elementos de sus lenguas, su música, sus costumbres y su religión, de forma que aquellas culturas asiáticas habían sido absorbidas por la propia evolución histórica de Rusia.

Tales ideas tenían pocas pruebas etnográficas que las respaldaran: no eran más que una pose polémica y rencorosa hacia Occidente. En este

sentido, bebían de las mismas fuentes que el concepto planteado por vez primera por Dostoyevski de que el destino del imperio se hallaba en Asia (donde los rusos podían ser “europeos”), y no en Europa (donde no eran más que “rémoras”). Sin embargo, debido a su poder emotivo, las ideas eurasiánistas tuvieron una fuerte repercusión cultural en la emigración rusa de las décadas de 1920 y 1930, cuando los que lloraban la desaparición de su país del mapa europeo fueron capaces de concebir nuevas esperanzas de reaparición en el lado eurasiático, y esas mismas ideas han experimentado un resurgir en años recientes, tras la caída de la Unión Soviética, cuando el lugar de Rusia en Europa distaba mucho de estar claro.

V

Con la caída del régimen soviético, hubo quien concibió esperanzas de que Rusia se reincorporara a la familia de Estados europeos a la que había pertenecido antes de 1917. Los gobiernos occidentales y sus asesores pensaron que Rusia –tal vez más que los Estados de Europa del este surgidos del bloque soviético– pasaría a ser “como nosotros”: una democracia capitalista con los típicos valores y actitudes liberales europeos. Esa creencia resultó ser equivocada por razones históricas y culturales que, a estas alturas, deberían estar claras, pero todas las esperanzas se vieron defraudadas por lo que ocurrió en Rusia después de 1991.

Para millones de rusos, el colapso de la Unión Soviética supuso una catástrofe. En unos pocos meses, lo perdieron todo: un sistema económico que les había proporcionado seguridad y garantías sociales; un imperio con estatus de superpotencia; una ideología y una identidad nacional determinada por la versión de la historia soviética que habían aprendido en la escuela. El “sistema capitalista” que se introdujo –con precipitadas privatizaciones en una época de hiperinflación– trajo consigo el saqueo de los activos del Estado por parte de oligarcas corruptos. El desmesurado aumento de la criminalidad tampoco ayudó a la causa capitalista. Todo eso alimentó un profundo resentimiento hacia Occidente, al que se culpó del nuevo sistema. Más allá de una reducida intelectualidad, que se circunscribía a Moscú y San Petersburgo, la mayoría de los rusos de provincias no compartían los valores liberales de la democracia (libertad de expresión, tolerancia religiosa, igualdad de las mujeres, derechos de las comunidades LGBT [lesbianas, gais, bisexuales y transexuales], etcétera), todos los cuales resultaban “ajenos” a las costumbres soviéticas y de la antigua Rusia con las que se habían criado. Los rusos tenían la sensación de que aquellos valores les venían impuestos por Occidente, que había salido “victorioso” de la Guerra Fría.

Putin dejó entrever su orgullo herido y su resentimiento hacia Occidente. En su primer mandato como presidente, entre 2000 y 2004, pareció dar muestras de interés en establecer vínculos más estrechos con Europa, aunque solo fuera para contrarrestar la influencia norteamericana. Continuó con la retórica de Boris Yeltsin de una “gran Europa”, una comunidad de Estados europeos, incluyendo, de algún modo, a Rusia, que pudiera actuar como un “centro de política mundial fuerte y verdaderamente independiente” (es decir, independiente de EE. UU.), aunque sin el énfasis de Yeltsin en los principios democráticos liberales. Sin embargo, dos sucesos alteraron la actitud de Putin hacia Europa durante 2004. En primer lugar, la expansión de la OTAN hacia Europa del este y los estados bálticos ofendió al Kremlin, que lo vio como una traición a las promesas hechas por la OTAN con motivo de la disolución del Pacto de Varsovia de no inmiscuirse en la antigua esfera de influencia soviética. En segundo lugar, la Revolución naranja de Ucrania avivó las inseguridades del Gobierno de Putin, que consideró el movimiento democrático como una ofensiva occidental (liderada por Estados Unidos) contra la influencia de Rusia en sus vecinos más próximos (la Comunidad de Estados Independientes). Ucrania era y continúa siendo un país fronterizo crucial para la identidad nacional de Rusia y para las relaciones con Europa. Kiev fue la cuna de la civilización cristiana de Rusia. Tal y como dice Putin con frecuencia, muchos rusos consideran a los ucranianos como del mismo pueblo, o familia de pueblos, que los propios rusos.

**DEVOLVER A RUSIA A LA HISTORIA
SOVIÉTICA ERA UNA PARTE IMPORTANTE DE LA
HOJA DE RUTA NACIONALISTA DE PUTIN**

Temiendo que un movimiento democrático similar se extendiera de Ucrania a Rusia, Putin afianzó su poder autoritario con una base de apoyo popular nacionalista construida sobre una retórica antioccidental. EE. UU. y la UE estaban promoviendo revoluciones democráticas en países de la antigua Unión Soviética con el fin de destruir a Rusia: ese, en pocas palabras, era (y es) su punto de vista. El régimen reforzó su relación con la Iglesia, y comenzó a promover las ideas de filósofos eurasianistas como Iván Ilyin (1883-1954), un emigrante “blanco” cuyos restos fueron repatriados de Suiza a Rusia en 2009 por orden de Putin. Los ideólogos del Kremlin comenzaron a manifestar ideas eurasianistas. Putin respaldó la idea (originalmente propuesta por el presidente de Kazajistán Nursultán Nazarbáyev) de crear una Unión Económica Euroasiática y, en 2011, los presidentes de Bielorrusia, Kazajistán y Rusia acordaron marcarse el objetivo de fundar una en 2015. Putin estaba decidido a incluir a Ucrania en

esa Unión Euroasiática, pero los ucranianos congregados en el Maidán estaban igualmente decididos a ingresar en “Europa”.

Devolver a Rusia a la historia soviética era una parte importante de la hoja de ruta nacionalista de Putin.

Si bien reconoció los “errores” de la era Stalin –su eufemismo para referirse al terror en que incontables millones fallecieron o languidecieron en el gulag–, Putin insistió en que no había necesidad de que los rusos se obsesionaran con ese aspecto de su pasado reciente, no digamos prestar oídos a los sermones moralizadores de extranjeros sobre lo terrible que era su historia. Podían sentirse orgullosos de los logros del periodo soviético: la industrialización del campo; la derrota de la Alemania nazi; y la ciencia y la tecnología soviéticas, logros que habían dado sentido a sus vidas y a los sacrificios realizados. Para millones de rusos, Putin estaba restableciendo el orgullo nacional.

El estribillo de todos sus discursos es la necesidad de que a Rusia se le muestre más respeto, de que Occidente la trate como a un igual. Con frecuencia se ha quejado de hipocresía y doble rasero por parte de Occidente, que invade Irak en nombre de la “libertad”, pero impone sanciones a Rusia cuando esta defiende lo que él define como sus intereses legítimos en Crimea. A este respecto, resultan sorprendentes las similitudes con el resentimiento de Nicolás I por el “doble rasero” en vísperas de la “primera” guerra de Crimea. Al igual que Nicolás consideraba la defensa de los correligionarios de Rusia en los Balcanes como su deber cristiano en su calidad de zar de todas las Rusias, así también Putin ha equiparado la defensa de los ciudadanos rusos de Crimea (e, indirectamente, del este de Ucrania) con la defensa de los intereses nacionales de Rusia. Ambos personajes comparten una concepción mística de “Rusia” como un imperio que no se define por fronteras territoriales.

Putin admira a Nicolás I por enfrentarse a toda Europa en la defensa de los intereses de Rusia. En la actualidad, por orden suya, un retrato del zar cuelga en la antesala del despacho presidencial en el Kremlin.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[El Reino Unido y Europa](#)

[La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual](#)

[La fuerza de alianzas lejanas: las relaciones entre Europa y Asia en un mundo en transformación](#)



THOMAS CHRISTIANSEN ostenta una cátedra de Política Institucional Europea en la Universidad de Maastricht (Holanda), y es el director del programa universitario de doctorado a tiempo parcial de Estudios Europeos, que se desarrolla en Bruselas. Es editor ejecutivo (junto con Simon Duke) del *Journal of European Integration*, coeditor (con Sophie Vanhoo-nacker) de la colección de libros de Palgrave Macmillan European Administration Governance y miembro del consejo de la Comisión de Estudios sobre la Unificación Europea de la IPSA.

Es posible que Europa y Asia estén alejadas desde un punto de vista geográfico, pero mantienen fuertes vínculos debido, entre otras cosas, a su mutua dependencia comercial. A lo largo de las dos décadas pasadas, esta relación se ha institucionalizado de múltiples formas. Este artículo describe la naturaleza de su cooperación interregional, a la vez que identifica los obstáculos a los que han tenido que enfrentarse. Además, se sitúa en el contexto de los desafíos que la UE se ha visto obligada a afrontar en los últimos años, y sostiene que, pese a tan adversas condiciones, estas relaciones cuentan con una base sólida que continuará fortaleciéndose en años venideros.

LA FUERZA DE ALIANZAS LEJANAS: LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y ASIA EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Introducción

En el contexto de un incipiente mundo multipolar, Europa y Asia son dos regiones que desempeñan un importante papel en la forma en que se está redefiniendo la política mundial. Dada la magnitud y la relevancia de sus respectivas economías, así como la importancia de sus intercambios comerciales, tanto la Unión Europea como sus socios asiáticos tienen mucho que decir en el orden económico internacional y, en consecuencia, comparten también un interés común por la estabilidad y el crecimiento económico. En reconocimiento de ello, la UE ha establecido alianzas estratégicas con las principales potencias de Asia –China, India, Japón y Corea del Sur– y, en los últimos años, ha aunado esfuerzos para adquirir más visibilidad en la región Asia-Pacífico, entre otras cosas en respuesta al “giro” de Estados Unidos hacia Asia y a la posibilidad de que el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica impulsado por EE. UU. reúna en torno a este a una serie de países clave de la cuenca del Pacífico.

LA UE HA AUNADO FUERZAS EN LOS ÚLTIMOS AÑOS PARA ADQUIRIR MÁS VISIBILIDAD EN LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO EN RESPUESTA AL GIRO DE ESTADOS UNIDOS HACIA ASIA

El interés de la UE en Asia y el de Asia en Europa es fundamentalmente comercial. La UE es el mayor socio comercial de China y, para muchas economías asiáticas, también constituye el socio más importante después de esta. Como consecuencia, existe un elevado grado de interdependencia entre las economías europeas y las asiáticas, un hecho que puso de manifiesto el impacto de la crisis financiera, que golpeó a Europa con mucha más fuerza que a Asia. Para la UE, las exportaciones a China se consideraron una salida a la crisis económica, mientras que China y otros países asiáticos se dieron cuenta de que la disminución de la demanda de sus productos suponía una amenaza para su modelo de crecimiento, totalmente orientado a las exportaciones. También en respuesta a tales sucesos, se produjo en Europa un aumento de la afluencia de inversiones extranjeras directas

procedentes de Asia, en parte para aprovechar la oportunidad estratégica, pero contribuyendo también a la recuperación económica de Europa.

Así pues, el comercio y las inversiones son factores clave que determinan las relaciones entre la UE y Asia. Sin embargo, también desempeñan un papel cada vez más importante las cuestiones de seguridad, en particular en la etapa posterior a la Guerra Fría y tras los atentados del 11 de septiembre, una época en la que el panorama de la seguridad mundial se ha vuelto menos estable, y es en este sentido donde la distancia geográfica entre Europa y Asia provoca algunos efectos curiosos. En primer lugar, dada la importancia del comercio para ambas partes, el problema que plantea la defensa de las rutas comerciales constituye una preocupación compartida. Por ese motivo, la operación Atalanta –la misión de la UE de crear una fuerza naval para combatir la piratería en el Cuerno de África, protegiendo así el tráfico marítimo entre Asia y Europa– ha sido uno de los escasos ejemplos de colaboración militar activa entre China y la UE. En segundo lugar, la distancia geográfica entre la UE y Asia implica que ninguna de las dos partes cuenta con una presencia militar significativa en la otra región. Esto supone una cierta irrelevancia como interlocutor en materia de seguridad, pero también implica que ninguna de las dos percibe a la otra como una amenaza. La relación entre ambas regiones presenta una notable diferencia con aquella entre China y Estados Unidos, por ejemplo, o la que mantiene Rusia con la Unión Europea.

**EUROPA HA ESTADO ALINEADA CON ESTADOS UNIDOS,
MIENTRAS QUE EN ASIA HAY DIVISIÓN ENTRE AQUELLOS
QUE SON FIELES ALIADOS Y OTROS QUE MANTIENEN
UNA RELACIÓN HOSTIL CON WASHINGTON**

Por tanto, las relaciones entre la UE y Asia descansan sobre los favorables cimientos de la interdependencia económica, sin la amenaza de los perversos argumentos de seguridad. La UE y las principales potencias de Asia se consideran mutuamente socios, más que rivales, y sin duda, no adversarios. Sin embargo, en el contexto más amplio de los alineamientos geopolíticos de ambas regiones, esta relación se torna un tanto más compleja: históricamente, Europa ha estado firmemente alineada con Estados Unidos, mientras que en Asia hay división entre aquellos países que son fieles aliados de EE. UU. y otros, en particular China, que mantienen una relación fundamentalmente hostil con Washington. China, en concreto, lleva tiempo desafiando el aparente dominio occidental de la gobernanza económica mundial, mientras que Estados Unidos ha tratado de reorientar su atención diplomática y militar hacia el Pacífico en respuesta a la manifiesta autoafirmación de China: un conflicto de intereses que tiene una dimensión económica (la suscripción

de acuerdos de libre comercio que rivalizan entre sí) y otra de seguridad (el enfrentamiento entre China y los aliados de EE. UU. en los mares de China Meridional y China Oriental). En consecuencia, las relaciones de la UE con Asia discurren siempre entre la insoslayable relevancia de la Alianza Atlántica y la creciente hostilidad entre EE. UU. y China.

El intento por parte de Europa de desempeñar un papel destacado en Asia oriental debe observarse en este contexto global más amplio. Una alianza entre Europa y Asia supondría grandes ventajas, así como la posibilidad de ejercer una considerable influencia a escala mundial; pero, al mismo tiempo, semejante colaboración tendría serias limitaciones que les impedirían influir de forma efectiva en la definición de lo que está por venir. Esto se debe en gran medida a las desfavorables circunstancias del contexto global, a las complicaciones derivadas de las relaciones con las restantes potencias mundiales –esto es, Estados Unidos y Rusia–, y en parte a las diferencias intrínsecas, a la par que esenciales, que continúan impidiendo una colaboración más sólida y eficaz entre ambas regiones.

Al mismo tiempo, el intento de la UE de establecer una relación más estrecha con Asia llega en un periodo difícil de su propio desarrollo, pues se produce en un momento, mediados de la década de 2010, en que Europa ha tenido que afrontar importantes desafíos políticos, económicos, sociales e institucionales, incluidos los trascendentales cambios ocurridos en países vecinos. Si en 2004 los líderes europeos demostraron la suficiente confianza para firmar un “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” y en 2012 la UE fue galardonada con el Premio Nobel de la Paz, tan solo unos pocos años más tarde el panorama se ha transformado de forma radical. En 2015, la UE sigue presa de la crisis, distraída con problemas a corto plazo y debilitada por las diferencias internas. Para muchos, la Europa del siglo XXI no es solo un continente en decadencia, sino también una Unión en crisis.

Con el fin de arrojar algo de luz sobre esta problemática situación “doméstica” de las relaciones de la UE con Asia, el presente capítulo comienza con una breve explicación de la situación de la Unión Europea, poniendo de relieve tanto sus rasgos distintivos como sus actuales problemas. A continuación, analiza el carácter institucionalizado de la cooperación interregional entre la UE y Asia, antes de identificar los obstáculos a los que se enfrenta la relación. El artículo finaliza con una perspectiva de la evolución futura de estas relaciones.

La naturaleza híbrida de la Unión Europea

A lo largo de los últimos sesenta y cinco años, Europa ha visto gestarse un proyecto único de integración regional que aglutina a un número cada

vez mayor de Estados miembros, ha dado paso a un sistema de gobierno supranacional y, con el tiempo, ha adquirido importantes competencias en la formulación de políticas y la asignación de recursos. Como consecuencia de ese proceso, la Unión Europea es más que un simple “bloque” o alianza de veintiocho países. Se caracteriza por la existencia de una serie de poderosas instituciones supranacionales que persiguen el interés común de la Unión, con independencia de los Estados individuales. De estas, las principales son la Comisión Europea, el poder ejecutivo de la Unión, en el que trabajan unos 35.000 funcionarios liderados por una directiva política formada por 28 comisarios; el Parlamento Europeo, compuesto por 751 eurodiputados elegidos directamente que representan a los habitantes de todo el continente; el Banco Central Europeo, con poder para fijar de forma autónoma los tipos de interés y gestionar la masa monetaria de la moneda única europea, el euro; y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que es el árbitro último en las disputas entre los Estados miembros y las instituciones comunes.

**LA UE ES UNA ENTIDAD HÍBRIDA QUE COMBINA
NOVEDOSOS ELEMENTOS SUPRANACIONALES CON
EL MANTENIMIENTO DEL PODER DE LOS ESTADOS**

La existencia de estas instituciones es el rasgo distintivo de la Europa integrada, como también lo es el hecho de que participen en la toma de decisiones jurídicamente vinculantes que resultan directamente aplicables en toda la UE. La creación de instituciones independientes y su poder para promulgar leyes de obligado cumplimiento con un rango superior a las de los Estados constituyen cambios fundamentales respecto de las relaciones entre los países que solían regir Europa con anterioridad, y que siguen predominando en otros lugares del planeta. Un marco cuasiconstitucional para la toma de decisiones, unas políticas comunes que abarcan todo el abanico de la actividad de gobierno, una representación externa común de los intereses de la UE por medio de un servicio diplomático europeo, e incluso misiones militares conjuntas en otras partes del globo son muestras de hasta qué punto la UE ha desarrollado un nuevo tipo de política.

Destacar estos rasgos distintivos de la Europa integrada no implica negar el poder que aún conservan los Estados individuales, pues estos siguen siendo los actores clave de la Unión Europea; de hecho, hay quienes sostienen que ganan poder a medida que el continente se ha enfrentado a una serie de retos en la década de 2010. Es evidente que la Unión Europea no ha reemplazado a los Estados que la componen y, hasta cierto punto, incluso se puede decir que los ha fortalecido, a pesar de proporcionar un marco que ha transformado las relaciones entre ellos y con el resto del mundo. Esto

se debe a que la UE es una entidad híbrida que combina los novedosos elementos supranacionales anteriormente mencionados con el mantenimiento del poder de los Estados de Europa. Pese a la imagen que con frecuencia se ofrece en los medios de comunicación, la UE no se ha creado para competir con los Estados, sino que ha sido creada por estos para servirse de ella, para llevar a cabo actividades que resulta más eficiente realizar conjuntamente o para proyectar sus intereses comunes con mayor eficacia sobre terceros países. Si bien esto puede implicar que, de cuando en cuando, la UE haya de enfrentarse a uno o varios Estados miembros que no están de acuerdo con una decisión o política concreta, no significa que exista un conflicto fundamental entre los intereses nacionales y el bien común europeo que se persigue a través del marco institucional de la UE.

Por consiguiente, el resultado de la coexistencia de los Estados nacionales y el gobierno europeo integrado no es una contradicción o una paradoja, pero sí provoca tensiones con cierta frecuencia. La Unión difícilmente puede encontrar un equilibrio entre las esperanzas puestas en ella y la capacidad que posee para abordar un problema concreto. A menudo, las expectativas sobrepasan aquello que la UE puede proporcionar, mientras que, en otras ocasiones, se considera que se excede en sus atribuciones y va más allá de lo que los Estados miembros o la opinión pública están dispuestos a consentir. Ese desequilibrio ha dejado desprotegida a la UE ante una serie de crisis –la eurozona, Ucrania y los refugiados– que han alcanzado un punto crítico a mediados de la década de 2010. En vista de las posibles repercusiones que estas crisis podrían tener en las relaciones entre la UE y Asia, la siguiente sección analizará brevemente la naturaleza de estos acontecimientos.

Europa: ¿un continente en crisis?

En la crisis de la eurozona, la UE hubo de enfrentarse a las limitaciones impuestas a su estructura de gobierno como consecuencia de una política monetaria sumamente integrada y una política fiscal fuertemente descentralizada. Eso supuso que los Estados miembros siguieran siendo relativamente libres de acumular deuda pública, aunque estuvieran unidos por una moneda única administrada por el Banco Central Europeo (BCE). Tras la crisis financiera global de 2008, la situación se agravó por unas medidas de estímulo nacionales basadas en un aumento del gasto a costa del déficit presupuestario, lo cual llevó a varios Estados miembros de la eurozona al borde del impago de la deuda pública. Semejante situación dio lugar a una nueva crisis en la UE, ya que no se habían previsto ni rescates financieros centralizados ni la salida formal de un Estado miembro de la

moneda única, lo cual dejaba a la UE sin una forma de ayudar o sancionar a aquellos Estados que se enfrentaban al impago.

La salida de la crisis requirió interminables negociaciones entre los miembros de la eurozona sobre rescates *ad hoc* para países concretos, acuerdos sobre programas de reformas estructurales, una serie de tratados intergubernamentales para crear nuevos sistemas institucionales para monitorizar la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica, y la concesión de poderes adicionales a las instituciones europeas para supervisar a los bancos. Ha sido un proceso amargo que también ha socavado la confianza pública en la UE, ha politizado las transferencias fiscales en el seno de la eurozona, y ha hecho surgir partidos políticos y movimientos sociales que se muestran escépticos acerca de una mayor integración.

El culmen de esa crisis han sido las dificultades surgidas entre Grecia y sus socios de la Unión Europea. Después de que dos abultados programas de ayuda financiera, con los correspondientes proyectos de reformas estructurales, no mejoraran, sino que empeoraran el nivel de hartazgo social y económico del país, el pueblo griego eligió a un gobierno comprometido con una plataforma contraria a la austeridad y que se oponía a la condicionalidad y a los mecanismos institucionales inherentes a los distintos programas de rescate.

La elección, en febrero de 2015, del Gobierno encabezado por Alexis Tsipras y el rechazo a las condiciones del programa de rescate no solo pusieron a Grecia en contra del resto de la eurozona, o a las doctrinas antiausteridad en contra de la ortodoxia neoliberal del *establishment* político, sino que también generó la sensación de que las decisiones institucionales pueden ser distintas, si no contrarias, a la voluntad popular, de que la tecnocracia europea está reñida con la democracia nacional. También puso sobre la mesa, por primera vez en la historia de la moneda única, la amenaza de la salida de la eurozona de uno de sus Estados miembros, algo que no estaba previsto que ocurriera tras la fijación “irrevocable” de unos tipos de cambio nacionales.

Por el camino, la posibilidad de un *grecxit* –la salida de Grecia del euro–, ya fuera elegido por el Gobierno electo de Grecia, o forzado por los restantes socios de Grecia en la eurozona que no estaban dispuestos a avalar más deuda, o ya se produjera de forma accidental, se convirtió en una posibilidad muy real durante ese periodo. Fueron necesarios mucho tiempo, energía y capital político para evitar unas consecuencias tan negativas: muchos de los responsables de la toma de decisiones habían ligado su propio futuro político a la idea de que “el euro no puede fracasar”. Esta circunstancia explica por qué, incluso tras el voto en contra en el referéndum popular, el Gobierno griego acabó aceptando las condiciones de un nuevo programa de rescate y, aun así, salió reelegido en octubre de 2015.

En 2015 se logró preservar la integridad de la eurozona y evitar la más que probable crisis que provocaría un posible *grexit*, pero eso no significa que se haya encontrado una solución a largo plazo a los problemas estructurales tanto de Grecia como de la eurozona. De hecho, en 2015 las élites de la UE han presentado ambiciosas propuestas de reforma sobre la manera en que será necesario reforzar el marco institucional e incorporar una serie de tratados intergubernamentales en la legislación europea con el objeto de hacer que la futura gobernanza de la eurozona resulte adecuada para su fin, propuestas que tienen pocas probabilidades de ponerse en práctica en un futuro próximo.

**LA UE QUEDÓ MARGINADA POR LA DIPLOMACIA
INTERNACIONAL QUE TRATÓ DE ALCANZAR UNA
RESOLUCIÓN ENTRE UCRANIA Y RUSIA, PUES ESTE
ÚLTIMO ES UN SOCIO ESTRATÉGICO**

La crisis de Ucrania ha planteado a la UE un sinfín de desafíos. Irónicamente, la tentativa del Gobierno ucraniano, al ser repentinamente abandonado por el entonces presidente Yanukovich, de negociar un acuerdo de asociación con la UE fue lo que alimentó una rebelión popular que aupó al poder a un nuevo ejecutivo prooccidental y acarreó la ruptura de la alianza de Ucrania con la Rusia postsoviética. Sin embargo, cuando Rusia, en respuesta, se anexionó Crimea y decidió apoyar una sublevación contra el Gobierno en las regiones fronterizas de Dombás, en el este de Ucrania, la UE tuvo dificultades para responder con rapidez y eficacia a las cambiantes circunstancias. El apoyo al nuevo Gobierno ucraniano, incluida una masiva ayuda financiera, vino de la mano de unas limitadas sanciones contra Rusia, que solo se hicieron más severas después de que un avión de pasajeros procedente de Ámsterdam fuera derribado por un misil ruso sobre territorio del este de Ucrania en poder de los rebeldes, con la consiguiente pérdida de 298 vidas, la mayoría de ellas de personas holandesas.

No obstante, más allá de la asistencia económica y las limitadas sanciones, la UE quedó en gran medida marginada por la diplomacia internacional que trató de alcanzar una resolución al conflicto entre Ucrania y Rusia, pues este, al fin y al cabo, ha sido tradicionalmente un “socio estratégico” de la Unión. En el alto el fuego que finalmente acordaron en Minsk las partes en conflicto en febrero de 2015, actuaron como mediadores los líderes de Francia y Alemania, en lugar de hacerlo la UE en su conjunto, demostrando una vez más que, en los momentos críticos, cuando están en juego cuestiones de seguridad, son los Estados miembros de mayor tamaño los que verdaderamente importan a la hora de tratar con terceros países. Sobre todo, en el momento de escribir este artículo, a finales de 2015, no parece que la UE, ni

tampoco Occidente en general hayan hallado un modo de hacer frente a la agresiva política exterior de la “nueva Rusia”, mientras comienzan a surgir polémicas en torno a su participación en la guerra civil en Siria.

En respuesta a estos y otros desafíos a los que se enfrenta Europa, la alta representante de la de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, puso en marcha en 2014 un proceso de revisión de la estrategia de seguridad europea, concebida originalmente en 2003. Si bien es de todos sabido que la estrategia de seguridad original está un tanto anticuada, la pregunta es si, en las circunstancias actuales, la UE podrá ver más allá de los problemas del entorno más inmediato y concentrarse en los objetivos a largo plazo y en el pensamiento estratégico.

Fue la guerra en Siria la que contribuyó a provocar la tercera de las crisis a que debe enfrentarse la UE en 2015, a saber, la llegada de cientos de miles de refugiados a centroeuropa. Con el recrudecimiento de los combates en aquel país y el fin de la esperanza de una pronta salida del atolladero, un caudal constante de refugiados abandona la nación: muchos permanecen en campos de refugiados en países vecinos, pero un número cada vez mayor atraviesa Turquía, el mar Egeo y los Balcanes para solicitar asilo en Alemania y en otros países de Europa central y del norte. Esto sin duda ha sido una crisis humanitaria para el pueblo sirio, un desafío logístico para las autoridades de los países de tránsito y receptores, y una fuente de controversia política entre movimientos de toda Europa a favor y en contra de acoger a los refugiados, lo que también ha sumido a la UE en un serio conflicto político.

**PARA NUMEROSOS OBSERVADORES, LA
IMPRESIÓN GENERALIZADA DE LA UE EN VERANO DE 2015
ERA LA DE UN EXPERIMENTO POLÍTICO FALLIDO**

La crisis de los refugiados se ha convertido en un problema para el conjunto de la UE –por contraposición a algunos de sus Estados miembros– porque amenaza el consolidado triunfo de una Europa sin fronteras dentro del espacio Schengen. Cuando varios Estados miembros trataron de cerrar sus fronteras en respuesta a la llegada de un gran número de refugiados, la UE tuvo que enfrentarse a tres desafíos claramente diferenciados, pero en el fondo, relacionados: el esfuerzo por mantener un régimen sin fronteras interiores (un objetivo que está, en sí mismo, estrechamente ligado al funcionamiento del mercado único), la aparente necesidad de aumentar la protección de las fronteras exteriores comunes de la UE, y el deseo de Estados miembros como Alemania de establecer un mecanismo para compartir entre todo ellos la gravosa carga de aceptar grandes cantidades de refugiados. De nuevo, en su respuesta inicial a la crisis, el proceso de toma de decisiones de la UE ha evidenciado una serie de deficiencias y, en

el momento de escribir este artículo, a finales de 2015, no se vislumbra una solución clara a este interrogante.

Cada una de estas crisis ha demostrado que la UE, pese a su dilatada experiencia a la hora de afrontar problemas complejos y alcanzar soluciones de compromiso entre diferentes posturas nacionales, encuentra serias limitaciones para hacer frente a la necesidad de una actuación rápida y unificada. Estos retos han propiciado las condiciones para la aparición de enconados desacuerdos públicos entre gobiernos nacionales, han proporcionado oportunidades para la movilización de grupos antieuropeos y de partidos políticos euroescépticos, y han traído consigo la amenaza de la desintegración de políticas fundamentales que se habían desarrollado a lo largo de las décadas anteriores, aunque la crisis de la eurozona también demostrara que, en último término, su gestión eficaz requería el fortalecimiento del marco institucional.

Más allá de estos problemas internos, los acontecimientos descritos se aliaron para dañar asimismo la reputación de la UE de cara al exterior: las imágenes de reuniones de crisis aparentemente interminables; la percepción de un continente sumamente dividido, con países y pueblos que velaban por sí mismos, en lugar de perseguir intereses comunes; y la apariencia de una estructura institucional incapaz de aglutinar la voluntad política para actuar de forma conjunta. Para numerosos observadores de Europa y de otros lugares, la impresión generalizada de la UE en verano de 2015 era la de un experimento político fallido, no exitoso; la de un continente unido tan solo nominalmente, más que en la práctica; la de una Unión Europea en crisis.

Además de la dificultad para hacer frente a estos desafíos, la UE también se ha visto obligada a encarar la perspectiva de una mayor fragmentación. El Gobierno del Reino Unido ha prometido a sus ciudadanos un referéndum para decidir sobre el futuro de su permanencia en la UE, despertando el fantasma de la salida de Gran Bretaña de la Unión, el *brexit*. Si bien hace ya tiempo que el Reino Unido está considerado un miembro un tanto particular de la UE, el abandono por primera vez de un Estado miembro supondría un enorme trastorno, y un nuevo síntoma de crisis y decadencia. Para complicar aún más las cosas, aparte de la propia UE, también algunos de sus Estados miembros se enfrentan a la amenaza de la desintegración, con partidos políticos separatistas que ganan terreno en importantes regiones como Escocia y Cataluña.

No obstante, aunque la imagen de una Unión Europea en crisis nos puede resultar familiar a la luz de las experiencias descritas, no es del todo exacta. Concentrarse en el pobre historial de la UE en lo que respecta a gestión de crisis puede hacer que olvidemos los importantes logros conseguidos en muchos otros empeños de mayor proyección futura. El Mercado Único

Europeo continúa funcionando bien y constituye el mercado interno más notable del planeta. Asimismo, la UE se encuentra a la cabeza del mundo en términos de comercio e inversión extranjera directa, y está negociando acuerdos comerciales y transacciones con numerosos socios económicos de todo el mundo, incluidos EE. UU. y China. La UE ha estado siempre a la vanguardia de las campañas en favor de un acuerdo global para limitar las emisiones de CO₂ y luchar contra el cambio climático, y durante mucho tiempo ha sido el principal donante de ayuda al desarrollo mundial. Y, si bien en general la UE no ha logrado crear un espacio de paz y estabilidad entre los vecinos de la región, al menos sí ha desterrado los conflictos violentos de su propio territorio.

En sus inicios, la UE era un proyecto político, más que económico: su base era la búsqueda de una reconciliación duradera entre Francia y Alemania. La integración de los mercados y la creación de instituciones supranacionales fueron los medios utilizados para alcanzar ese fin superior, y no un fin en sí mismas. La concesión del Premio Nobel de la Paz a la UE en 2012 fue un recordatorio de ese propósito original del proceso de integración, un logro que tendemos a olvidar en el contexto actual de crisis económica, agitación política e inestabilidad regional.

Este análisis necesariamente breve de la actual situación de la Unión Europea ha esbozado los cimientos sobre los que han de discurrir sus relaciones con Asia, y pone de manifiesto la complicada situación en que se encuentra la UE en estos primeros compases del siglo XXI, así como los problemas a que se enfrenta, al margen de sus éxitos pasados. También pone de relieve las dificultades que entraña dar prioridad a un esfuerzo coordinado por desarrollar unas mejores relaciones con Asia, pese a la relevancia de esa región para Europa y, en general, para la gobernanza mundial.

Las relaciones entre la UE y Asia: la institucionalización del diálogo interregional

El análisis previo ha evidenciado la preocupación de Europa por los problemas internos y los conflictos existentes en sus países vecinos, lo cual suscita la pregunta de si los actuales desafíos “domésticos” podrían distraer a los líderes de la UE de la necesidad de concentrarse en cuestiones globales y en el desarrollo de relaciones estructuradas con sus socios más lejanos. Más concretamente, esas preocupaciones corren el riesgo de dejar en un segundo plano el establecimiento de unas relaciones más sólidas con Asia, pese a los esfuerzos realizados en décadas anteriores.

Desde un punto de vista histórico, la UE “llegó tarde” a Asia, dado que mantenía relaciones estables con Estados Unidos por medio del Tratado

del Atlántico Norte, con los Estados de África y el Caribe en virtud del Convenio de Lomé, y –desde la adhesión de España y Portugal en 1986– también con América Latina. Sin embargo, con la creciente importancia económica y geopolítica de Asia a partir de la década de 1980, la UE respondió a los cambios en la tectónica global y, a lo largo de los últimos veinte años, ha desarrollado unos lazos más estrechos con sus socios de Asia, incluyendo tanto asociaciones con países concretos como acuerdos multilaterales con agrupaciones regionales.

**LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE CON
ASIA SUELEN INCLUIR REFERENCIAS A LA BUENA
GOBERNANZA, AL ESTADO DE DERECHO Y AL RESPETO
DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES**

Uno de los rasgos característicos del intercambio de la UE con Asia es la institucionalización de esas relaciones interregionales. En el contexto de las “asociaciones estratégicas” bilaterales de la UE con países asiáticos como China o India, los socios han creado toda una arquitectura de diálogo que abarca un amplio espectro de temas y que formaliza el contacto regular en todas las esferas de la administración. Al máximo nivel, la asociación estratégica prevé cumbres regulares entre los líderes políticos de ambas partes, celebra reuniones ministeriales, comités de alto nivel y un gran número de grupos de trabajo que discuten cuestiones relacionadas con diversos “pilares”: temas políticos, asuntos económicos y comerciales, y los denominados “diálogos entre los pueblos”. Por ejemplo, en el caso de la asociación estratégica entre la UE y China hay activos más de cuarenta foros de diálogo.

Si bien el contenido de cada una de esas asociaciones depende del país en cuestión, existen formatos y elementos comunes. La arquitectura de diálogo puede ser más o menos compleja y, en algunos casos, llega a adoptar la forma de acuerdos jurídicamente vinculantes. Así, la UE firmó acuerdos de libre comercio con Corea del Sur en 2011 y con Singapur en 2014, y en 2013 entabló negociaciones con China para la suscripción de un Acuerdo de Inversión y Asociación.

Para la UE, el propósito de esa política de institucionalizar de tal modo las relaciones es asegurarse de que hay algo más que relaciones puramente económicas. Si bien las relaciones de la UE con sus socios asiáticos están, en general, presididas por el interés mutuo que ambas partes tienen por fomentar y regular los intercambios comerciales –facilitar el acceso a los mercados, resolver cualesquiera disputas comerciales, proteger los derechos de propiedad intelectual–, las relaciones exteriores de la UE también están motivadas por cuestiones normativas. Una de las consecuencias más

inmediatas de ese afán por promover una política exterior basada en los valores es la insistencia de la UE en incluir elementos políticos en sus acuerdos y diálogos con terceros países. Así pues, por regla general los acuerdos comerciales, de inversión y asociación de la UE suelen incluir referencias a la buena gobernanza, al Estado de derecho y al respeto de los convenios internacionales. Por ese mismo motivo, se han establecido diálogos sobre derechos humanos con socios estratégicos que proporcionan un foro en el que dichos asuntos serán objeto de debate entre funcionarios de la UE y representantes de los países asiáticos, aun cuando dichos “diálogos” no consistan necesariamente en deliberaciones en toda regla, sino más bien en la realización de declaraciones (discrepantes) de principios.

Más allá de su confianza en los acuerdos bilaterales, la UE ha hecho mucho hincapié en la diplomacia multilateral con Asia. La Unión tiene una larga trayectoria de colaboración con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), que a menudo se considera el ejemplo de cooperación regional más ambicioso fuera de Europa. La ASEAN ha creado una serie de instituciones que, al menos en apariencia, están hechas a imagen y semejanza de la UE, y también aspira a crear un mercado interno –la Comunidad Económica de la ASEAN– que es fiel reflejo del de la UE. La Unión Europea, por su parte, lleva tiempo apoyando a las instituciones de la ASEAN por medio de ayuda financiera y asesoramiento técnico y, tradicionalmente, las relaciones entre grupos de los dos bloques han sido estrechas.

En 2007 hubo un intento de negociar un acuerdo de libre comercio UE-ASEAN, pero el proyecto fracasó por la incapacidad de la ASEAN como organización para comprometer jurídicamente a sus Estados miembros con obligaciones internacionales, un indicio de que la simetría entre la capacidad institucional de ambas partes tiene sus limitaciones. Sin embargo, ha habido una larga y eficaz colaboración en materia de seguridad mediante la adhesión de la UE al Foro Regional de la ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés). Esto ha proporcionado oportunidades para la consulta sobre cuestiones políticas y de seguridad, para fortalecer su confianza y para la diplomacia preventiva: desde el punto de vista de la UE, una forma ideal de tomar parte en los debates sobre seguridad en Asia, teniendo en cuenta su, por lo general, escasa presencia en la región en ese sentido.

Para Europa, la estructura institucional por antonomasia a la hora de relacionarse con el conjunto de Asia es la reunión Asia-Europa (ASEM, por sus siglas en inglés); un proceso relativamente informal que consta de reuniones, diálogos e iniciativas, y que concluye en una cumbre anual. Se trata de un enfoque global en el que participan más de cincuenta países de ambos continentes, incluidos los Estados miembros de la UE y de la ASEAN, y un gran número de otras naciones. De hecho, uno de los problemas de la



El centro comercial Times Square en Hong Kong.

ASEM es su popularidad, pues recibe constantemente nuevas solicitudes de adhesión y el número total de miembros hace que la relación entre ellos resulte cada vez más complicada y engorrosa (además de generar una considerable carga administrativa y problemas logísticos para aquellos Estados más pequeños que han de presidir reuniones y organizar eventos).

Los participantes son representantes europeos y asiáticos (jefes de Estado y cargos del gobierno), la Comisión Europea y la Secretaría de la ASEAN. En todo momento, dos países –uno europeo y uno asiático– comparten la presidencia, y la celebración de las cumbres y reuniones ministeriales se reparte por turnos entre Europa y Asia.

Desde su concepción en 1996, la ASEM y sus actividades paralelas mantienen un enfoque informal entre sus miembros, ya que la intención que había tras la colaboración interregional era que Europa y Asia se “redescubrieran” la una a la otra. Las deliberaciones, debates y sesiones plenarias tienen como finalidad principal promover el diálogo entre sus miembros. La ASEM utiliza un enfoque basado en tres pilares (político, económico y social) para determinar el abanico de temas que pueden tratarse; cuando daba sus primeros pasos, el diálogo político era el elemento clave del proceso, pero, a medida que ha crecido en magnitud e importancia, ha pasado a hacer también hincapié en el desarrollo de los pilares económico y social.

En ocasiones, se han escuchado críticas al enfoque de la ASEM por ser más una “tertulia” que un mecanismo que verdaderamente obtenga

resultados. Estas opiniones reflejan, en general, la frustración existente en algunos círculos por el hecho de que la UE participe en esos escenarios de diálogo tan institucionalizados. Sin embargo, no tienen en cuenta ni los objetivos a largo plazo de la UE al interactuar con (grupos de) terceros países ni la naturaleza de tal diplomacia, que tiene más que ver con la confianza y la concienciación que con unos objetivos concretos.

Si bien muchas de estas iniciativas de cooperación institucional han sido idea bien de Europa o bien del sudeste asiático, China también se ha mostrado activa en lo que respecta a la creación de instituciones. Un ejemplo perfecto de esa tendencia es la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB, por sus siglas en inglés). Fundado con la excusa de financiar su expansión económica por medio de iniciativas tales como “Un cinturón, una ruta” o la “nueva Ruta de la Seda”, que proporcionan financiación a proyectos de construcción de infraestructuras, el AIIB constituye asimismo un desafío más amplio a lo que China considera instituciones de gobernanza económica mundial dominadas por EE. UU., tales como el FMI, el Banco Mundial y su filial, el Banco Asiático de Desarrollo. Además de numerosos países de la región Asia-Pacífico, incluidos aliados tradicionales de EE. UU. como Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur, la mayoría de los Estados miembros de la UE decidieron formar parte del AIIB. Este hecho demuestra la atracción que ejercen las instituciones multilaterales auspiciadas por China en el ámbito de la gobernanza económica regional y mundial. También pone de relieve la importancia que los Estados miembros de la UE atribuyen a su participación en este proyecto, aun a riesgo de discrepar de su tradicional aliado en Norteamérica.

**EL BANCO ASIÁTICO DE INVERSIÓN EN
INFRAESTRUCTURAS DESAFÍA LO QUE CHINA CONSIDERA
INSTITUCIONES DE GOBERNANZA ECONÓMICA
GLOBAL: EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL**

Por medio de estos variados mecanismos, la UE ha logrado tener una fuerte presencia en Asia que en ocasiones cuenta con el respaldo –pero también en algunos casos con la oposición– de Estados miembros de la UE que buscan promover su propia agenda nacional con países concretos de Asia. Este hecho refleja la naturaleza híbrida de la UE que comentamos anteriormente. En cualquier caso, la institucionalización de las relaciones interregionales descrita en este artículo proporciona una sólida base a la UE para interactuar con los principales actores de la región de Asia en un amplio abanico de cuestiones, ya sean económicas, sociales o de seguridad.

No obstante, los diversos esfuerzos mediante los cuales la UE trata de comunicarse con los socios asiáticos en múltiples niveles también tienen que

afrontar una serie de desafíos, no solo debido a los actuales problemas que aquejan a la propia UE y que ya hemos comentado, sino también como consecuencia de una serie de diferencias que subyacen en la actitud de los actores de un lado y de otro. La siguiente sección analizará brevemente una serie de obstáculos en las relaciones entre la UE y Asia que podrían interponerse en el camino hacia una colaboración más estrecha.

La UE y Asia: intereses contradictorios y visiones contrapuestas

Por más que haya un interés mutuo en el comercio y las inversiones que sirve de nexo de unión entre Europa y Asia, también existen numerosas diferencias y posibles conflictos que dificultan una colaboración más estrecha. Incluso en lo que respecta al propio comercio, la UE y sus socios asiáticos a menudo no se ponen de acuerdo. En Europa hay firmes y arraigadas dudas acerca de la (ausencia de) protección de los derechos de propiedad intelectual en China y en otras jurisdicciones asiáticas, así como frecuentes trifulcas por causa de supuestas prácticas de *dumping*, con las correspondientes medidas proteccionistas. El litigio de 2013 en torno a unos paneles solares entre China y la UE es un buen ejemplo de ello.

El verdadero problema es que el antiguo modelo según el cual Asia exportaba a Europa mercancías de escaso valor añadido y Europa, a su vez, exportaba a Asia artículos de lujo y alta tecnología está cada vez más amenazado como consecuencia del desarrollo de cadenas de producción de mayor valor añadido en las economías emergentes de Asia. Sucede que la UE en su conjunto, y la mayoría de sus Estados miembros, registra un creciente déficit comercial con China. Tras el éxito basado en las exportaciones de Japón primero y, posteriormente, de los denominados “los cuatro tigres asiáticos” –las economías de Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong–, ahora los fabricantes europeos se enfrentan a la competencia, cada vez más feroz, de los productores chinos en sus mercados tradicionales. En consecuencia, la simbiótica relación comercial del pasado podría dar paso a una mayor competitividad, algo que también inhibe el deseo de Europa de respaldar la reivindicación china del estatuto de economía de mercado en la Organización Mundial del Comercio y la negociación de un acuerdo de libre comercio entre la UE y el gigante asiático.

Sin embargo, se podría decir que lo que complica las relaciones entre la UE y Asia, más que unos intereses materiales contrapuestos, son unas diferencias de raíces más profundas en cuanto a valores y normas. Dos ejemplos destacados de tales diferencias son las disputas en torno a los derechos humanos y los desacuerdos sobre las normas medioambientales.

Tal y como se mencionó anteriormente, la UE tiene por costumbre tratar siempre de promover como parte de su política exterior estándares como los derechos humanos y el Estado de derecho; esto provoca frecuentes conflictos a la hora de tratar con los gobiernos autoritarios asiáticos e insistencia por su parte para que no se interfiera en sus asuntos internos. Hay una tensión intrínseca entre la promoción de lo que la UE considera valores universales y aquello que los gobiernos asiáticos a menudo califican de injerencia occidental en sus asuntos nacionales.

Las distintas respuestas a la represión del movimiento democrático y las violaciones sistemáticas de los derechos humanos en Birmania tras las elecciones generales de 1990 ilustran esas diferencias de actitud: mientras que la UE (junto con Estados Unidos y otros) impuso sanciones al régimen militar, los socios de Birmania en la ASEAN siguieron tratando con sus dirigentes: una política que, de hecho, provocó ciertas tiranteces en las, por lo demás, buenas relaciones entre la UE y la ASEAN.

En lo que respecta al ecologismo, uno de los principales “campos de batalla” han sido las negociaciones internacionales sobre el cambio climático, en las que la UE se ha enfrentado a las potencias emergentes de Asia, en particular a grandes generadores de emisiones, como China e India. Mientras que la UE ha promovido el establecimiento de compromisos vinculantes de reducción de las emisiones de CO₂, los grandes países asiáticos han resaltado su situación demográfica y de desarrollo, alegando que no se les debería obligar a reducir sus emisiones con tanta rapidez como a Europa (aunque, en la Conferencia de París sobre el Clima de 2015, China pareció aproximarse un poco más a la postura europea).

Pese a que las desavenencias sobre derechos humanos y cambio climático pueden estar relacionadas también con los distintos niveles de desarrollo económico, son ante todo síntomas de unas profundas diferencias en la respectiva forma de ver el mundo de cada parte en relación con principios clave como la soberanía del Estado y la primacía del derecho internacional. Para la Unión Europea, la idea de que la soberanía del Estado se pueda fusionar y compartir o, incluso, se pueda renunciar a ella constituye una realidad evidente. El propio sentido de la integración europea implica la injerencia de una autoridad externa en los asuntos internos de sus Estados miembros. Si bien es posible que los gobiernos nacionales de Europa no estén de acuerdo con el resultado en todas las ocasiones y, con frecuencia, protesten contra las “imposiciones” de Bruselas, básicamente los Estados miembros de la UE han aceptado que leyes de obligado cumplimiento, que tienen un efecto directo en sus ciudadanos, gobiernos y empresas, se promulguen en un plano superior al del Estado nacional. Esta idea constituye una práctica cotidiana en la Unión Europea y, como tal, así lo promueve en sus relaciones exteriores.

La experiencia asiática es muy distinta, y se puede decir que diametralmente opuesta, a la europea. Los Estados asiáticos consideran la soberanía del Estado como algo innegociable, y el principio de no injerencia deriva de esa firme creencia en la relevancia de la soberanía. Esta postura sienta unas bases totalmente distintas de cara a la diplomacia internacional. En el caso de la cooperación regional a través de la ASEAN, por ejemplo, quiere decir que los Estados confían en la toma de decisiones por consenso, el respeto mutuo entre los gobiernos y los acuerdos informales, más que en la imposición de una ley vinculante. En Asia, los Estados están dispuestos a colaborar, pero sin renunciar a la idea de mantener su soberanía y el control de sus propios asuntos.

**LO QUE COMPLICA LAS RELACIONES ENTRE
LA UE Y ASIA SON LAS DIFERENCIAS EN MATERIA
DE VALORES, COMO LO RELACIONADO CON LOS
DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIOAMBIENTE**

Estas actitudes tan distintas hacia la soberanía del Estado y el derecho internacional conducen a opiniones bastante dispares acerca del multilateralismo: aun cuando los socios europeos y asiáticos han formalizado numerosas modalidades de cooperación institucionalizada, tal y como se comentó en la sección anterior, parten de unos supuestos muy distintos sobre la finalidad de tales instituciones: mientras que, para la UE, las instituciones multilaterales se consideran como una ampliación de la gobernanza internacional basada en reglas, los socios asiáticos tales como China tienden a verlas, en el contexto de su concepción geoestratégica, como una forma de “equilibrio blando” frente a EE. UU.

Semejantes diferencias complican las relaciones entre la UE y Asia, y es posible que sean causa de mayores dificultades en el futuro, pero no son un obstáculo para una colaboración más estrecha en el contexto actual. En ciertos temas, la tendencia secular contribuye a equilibrar los desacuerdos existentes en principio: China, por ejemplo, se ha vuelto más colaboradora en las negociaciones globales sobre el cambio climático como consecuencia de su propia lucha nacional contra la contaminación, y la UE, en vista de sus crisis internas, se ha tornado más moderada en sus esfuerzos por promover sus propias normas y valores. Pero, si bien subsisten ciertas diferencias de principio, estas no socavan un sentimiento generalizado de que la UE y los Estados asiáticos tienen mucho que ofrecerse y que pueden ser socios en un mundo en transformación.

Perspectiva de futuro: las relaciones entre la UE y Asia en una época de cambio

Este artículo ha tratado de analizar las oportunidades y los desafíos a que se enfrentan las relaciones entre la UE y Asia en una época en que la política mundial pasa por un periodo de inestabilidad. Hemos visto que las perspectivas de futuro de las relaciones entre la UE y Asia están sujetas a la evolución de distintos acontecimientos en varios planos: en el caso de los Estados individuales, dado que estos toman decisiones acerca de su orientación económica y sus alianzas políticas; en el plano regional, en particular por el lado europeo, ya que la UE está atezada por multitud

LA DISTANCIA GEOGRÁFICA ENTRE LA UE Y ASIA PUEDE LIMITAR LA CONFRONTACIÓN Y PERMITIR QUE SE MANTENGA LA ASOCIACIÓN QUE SE HA VENIDO FRAGUANDO EN EL PASADO

de crisis que hacen de este un momento difícil para mantener los principios normativos y establecer relaciones estratégicas con socios lejanos de Asia; y a escala mundial, porque tanto los países europeos como los asiáticos necesitan asimilar la naturaleza cambiante e imprevisible del incipiente mundo multipolar. Los acontecimientos en cada uno de estos niveles de la formulación de políticas tienen la posibilidad de influir en las relaciones entre la UE y Asia, ya sea para favorecerlas o para perjudicarlas.

Si bien todo esto hace que resulte difícil aventurarse en predicciones acerca de la evolución futura de las relaciones entre la UE y Asia, parece seguro que las condiciones subyacentes continúan halagüeñas para mantener unas buenas relaciones en tiempos venideros, y de hecho hacen presagiar que habrá una colaboración más estrecha en el futuro. La institucionalización de la cooperación interregional tiene visos de continuar por medio de nuevos acuerdos bilaterales y convenios multilaterales, uniendo aún más a la UE y a sus socios asiáticos. La confianza en el comercio, por parte tanto de Europa como de Asia, para favorecer su crecimiento económico también supone que ambas partes tienen un firme interés en la estabilidad regional y en una gobernanza mundial eficaz. Es probable que subsistan las diferencias sobre cuál es la mejor forma de lograr esa estabilidad, pero, a fin de cuentas, a los europeos y a los asiáticos les interesa enormemente buscar soluciones negociadas o acuerdos de cooperación en lugar de la confrontación.

Sin embargo, también es preciso recordar que la UE y Asia no se relacionan la una con la otra en el vacío: la naturaleza de la cooperación interregional también está sujeta a la influencia de otros actores a escala

mundial. Ya se ha mencionado la importancia de EE. UU. como tradicional aliado de Europa y como potencia causante de divisiones en Asia. Queda por ver cómo afectará la diplomacia estadounidense a las relaciones entre la UE y Asia en el futuro, en particular una vez que concluya el mandato presidencial de Barack Obama, ya que ninguno de sus posibles sucesores inspira la seguridad de confraternizar tanto con Asia como lo ha hecho su administración. El resurgir de Rusia bajo la férula de Vladímir Putin añade aún más incertidumbre a estos cálculos: proporciona una nueva base para una colaboración más intensa entre Rusia y China, pero también puede justificar un giro de la atención norteamericana desde el Pacífico hacia Europa.

La política mundial está cambiando, creando un contexto que alberga tanto desafíos como oportunidades para las relaciones entre la UE y Asia, potencias que se han acercado mucho la una a la otra a lo largo de las dos últimas décadas, a medida que su interdependencia económica ha crecido y sus relaciones se han vuelto cada vez más institucionalizadas. Se están haciendo esfuerzos, por ambas partes, para salvar la distancia geográfica y favorecer aún más el comercio, la inversión y la cooperación política. Sin embargo, tal vez sea esa lejanía entre la UE y Asia la que limite las posibilidades de una confrontación y permita a sus actores mantener la asociación que se ha venido fraguando en el pasado. La UE y Asia mantienen estrechos lazos, que ahora se han hecho más fuertes a causa de la distancia que media entre ellas.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

[La política exterior europea y sus desafíos en el contexto actual](#)

[El Reino Unido y Europa](#)

[Los altibajos del crecimiento turco, 2002-2015: dinámica política, Unión Europea y deriva institucional](#)



JAVIER SOLANA preside el Centro de Economía y Geopolítica Global de ESADE, es *distinguished fellow* de Brookings Institution, *senior fellow* de Hertie School of Governance, presidente de Aspen Institute España, presidente honorario del Centro para el Diálogo Humanitario, asesor del Institute of Modern International Relations de Tsinghua, miembro de los patronatos del International Crisis Group y European Council on Foreign Relations, entre otros, y profesor de la London School of Economics. Ha sido secretario general del Consejo de la UE y alto representante para la PESC y ministro de Asuntos Exteriores.

La UE es más que una unión económica o monetaria, es un proyecto de integración política. Es necesario que nos unamos para hacer frente a los enormes desafíos que suponen los cambios del mundo globalizado y la emergencia de nuevos actores. Los desafíos en nuestras fronteras hacen más patente la necesidad de una mayor integración. El mundo en el que vivimos, multipolar e interdependiente, se enfrenta a problemas y amenazas globales; y las soluciones deben adoptarse de forma multilateral. La amplia experiencia de la UE en la construcción de instituciones multilaterales y en la solución colectiva de conflictos es una gran contribución a la gobernanza global.

LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA Y SUS DESAFÍOS EN EL CONTEXTO ACTUAL

La dificultad y la necesidad de una política exterior europea

La Unión Europea sigue siendo la primera potencia económica y comercial del mundo, a pesar de la crisis económica, que tan duramente ha golpeado a los países europeos, y al elevado crecimiento de otros. Es cierto que estos años de crisis económica han hecho que concentremos nuestros esfuerzos en los problemas internos de la UE, perdiendo peso en asuntos internacionales. Debemos volver a la primera línea.

Por medio de su actuación hacia el exterior, la Unión Europea muestra su forma de entender el mundo, la libertad, los derechos de las personas y la justicia. La política exterior y de seguridad común (PESC) está directamente relacionada con los valores europeos: los derechos humanos, el Estado de derecho, el derecho internacional y el multilateralismo efectivo. Pero además, la PESC tiene una importante función interna, pues ayuda a la cooperación entre los Estados miembros y da lugar a más espacios de consenso y compromiso entre ellos. La UE, como todas las instituciones, se define por sus actuaciones.

LA PESC ESTÁ RELACIONADA CON LOS DERECHOS HUMANOS, EL ESTADO DE DERECHO, EL DERECHO INTERNACIONAL Y EL MULTILATERALISMO

La política exterior europea no puede seguir siendo una declaración de intenciones, un asunto de segundo orden por el cual los Estados miembros no están dispuestos a ceder ni un centímetro de su soberanía. Tenemos que definir hacia dónde queremos ir, qué papel queremos desempeñar en las relaciones internacionales y cómo lograrlo. E incluso algo mucho más básico que todo lo anterior: debemos acordar cuáles son nuestros intereses como Unión Europea.

Al considerar la política exterior europea, tanto desde la perspectiva institucional como operativa, debemos tener en cuenta las características del momento y cómo se presenta el futuro. Muchos de los riesgos a la seguridad de hoy son globales, como los ciberriesgos o el terrorismo transnacional, y no se pueden afrontar, de manera completa y eficaz, desde la soberanía nacional.

El escenario ha cambiado sustancialmente desde los albores de la Unión Europea. Muchos países que han emergido en los últimos años ya superan en población, territorio y crecimiento económico a los países de la UE. Todos quieren participar en la toma de decisiones globales e incidir en el desarrollo de los acontecimientos. Ante esta realidad los países europeos deben ser conscientes de que, para ser un actor internacional, la UE tiene que actuar unida, con una sola voz. Si cada Estado miembro actúa de manera individual, Europa se verá relegada al papel de mero espectador ante los grandes acontecimientos mundiales, sin capacidad ni fuerza suficiente para influir en ellos.

**SI CADA MIEMBRO ACTÚA DE MANERA INDIVIDUAL,
EUROPA SE CONVERTIRÁ EN MERO ESPECTADOR ANTE
LOS ACONTECIMIENTOS MUNDIALES**

Lamentablemente, la materialización de la política exterior europea se ha demostrado compleja. Los países miembros de la UE tienen trayectorias históricas muy distintas y, por lo tanto, entienden la política exterior de manera muy dispar. Sin duda, la propia situación geográfica es clave para delimitar los intereses y la agenda de cada uno de ellos, al igual que los lazos culturales o lingüísticos. Algunos Estados europeos son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mientras que el interés de otros es gestionar sus problemas fronterizos. Aunar tantas voces diferentes bajo una sola melodía es una tarea que exige mucha delicadeza y también un gran compromiso por parte de los miembros.

Las vías y las estructuras para desarrollar la política exterior europea han ido evolucionando desde la aprobación del Tratado de Maastricht, y todavía estamos en este proceso. Ya se han dado grandes pasos, especialmente desde la firma del Tratado de Lisboa, que establece de manera más amplia el papel del Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, que realiza las labores de representación de la UE. No obstante hay que seguir trabajando para conseguir una mayor integración y una dirección más clara.

Desafíos actuales en materia de política exterior

Actualmente las cuestiones internacionales dominan en gran medida el escenario político europeo. Gran parte de las regiones más inestables y conflictivas del mundo se encuentran en las fronteras de Europa y esta proximidad acrecienta nuestra responsabilidad en el diseño e implementación de soluciones.

Desafíos en el este

En la frontera oriental de la UE, en Ucrania, hace poco más de un año, se desató un conflicto que ha complicado en gran medida las relaciones con Rusia y ha revivido dinámicas que parecían extinguidas tras el fin de la Guerra Fría. La UE mantiene relaciones con Ucrania desde su independencia, en 1991. Más adelante, en el año 2007, la UE y Ucrania comenzaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación, un tratado de libre comercio con algunos elementos políticos incluidos. Sin embargo, la firma de dicho acuerdo se pospuso tras el conflicto diplomático que se creó en torno al caso de la ex primera ministra, Yulia Timoshenko.

Cuando, finalmente, se propuso la firma del acuerdo en el año 2013, durante la celebración de la cumbre de la Asociación Oriental en Vilnius, el presidente Yanukóvich decidió no firmar. En cambio, aceptó la contraoferta que le ofrecía Rusia de una inversión de 11.000 millones de euros en bonos ucranianos y una considerable disminución en la tarifa que se aplica al gas que exporta a Ucrania. A partir de este momento aumentaron, en número e intensidad, las protestas ciudadanas y de la oposición proeuropea en contra del Gobierno de Yanukóvich y su alineamiento con Moscú. La crisis diplomática y económica derivó en un incremento de la violencia y de las tensiones entre prorrusos y proeuropeos, con las conocidas consecuencias en Crimea y las regiones del este de Ucrania.

Tras el referéndum celebrado en Crimea y su declaración de independencia, en marzo de 2014, el presidente Putin firmó el acuerdo de adhesión de la península a la Federación de Rusia, reconociendo que Crimea siempre había formado parte de Rusia. Unos meses más tarde, las provincias de Donetsk y Lugansk se autoproclamaron repúblicas independientes, una decisión que según el Kremlin debía respetarse.

La actuación del Gobierno ruso ante estos acontecimientos supuso una transgresión del derecho internacional, frente a la cual la Unión Europea, entre otros, ha respondido por medio de sanciones. No se debe pasar por alto que desde el año 1991, en el que Ucrania proclamó su independencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Rusia ha reconocido a través de varios tratados internacionales la integridad territorial del país.

Por un lado, el cuestionamiento –por parte de Moscú– de la soberanía de Ucrania sobre la península de Crimea y la región oriental de Donbás, supone una ruptura del orden de seguridad que se acordó en el Acta de Helsinki, en el año 1975. Por medio de este acuerdo, que fue el punto de partida de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa (OSCE), los Estados firmantes se comprometían a respetar la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en los asuntos internos, entre otros.

Asimismo, Rusia –junto con Estados Unidos y el Reino Unido– se comprometió, con la firma del memorándum de Budapest (1994) a respetar la integridad territorial de Ucrania, a cambio de que Kiev le cediera sus armas nucleares. Por su parte, la Unión Europea siempre ha deseado mantener buenas relaciones con Ucrania sin que ese hecho tuviera que redundar en fricciones con Rusia, ni en la elección de un socio (comercial, de seguridad, etcétera) u otro.

La vulneración de las obligaciones que Rusia había adquirido, por la firma de estos acuerdos, hay que enmarcarlas en un momento histórico determinado que atraviesa Moscú. Desde hace tiempo resultan evidentes los intentos del Kremlin de mantener unos vínculos muy estrechos con los países que formaron el bloque soviético. Esto responde a una percepción de Estados Unidos y la Unión Europea como sus principales competidores, que tratan de atraer hacia sí a quienes formaban parte de la URSS. Moscú, desde la segunda expansión de la OTAN hacia los países del este de Europa, ha interpretado el acercamiento de algunos países a la Unión Europea como una amenaza a sus zonas de influencia, con su consiguiente irrelevancia en el ámbito internacional. Rusia ha demostrado, como ya hizo en el año 2008 en Georgia, que está dispuesta a usar la fuerza y a desatender sus compromisos contractuales.

Después de casi un año de conflicto, en febrero de 2015, Alemania, Francia, Ucrania y Rusia firmaron el acuerdo de Minsk II. Desde el punto de vista militar, el acuerdo consiste básicamente en un alto al fuego y la retirada de armas pesadas. Políticamente, incluye un cambio constitucional que reconozca una mayor autonomía a las provincias del este de Ucrania. Al final del proceso, el gobierno central de Kiev recuperaría el control de la frontera de Ucrania con Rusia, que hoy está en manos de los rebeldes.

Desde hace meses se vive un alto el fuego en la zona de conflicto, aunque con frecuentes acusaciones –por ambas partes– de no respetarlo. Si bien parece que Moscú, que experimenta grandes dificultades económicas, no tiene intención de reanudar el enfrentamiento armado, todavía no es clara su disposición de negociar. Habrá que esperar al desarrollo de los acontecimientos en los próximos meses, tras las elecciones locales que tendrán lugar en todo el país, salvo en los territorios orientales controlados por los separatistas prorrusos que han convocado sus propias elecciones de manera independiente, vulnerando lo acordado en Minsk.

Dada la gran magnitud del conflicto con Rusia, resolverlo debe ser una prioridad en la agenda europea. Es preocupante que los países que son vecinos de la UE y de Rusia conciban que deben elegir entre estrechar los lazos con la UE o ser fieles a Moscú. En enero de 2016 la UE revisará la imposición de sanciones a Rusia y se prevé que, salvo grandes cambios en la postura de Moscú, estas se renueven por más tiempo.

Desafíos en el sur

La inestabilidad en las regiones del norte de África y Oriente Medio afecta, en gran medida, a Europa por su cercanía. Durante mucho tiempo, los intereses de EE. UU. en Oriente Medio le habían conferido el encargo de velar por la seguridad de la región, pero una menor dependencia energética y el giro de su política exterior hacia Asia lo han llevado a implicarse de modo distinto en la zona. Al mismo tiempo, la gran dependencia energética europea y los riesgos a la seguridad que supone la inestabilidad, hacen que la implicación de la UE sea inevitable.

EL NÚMERO DE REFUGIADOS CRECE DE MANERA EXPONENCIAL, SUPERANDO LAS CIFRAS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Las guerras y la violencia que se extiende por la región están provocando una gran emergencia humanitaria. El número de personas que buscan refugio en otros países crece de manera exponencial, superando las cifras alcanzadas durante la Segunda Guerra Mundial. Actualmente, solo el número de refugiados sirios supera los cuatro millones, según los datos de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados. A pesar de que la mayoría de ellos buscan asilo en países vecinos, permaneciendo en la región, son muchos los que a diario arriesgan sus vidas para llegar a Europa. Esta cuestión supone un gran desafío para los países europeos. Debemos ser rápidos en la respuesta humanitaria, y comprometidos con nuestra obligación legal de dar asilo al que huye de la persecución. Asimismo, esta grave emergencia debe servirnos de acicate para aumentar nuestra implicación en la búsqueda de soluciones a los conflictos de los que huyen quienes buscan refugio en Europa.

La conflictividad ha aumentado de manera especial desde el año 2011, tras las revueltas que se han venido a llamar “primaveras árabes”. Estos levantamientos, que surgieron por las tensiones sociales ocasionadas por la difícil situación económica y la gran frustración de la población con la situación socio-política de sus países, no han logrado –desafortunadamente– el resultado que se esperaba e incluso están sumidos en conflictos terribles.

En Libia, desde la muerte de Gadafi, el país se encuentra sumido en una situación caótica que tiene consecuencias directas para los países del Mediterráneo. La creciente división del país, que culminó con el establecimiento de dos gobiernos y el afianzamiento de las milicias del Estado Islámico en algunos enclaves al este del país (como la ciudad de Darna), hace aún más difícil el mantenimiento de la seguridad en el territorio frente a los desafíos internos y externos que asolan al país. Además del

terrorismo, las repercusiones del conflicto libio en la presión migratoria y el posible contagio en la región, ya debilitada, suponen amenazas reales para Europa. De hecho, ya se habla de Libia como una eventual “Somalia en el Mediterráneo”.

En los primeros momentos tras el derrocamiento de Hosni Mubarak, en el año 2011, en Egipto parecía abrirse paso la transición democrática. Las elecciones presidenciales que se celebraron en 2012 llevaron a los Hermanos Musulmanes, con Mohamed Morsi a la cabeza, al poder aunque con una mayoría muy ajustada y una gran polarización de la sociedad. Con Morsi como presidente, el país tuvo que hacer frente a la grave situación económica que atravesaba desde hace años y a los intentos del Gobierno de introducir los preceptos islámicos en el ordenamiento jurídico egipcio. Pero fueron las iniciativas legislativas que dotaban de más poder al ejecutivo las que aumentaron en mayor medida el descontento social. El 3 de julio de 2013, tras días de multitudinarias manifestaciones que exigían la renuncia de Morsi, el ejército egipcio dio un golpe de Estado y el jefe de las Fuerzas Armadas, Abdulfatah al Sisi se convirtió en presidente. Desde entonces, aunque los niveles de violencia se han reducido, el país vive en una dictadura militar.

EL ASCENSO DEL ESTADO ISLÁMICO Y FACCIONES DE AL QAEDA HA HECHO MÁS DRAMÁTICA LA SITUACIÓN DE LOS CIVILES EN SIRIA

En Yemen, además de la inestabilidad que siguió a las protestas de enero de 2011, a principios de 2015 tuvo lugar el levantamiento de los Houthis, un grupo insurgente chií, que llegó a tomar la capital del país. En este enfrentamiento se ha evidenciado una vez más la fractura entre musulmanes chiíes y sunníes, que vertebraba muchos otros conflictos en la región, y el papel de Irán y Arabia Saudí como líderes, respectivamente, de ambos grupos.

Las dinámicas de confrontación en la región tienen muchas causas, pero hay una que es fundamental para comprender la situación actual: el enfrentamiento entre musulmanes sunníes y chiíes. La división entre estas ramas del islam tiene, además de su carácter religioso, una fuerte implicación geopolítica: Irán, de mayoría chií, y Arabia Saudí, de mayoría sunní, compiten por el liderazgo en la región desde hace mucho tiempo. Esta tensión es la que está detrás de muchos conflictos actuales.

En Siria continúa la guerra civil entre el régimen de Bashar al Asad y los rebeldes, que ya ha costado la vida a más de doscientas mil personas y ha causado doce millones de desplazamientos forzosos (tanto fuera como dentro del país). Esto supone que más de la mitad de la población que Siria tenía al inicio del conflicto está desplazada. Muchas de las personas



Un grupo de egipcios en El Cairo muestra su apoyo a la Revolución siria.

que se ven obligadas a huir de sus hogares por la persecución y la falta de protección se refugian en países vecinos como Turquía, Líbano o Jordania, que están acusando las consecuencias de la entrada masiva de refugiados, como también estamos viendo en las fronteras europeas. La radicalización de parte de los rebeldes, los opositores a Al Asad, la implicación de tantas potencias extranjeras –de un modo u otro– en el conflicto y la terrible irrupción del terrorismo extremista dificultan enormemente el camino hacia la paz.

El régimen de Al Asad ha contado desde el principio con el apoyo de Rusia y de Irán; mientras que la oposición suní se ha visto respaldada por Arabia Saudí, Turquía y Catar. Mientras tanto, el resto de la comunidad internacional se ha mostrado dubitativa y reacia a implicarse, en gran parte debido al peso de las experiencias previas en Afganistán e Irán. Desde el acuerdo entre EE. UU. y Rusia para la destrucción de las armas químicas se han abierto distintas vías de diálogo que no han dado fruto. En este tiempo la oposición se ha dividido y las facciones más radicales han ganado un gran peso. El ascenso de los grupos terroristas, el Estado Islámico y facciones de Al Qaeda, ha hecho aún más dramática la situación para los civiles y mucho más complejo el diseño de una solución del conflicto que sería, además, decisiva para el desbloqueo de otras muchas disputas regionales.

Actualmente solo es posible encontrar un escenario de esperanza, aunque cada vez más endeble: Túnez, donde tras derrocar al dictador Ben Ali, se llevó a cabo una transición política exitosa y actualmente el país vive en

democracia. Sin embargo, la situación del país es frágil y el riesgo de terrorismo está también presente, como vimos de forma trágica hace unos meses.

A la intensidad de los conflictos civiles se añade otro elemento altamente destabilizante y de consecuencias nefastas: el terrorismo fundamentalista, siendo la gran preocupación actual el grupo terrorista autodenominado Estado Islámico. Aunque la organización fue creada en el año 2003, en Irak, y durante sus primeros años de vida se convirtió en un actor relevante en la guerra de Irak, fue en la guerra civil siria donde se fortaleció. En el año 2014 cortó sus lazos con Al Qaeda y es cada vez más fuerte en Siria y en Irak, donde controlan una parte significativa del territorio.

A pesar de su carácter local, tienen ambición global y ya se ha podido comprobar cuál es su alcance. Hasta ahora, ha reunido a más de veinticinco mil miembros de más de cien países distintos, lo cual aumenta enormemente el alcance y el peligro de la organización. Asimismo, estos datos nos llevan a plantearnos que la raíz del fundamentalismo no se encuentra únicamente en la región donde nacieron este y otros grupos terroristas de inspiración similar, sino que en muchas otras partes del mundo hay numerosas personas que parecen coincidir con sus intenciones.

Desafíos globales

A los riesgos que suponen para Europa los conflictos y disputas que rodean sus fronteras hay que añadir otros desafíos de carácter global. Como se ha dicho anteriormente, el mundo en que vivimos hoy es global, las fronteras son cada vez más permeables y, por tanto, muchas de las amenazas a la seguridad son también globales. Así, desafíos a la seguridad como la proliferación de armas nucleares, el crimen organizado, el tráfico de armas y de personas, la desigualdad o las pandemias, nos afectan a todos.

Los ciberriesgos constituyen una de las amenazas globales más evidentes en la actualidad. Las tecnologías de la información y la comunicación se han convertido en una parte central de la vida diaria para la mayoría de la población mundial, la innovación y el crecimiento económico. Estas tecnologías generan enormes beneficios pero conllevan grandes riesgos, al permitir el acceso y el uso de información con fines criminales. Los ciberataques están aumentando en número, magnitud e impacto, y con ellos la preocupación acerca de la enorme vulnerabilidad de internet, del que dependen casi todas las actividades económicas de la actualidad. Internet se diseñó como una plataforma esencialmente abierta pues no se preveía que, a través de ella, se ofrecieran todo tipo de servicios críticos, que requieren más seguridad.

La complejidad de los ciberataques es que se desarrollan en un medio, el ciberespacio, que se caracteriza por su gran apertura, aun a costa de la

seguridad. Asimismo, los ciberataques pueden ejecutarse con total anonimato. Su difícil trazabilidad y los constantes cambios en la tecnología hacen que sea muy complicado ofrecer una respuesta adecuada que los disuada. Los mecanismos de ciberseguridad no pueden diseñarse desde una única jurisdicción, pues el ciberespacio no conoce fronteras políticas. El único camino eficaz será el multilateral.

Lo mismo ocurre con la cuestión del cambio climático, que amenaza con destruir nuestro entorno y medio de vida, sobre todo para futuras generaciones. Pese a que desde 1988 se ha estudiado el fenómeno del cambio climático y en 1992, bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC por sus siglas en inglés), 195 estados acordaron prevenir cambios climáticos peligrosos, los avances diplomáticos han sido muy lentos.

LOS CIBERATAQUES ESTÁN AUMENTANDO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO AMENAZA CON DESTRUIR NUESTRO ENTORNO

La Unión Europea tiene una gran responsabilidad en las emisiones de CO₂ históricas y actuales y, por tanto, le corresponde un papel destacado en los esfuerzos para mitigar el cambio climático, y en la ayuda a otros países, sobre todo a los países en desarrollo, para hacer lo mismo. Tenemos el reto de la Cumbre del UNFCCC en París en diciembre. Se trata de la cumbre de más importancia en los últimos años, y es vital un acuerdo universal, además de metas ambiciosas por parte de todos los países. En este sentido, es fundamental que los Estados europeos muestren liderazgo, den un buen ejemplo, enseñen voluntad política –sobre todo en la cuestión del financiamiento climático–, y empleen su potencial y experiencia diplomáticos para forjar el acuerdo en París.

Nuevos equilibrios de poder en el mundo

Europa ha dejado de ser, desde hace mucho tiempo, el centro del mundo moderno. Actualmente hay países que han emergido con fuerza en lo económico y que reclaman el sitio que les corresponde en el escenario político internacional. Este hecho debe suponer una doble consideración por parte de los países europeos.

En primer lugar, debemos centrar nuestra atención en la evolución de estas potencias emergentes, como China, India o Brasil. Es urgente que estudiemos y comprendamos bien su realidad, la evolución de su crecimiento, sus valores, trayectorias históricas e intereses, porque el peso del mundo se está desplazando hacia ellos y esto nos obliga a cambiar nuestro enfoque.

Es vital que la Unión Europea revise sus intereses estratégicos y el marco de relaciones con China y otros países asiáticos.

La región de Asia-Pacífico se ha convertido en uno de los focos principales de atención de las relaciones internacionales. Hemos presenciado la reorientación de los intereses de EE. UU. hacia Asia, promoviendo la firma del TTIP y estableciendo lazos comerciales con ellos.

La región acoge numerosas disputas, territoriales y de fronteras, nacionalismos y una desconfianza considerable entre los países. A menudo se dejan pasar por alto las cuestiones de seguridad cuando se analiza la zona, dado su espectacular crecimiento económico. Sin embargo, hay elementos suficientes para que puedan emerger importantes desafíos de seguridad y la UE debe observarlos de cerca.

DEBEMOS CENTRAR NUESTRA ATENCIÓN EN LA EVOLUCIÓN DE LAS POTENCIAS EMERGENTES COMO CHINA, INDIA O BRASIL

Uno de los potenciales riesgos tiene lugar en el mar de China Meridional. Este mar conecta muchos países del mundo por vía marítima y linda con las costas de siete países: China, Indonesia, Malasia, Vietnam, Filipinas, Brunéi y Taiwán. Todos ellos han reivindicado en más de una ocasión su soberanía sobre esas aguas. Unos alegan motivos históricos mientras que otros se basan en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El mar de China Meridional es una intersección vital para las rutas oceánicas de esos países. Concretamente, el estrecho de Malaca es la ruta más corta entre los consumidores de petróleo asiático y los proveedores africanos y del Golfo Pérsico. En el año 2013, el 27% de todo el petróleo que se transporta por vía marítima y más de la mitad del gas natural licuado pasaron por este estrecho. Además, en este mar abundan los caladeros fértiles y se estima que las reservas de petróleo ascienden a los 11.000 millones de barriles y las de gas natural a 190 billones de pies cúbicos. Por el momento los conflictos en torno a las aguas de este mar han sido de baja intensidad. Sin embargo, el creciente poder –no solo económico, sino también militar– de China en la zona puede romper con el *statu quo* y desembocar en un enfrentamiento.

Las tensiones entre estos países señalan un nuevo foco de atención en cuanto a la seguridad global aunque también, de manera más general, en las relaciones internacionales. Aunque pueda parecer un asunto lejano a Europa y sus intereses, sus consecuencias pueden ser nefastas para la economía global.

Por otro lado, el peso que han ganado los países emergentes en estos años requiere una inclusión adecuada en las estructuras de gobernanza

global. Recientemente estamos observando cómo China da pasos en la construcción de instituciones de gobernanza global. Las grandes reservas de divisas de China le han permitido convertirse en el principal proveedor de financiación a nivel mundial de los países en desarrollo y el Banco de Desarrollo de China ya concede más préstamos que el Banco Mundial. Además, en octubre de 2014, China fundó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés), al que ya se han unido varios países europeos como Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido, entre otros.

El AIIB ha creado un fondo de 40.000 millones de dólares para desarrollar la llamada nueva Ruta de la Seda, que afecta directamente a Europa. Este proyecto incluye un cinturón económico terrestre que comenzará en Xian dirigiéndose al oeste hasta Venecia, a través de Asia Central, Turquía, Rusia y Alemania. Además, constará también de una ruta marítima que partirá de la costa oriental china y finalizará igualmente en Venecia, atravesando Singapur, Calcuta, Colombo, Mombasa y Atenas entre otros puertos. Ambas vías formarán una red que unirá Asia y Europa. Las inversiones afectarán a unos sesenta países y uno de los puertos principales será el del Pireo, en Grecia. Esta mejora de la conectividad, que consolidará a China como principal socio comercial de la UE, reafirma la voluntad del gobierno chino de aumentar su enfoque euroasiático.

Ante este nuevo escenario es crucial que la UE siga estrechando los lazos comerciales e internacionales con el continente asiático. Un ejemplo de éxito es el acuerdo de libre comercio firmado con Vietnam en agosto de 2015. Sin embargo, y aunque se analiza a Asia a menudo desde una perspectiva económica, hay otros aspectos en la relación euroasiática que valen la pena resaltar.

Por ejemplo, en un continente asiático integrado a nivel económico pero no a nivel político, la UE puede aportar su amplia experiencia de integración regional, un elemento que ayudaría enormemente a fomentar la estabilidad a largo plazo en el continente.

Aun reconociendo las limitaciones y las deficiencias del proyecto europeo, una mayor vinculación de la UE con las estructuras ya existentes en Asia de integración regional como es el caso de ASEAN o del ASEAN Regional Forum (el único foro de la región Asia-Pacífico que trata cuestiones de seguridad y en el que la UE tiene asiento propio), será muy beneficiosa.

El camino por delante

La UE tiene que responder de manera adecuada a la magnitud de los desafíos a los que se enfrenta y a lo que se espera de ella en el mundo. Siendo

consciente de ello, se está elaborando una nueva estrategia de política exterior con un enfoque global bajo el mandato de la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, que proporciona las perspectivas y el enfoque necesarios para aumentar la acción y la efectividad de la UE en el exterior. Su eventual aprobación en junio de 2016 supondrá un avance significativo para la UE y se espera que cubra las necesidades más urgentes en este ámbito.

La labor diplomática de la UE

Una de las vías por las que la UE puede implementar su política exterior de manera muy exitosa es la diplomacia. La UE es considerada por muchos como un interlocutor experimentado con el que dirimir muchos de los conflictos y es precisamente por medio de su labor como negociadora como logra muchos de sus fines.

El pacto nuclear con Irán, firmado el pasado mes de julio, es un buen ejemplo de la gran labor diplomática que puede desarrollar la UE. Fue la UE la que auspició las negociaciones con Irán desde el año 2003 y, en ese momento, solo los europeos estuvimos presentes en las conversaciones. Más adelante, la UE formó junto con los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Alemania, el grupo llamado E3/EU+3. El reciente acuerdo con Irán acerca de su programa nuclear abre una ventana de esperanza para lograr una mayor estabilidad en la región de Oriente Medio. Los vínculos de Teherán con el Gobierno de Irak, el régimen de al Asad en Siria, con los Houthis en Yemen y con Hezbolá en Líbano, la convierten en una potencia regional clave.

En cuanto a la relación con Rusia es muy importante que estrechemos lazos, que tratemos de recuperar la confianza perdida desde que se inició la disputa en Ucrania. Sin embargo, la UE debe ser tajante con el cumplimiento de la legalidad internacional y esa debe ser nuestra línea roja. Resulta incuestionable que la convivencia de Europa y Rusia en el territorio euroasiático es muy positiva para ambos. Sin embargo, no se puede negar que hará falta tiempo para disminuir las tensiones que genera este conflicto y restablecer el clima de confianza mutua.

Por otro lado, la UE debe tener como objetivo promover la estabilidad y la democracia en los países del este de Europa, así como los de la región de los Balcanes. Es conveniente que la UE preste especial atención a las voces que no son propiamente gubernamentales para conocer de manera más completa las necesidades de la sociedad. La sociedad civil reclama, cada vez más, una mejor gobernanza y más respeto de los derechos civiles.

En Oriente Medio no se puede pretender que la UE sea la que solucione los conflictos, pero debe desempeñar una labor diplomática que puede ser

esencial en el fomento de los acuerdos regionales. El acercamiento entre musulmanes sunníes y chiíes se presenta como la clave de la pacificación en la región, y fomentarlo tiene que ser el objetivo de los demás actores que tienen interés en la estabilidad de la zona. Una solución impuesta desde fuera no lograría la paz sino el germen de un nuevo conflicto, posiblemente más virulento, y con una población devastada por tantos años de guerras. Para ello, es esencial que la UE mantenga un diálogo constante con potencias regionales como Irán o Turquía.

**LA COLABORACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN
DE ADMINISTRACIONES MÁS CAPACES ES LA MEJOR
MANERA PARA DEVOLVER A LOS ESTADOS EL
PODER QUE LES PERTENECE**

Asimismo, la Unión Europea tiene por delante una gran labor cooperando en la mejora de la gobernanza en los países en los que las instituciones estatales no operan de forma eficaz. La colaboración en la construcción de administraciones más capaces y efectivas es la mejor manera para devolver a los Estados las esferas de poder que les pertenece y arrebatadas de las manos de los grupos terroristas y el crimen organizado. En los países del Sahel se vislumbra, además, como la única opción para lograr la estabilidad tan necesaria para la población y la seguridad.

Política europea de vecindad

Uno de los instrumentos por medio del cual la UE desarrolla su política hacia el exterior es la llamada política europea de vecindad (PEV). Está diseñada para articular las relaciones con los países fronterizos o cercanos y, actualmente, tiene dos ramificaciones: una que cubre a los países del este de Europa y otra para los del sur. Efectivamente, la UE tiene un ámbito de actuación de máxima prioridad –sus fronteras– y, debido a esto, la relación con los países vecinos debe ser tratada de manera especial.

Sin embargo, la inclusión de muchos países distintos en el concepto de “vecindario sur u oriental” se ha demostrado ineficaz ante la dispar evolución de cada uno de los países vecinos. No es comparable la situación actual de Túnez con la de Egipto. Y otros países –como, por ejemplo, Turquía– no considerados estrictamente vecinos, se presentan como piezas clave para abordar muchos de los problemas. Es un error pretender aplicar una única política, de manera casi automática, a países diferentes. Si bien una política individualizada resulta más compleja, es mucho más eficaz.

Como bien señalan los trabajos preparatorios de la nueva estrategia europea de política exterior es necesaria una mayor flexibilidad en la actuación



Miembros del servicio del Eurocuerpo sostienen la bandera europea frente al Parlamento.

de la UE para ser más efectiva en todas sus medidas. Un acercamiento más político a los países, por la vía diplomática, y menos burocrático y procedimental contribuirá de manera más efectiva a aumentar el compromiso de la UE con la mejora de las condiciones de vida, la democratización, el impulso a la economía y a la sociedad civil.

Seguridad

La Unión Europea tiene, como responsabilidad, crear las condiciones necesarias (ya sean políticas, sociales o de otro tipo) para que la guerra no tenga lugar. Para hacer frente a todos los riesgos a la seguridad europea y global se hace imperativo avanzar en la política de seguridad común.

En términos militares, la relevancia de los países europeos por separado es decreciente y los conflictos en nuestras fronteras elevan la necesidad de estar preparados para todo tipo de contingencias. La crisis económica, que hemos sufrido durante los últimos años en Europa, ha disminuido la preocupación de los gobiernos por las cuestiones de seguridad internacional y se han reducido las partidas presupuestarias destinadas a la defensa.

Precisamente en los últimos años, como hemos considerado anteriormente, los problemas a los que se enfrenta Europa se han multiplicado y ningún país puede resolverlos en solitario. De hecho, en este mundo multipolar y global, nadie puede ser el único garante de su seguridad. Asimismo, los límites entre seguridad interior y exterior son cada vez más difusos, con dos consecuencias evidentes: por un lado, es imprescindible que la política de

seguridad y defensa esté en perfecta armonía con la política exterior; por otro, hace comunes a los países miembros los riesgos de seguridad, pues también aquellos cuyas fronteras no son conflictivas deben considerar el impacto de las amenazas a la seguridad en su territorio.

La política de seguridad y defensa de la UE es uno de los elementos más complejos de articular dentro del proyecto europeo. En el ámbito de la defensa, las diferencias entre los intereses de los Estados miembros han sido aún más acuciantes que en el campo de la política exterior. Los países de Europa central y del este muestran más preocupación por la inseguridad que pueden generar las políticas de Rusia; mientras que los países del sur consideran prioritarios los riesgos producidos por los conflictos de Oriente Medio y el desafío de la migración en el Mediterráneo.

La Estrategia Europea de Seguridad, el marco que incluye la política común de seguridad y defensa (PCSD), fue aprobada en el año 2003. Desde entonces el mundo ha cambiado de manera fundamental y la estrategia europea debe considerar el escenario actual. En diciembre de 2013, el Consejo Europeo –consciente de la necesidad de reconsiderar la seguridad y la defensa europeas ante las amenazas que afrontaba– llevó la PCSD al centro de la discusión. Desde entonces, se han adoptado varias políticas de seguridad acerca de cuestiones concretas que sirvan de guía de actuación a los Estados miembros.

EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE LA INDUSTRIA DE DEFENSA PUEDE ASEGURAR UN INTERCAMBIO DE TECNOLOGÍA Y UNA MAYOR SINERGIA ENTRE EL ÁMBITO CIVIL Y MILITAR

Sin embargo, hay que aprovechar este momento de revisión de la estrategia de seguridad para avanzar de manera decidida hacia una mayor integración. La efectividad de la estrategia de seguridad de la UE, que debe ir de la mano de la estrategia de política exterior, depende de la colaboración y compromiso real de los Estados miembros.

Es necesario aumentar los presupuestos destinados a la defensa pero, sobre todo, implementarlos de mejor manera, evitando las ineficiencias. Una mayor coordinación entre los socios supondrá aumentar nuestra capacidad y presencia global, sin gastar más, sino optimizando los recursos. Debemos apostar por una integración de la seguridad a nivel europeo, con un gran énfasis en I+D+i, reforzando el papel de la Agencia Europea de la Defensa. Por otro lado, es fundamental asegurar el buen funcionamiento del mercado de la industria de defensa, haciéndolo más abierto y transparente, de manera que pueda haber un buen intercambio de tecnología y una mayor sinergia entre el ámbito civil y militar.

Por otro lado, la UE debe lograr un gran protagonismo en el diseño de estrategias globales de ciberseguridad. A lo largo de los últimos años muchas instituciones internacionales, regionales, y técnicas, han abordado la cuestión de la seguridad en el ciberespacio, entre ellas las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, el G20, G8 o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Sin embargo, no hay acuerdo en cuanto a los principios que deben guiar la gobernanza global de la ciberseguridad. En el proceso de creación de una mínima regulación, similar a la que la comunidad internacional ha convenido para cuestiones de salud global o proliferación de armas, la UE debe estar presente de manera activa. Debemos contribuir al debate y dar forma a los acuerdos que se alcancen, no podemos permitirnos quedarnos atrás en el ámbito en el que se mueven todas las actividades económicas. No olvidemos que en el año 2020, dos tercios de la población mundial estarán conectados a internet.

Conclusión: nuestro papel en el escenario internacional

Una unión política, como es la UE, no puede permitir que cada país miembro tenga que hacer frente en solitario a los desafíos de sus propias fronteras. Para poder construir una verdadera política exterior común a todos los Estados miembros es imprescindible considerar, de manera conjunta, cuáles son los riesgos a los que nos enfrentamos y elaborar –entre todos– una visión acerca de las posibles soluciones y el papel que la UE puede desempeñar en ellas.

La mejor contribución que puede hacer la UE a la paz mundial es mantenerse unida y evitar nuevos conflictos en Europa. Sin embargo, no se puede dar por satisfecha. Tiene una gran responsabilidad, como el resto de los actores globales, frente a los conflictos y problemas actuales, y es mucho lo que puede aportar al diseño de mecanismos de resolución de conflictos o instituciones multilaterales.

No cabe duda de que los países que integran la Unión Europea han hecho un gran esfuerzo de reconciliación, respeto de identidades múltiples y búsqueda de los intereses comunes que puede ayudar en muchos escenarios actuales. Asimismo, han construido instituciones y mecanismos de integración que, aunque imperfectos, se han demostrado exitosos.

El mundo multipolar en el que vivimos necesita de instituciones multilaterales que aborden las amenazas globales; amenazas que, de manera nacional, no podrían neutralizarse. Los problemas de hoy no se resolverán mediante la confrontación y la fuerza, sino por medio del diálogo y el consenso. La experiencia de la UE en este campo es de una ayuda inestimable.

La acción de la UE hacia el exterior resulta ineludible, además, para defender los intereses europeos. No podemos quedarnos como espectadores ante un mundo tan cambiante sin actuar, porque los cambios también nos afectan a nosotros. Si llegamos a un acuerdo acerca de lo que debe ser la UE de cara al exterior, las respuestas serán más prontas y se dirigirán a un objetivo común.

ARTÍCULOS RELACIONADOS:

**Los altibajos del crecimiento turco, 2002-2015:
dinámica política, Unión Europea y deriva institucional**

El Reino Unido y Europa

**La fuerza de alianzas lejanas: las relaciones
entre Europa y Asia en un mundo en transformación**

Francisco González

Bouis, R. y Duval, R., "Raising the Potential Growth after the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gains from Various Structural Reforms in the OECD Area and Beyond", en *Working Paper*, 835. OECD Economics Department, 2011.

Brynjolfson, E. y Mc Afee, A., *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. Norton, Nueva York y Londres, 2015.

CompNet Task Force, "Micro-based Evidence of EU Competitiveness: the CompNet Database", en *ECB Working Paper Series*, 1634, 2014.

Crafts, N., "Secular Stagnation: US hypochondria, European Disease?", en Teulings, C. y Baldwin, R., *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. CEPR Press, 91-100, 2014.

Eichengreen, B., "Secular stagnation: a review of the issues" en Teulings, C. y Baldwin, R., *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. CEPR Press, 41-46, 2014.

González, F., "La transformación de una empresa analógica en una empresa digital: el caso de BBVA", en *Reinventar la empresa en la era digital*. BBVA, Madrid, 2014.

Gordon, R., "Is US Economic Growth Over? Faltering Innovation Confront the Six Headwinds", en *NBER Working Paper*, 18315, 2012.

Hansen, A., "Economic Progress and Declining Population Growth", en *American Economic Review*, 29, 1-15, 1938. Discurso publicado como Hansen, A. 1939.

McKinsey, "The Fight for the Consumer", en *Mc Kinsey Global Banking Annual Report*, 2015.

Mokyr, J., "Secular Stagnation? Not in your Life", en Teulings, C. y Baldwin, R., *Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures*. CEPR Press, 83-90, 2014.

Summers, L., "US Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis and the Zero Lower Bound". Discurso pronunciado ante la Economic Policy Conference de la National Association for Business Economics, febrero de 2014.

Barry Eichengreen

Banco Central Europeo, "ECB's Replies to the Questionnaire of the European Parliament Supporting the Own Initiative Report Evaluating the Structure, the Role and Operations of the 'Troika' (Commission, ECB and the IMF) Actions in Euro Area Programme Countries". BCE, Frankfurt, 2010.

Blustein, P., "Laid Low: The IMF, the Euro Zone and the First Rescue of Greece", en *CIGI Paper*, 61 (abril). Centre for International and Global Governance, Waterloo, 2015.

Claeys, G., "The (not so) Unconventional Monetary Policy of the European Central Bank since 2008", en *Directorate General for Internal Policies* (junio). Comisión Europea, 2014.

Cole, H. y Kehoe, T., "Self-Fulfilling Debt Crises", en *Staff Report*, 211 (julio). Research Department, Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1998.

Corsetti, G. y Dedola, L., "The 'Mystery of the Printing Press': Monetary Policy and Self-Fulfilling Debt Crises". Cambridge University y Banco Central Europeo (manuscrito no publicado), 2014.

Couré, B., "Outright Monetary Transactions, One Year On". Banco Central Europeo (manuscrito no publicado), enero de 2014.

Eichengreen, B., *Hall of Mirrors: The Great Depression, the Great Recession, and the Uses -and Misuses- of History*. Oxford University Press, Nueva York, 2015.

Folkerts-Landau, D. y Garber, P., "The ECB: A Bank or a Monetary Policy Rule?", en Canzoneri, M., Grilli, V. y Masson, P. (eds.), *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Galí, J., "Monetary Policy in the Early Years of EMU". CREI y Universitat Pompeu Fabra (manuscrito no publicado), mayo de 2002.

Micossi, S., "The Monetary Policy of the European Central Bank 2002-2015", en *CEPS Special Report*, 109, mayo de 2015.

Reis, R., "Different Types of Central Bank Insolvency and the Role of Seniorage", en *NBER Working Paper*, 21226, mayo de 2015.

Trichet, J. C., "The ECB's Enhanced Credit Support", en *CES Working Paper*, 2833, julio de 2009.

Xafa, M., "Sovereign Debt Crisis Management: Lessons from the 2012 Greek Debt Restructuring", en *CIGI Paper*, 33. Centre for International and Global Governance, Waterloo, 2014.

Indermit Gill, Martin Raiser y Naotaka Sugawara

Acemoglu, D. y Üçer, M., "Los altibajos del crecimiento turco, 2002-2015: dinámica política, Unión Europea y deriva institucional" (artículo incluido en este libro), 2015.

Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva Brooks, P., Schwartz, G. y Weber, A., *Reforming Fiscal Governance in the European Union*. Documento de trabajo, FMI (Staff Discussion Note 15/09). Washington, 2015.

Arias, O. y Schwartz, A., *The Inverted Pyramid. Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Banco Mundial, Washington, 2014.

Baldwin R. y Giavazzi, F., *The Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. Libro electrónico VoxEU.org. Center for European Policy Research, Londres, 2015.

Benassi-Quere, A., "Maastricht Flaws and Remedies", en Baldwin, R. y F. Giavazzi, *The Eurozone Crisis. A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*. Libro electrónico VoxEU.org. Center for European Policy Research, Londres (72-84), 2015.

Bussolo, M., Koettl, J. y Sinnott, E., *Golden Aging. Prospects for Health, Active and Prosperous Aging in Europe and Central Asia*. Banco Mundial, Washington, 2015.

Dall'Olio, A., Iooty, M., Kaneira, N. y Saliola, F., "Productivity Growth in Europe". Documento de trabajo (Policy Research Working Paper 6425). Banco Mundial, Washington, 2013.

- Doing Business. Banco Mundial, Washington, 2015.
- Enderlein, H. y Pisani-Ferri, J., *Reforms, Investment and Growth. An Agenda for France, Germany and Europe*. Informe al ministro de Economía y Energía de Alemania y al ministro de Economía, Industria y Asuntos Digitales de Francia. Berlín y París, 2014.
- Fondo Monetario Internacional (FMI), *Euro Area Policies*. Informe de país 15/204, Washington, julio de 2015.
- Gill, I. y Raiser, M., *Golden Growth: Restoring the Luster of the European Economic Model*. Banco Mundial, Washington, 2012.
- Gill, I., Sugawara, N. y Zaldueño, J., "The Center Still Holds: Financial Integration in the Euro Area", en *Comparative Economic Studies* 1, 1-25, 2014.
- Iwulski, A., "Country Benchmarks." Artículo elaborado para *Golden Growth*, <www.worldbank.org/goldengrowth>, 2012.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Going for Growth*. París, 2015.
- Raiser, M. y Wes, M., *Turkey's Transitions: Integration, Inclusion, Institutions*. Banco Mundial, Washington, 2014.
- Schmieding, H., "Cruising Speed Despite Grexit Risk", en *Perspectivas económicas mundiales de Berenberg* (Berenberg Economics Global Outlook). Londres, julio de 2015.
- Sugawara, N. y Zaldueño, J., "How much economic integration is there in the extended EU family?." Nota *ECAnomics* 10/1. Oficina del Economista Jefe, región de Europa y Asia central, Banco Mundial, 2010.
- Colin Crouch**
- Avdagic, S., "Does Deregulation Work? Reassessing the unemployment effects of employment protection", en *British Journal of Industrial Relations*, 53, 1, 6-26, 2015.
- Beck, U., *Risikogesellschaft*. Suhrkamp, Fráncfort del Meno, 1986.
- Bredgaard, T., Larsen, F. y Madsen, P. K., "The challenges of identifying flexicurity in action – a case study on Denmark", en Jørgensen, H. y Madsen, P. K. (eds.), *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*. DJOF Publishing, Copenhagen, 365-391, 2007.
- Bredgaard, T., Larsen, F. y Madsen, P. K., "Transitional labour markets and flexicurity arrangements in Denmark: what can Europe learn?", en Rogowski, R. (ed.), *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*. Ashgate, Aldershot, 189-208, 2008.
- Comisión Europea, *Growth, Competitiveness and Employment*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 1993.
- Comisión Europea, *Towards Common Principle of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2007.
- Comisión Europea, *Working Together for Growth and Jobs. Integrated Guidelines for Growth and Jobs 2005–2008*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2005.
- Crouch, C., *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe*. Elgar, Cheltenham, 2015.
- Esping-Andersen, G., *The Social Foundations of Post-Industrial Economies*. Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Esping-Andersen, G. y Regini, M. (eds.), *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Förster, M., Llena-Nozal, A. y Nafilyan, V., "Trends in Top Incomes and Their Taxation in OECD Countries", en *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 159. OECD, París, 2014.
- Giddens, A., *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Polity Press, Cambridge, 1994.
- Giddens, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Polity Press, Cambridge, 1998.
- Gobierno de Grecia, *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 9 de febrero 2012. Gobierno de Grecia, Atenas, 2012.
- Hemerijck, A., *Changing Welfare States*. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Höpner, M., "Usurpation statt Delegation: Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf", en *MPIfG Diskussion paper* 08/12. MPIfG, Colonia, 2008.
- Höpner, M., "Wie der Europäische Gerichtshof und die Kommission Liberalisierung durchsetzen", en *MPIfG Diskussion paper* 14/8. MPIfG, Colonia, 2014.
- IMF, "Dealing with household debt", en *IMF World Economic Outlook*, abril. IMF, Washington, D.C., capítulo 3, 2012.
- Jørgensen, H. y Madsen, P. K. (eds.), *Flexicurity and Beyond: Finding a New Agenda for the European Social Model*. DJOF Publishing, Copenhagen, 2007.
- Knight, F. H., *Risk, Uncertainty and Profit*. Houghton Mifflin, Boston y Nueva York, 1921.
- Muffels, R. J. A. "Governance of sustainable security: the impact of institutions and values on labour market transitions using ESS and SILC data". Universidad de Tilburg, *GUSTO paper* no publicado. Tilburg, 2013a.
- Muffels, R. J. A. "Young workers, job insecurity and employment uncertainty in times of crisis: exploring the impact of governance, economic resources and trust in Central-Eastern and Western Europe". Universidad de Tilburg, *GUSTO paper* no publicado. Tilburg, 2013b.
- Muffels, R. J. A. Crouch, C. y Wilthagen, T., "Flexibility and security: national social models in transitional labour markets", en *Transfer* 20, 1, 99-114, 2014.
- Muffels, R. J. A. y Luijckx, R., "The relationship between labour market mobility and employment security: trade-off or 'double bind'", en *Work Employment and Society*, 22, 2, 221-42, 2008a.
- Muffels, R. J. A. y Luijckx, R. (eds.), *Flexibility and Employment*

- ment Security in Europe: Labour Markets in Transition*. Edward Elgar, Cheltenham, 2008b.
- OECD, *Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Study*. OECD, París, 2006b.
- OECD, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. OECD, París, 2011.
- OECD, "Has the Rise in Debt Made Households More Vulnerable?", en *Economic Outlook* 80.
- OECD, París, 135-50, 2006a.
- OECD, *OECD Factbook 2013*. OECD, París, 2013.
- OECD, *The Jobs Study*. OECD, París, 1994.
- Scharpf, F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Streeck, W., *Gekaufte Zeit: Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Suhrkamp, Berlín, 2013.
- Taylor-Gooby, P. (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Vandenbroucke, F., Hemerijck A. y Palier, B., "The EU needs a social investment pact", en *Opinion Paper*, 5 de mayo de 2011. Observatorio Social Europeo, Bruselas, 2011.
- Philip Cooke**
- Arthur, B., *Increasing Returns & Path Dependence in the Economy*. University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.
- Arthur, B., *The Nature of Technology*. Penguin, Londres, 2009.
- Balconi, M., Brusoni, S. y Orsenigo, L., en *Research Policy*, 39, 1-13, 2010.
- Boschma, R. y Martin, R. (eds.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*. Edward Elgar, Cheltenham, 2010.
- Burt, R., *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1992.
- Chapain, C., Cooke, P., De Propriis, L., MacNeill, S. y Mateos-García, J., *Creative Clusters and Innovation: Putting Creativity on the Map*. NESTA, Londres, 2010.
- Chiang, C., Drury, M., Gau, S., Heeger, A., Louis, E., MacDiarmid, A., Park, Y. y Shirakawa, H., "Synthesis of highly conducting films of derivatives of polyacetylene, (CH)_x", en *Journal of the American Chemical Society*, 100, 1013, 1978.
- Comisión Europea, *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*. Comisión Europea, Bruselas, 2012.
- Cooke, P., "Four minutes to four years: the advantage of recombinant over specialised innovation - RIS3 versus 'smartspec'", en *European Planning Studies* (de próxima aparición), 2016.
- Cooke, P. (ed.), *Reframing Regional Development*. Routledge, Londres, 2013.
- Cooke, P., De Laurentis, C., MacNeill, S. y Collinge, C. (eds.), *Platforms of Innovation*. Edward Elgar, Cheltenham, 2010.
- Cooke, P. y Schwartz, D., "Regional knowledge economies: an UK-EU and Israel perspective", en *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, 99, 178-192, 2008.
- David, P., "Clio and the economics of QWERTY", en *American Economic Review*, 75, 332-337, 1985.
- FCT, *An Analysis of the Portuguese Research and Innovation System: Challenges, strengths and weaknesses towards 2020*. Fundação para a Ciência e a Tecnologia/Consejo Nacional de Investigación, Lisboa, 2013.
- Felsenstein, D., "Human capital and labour mobility determinants of regional innovation", en Cooke, P., Asheim, B., Boschma, R., Martin, R., Schwartz, D. y Tödtling, F. (eds.), *The Handbook of Regional Innovation & Growth*, 119-131. Edward Elgar, Cheltenham, 2011.
- Folke, C., "Resilience: the emergence of a perspective for social-ecological systems analysis", en *Global Environmental Change*, 16, 253-267, 2006.
- Frenken, K., *Innovation, Evolution & Complexity Theory*. Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- Garud, R. y Karnøe, P., "Path Creation as a Process of Mindful Deviation", en Garud, R. y Karnøe, P. (eds.), *Path Dependence and Creation*, 1-38. Lawrence Erlbaum, Londres, 2001.
- Geels, F., "Analysing the breakthrough of rock 'n' roll (1930-1970): multi-regime interaction and reconfiguration in the multi-level perspective", en *Technological Forecasting & Social Change*, 74, 1411-1431, 2007.
- Grabher, G. (ed.), *The Embedded Firm: on the Socioeconomics of Industrial Networks*. Routledge, Londres, 1993.
- Gunderson, L. y Holling, C. (eds.), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Island Press, Washington, D.C., 2002.
- Hughes, T., "Edison's method", en Pickett, W. (ed.), *Technology at the Turning Point*, 5-22. San Francisco Press Inc., San Francisco, 1977.
- Jacobs, J., *The Death & Life of Great American Cities*. Vintage, Nueva York, 1961.
- Janowicz-Panjaitan, M. y Noorderhaven, N., "Trust, calculation and interorganizational learning of tacit knowledge: an organizational roles perspective", en *Organization Studies*, 30, 1021-1044, 2009.
- Jensen, M., Johnson B., Lorenz E. y Lundvall, B., "Forms of knowledge and modes of innovation", en *Research Policy*, 36, 680-693, 2007.
- Johnson, M., *Seizing the White Space*. Harvard Business Press, Boston, 2010.
- Johnson, S., *Where Good Ideas Come From*. Riverhead, Nueva York, 2010.
- Kauffman, S., *Reinventing the Sacred*. Basic Books, Nueva York, 2008.
- Kline, S. y Rosenberg, N., "An overview of innovation", en Landau, R. y Rosenberg, N. (eds.), *The Positive Sum Strategy*, 275-305. National Academy Press, Washington, D.C., 1986.
- Kroll, H., "Efforts to implement smart specialization in practice - leading unlike horses to the

- water”, en *European Planning Studies*, <DOI:10.1080/09654313.2014.1003036>, 2015.
- Krugman, P., “Cities in Space: Three Simple Models”, en *NBER Working Paper 3607*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, 1991.
- Krugman, P., *Development, Geography & Economic Theory*. MIT Press, Cambridge, 1995.
- Martin, R., “The Roepke Lecture in Economic Geography – Rethinking regional path dependence: beyond lock-in to evolution”, en *Economic Geography*, 86, 1-27, 2010.
- Martin, R. y Sunley, P., “Path dependence and regional economic evolution”, en *Journal of Economic Geography*, 6, 395-438, 2006.
- Martin, R. y Sunley, P., “The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape”, en Boschma, R. y Martin, R.L. (eds.), *Handbook of Evolutionary Economic Geography*, 62-92. Edward Elgar, Cheltenham, 2010.
- Myrdal, G., *Economic Theory & Underdeveloped Regions*. Duckworth, Londres, 1957.
- Nunes, S. y Lopes, R., “Firm performance, innovation modes and territorial embeddedness”, en *European Planning Studies*, 23, 9, <DOI:10.1080/09654313.2015.1021666>, 2015.
- Nystrom, G., Razaq, A., Strømme, M., Nyholm, L. y Miharanya, A., “Ultrafast, all-polymer, paper-based batteries”, en *Nano Letters*, 9, 3635-3639, 2009.
- Page, S., *The Difference*. Princeton University Press, Princeton, 2007.
- Pisano, G. y Verganti, R., “Which kind of collaboration is right for you?”, en *Harvard Business Review*, 86, 78-86, 2008.
- Rosenstein-Rodan, P., “Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe”, en *Economic Journal*, 53, 202-211, 1943.
- Schumpeter, J., *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, Cambridge, 1934.
- Scott, A. J., *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*. Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Shirky, C., *Here Comes Everybody*. Penguin, Londres, 2010.
- Strambach, S., “Knowledge-intensive business services”, en Cooke, P. et al. (eds.), *Platforms of Innovation*. Edward Elgar, Cheltenham, 2010.
- Veblen, T., “Why is economics not an evolutionary science?”, en *Quarterly Journal of Economics*, 12, 373-397, 1898.
- Vrba, E. y Gould, S., “Exaptation – a missing term in the science of form”, en *Paleobiology* 8, 4-15, 1982.
- Christopher Bickerton**
Bayly, C. A., *El nacimiento del mundo moderno 1780-1914*. Siglo XXI, Madrid, 2010.
- Berger, S. (ed.), *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1998.
- Bickerton, C. J., *European Integration: From Nation-States to Member States*, 2012.
- Bickerton, C. J., “From Brezhnev to Brussels: Transformations of Sovereignty in Eastern Europe”, en *International Politics*, 46, 732-52, 2009.
- Bickerton, C. J., “The real sins of Varoufakis”, en *Le Monde Diplomatique*, 9 de julio de 2015.
- Bickerton, C. J., Hodson, D. y Puetter, U. (eds.), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Institutions in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Culpepper, P. D., “The Political Economy of Unmediated Democracy: Italian Austerity Under Mario Monti”, en *West European Politics*, 37, 6, 1264-1281, 2014.
- Glencross, A., *What Makes the EU Viable? European Integration in the Light of the Antebellum US Experience*. Palgrave, Basingstoke, 2009.
- Gourevtich, A., “Look not to the periphery”, en *The Current Moment* [blog], 5 de agosto de 2015.
- Jones, L., “Why Syriza Failed”, en *The Current Moment* [blog], 31 de julio de 2015.
- Magnette, P., *L'Europe, l'État et la démocratie: le souverain approuvé*. Editions Complexe, Bruselas, 2000.
- Mair, P., “Representative versus Responsible Government”, en *MPIfG Working Paper 09/8*, Colonia, 2009.
- Parker, I., “The Greek Warrior: How a radical finance minister took on Europe-and failed”, en *The New Yorker*, 3 de agosto de 2015.
- Puetter, U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Putnam, R. D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, 42, 3, 427-60, 1998.
- Reh, C., Héritier, A., Bressanelli, E., y Koop, C., “The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision-Making in the European Union”, en *Comparative Political Studies*, 46, 9, 1112-42, 2013.
- Tocqueville, A. de, *La democracia en América*. Trotta, Madrid, 2010.
- Weiler, J., “In defence of the status quo: Europe’s Constitutional Sonderweg”, en Weiler, J. H. H. y Wind, M. (eds.) *European Constitutionalism Beyond the State*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Zielonka, J., *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Vivien Ann Schmidt**
Armingeon, K. y Baccaro, L., “The Sorrows of the Young Euro: Policy Responses to the Sovereign Debt Crisis”, en Bermeo, N., y Pontusson, J. (eds.), *Coping with Crisis*. Russell Sage Foundation, Nueva York, 2013.
- Barbier, J. C., *La Longue Marche vers l'Europe Sociale*. PUF, París, 2008.
- Bickerton, C. e Invernizzi Accetti, C., “Populism and Technocracy: Opposites or Complements?”, en *Critical Review of International Social and Political Philosophy*,

- <<http://dx.doi.org/10.1080/13698230.2014.995504>>, 2015.
- Blyth, M., *Austeridad: Historia de una idea peligrosa*. Crítica, Barcelona, 2014.
- Bosco, A. y Verney, S., "Electoral Epidemic", en *South European Society and Politics*, 17(2), 129-154, 2012.
- Claessens, S., Mody, A. y Vallee, S., "Paths to Eurobonds", en *Bruegel Working Paper* 2012/10, <<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/733-paths-to-eurobonds/>>, 2012.
- Collignon, S., *Vive la République Européenne*. Éditions de la Martinière, Paris, 2004.
- De Grauwe, P., "The Political Economy of the Euro", en *Annual Review of Political Science* 16, 153-70, 2013.
- De Grauwe, P. y Ji, Y., "Mispricing of Sovereign Risk and Macroeconomic Stability in the Eurozone", en *Journal of Common Market Studies*, 50/6, 866-880, 2012.
- Dehousse, R., "Are EU Legislative Procedures Truly Democratic?", texto presentado ante el Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard, Boston, 2 de marzo de 2011.
- Dehousse, R., "The New Supranationalism", texto presentado ante la conferencia anual del Council for European Studies, París, 8-10 de julio de 2015.
- Enderlein, H., et al., *Completing the Euro – A road map towards fiscal union in Europe*, Informe del Grupo Tommaso Padoa-Schioppa, serie *Notre Europe Study*, 92, <<http://www.notre-europe.eu/media/completingtheeuroreportpadoa-schioppagroupnune-june2012.pdf?pdf=ok>>, 2012.
- Eurostat, *Unemployment Statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics&oldid=232726>, 2015.
- Fabbrini, S., "Intergovernmentalism and its limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis", en *Comparative Political Studies*, 46 (9), 1003-1029, 2013.
- Gamble, A., "Neo-Liberalism and fiscal conservatism", en Schmidt, V. A. y Thatcher, M. (eds.), *Resilient Liberalism: European Political Economy through Boom and Bust*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- Gómez-Reino, M. y Llamazares, I., "The Populist Radical Right and European Integration: A Comparative Analysis of Party-Voter Links", en *West European Politics* 36.4, 789-816, 2013.
- Grimm, D., "Does Europe Need a Constitution?", en Gowan, P. y Anderson, P. (eds.), *The Question of Europe*. Verso, Londres, 1997.
- Hobolt, S. B., "Public Attitudes toward the Eurozone Crisis", en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford University Press, Oxford (en prensa), 2015.
- Hobolt, S. B. y Wratil, C., "Public Opinion and the Crisis: The Dynamics of Support for the Euro", en *Journal of European Public Policy* 22(2), 238-56, 2015.
- Jacoby, W., "The Timing of Politics and the Politics of Timing", en Matthijs, M. y Blyth, M. (eds.), *The Future of the Euro*. Oxford University Press, Nueva York (en prensa), 2015.
- Jones, E., "Forgotten Financial Union: How You Can Have a Euro Crisis without a Euro", en Matthijs, M. y Blyth, M. (eds.), *The Future of the Euro*. Oxford University Press, Nueva York (en prensa), 2015.
- Kriesi, H., "The Populist Challenge," en *West European Politics* 37(2), 379-99, 2014.
- Kriesi, H. y Grande, E., "Political Debate in a Polarizing Union", en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford University Press, Oxford (en prensa), 2015.
- Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Höglinger, D., Hutter, S. y Wueest, B., *Political conflict in Western Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Kriesi, H., Grande, E. y Lachat, R., *West European Politics in the Age of Globalization*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- Laffan, B., "Testing Times: The Growing Primacy of Responsibility in the Euro Area", en *West European Politics* 37(2), 270-287, 2014.
- Mair, P., "Smaghi vs. the Parties: Representative Government and Institutional Constraints", en Schäfer, A. y Streeck, W. (eds.), *Politics in the Age of Austerity*. Polity, Cambridge, 2013.
- Mair, P. y Thomassen, J., "Political representation and government in the European Union", en *European Journal of Public Policy*, 17, 2035, 2010.
- Majone, G., "Europe's Democratic Deficit", en *European Law Journal*, 4(1), 5-28, 1998.
- Mudde, C., y Kaltwasser; C. R., *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective to Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- Nicolaïdis, K., "European Democracy and its Crisis," en *Journal of Common Market Studies* 51(2), 351-369, 2013.
- Novak, S., 'Decision rules, social norms and the expression of disagreement', en *Social Science Information* 49(1), 83-97, 2010.
- Parsons, C., y Matthijs, M., "European Integration Past, Present and Future: Moving Forward through Crisis?", en Matthijs, M. y Blyth, M. (eds.), *The Future of the Euro*. Oxford University Press, Nueva York (en prensa), 2015.
- Puetter, U., "Europe's Deliberative Intergovernmentalism", en *Journal of European Public Policy*, 19(2), 161-178, 2012.
- Risse, T., *A Community of Europeans?* Cornell University Press, Ithaca, 2010.
- Risse, T. (ed.), *European Public Spheres*. Oxford University Press, Oxford, 2015.
- Sauerbrey, A., "European Political Poker", en *International New York Times*, <http://www.nytimes.com/2015/08/10/opinion/anna-sauerbrey-european-political-poker.html?_r=0>, 10 de agosto de 2015
- Scharpf, F. W., "Monetary Union, Fiscal Crisis and the Disabling of

- Democratic Accountability”, en Schäfer, A. y Streeck, W. (eds.), *Politics in the Age of Austerity*. Polity, Cambridge, 2013.
- Schelkle, W., “The Insurance Potential of a Non-Optimum Currency Area”, en Cramme, O. y Hobolt, S. B. (eds.), *Democratic Politics in a European Union under Stress*. Oxford University Press, Oxford (en prensa), 2015.
- Schmidt, V. A., “Changing the policies, politics, and processes of the Eurozone in crisis: Will this time be different?”, en Natali, D. y Vanhercke, B. (eds.), *Social Developments in the EU 2015*. Observatorio Social Europeo (OSE) e Instituto Sindical Europeo (ISE), Bruselas, 2015b.
- Schmidt, V. A., “Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’”, en *Political Studies* 61(1), 2-22, 2013.
- Schmidt, V. A., *Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Schmidt, V. A., “Forgotten Democratic Legitimacy: ‘Governing by the Rules’ and ‘Ruling by the Numbers’”, en Matthijs, M. y Blyth, M. (eds.), *The Future of the Euro*. Oxford University Press, Nueva York (en prensa), 2015a.
- Schmidt, V. A., “Re-Envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy”, en *Journal of Common Market Studies*, 47 Annual Review, 17-42, 2009.
- Schmidt, V. A. y Woll, C., “The State: Bête Noire of Neo-Liberalism or its Greatest Conquest?”, en Schmidt, V. A. y Thatcher, M. (eds.), *Resilient Liberalism: European Political Economy through Boom and Bust*. Cambridge University Press, Cambridge, 2013.
- Taggart, P. y Szczerbiak, A., “Coming in from the Cold? Euroscepticism, Government Participation and Party Positions on Europe”, en *Journal of Common Market Studies* 51(1), 17-37, 2013.
- Usherwood, S. y Startin, N., “Euroscepticism as a Persistent Phenomenon”, *Journal of Common Market Studies* 51(1), 1-16, 2013.
- Van der Eijk, C. y Franklin, M., “The Sleeping Giant”, en Van der Brug, W. y Van der Eijk, C. (eds.), *European Elections and Domestic Politics*. Notre Dame Press, Notre Dame, 189-208, 2007.
- Weiler, J. H. H., “The State ‘uber alles’: Demos, Telos and the German Maastricht Decision”, en *Jean Monnet Working Paper*, Serie 6/95. Harvard Law School, Cambridge, 1995.
- Nieves Pérez-Solórzano Borragán**
- Berman, S., “Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic”, en *World Politics*, 49, 3, 401-429, 1997.
- Bernhard, M., “Civil Society After the First Transition”, en *Communist and Post-Communist Studies* 29, 3, 309-330, 1996.
- Black, L., “Critical Review of the Capacity-Building Literature and Discourse”, en *Development in Practice*, 13, 1, 116-120, 2003.
- Börzel, T. A. y Buzogány, A., “Governing EU accession in transition countries: The role of non-state actors”, en *Acta Política*, 45, 158-182, 2010.
- Carmin, J., “NGO capacity and environmental governance in Central and Eastern Europe”, en *Acta Política*, 45, 183-202, 2010.
- Cohen, J. L. y Arato, A., *Civil Society and Political Theory*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.
- Collier, D. y Levitsky, S., “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research”, en *World Politics*, 49, 430-451, 1997.
- Comisión Europea, comunicado de prensa “La Comisión Europea define una estrategia de comunicación global sobre la ampliación”. Bruselas, 11 de mayo, 2000a (IP/00/464).
- Comisión Europea, “Communications Strategy for Enlargement”, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/sec_737_2000_en.pdf>, 2000b.
- Comisión Europea, *La gobernanza europea - un Libro Blanco*. COM (2001), 428 final, 2001.
- Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Contribución de la Comisión al periodo de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate”. COM (2005), 494 final, 2005a.
- Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, diálogo entre las sociedades civiles de la UE y de los países candidatos” (29 de junio de 2005). COM (2005), Bruselas, 290 final, 2005b.
- Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Los Balcanes occidentales en la vía hacia la UE: consolidación de la estabilidad y aumento de la prosperidad”. COM (2006), Bruselas, 27 final, 2006.
- Comisión Europea, “Launch of new Civil Society Dialogue Programme” (abril), <http://ec.europa.eu/enlargement/docs/civil-society-development/leaflet_taiex_version_90408_en.pdf>, 2008.
- Comisión Europea, *Directrices para la ayuda de la UE a la sociedad civil de los países de la ampliación 2014-2020*, <http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/civil-society/index_en.htm>, 2013.
- Comisión Europea, “Estrategia de ampliación y principales retos para 2014-15”. COM (2014), Bruselas, 700 final, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-strategy-paper_es.pdf>, 2014.
- Comisión Europea, “Overview - Instrument for Pre-accession Assistance”, <http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm>, 2015.
- Comisión Europea, “Programa Europa con los ciudadanos”, <<http://ec.europa.eu/citizenship/>>

- europe-for-citizens-programme/index_en.htm>, 2015b.
- Comisión Europea, “Civil Society”, <http://ec.europa.eu/enlargement/policy/policy-highlights/civil-society/index_en.htm>, 2015c.
- Dimitrova, A., “Enlargement, Institution-building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, en *West European Politics*, 25 (4), 171-190, 2002.
- Drauss, F., “La société civile organisée en Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie”. Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002.
- Eurobarómetro, *Eurobarometer 80: Public Opinion in the European Union*, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_publ_en.pdf>, 2013.
- Eurobarómetro, *Eurobarometer 81: Public Opinion in the European Union*, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf>, 2014.
- Eurocámaras, “Central European Business Community Still Lacks Preparedness for Single Market”. Bruselas, 22 de mayo de 2003.
- Fagan, A., “Civil society in Bosnia ten years after Dayton: International Peacekeeping”, 12, 3, 406-419, 2005.
- Fagan, A., “The new kids on the block – Building environmental governance in the Western Balkans”, en *Acta Política*, 45, 203-228, 2010.
- Forest, M., “Emerging Gender Interest Groups in the New Member States: The Case of the Czech Republic”, en *Perspectives on European Politics and Society*, 7, 2, 170-184, 2006.
- Gershman, C. y Allen, M., “The Assault on Democracy Assistance”, *Journal of Democracy*, 17(2), 36-51, 2006.
- Glenn, J. K., *Framing Democracy. Civil Society and Civic Movements in Eastern Europe*. Stanford University Press, Stanford, 2001.
- Grabbe, H., “How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, dif-fusion and diversity”, en *Journal of European Public Policy*, 8/6, 1013-31, 2001.
- Grugel, J., *Democratization. A Critical Introduction*. Palgrave, Basingstoke, 2002.
- Howard, M. M., *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Ishkanian, A., “Democracy promotion and civil society”, en Albrow, M., Glasius, M., Anheier, H. K. y Kaldor, M. (eds.), *Global Civil Society 2007/8: Communicative Power and Democracy*. Global Civil Society - Year Books, Sage, 58-85, <<http://eprints.lse.ac.uk/37038/>>, 2007.
- Juncker, J. C., “Un nuevo comienzo para Europa: mi agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea. Alocución inaugural en la sesión plenaria del Parlamento Europeo”, <http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_es.pdf>, 2014.
- Juncos, A. E. y Pérez-Solórzano Borragán, N., “Enlargement”, en Cini, M. y Pérez-Solórzano Borragán, N., *European Union Politics*. Oxford University Press, Oxford (próxima publicación).
- Juncos, A. E. y Whitman, R., “Europe as a Regional Actor: Neighbourhood Lost?”, en *Journal of Common Market Studies*, Annual Review, 53, 200-215, 2015.
- Kaldor, M., *Global Civil Society: An Answer to War*. Polity Press, Cambridge, 2003.
- Kohler-Koch, B. y Quittkat, C., *De-Mystification of Participatory Democracy: EU Governance and Civil Society*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Kopecky, P. y Mudde, C., “Re-thinking Civil Society”, en *Democratization*, 10 (3), 1-14, 2003.
- Kostovicova, D., “Civil Society and Post-Communist Democratization: Facing a Double Challenge in Post-Milosevic Serbia”, en *Journal of Civil Society*, 2(1), 21-37, 2006.
- Liebert, U. y Trenz, H.-J., “The “New Politics of European Civil Society”: Conceptual, Normative and Empirical Issues”, en Liebert, U. y Trenz, H.-J. (eds.), *The New Politics of Civil Society*. Routledge, Abingdon, 1-16, 2011.
- Manners, I., “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”, en *Journal of Common Market Studies*, 40, 235-258, 2002.
- Mendoza-Drozd, M., Kamieniecki, K., Czajkowski, T., Mulewicz, J., Stulik, D., Plechata, I. et al., “Letter to Ms. Anne-Marie Sigmund”. Varsovia, 7 de diciembre de 2004.
- O’Brennan, J., “Enlargement Fatigue and its Impact on the Enlargement Process in the Western Balkans”, en *The Crisis of EU Enlargement*. LSE Ideas Report, <<http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/SR018.aspx>>, 2013.
- Obradovic, D. y Alonso Vizcaíno, J. M., “Eastern Europe as an Accountability Constituency in the Commission Consultations”, Deliverable Ref. No. 24/D07, NEWGOV, *New Modes of Governance*, 2007.
- Ost, D., “The Politics of Interest in Post-Communist East Europe”, en *Theory and Society*, 22, 453-486, 1993.
- Papadimitriou, A. y Stensaker, B., “Capacity building as an EU policy instrument: the case of the Tempus program”, <<http://www.pef.uni-lj.si/fileadmin/Datoteke/Mednarodna/conference/wher/papers/Papadimitriou.pdf>>.
- Pérez-Solórzano Borragán, N., “Postcommunist Interest Politics: A Research Agenda”, en *Perspectives on European Politics and Society*, 7, 2, 134-154, 2006.
- Pérez-Solórzano Borragán, N. y Smismans, S., “The European Economic and Social Committee: After Enlargement”, en Best, E., Christiansen, T. y Settembri, P. (eds.), *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. Edward Elgar, 140-161, 2008.
- Pérez-Solórzano Borragán, N. y Smismans, S., “Representativeness: A Tool to Structure

- Interest Intermediation in the European Union?”, en *Journal of Common Market Studies*, 50, 403-421, 2012.
- Putnam, R. (con Leonardi, R. y Nanetti, R. Y.), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1993.
- Quitkatt, C., “The European Commission’s Online Consultations: A Success Story?”, en *Journal of Common Market Studies*, 49(3), 653-674, 2011.
- Rehn, O., “Civil Society at the Heart of the EU’s Enlargement Agenda”, discurso pronunciado en la conferencia sobre el desarrollo de la sociedad civil en el sureste europeo “Construir Europa Juntos”. Bruselas, 17 de abril de 2008.
- Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U., “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, en *Journal of European Public Policy*, 11/4, 661-79, 2001.
- Schimmelfennig, F. y Sedelmeier, U. (eds.), *The Politics of European Union Enlargement. Theoretical Approaches*. Routledge, Londres, 2005.
- Sedelmeier, U., “Europeanisation in new member and candidate states”, en *Living Reviews in European Governance*, 6 (1), 2011.
- Sedelmeier, U., “Anchoring Democracy from Above? The European Union and Democratic Backsliding in Hungary and Romania after Accession”, en *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52, 105-121, 2014.
- Unidad de Información DG Ampliación, *Explaining Enlargement. A Progress Report on the Communication Strategy for Enlargement*, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/communication_strategy/explaining_enlargement_en.pdf>, marzo de 2002.
- Vachudova, M. A., *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Kees Van Kersbergen**
- Adema, W., Fron, P. y Ladaïque, M., “How Much Do OECD Countries Spend on Social Protection and How Redistributive Are their Tax/Benefit Systems?”, en *International Social Security Review* 67(1), 1-25, 2014.
- Barr, N., *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. OUP Oxford, Oxford, 2001.
- Begg, I., Mushövel, F. y Niblett, R., “The Welfare State in Europe. Visions for Reform”, en *Chatham House Research Paper*, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/field/field_document/20150917WelfareStateEuropeNiblettBeggMushovel.pdf>, 2015.
- Blyth, M., *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, Nueva York, 1975.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press, Cambridge, 1990.
- Comisión Europea, Comunicación from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020. Comisión Europea, Bruselas, 2003.
- Comisión Europea, *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Comisión Europea, Bruselas, 2015.
- Durão Barroso, J. M., *State of the Union 2012 Address*. Comisión Europea, <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm>, 2012.
- Hemerijck, A., *Changing Welfare States*. Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Hennock, E. P., *The Origin of the Welfare State in England and Germany, 1850-1914: Social Policies Compared*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Ipsos MORI, *Public Perceptions of the NHS and Social Care Tracker Survey Winter 2013 Wave*, <<https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/sri-health-nhs-tracker-report-winter2013.pdf>>, 2014.
- Jensen, C. y Van Kersbergen, K., *The Politics of Inequality*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2016 (de próxima publicación).
- Korpi, W. y Palme, J., “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”, en *American Sociological Review* 63(5), 661-687, 1998.
- Kuhnle, S. y Sander, A., “The Emergence of the Welfare State”, en Castles, F. C., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H. y Pierson, C. (eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford University Press, Oxford, 61-80, 2010.
- Kvist, J., “A Framework for Social Investment Strategies: Integrating Generational, Life Course and Gender Perspectives in the EU Social Investment Strategy”, en *Comparative European Politics* 13, 131-149, 2015.
- Levell, P., Roantree, B. y Shaw, J., “Redistribution from a Lifetime Perspective”, en *Institute for Fiscal Studies Working Paper* W15/27, <<http://www.ifs.org.uk/uploads/publications/wps/WP201527.pdf>>, 2015.
- Morel, N., Palier, B. y Palme, J. (eds.), *What Future for Social Investment?* Institute for Futures Studies, Estocolmo, 2012.
- OCDE, *Social Expenditure (SOCX)*, <www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 2013.
- OCDE, *Social Expenditure Update*. OCDE, París, noviembre de 2014.
- Petmesidou, M. y Guillén, A., “Economic crisis and Austerity in Southern Europe: Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State?”, en *OSE Research Paper* 18 (enero de 2015).

- Polanyi, K., *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston, 1944 [1957].
- Quigley, A., *Maintaining Pride in the NHS: The Challenge for the New NHS Chief Exec*, <[https://www.ipsos-mori.com/newsevents/blogs/makingsenseofsociety/1553/Maintaining-pride-in-the-NHS-The-challenge-for-the-new-NHS-Chief-Exec.aspx#gallery\[m\]/0/](https://www.ipsos-mori.com/newsevents/blogs/makingsenseofsociety/1553/Maintaining-pride-in-the-NHS-The-challenge-for-the-new-NHS-Chief-Exec.aspx#gallery[m]/0/)>, 2014.
- Rothstein, B., *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- Scruggs, L., Jahn, D. y Kuitto, K., *Comparative Welfare Entitlements Dataset 2. Version 2014-03*. Universidad de Connecticut y Universidad de Greifswald, 2014.
- Starke, P., Kaasch, A. y Van Hooren, F., *The Welfare State as Crisis Manager. Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2013.
- Van der Wel, K. A. y Halvorsen, K., "The Bigger the Worse? A Comparative Study of the Welfare State and Employment Commitment", en *Work, Employment and Society* 29(1), 99-118, 2015.
- Van Kersbergen, K. y Hemerijck, A., "Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State", en *Journal of Social Policy* 41(3), 475-492, 2012.
- Van Kersbergen, K. y Vis, B., *Comparative Welfare State Politics. Development, Opportunities, and Reform*. Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- Van Kersbergen, K. y Kraft, J., "De-universalization and Selective Social Investment in Scandinavia?", en Hemerijck, A. (ed.), *The Uses of Social Investment*. Oxford University Press, Oxford, 2016 (de próxima publicación).
- Robin Shields**
- Anderson, B., *Comunidades imaginadas. Reflexión sobre el origen y la difusión del nacionalismo* [Eduardo L. Sánchez trad.]. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Comisión Europea, *Erasmus: Facts, Figures and Trends. Comisión Europea*. Dirección General de Educación y Cultura, Bruselas, <http://ec.europa.eu/education/library/statistics/ay-12-13/facts-figures_en.pdf>, 2014a.
- Comisión Europea, *Erasmus Mundus Statistic*, <http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/results_compendia/statistics_en.php>, 2013.
- Comisión Europea, *Erasmus+ Guía del programa*. Comisión Europea, Bruselas, 2015.
- Comisión Europea, *Nota informativa: Erasmus 2012-13: Explicación de las cifras. Memo 14-476*, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-476_es.htm>, 2014b.
- Consejo de Ministros, "Decisión del Consejo de 15 de junio de 1987 por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (ERASMUS)", en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 166, 20-24, 1987.
- Croché, S., "Bologna network: a new sociopolitical area in higher education", en *Globalisation, Societies and Education*, 7(4), 489-503, 2009.
- Decker, F., "Governance beyond the nation-state. Reflections on the democratic deficit of the European Union", en *Journal of European Public Policy*, 9(2), 256-72, 2002.
- Hartman, E., "Bologna Goes Global: A New Imperialism in the Making?", en *Globalisation, Societies and Education*, 6(3), 207-220, 2008.
- Heckscher, C., "Defining the post-bureaucratic type", en Heckscher, C. y Donnellon, A. (eds.), *The Post-Bureaucratic Organization: New Perspectives on Organizational Change*. Sage Publications, Londres, 14-62, 1994.
- Jayasuriya, K., "Learning by the Market: Regulatory Regionalism, Bologna and Accountability Communities", en *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 7-22, <DOI:10.1080/14767720903574009>.
- Jayasuriya, K., "Regionalising the State: Political Topography of Regulatory Regionalism", en *Contemporary Politics*, 14(1), 21-35, <DOI:10.1080/13569770801933270>.
- Keeling, R., "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's expanding role", en *European Journal of Education*, 41(2), 203-223, 2006.
- Papatsiba, V., "Making higher education more European through student mobility? Revisiting EU initiatives in the context of the Bologna Process?", en *Comparative Education*, 42(1), 93-111, 2006.
- Parey, M. y Waldinger, F., "Studying abroad and the effect on international labour market mobility: Evidence from the introduction of Erasmus", en *The Economic Journal*, 121, 194-222, 2010.
- Robertson, S.L., "The EU, "regulatory state regionalism" and new modes of higher education governance" en *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 23-37, 2010.
- Siglas, E., "Cross-border mobility and the European identity: The effectiveness of intergroup contact during the ERASMUS year abroad", en *European Union Politics*, 11(2), 241-265, 2010.
- Teichler, U., "International student mobility and the Bologna Process", en *Research in Comparative and International Education*, 7(1), 34-49, 2012.
- Wächter, B., "The Bologna Process: developments and prospects", en *European Journal of Education*, 39(3), 265-273, 2004.
- Daron Acemoglu y Murat Üçer**
- Acemoglu, D. y Robinson, J., *Por qué fracasan los países* [García Madera, M. trad.]. Deusto S.A. Ediciones, 2012.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. A.,

- "Democracy Does Cause Growth", en *NBER Working Paper* 16, 10, mayo de 2015.
- Ahtisaari, M., Bonina, E. y Rohan A., "An EU-Turkey Reset", en *Project Syndicate*, 2015.
- Akat, A. S. y Yazgan, E., "Observations on Turkey's Recent Economic Performance", en *Atlantic Economic Journal*, noviembre de 2012.
- Akcaý, C., y Ucer M., "A Narrative on the Turkish Current Account", en *Journal of International Trade and Diplomacy*, 2008.
- Atiyas, I., "Economic Institutions and Institutional Change in Turkey during the Neoliberal Era", en *New Perspectives on Turkey*, 14, 45-69, septiembre de 2012.
- Atiyas, I. y Bakis, O., "Aggregate and Sectoral TFP Growth in Turkey: A Growth Accounting Exercise", en *TÜSDAD - Sabanci University Competitiveness Forum Working Paper* 2013-1, mayo de 2013.
- Bredenkamp, H., Josefsson, M. y Lindgren, C. J., "Turkey's Renaissance: From Banking Crisis to Economic Revival", en In Brau, E. y McDonald, I., *Successes of the International Monetary Fund: Untold Stories of Cooperation at Work*. Palgrave Macmillan, 2009.
- Dervis, K., Emerson, M., Gros, D. y Ulgen, S., *The European Transformation of Modern Turkey*. Centre for European Policy Studies, Bruselas y Economics and Foreign Policy Forum, Estambul, septiembre de 2004.
- German Marshall Fund, *Country Profiles, Turkey*. German Marshall Fund of the United States, 2014.
- Gurakar, E. C. y Gunduz, U., *Europeanization and De-Europeanization of Public Procurement Policy in Turkey: Transparency versus Clientelism (Reform and Transition in the Mediterranean)*. Palgrave Pivot, 2015.
- Gurkaynak, R. S. y Boke, S. S., "AKP Döneminde Türkiye Ekonomisi", en *Birikim*, diciembre de 2013.
- Gursoy, Y., "The Impact of EU Driven Reforms on the Political Autonomy of the Turkish Military", en *South European Society and Politics*, 2011.
- Hale, W., "Human Rights and Turkey's EU Accession Process: Internal and External Dynamics", 2005-10, en Avcı, G. y Carkoglu A. (eds.), *South European Society and Politics*, part I: "Turkey and the European Union: Accession and Reform", 2011.
- Hakura, F., "After the Boom: Risks to the Turkish Economy". Chatham House, Documento informativo, agosto de 2013.
- Jenkins, G., "Ergenekon, Sledgehammer, and the Politics of Turkish Justice: Conspiracies and Coincidences". Rubin Center, 2011.
- Kaya, F., y Yilar, S., "Fiscal Transformation in Turkey over the Last Two Decades". OECD, 2011/1, 2011.
- Kirisçi, K., "The Kurdish Issue in Turkey: Limits of European Union Reform", en *Southern European Society and Politics*, 2011.
- Kirisçi, K. y Sinan, E., "Turkey's Trade in Search of an External Anchor: the Neighborhood, the Customs Union or TTIP?", en *Global Turkey in Europe Series*, 2015.
- Kutlay, M., "The Turkish Economy at a Crossroads: Unpacking Turkey's Current Account Challenge", en *Global Turkey in Europe Series*, Documento de trabajo 10, abril de 2015.
- Meyersson, E., "AKP's Economic Track Record: A Synthetic Case Study", junio de 2015.
- Morelli, V. L., "European Union Enlargement: A Status Report on Turkey's Accession Negotiations". Congressional Research Service, agosto de 2013.
- Muller, H., "Turkey's December 17 Process: A Timeline of the Graft Investigation and the Government's Response". Central Asia-Caucasus Program, 2014.
- OCDE, *Estudios económicos de la OCDE*: Turquía, visión general, 2014.
- Ozel, I., "Reverting Structural Reforms in Turkey: Towards an Illiberal Economic Governance?". Istituto Affari Internazionali, Informe político 22, mayo de 2015.
- Pierrini, M. y Ulgen, S., "A Moment of Opportunity in the EU-Turkey Relationship". Carnegie Europe Paper, diciembre de 2014.
- Pope, H., "Turkey's Tangled Syria Policy". Combatting Terrorism Center, 2013.
- Rodrik, D., "The Plot against the Generals", <www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Commentary/Plot-Against-the-Generals.pdf>, 2014.
- Raiser, M. y Wes, M., "Turkey's Transitions: Integration, Inclusion, Institutions". Banco Mundial, Informe de país, 2014.
- Rodrik, D., "The Turkish After The Global Financial Crisis", 2012.
- Rodrik, D., "Turkish Economic Myths", <http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/04/turkish-economic-myths.html>, abril de 2015.
- Raiser, M., "Inclusive Growth in Turkey - Can it Be?". Banco Mundial, noviembre de 2013.
- Saygılı, S. y Cihan, C., "Türkiye Ekonomisinin Büyüme Dinamikleri", en *TÜSDAD-TCMB*, /2008-06/462, junio de 2008.
- Stein, A., "Turkey's Role in a Shifting Syria". Atlantic Council, 2013.
- Ulgen, S., "Avoiding A Divorce A Virtual EU Membership for Turkey", en *The Carnegie Papers*, diciembre de 2012.
- Ungor, M., "Some Observations on the Convergence Experience of Turkey", en *CBRT Working Paper*, 10, O11, O40, O47, O57, septiembre de 2014.
- Zurcher, E. J., *Turkey A Modern History*. I. B. Tauris, 2005.

Edición

BBVA

Dirección y coordinación del proyecto

Adjunto al Presidente BBVA

Textos

Daron Acemoglu, Alberto Alesina, Christopher Bickerton, Thomas Christiansen, Philip Cooke, Colin Crouch, Barry Eichengreen, Orlando Figes, Indermit Gill, Francisco González, Peter A. Hall, Bichara Khader, Julia Kristeva, John Peet, Nieves Pérez-Solórzano Borragán, Martin Raiser, Vivien Ann Schmidt, Robin Shields, Murat Ülçer, Naotaka Sugawara, Bart Van Ark, Kees Van Kersbergen

Edición y producción

La Fábrica

Coordinación editorial

Miriam Querol

Diseño gráfico

Ferliche & Black

Maquetación

Mar Ferrer
Pablo S. Asperilla

Infografías

Esther Utrilla
Jaime Gómez Ximénez de Sandoval (contenido)

Traducción

AiT, Art in Translation
Jesús Masanet

Corrección de textos

Rebeca M. de Anta
Business To Spanish Traducciones

Imágenes

Thomas Lohnes/Getty Images (pp. 14-15), Chris Ratcliffe/Bloomberg via Getty Images (p. 27), Ulrich Baumgarten via Getty Images (p. 34), Louis Lanza-no/Bloomberg via Getty Images (p. 41), Westend61/Getty Images (p. 53), Daniel Roland/AFP/Getty Images (p. 60), Sean Gallup/Getty Images (p. 74), Hannelore Foerster/Bloomberg via Getty Images (p. 87), Martin Leissl/Bloomberg via Getty Images (p. 92), Odd Andersen/AFP/Getty Images (p. 97), Joshua Roberts/Bloomberg via Getty Images (p. 100), Monty Rakusen/Getty Images (p. 135), Marc Deville/Gamma-Rapho via Getty Images (p. 140), Doug Armand/Getty Images (pp. 196-197), Paul O'Driscoll/Bloomberg via Getty Images (p. 209), Frederick Florin/AFP/Getty Images (p. 223, p. 436), Mehdi Fedouach/AFP/Getty Images (p. 245), Georges Gobet/AFP/Getty Images (p. 250), Michele Tantussi/Getty Images (p. 259), Carsten Koall/Getty Images (p. 313), Yana Paskova/Getty Images (p. 318), Lintao Zhang/Getty Images (pp. 336-337), Dan Kitwood/Getty Images (p. 349, p. 352), David Levenson/Getty Images (p. 386), Max Vetrov/AFP/Getty Images (p. 391), Alexey Druzhinin/AFP/Getty Images (p. 394), Xaume Olle-ros/Bloomberg via Getty Images (p. 415), Gianluigi Guercia/AFP/Getty Images (p. 429).

© de la edición, BBVA, 2015

© de los textos, sus autores

ISBN: 978-84-16248-41-4 (rústica)

Depósito Legal: M-36842-2015

REINVENTAR LA EMPRESA EN LA ERA DIGITAL

2015

La era digital ha desatado un vasto tsunami que todavía estamos intentando comprender y asimilar. Las reglas del juego para hacer negocios cambian casi a diario y es difícil adaptarse a un entorno vertiginoso y en constante transformación. Esto ha tenido enormes repercusiones en el entorno laboral, sobre todo en los llamados sectores tradicionales. Para tener éxito en esta nueva gran era, las grandes organizaciones que durante décadas han sido rentables y líderes en su sector necesitan cambiar radicalmente.

HAY FUTURO: VISIONES PARA UN MUNDO MEJOR

2013

Con este libro se busca integrar los distintos elementos en la difusión del conocimiento: ¿cómo interactúan entre sí?, ¿hacia dónde nos están llevando? Y, lo que es aún más importante, ¿qué se puede hacer para que esa trayectoria, entre los riesgos que se advierten, mejore las condiciones de vida de las personas de forma sostenible? El futuro parece que iba a llegar a toda velocidad. Precisamente por eso, si anticipar el futuro hoy es particularmente difícil, prepararse para él también es particularmente importante y urgente.

C@MBIO: 19 ENSAYOS CLAVE ACERCA DE CÓMO INTERNET ESTÁ CAMBIANDO NUESTRAS VIDAS

2014

Internet, como herramienta accesible para un público razonablemente amplio, no tiene más que dos décadas, y ya es el catalizador fundamental de la revolución tecnológica más amplia y acelerada de la historia. La más amplia, porque sus efectos, en estas dos décadas, han alcanzado prácticamente a todos los ciudadanos del mundo. Y la más acelerada porque su adopción masiva está siendo más rápida que ninguna anterior. Hoy es imposible imaginar un mundo sin internet; nos permite hacer cosas que hace unos pocos años hubiéramos considerado impensables.

VALORES Y ÉTICA PARA EL SIGLO XXI

2012

El tema central de este libro es la ética y los valores, pues se necesitan unos valores y una ética compartidos para el funcionamiento adecuado del entramado económico, político y social, y por tanto, para el bienestar y el desarrollo de todas las posibilidades de cada ciudadano del mundo. La intención de este libro es difundir cómo podemos entender y utilizar los principios éticos universales para afrontar los grandes desafíos que nos plantea el siglo XXI.

**INNOVACIÓN. PERSPECTIVAS
PARA EL SIGLO XXI**
2011

La relevancia decisiva de la innovación es el principal factor capaz de impulsar el crecimiento económico y la mejora de los estándares de vida de las personas a largo plazo. Así ha sido a lo largo de la historia, pero en nuestra época se abren posibilidades infinitas para la innovación, en paralelo al acelerado progreso científico y tecnológico. La innovación se hace hoy más necesaria que nunca para afrontar los grandes retos de la especie humana: la desigualdad y la pobreza, la educación y la salud, el cambio climático y el medio ambiente.

**FRONTERAS DEL
CONOCIMIENTO**
2009

Prestigiosos investigadores de todo el mundo, que trabajan en la “frontera del conocimiento”, resumen lo más esencial de lo que hoy conocemos, y de lo que aspiramos a conocer en el futuro próximo en los campos de la física, la biomedicina, las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la ecología y el cambio climático, la economía, la empresa y el desarrollo, y analizan el papel de la ciencia y de las artes en nuestra sociedad y en nuestra cultura.

**LAS MÚLTIPLES CARAS
DE LA GLOBALIZACIÓN**
2010

El libro presenta una panorámica de la globalización, un fenómeno muy complejo y controvertido, característico de la sociedad de nuestro tiempo y decisivo en la vida diaria de todos los ciudadanos del mundo a principios del siglo XXI. Para ello, se ha buscado a los mejores investigadores y creadores a nivel internacional para que pongan a nuestro alcance los avances del conocimiento y los argumentos del debate que perpetuamente tiene lugar en la frontera de la ciencia.

Todos estos libros están disponibles para su lectura en la página web: www.bbvaopenmind.com/libros

Lee el libro entero en:



Síguenos en las redes sociales:

