

Una Unión quebradiza: Las grietas sociales, laborales y políticas de una Unión Europea sin argumentos democráticos

Éric Toussaint

Doctor en Ciencias Políticas por las Universidades de Lieja y París VIII, presidente de CADTM-Bélgica y miembro del Consejo Científico de ATTAC Francia.

Antonio Sanabria Martín

Economista, investigador en CADTM Bélgica y miembro del Consejo Científico de ATTAC España.

Punto de partida. El fracaso de un modelo neoliberal

Sin ánimo de idealizar el período precedente, la creación de la UE supone un punto de inflexión en el proceso de construcción europea. La firma del Tratado de Maastricht en 1992¹ implicaba una institucionalización del neoliberalismo en Europa. Pero en realidad podemos fijar una fecha alternativa, el 1 de julio de 1990, cuando se firma la libre circulación de capitales como primer paso significativo hacia ese modelo de Europa neoliberal.

La viabilidad de la UE implicaba la capacidad de hacer converger en un mismo espacio a economías con importantes asimetrías en sus especializaciones y capacidades productivas, en niveles de renta, protección social... Esto no supone en sí mismo un problema, pero exige articular una serie de mecanismos y políticas comunes en materia de inversiones, equiparación de necesidades sociales básicas, etc. Todo ello coordinado en unas instituciones comunitarias democráticas. Sin embargo, al anteponer la liberalización financiera, se coloca el carro por delante de los bueyes, siendo los mercados quienes pasan a ser considerados en sí mismos como instituciones a cuyo criterio los Estados han de supeditarse disciplinariamente.

¹ El Tratado de Maastricht sobre la UE fue firmado en la citada ciudad neerlandesa el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Resulta significativo al respecto que el símbolo de la nueva ciudadanía europea quedase reducido a una moneda.

El punto de partida de la UE es, pues, el de unas importantes asimetrías entre sus Estados miembros y los esperados automatismos de mercado, su principal elemento vertebrador. Además, las instituciones europeas se conforman en un complejo aparato burocrático sin control democrático y un Parlamento Europeo muy limitado en sus funciones.

En consecuencia, si bien la crisis se evidencia en la UE a partir de 2008 procedente del crac financiero en Estados Unidos, sus determinantes se remontan más atrás en el tiempo. Coincidimos así con otros autores,² cuando señalan que la crisis iniciada en el verano de 2007 al otro lado del Atlántico constituye más un punto de llegada que de partida. La crisis no surge en la UE pero pone en evidencia sus graves fallas estructurales. De igual modo, aunque nos centremos aquí en el caso europeo, este ha de encuadrarse en un contexto más amplio de crisis internacional, que obedece a múltiples causas pero que evidencia el fracaso del régimen neoliberal imperante a escala global.

Tras una fugaz primera respuesta vía gasto público, el discurso oficial cambió, sobre todo a partir de la crisis griega en 2010, para responsabilizar a la deuda pública como factor causante de la recesión. Se obvia con ello que el endeudamiento pre-crisis se concentraba mayormente en el sector privado, sobre todo empresas y bancos. También en Grecia.³ La liberalización de la cuenta de capital y los desequilibrios financieros, tanto en la eurozona como a escala global, propiciaron un modelo de crecimiento impulsado por el crédito privado canalizado por la banca, sobre todo en Europa,⁴ donde los bancos tienen un mayor protagonismo sobre el conjunto del sector financiero. El rescate bancario no comenzó en la periferia, sino en el núcleo de la eurozona y Reino Unido, dada su elevada exposición en EEUU.

Los problemas para la banca periférica vinieron por otro lado. No tenían una elevada exposición en los mercados estadounidenses, pero dependían sobremanera de la financiación externa para ofrecer sus préstamos. La caída de Lehman Brothers en 2008 cortó los mercados internacionales de crédito y dejó a estos bancos sin acceso a financiación mayorista. En esta situación carecían de capacidad para prestar y como la demanda interna se mantenía vía

² Véase I. Álvarez, F. Luengo y J. Uxó, *Fracturas y crisis en Europa, Clave Intelectual*, Madrid, 2013.

³ Para el año 2009 las deudas sumadas del sector financiero y empresas no financieras equivalía al 208% del PIB frente al 130% del PIB en deuda pública. En el conjunto de la eurozona, para ese mismo año, la deuda agregada del sector privado suponía un 383% del PIB frente a un 80% del PIB en el caso de la deuda pública. Fuente: BCE.

⁴ Por ejemplo, solo el volumen de activos del banco británico HSBC suponía un 120% del PIB de Reino Unido; el Banco Santander, el más grande de la eurozona, representa en activos un 118% del PIB español, el Deutsche Bank alemán un 84% del PIB germano y en Francia BNP un 99,8% del PIB galo. Fuente: E. Liikanen (dir.), «High level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector», Comisión Europea, Bruselas, octubre 2012. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf. Acceso: 19 de septiembre de 2014; y É. Toussaint, *Bancocratie*, Aden, Bruselas, 2014.

crédito, al caer este, la demanda sencillamente se desplomó. El problema en la periferia revertía en los bancos de las principales economías de la UE porque una parte de su actividad financiera se hallaba precisamente en prestar a esos bancos de la periferia que buscaban financiación externa.

El problema de gobernabilidad en la UE se complicó especialmente en la eurozona. Sin duda por las múltiples carencias de su unificación monetaria, pero sobre todo, y vinculado a ello, el hecho de que acreedores y deudores compartan una misma área. La lentitud en la toma de decisiones en las autoridades europeas, ya sea la Comisión en Bruselas o el Banco Central Europeo (BCE) en Fráncfort tiene, a nuestro juicio, mucho que ver con este hecho. También la naturaleza de la respuesta en forma de medidas de 'austeridad". El tiempo no es una variable neutral. La falta de decisiones y el bloqueo liderado por Alemania permitían que esos bancos, especialmente germanos y franceses, se deshicieran de activos de las economías periféricas en dificultades.

De igual modo, las políticas de recortes son para rescatar a los pretendidos rescatadores. En este sentido, la dinámica del proceso recuerda a la de América Latina. Dos son al menos los factores comunes a destacar: uno, el problema de impago se niega durante años, mientras los bancos prestamistas reparan sus balances; y dos, la aplicación de severos programas de ajuste exigidos por los acreedores precisamente para maximizar la recuperación de sus empréstitos.⁵

Resulta especialmente elocuente la actitud del BCE. A menudo las críticas se centran en su prohibición de financiar directamente a los Estados miembros. Al respecto coincidimos con la necesidad de un banco central que actúe también como prestamista de último recurso para los gobiernos y no solo para los bancos. Pero cabe advertir que esta misma restricción la tienen los principales bancos centrales del mundo, incluida la Reserva Federal, el Banco de Inglaterra o el Banco de Japón, entre otros. El elemento distintivo y llamativo del BCE está en su actitud con las compras de deuda soberana en los mercados secundarios. Nada se lo impide y forma parte normal de las operaciones de mercado abierto en cualquier banco central como mecanismo para regular la liquidez en los mercados financieros. Pero la posición de algunos países, de nuevo encabezados por Alemania, consideró que esto era un rescate encubierto a los Estados.⁶ Ante la agudización de los problemas en dos economías periféricas de gran tamaño, como son España e Italia, a partir de 2011 las compras se hicieron inevitables ante el riesgo de que su acceso a los mercados financieros se hiciera inasumible, como ya pasara con Grecia, Portugal e Irlanda.

⁵ Véase B. Medialdea y A. Sanabria, «La 'crisis de la deuda' en Europa. Lecciones y alternativas de la experiencia latinoamericana», *Boletín de Hegoa*, 32, UPV/EHU, octubre 2012.

<http://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/280>. Acceso: 19 de septiembre de 2014.

⁶ El artículo 122.2 del Tratado de Funcionamiento de la UE incluye la conocida como cláusula de *no bail-out* o de no rescate. Ni el BCE ni la UE podría salir en ayuda de algún Estado miembro en dificultades.

Pero la novedad era que para realizar esas compras el BCE imponía medidas de condicionalidad exigiendo compromisos en materia de recortes y reformas estructurales. Obviamente la verdadera preocupación del Gobierno alemán o el de otras economías del núcleo no estaba en los límites jurídicos del BCE, sino que su intervención permitiría relajarse a los deudores en las medidas exigidas por los acreedores para maximizar la devolución de sus deudas. Sin embargo, con esa condicionalidad el BCE se extralimitaba claramente de sus funciones. Nada en sus estatutos le permitía tal chantaje a los gobiernos. Ello plantea el hecho de que el sobreendeudamiento causado por su inacción hasta entonces pueda ser considerado como ilegal y dicha deuda haya de ser entonces anulada.

Las grietas sociales, laborales y sociales del ajuste

«Es duro, pero no hay más remedio». Es el mantra recurrente a la hora de justificar los ajustes. Sin embargo, hace ya muchos años que incluso desde la economía más ortodoxa quedó evidenciada la falacia de la austeridad.⁷ Es decir, los efectos perniciosos de estas políticas se conocen desde hace mucho tiempo y su pretendida justificación “técnica” es solo ideológica y afín a determinados intereses de clase.

Básicamente, ante una situación de sobreendeudamiento de los agentes privados (bancos, empresas y hogares) la demanda se hunde porque priorizan el pago de deuda. En ese contexto, una política de recortes del gasto público solo agrava la situación y ahí el Estado es el único capaz de aumentar su gasto para remontar la demanda y revertir el asunto. Por supuesto, no cualquier gasto público tiene el mismo efecto. Por ello entendemos que esa política fiscal expansiva ha de tener como objetivo prioritario la creación de empleo y aprovecharse para lograr una verdadera transformación del tejido productivo y energético con criterios ecológicos, de equidad y de equilibrio territorial.

La creación de empleo estable y con equidad de género es una urgencia en la UE. En apenas cinco años, entre 2008 y 2013, el número de personas desempleadas en la UE28 ha aumentado en más de 9,5 millones de personas hasta superar los 26 millones de parados.⁸ Aproximadamente una de cada tres personas que han perdido el empleo en estos años procede de España. O una de cada dos si consideramos solo la eurozona. En el caso del paro juvenil España y Grecia tienen tasa superiores al 50%.

⁷ Véanse al respecto: I. Fisher, «Debt-deflation Theory of the Great Depressions», en *Econometrica*, 1933, pp. 337-357. <http://fraser.stlouisfed.org/docs/meltzer/fisdeb33.pdf>. Acceso: 14 de septiembre de 2014; y R. Koo, «The world in balance sheet recession: causes, cure and politics», *Real-world economics Review*, 58, diciembre, 2011, pp. 19-37. <http://www.paecon.net/PAEReview/issue58/Koo58.pdf>. Acceso: 19 de septiembre de 2014.

⁸ Salvo que se indique lo contrario, en adelante las cifras aquí ofrecidas proceden de datos de Eurostat.

En cuanto a la eurozona, la mitad del desempleo era en 2013 de larga duración, es decir, de uno o más años. Un porcentaje similar al de España, pero que en el caso de Portugal supera el 56%, en Irlanda el 60% y 67,5% en Grecia. Esta larga duración del paro aumenta evidentemente los riesgos de pobreza y exclusión social. Al respecto, la UE28 contaba en 2012 con cerca de 124,5 millones de personas (24,8% de la población) en tal situación, casi 6,5 millones de personas más que apenas dos años antes, en 2010. En el caso de la eurozona el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión superaba en 2013 los 77 millones (23,4% de la población).

Y si conseguir un empleo se complica, trabajar tampoco garantiza escapar de la pobreza. En Grecia el 15,1% de las personas con empleo sigue siendo pobre. Los otros dos países de la eurozona con mayor porcentaje de trabajadores pobres son España e Italia con 12,3% y 11% de empleados respectivamente.

El aumento del desempleo, la precariedad laboral y la devaluación salarial elevan los niveles de desigualdad. Según datos de Eurostat, España es ya la economía más desigual de la UE en términos de la proporción de ingresos del 20% más rico con respecto al 20% más pobre. Así, en 2012, el quintil de renta superior tenía unos ingresos de 7,2 veces los del quintil inferior.⁹

En todo caso, tanto en España como en el conjunto de la UE la desigualdad ya seguía una dinámica creciente antes de la crisis, siendo precisamente la deuda privada la encargada de mantener animada la demanda, mientras los salarios reales se estancaban y caía su participación sobre la renta total en la mayor parte de economías europeas.

Austeridad o Derechos Humanos

Las políticas de ajuste exigidas por los acreedores encuentran un elevado grado de comprensión en las élites locales de los países de la periferia quienes, de hecho, no pocas veces, han superado en dureza las recomendaciones comunitarias. No es para menos, pues las políticas de devaluación salarial les han permitido atacar la negociación colectiva debilitando así la capacidad de los trabajadores en la fijación de sus salarios y facilitando a las empresas los despidos. Por otra parte, las privatizaciones de empresas públicas, o de su gestión, la liberalización de nuevos sectores, etc. ofrecen importantes posibilidades de negocio a grandes empresas locales y extranjeras. El objetivo, pues, no ha sido solo el cobro de la deuda, sino un auténtico saqueo en muchos casos a costa de quienes menos tuvieron que ver con la crisis y que ahora más padecen sus consecuencias.

⁹ Al respecto, véase A. Sanabria, «Crisis y desigualdad. La periferia de la periferia en la eurozona», publicado en la web de CADTM el 03 de julio de 2014. <http://cadtm.org/Crisis-y-desigualdad-la-periferia>. Acceso: 19 de septiembre de 2014.

A su vez, los programas de austeridad, especialmente los impuestos por la llamada *troika* (Comisión Europea, BCE y Fondo Monetario Internacional) suponen una vulneración de los derechos humanos fundamentales. Partamos de una idea sencilla: en cualquier Estado de derecho la legislación ampara al acreedor a la hora de recuperar sus deudas. Pero de igual modo existen límites. Así, por ejemplo, sería contrario a derecho que el acreedor pudiera exigir a su prestatario que vendiese un órgano de su cuerpo o que le sirviese durante un tiempo en régimen de esclavitud para saldar cuentas. Hay una serie de derechos fundamentales que amparan a la persona y a los que no puede renunciar. Esto mismo pasa con respecto a las políticas de austeridad. La exigencia para garantizar el pago de una deuda no puede nunca estar por encima de las necesidades básicas que un Estado tiene obligación de atender. Desde este punto de vista, por cierto, la reforma de la Constitución española en 2011 resulta un auténtico escándalo.¹⁰

Diversos informes, como el publicado por el Consejo de Europa¹¹ han evidenciado las graves vulneraciones de los derechos humanos ante el desproporcionado impacto en los grupos sociales más vulnerables y marginados. Otro elaborado por el Comisario de la Cámara de Trabajo de Viena¹² muestra igualmente la vulneración de derechos en los Memorándums de Entendimiento firmados en los rescates de la *troika*. Asimismo, Oxfam ha puesto en evidencia los nocivos efectos de las políticas de austeridad en términos de pobreza y desigualdad.¹³

La UE sufre los estragos de una severa crisis bancaria por sobreendeudamiento privado, propiciada por un modelo neoliberal que ella misma institucionalizó. Un sobreendeudamiento privado que se trasvasa ahora al sector público mediante rescates a los bancos y como efecto de unos insuficientes ingresos fiscales, más los efectos desastrosos de la austeridad. Pero después de gastarse entre 2008 y 2012 un total de 591.900 millones de euros solo en recapitalizaciones directas a sus bancos (un 4,6% del PIB de la UE28),¹⁴ se afirma que lo

¹⁰ En agosto de 2011 el entonces presidente del gobierno socialista, Rodríguez Zapatero, y el conservador Mariano Rajoy pactaron reformar el artículo 135 de la Carta Magna para dar prioridad al pago de la deuda pública por encima de cualquier otro gasto. Esta reforma fue a su vez exigida por el presidente del BCE como parte de las condiciones para que este organismo comprara bonos de deuda española.

¹¹ Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, «La protección de los Derechos Humanos en tiempos de crisis», Issue Paper (2), Consejo de Europa, diciembre 2013. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper%282013%292&Language=lanSpanish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>. Acceso: 19 de septiembre de 2014.

¹² A. Fischer-Lescano, «Human Rights in Times of Austerity Policies. The UE institutions and the conclusion of Memoranda of Understanding», ETUI, Bremen, febrero 2014. www.etui.org. Acceso: 19 de septiembre de 2014.

¹³ Oxfam, «La trampa de la austeridad. El verdadero coste de la austeridad y la desigualdad», informe, 2013. <http://www.oxfam.org/es/informes/la-trampa-de-la-austeridad>. Acceso: 19 de septiembre de 2014.

¹⁴ Algunos países están muy por encima de este promedio. Destaca Irlanda, que entre 2008-2012 entregó a su sector bancario solo en recapitalizaciones directas el equivalente al 40% de su PIB. Le siguen Grecia (19,2% del PIB), Chipre (10,2%), Bélgica (6,2%) y España (5,7%). Fuente: Comisión Europea.

insostenible es el Estado de bienestar. Mientras, el sector financiero y sobre todo la banca que gestó la crisis se mantienen intactos.

Existen alternativas,¹⁵ pero las soluciones no vendrán solas y tampoco con ninguna élite. La verdadera y novedosa esperanza surge, como siempre, desde abajo; de la organización democrática de diversos movimientos sociales que defienden que otra Europa es posible. Que apuestan por alternativas democráticas al ajuste neoliberal, como las plataformas que trabajan por la realización de auditorías ciudadanas de la deuda, en las que se determine la parte ilegítima, ilegal, insostenible y/u odiosa de esta para su anulación. Ninguna crisis de deuda se ha superado sin aplicar importantes quitas. El debate real no es, pues, el impago, sino determinar quién lo asume. Por eso, lo interesante de estas plataformas es que plantean un proceso de desendeudamiento democrático, guiado por los deudores, desde abajo para que, por fin, paguen los de arriba.

¹⁵ Una exposición detallada sobre propuestas concretas de alternativas para Europa en É. Toussaint, «Europa. Alternativas a la crisis», Comité Para la Anulación de la Deuda en el Tercer Mundo (CADTM), abril 2014. http://cadtm.org/IMG/article_PDF/article_a10160.pdf. Acceso: 19 de abril de 2014.