

**Steffen Stierle y Kenneth Haar**

## **Troika para todos y para siempre**

El endurecimiento de las condiciones para pedir préstamos y la oleada de leyes europeas que prescriben las políticas neoliberales han desencadenado un ataque sin precedentes en el estado del bienestar y la democracia en Europa. ¿Puede la situación ir todavía a peor? Atendiendo a las propuestas de unión fiscal y mayor integración económica, parece claramente que sí.

Desde el estallido de la crisis en Europa en 2010, la Comisión Europea y el Consejo han adoptado un gran número de nuevas reglas, leyes y acuerdos en la Unión Europea, e incluso un Tratado, con la intención de abordar la crisis con una fórmula bien definida: austeridad. Un complejo sistema regulador ha hecho de las decisiones políticas clave un asunto para tecnócratas en la Comisión, haciendo muy difícil, sino imposible, a la ciudadanía tener alguna influencia. En resumen, hemos presenciado un ataque al estado del bienestar y la democracia.

Esto se ve claramente en las políticas adoptadas sobre Grecia, Portugal y España con las condiciones exigidas por los préstamos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Los países deudores han sido obligados a aplicar duras medidas de austeridad, incluyendo recortes del gasto público en sanidad, prestaciones por desempleo, pensiones, salarios, empleo público e inversiones públicas, así como incrementos del IVA y masivos programas de privatizaciones, dictados por los “Memorandums de Entendimiento”. El resultado ha sido una grave recesión que ha exacerbado la crisis económica y social.

Pero no debemos pensar que la ciudadanía de estos países son las únicas víctimas. Se está diseñando un complejo conjunto de directrices para aplicar las mismas medidas en todos los países de la UE. Un paquete tan completo que tiene sentido preguntarse si es posible hacer algo más. Con el Consejo estudiando propuestas para una unión fiscal y unas “políticas económicas conjuntas”, es evidente que el impulso para implantar medidas neoliberales está alcanzando nuevas cotas.

### **Nueva gobernanza económica: una perspectiva de la situación**

En la estela de la crisis del euro, se han adoptado reformas que promueven medidas similares en todos los países de la UE, especialmente en la eurozona. Su efecto combinado es que las políticas económicas de los Estados miembros se restringirán en el futuro. Para entender lo que está en juego es necesario hacer un repaso de las medidas más importantes.

### **El Semestre Europeo**

El Semestre Europeo se puso a prueba en 2011 y ahora es parte de la rutina. Cada año, en abril, todos los Estados miembros aportan sus borradores de presupuestos para que se discutan con la Comisión. Después, en junio, el Consejo discute los presupuestos de todos y cada uno de los países y propone recomendaciones. Todo esto ocurre antes de que los parlamentos nacionales se pronuncien. Las recomendaciones se basan en la errónea suposición de que la crisis se originó por un gasto público sin control, y así, por ejemplo, a muchos Estados miembros se les ha recomendado reformar sus sistemas de pensiones.

### **El Pacto del Euro (EuroPlus Pact)**

A comienzos de 2011 se introdujo el Pacto del Euro. Dicho pacto es un claro reflejo de la orientación política del Consejo. Desde el principio, los mecanismos pensados para ejercer presión con el objetivo de ponerlo en marcha formaron parte de la negociación.

Hay dos aspectos clave en el Pacto del Euro. Primero, en lo que a estabilidad presupuestaria se refiere, el pacto establece que “para asegurar la total implementación del Pacto de Crecimiento y Estabilidad, se supervisará de forma preferente la sostenibilidad de las pensiones, la sanidad y los servicios sociales”. En otras palabras, si hay que hacer recortes, éstos deben recaer en el gasto social antes que nada.

En segundo lugar, y para “fomentar la competitividad”, el Pacto del Euro se dirige a atacar los salarios e introducir una mayor “flexibilidad” en el mercado laboral como herramientas más importantes.

### **El *six-pack***

El *six-pack* (seis leyes europeas independientes que entraron en vigor en enero del 2012) somete las políticas presupuestarias de los Estados miembros a una estricta supervisión para asegurar que el techo de deuda y déficit se cumplen a rajatabla. Si un estado incumple estas premisas se enfrentará a severas sanciones, si no se ciñe a un rígido plan de mejora. Y si un estado miembro tiene un alto nivel de deuda, puede, por vez primera, ser castigado.

El *six-pack* ha llevado también a la supervisión de los “desajustes macroeconómicos”. En general estos desajustes se definen en referencia a la competitividad. Esto implica que la convergencia debe alcanzarse mediante una armonización a la baja. Por ejemplo, si los salarios no se rebajan según lo que se considera en pro de la competitividad, si el gasto social no se mantiene bajo o si la reforma de las pensiones no se lleva a cabo o al menos está prevista. En un principio el sistema de sanciones sólo se aplicaba a los países pertenecientes al euro, pero ahora, de acuerdo con una nueva decisión sobre recursos de la UE, los estados fuera de la eurozona también pueden ser sancionados.

### **El Pacto Fiscal**

El Pacto Fiscal ¿un tratado que incluye a todos los Estados miembros de la UE menos Reino Unido, Suecia, la República Checa y Hungría? también sigue la lógica de que la deuda pública es el principal problema, y que tiene que reducirse a base de recortes. Está prevista su entrada en vigor el uno de enero de 2013.

El Pacto Fiscal tiene como principal foco de atención los déficits de los estados miembros. Según este nuevo tratado los países firmantes deben adoptar una legislación que obligue al gobierno (y todos los gobiernos futuros) a no sobrepasar un déficit (estructural) del 0.5 por ciento si su deuda es superior al 60% del PIB, o del 1% si es inferior. Esta es una norma mucho más estricta que la vigente actualmente, y garantiza que las políticas de austeridad se mantendrán en tiempos de crisis y también en el futuro. El Pacto Fiscal se establece para siempre. No es una opción para los países firmantes abandonarlo sin tener que dejar también la eurozona, y posiblemente la UE al completo.

El Pacto Fiscal también fuerza a los Estados miembros a reducir su deuda pública al 60%, en caso de que sea más alta. Esto afecta en la actualidad a casi todos los países de la zona euro. Como resultado del desplome de ingresos impositivos, la crisis financiera global y los enormes rescates a los bancos, la deuda pública en la eurozona es del 87% del PIB como media. Esto significa que los países deben aplicar medidas de austeridad hasta que la deuda pública esté, según las normas del Pacto Fiscal, en un nivel sostenible. Si no reducen la deuda lo suficientemente rápido, tendrán que ceder una parte importante de su soberanía a la Comisión Europea, la cual aumentará la presión e impondrá duras sanciones.

Los países que firmen el Pacto Fiscal estarán obligados a tomarse las normas muy en serio. Deben incorporarlas a sus constituciones si es posible, y si no, en algún otro lugar destacado de su legislación

Por todo ello, el Pacto Fiscal implica un debilitamiento de los parlamentos nacionales y un control sobre el gasto público, tal como inversión pública, educación y seguridad social. En este sentido, sigue la misma lógica que los préstamos del FEEF y el MEDE, los cuales influyen negativamente en derechos sociales y democracia en los países que han sido rescatados.

El Pacto Fiscal da un paso más allá en la política económica común, forzando a los Estados miembros a consultar con la Comisión y el Consejo en las reformas importantes de política económica.

### **El *two-pack***

El *two-pack* (paquete de dos leyes) finalmente no se ha implementado, pero no tardará mucho en hacerlo. Cuando entre en funcionamiento, los Estados miembros que “experimenten serias dificultades” podrán ser sometidos a una estrecha supervisión, lo que implica una dinámica de monitorización. En el caso de que un estado miembro necesite un préstamo de otro estado, del MEDE o del FMI, se diseñará e impondrá un “programa de ajuste macroeconómico”. El *two-pack* también contiene un procedimiento que han seguir los gobiernos de los cuando elaboren los presupuestos del año siguiente.

## **El plan de “los Cuatro Grandes”**

Todas estas medidas se suman a un tipo de organización muy autoritaria, donde los ataques a los derechos sociales, al estado del bienestar y a la democracia, son lo habitual. Esto plantea la cuestión de si el proceso de construcción de la gobernanza económica en la UE ha acabado. Según parece, la respuesta es no. Las siguientes etapas ya se están cocinando.

La estrategia futura se puede consultar en la propuesta presentada por el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy; el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso; el presidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi y por el líder de los ministros de economía de la Eurozona, Claude Juncker (“los Cuatro Grandes”) en la Cumbre de la UE en junio del 2012. Un escrito de Van Rompuy clarificaba aún más los detalles. Han propuesto una serie de etapas para la integración Europea (unión fiscal, mayor integración de la política económica, unión bancaria) junto con las demás directrices. La diferencia es que ahora quieren ir mucho más allá.

### **La unión fiscal: presupuestos preaprobados**

La propuesta de una unión fiscal tiene dos elementos principales. El primero es un presupuesto común en la eurozona. El segundo, un conjunto de nuevas medidas para implantar políticas de austeridad.

Muchos economistas han sugerido que una unión fiscal es la respuesta lógica a la crisis del euro, que esto permitiría un planteamiento conjunto a la hora de abordar alteraciones económicas que tuvieran una repercusión fuera de lo normal. Se ve como algo necesario, dadas las imperfecciones de la unión económica y monetaria. Los desequilibrios inherentes a la eurozona han planteado la cuestión de cómo prevenirlos en el futuro, y algunos han atisbado en esto una especie de Unión de Transferencias.

Pero está claro que eso no es lo que se pretende. Las propuestas de “los Cuatro Grandes” son tímidas en lo que se refiere a una “emisión de deuda común”, que garantizaría niveles de interés moderados para los países deudores. Y mientras se habla de una “capacidad fiscal” ¿un presupuesto en la eurozona para abordar alteraciones económicas en los estados miembros?, se hace especial hincapié en insistir en la idea de que el apoyo debe ser “establecido de manera que éste (fondos/liquidez) no lleve a transferencias permanentes a los países o reduzca el interés por reconducir “debilidades estructurales”. En otras palabras, que los Estados miembros que lleven a cabo las reformas neoliberales más duras serán quienes más beneficiados salgan. Eso quiere decir que el presupuesto se utilizará como una herramienta para ejecutar recortes sociales, moderación salarial y liberalización por toda la eurozona.

La propuesta de un presupuesto para la eurozona aún no se ha concretado. Aún así, hay dos problemas importantes: la falta de control democrático y la presión sobre los salarios y el sistema de seguridad social, que se imponen como condiciones para la ayuda financiera.

El problema del control democrático es obvio, ya que no hay un método para ejercer tal control en la eurozona. En la UE, al menos hay un Parlamento Europeo, que a pesar de sus debilidades, puede opinar y ejercer cierto control sobre los presupuestos comunitarios. Pero el nuevo presupuesto será explícitamente elaborado fuera de la capacidad fiscal de la UE. Ello implica que

el dinero público será gestionado sin control democrático .

El otro aspecto de la unión fiscal puede que tenga incluso mayores consecuencias, ya que no se trata de cómo priorizar y administrar lo que será probablemente un presupuesto para la eurozona relativamente pequeño. Se trata de cómo los Estados miembros elaboran sus presupuestos en su totalidad.

La cuestión de cómo funcionará se puede ver a partir de una pregunta en un escrito de Van Rompuy ?un escrito, todo hay que decirlo, que, en líneas generales, cuesta entender?. La pregunta es la siguiente: ¿qué pasos adicionales se podrían dar para mejorar la eficacia y ejecución de la arquitectura de la nueva gobernanza económica (*six-pack*, *two-pack* y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG, también conocido como Pacto Fiscal)? ¿Se podrían establecer cláusulas de salvaguarda para los presupuestos nacionales?

A partir de esta pregunta ?y de otros documentos en torno al tema? parece claro cuál va a ser la idea básica de la unión fiscal. En general, las leyes y procedimientos explicados anteriormente, derivan de políticas presupuestarias que se consideran contraproducentes, y que requieren más políticas de austeridad por parte de los estados miembros. Pero el siguiente paso es asegurar que los estados cumplen desde el principio con estas medidas. En otras palabras, los presupuestos tendrán que ser aprobados de antemano por la Comisión y el Consejo en el contexto de los cánones desarrollados en el Pacto Fiscal, el *six-pack* y todos los demás elementos del nuevo sistema de gobernanza económica. Esto incluye ?según los Cuatro Grandes? requisitos detallados para priorizar las partidas presupuestarias. Por ejemplo, pedir bajada de gastos en un área y subida en otra.

### **Política económica: los contratos**

Para aclarar la importancia de una integración económica más profunda, podemos recurrir de nuevo a Van Rompuy, quien pregunta al Consejo: ¿se deberían hacer las directrices del Pacto del Euro ?que guía las políticas sobre competitividad, empleo, sostenibilidad fiscal, estabilidad financiera y coordinación de impuestos? más restrictivas? ¿Cómo se ejecutarían?

De hecho, ya se ofrece una solución que se desprende de los informes conjuntos de Van Rompuy y el resto de los Cuatro Grandes. Sugieren una especie de contrato o “acuerdos de naturaleza contractual” entre los países de la eurozona (de forma individual) y la Comisión. Las medidas serán aseguradas por consenso, esto es, se conciben como inalterables. Las políticas económicas parece que se centrarán en reducir el gasto social y las pensiones para asegurar “equilibrio fiscal”, y también en menoscabar los salarios y las leyes laborales para “incentivar la competitividad”.

La propuesta para estos contratos parece también implicar que el Semestre Europeo será más importante. Las recomendaciones adoptadas según el Semestre se harán vinculantes con los contratos.

La idea de estos contratos se basa en la europeización de la política de memorándums que actualmente se están implementando en la Europa del Sur e Irlanda, mediante el FEEF y el MEDE. Se trata claramente de un brutal ataque a la democracia. Los parlamentos nacionales perderán soberanía de forma evidente, ya que importantes decisiones sobre los sistemas de

pensiones, los salarios, las prestaciones por desempleo, la regulación económica y otros aspectos de la política social se harán en Bruselas, dejando a un lado los parlamentos nacionales.

### **Unión bancaria: una regulación laxa**

La tercera propuesta de los Cuatro Grandes es la puesta en marcha de la unión bancaria. En su núcleo habría un Mecanismo Único de Supervisión (MUS) que centralizaría la supervisión bancaria europea en las manos del BCE. Esto suena atractivo, ya que un fuerte mecanismo de supervisión es necesario, pero como el BCE no está sujeto a control democrático alguno, se hace imprescindible dicho control y la rendición de cuentas. Sin embargo, la forma en que se quiere implementar el MUS indica que esto no es una prioridad. El procedimiento escogido no contempla ninguna implicación de los parlamentos nacionales, y solo un ligero derecho a opinar del Parlamento Europeo.

La propuesta de unión bancaria también incluye reglas para los bancos, como por ejemplo capital principal, armonización de la garantía de depósitos y marco de referencia común para la liquidación de bancos insolventes.

La unión bancaria está pensada para supervisar estrechamente a los bancos con el fin de evitar costosos colapsos en el futuro, pero en realidad, las reglas que supuestamente tiene que imponer el BCE parecen ser notablemente débiles. Casi no hay reglas preparadas que no estén ya acordadas en el G20. Y será mucho más difícil en el futuro para los países miembros implementar normas más estrictas de forma unilateral. Por ejemplo, los países miembros no están autorizados a imponer requisitos de capital a los bancos por encima de aquellos acordados en negociaciones internacionales, a no ser que hayan sido aprobados por la Comisión y el Consejo. Por primera vez en la historia de las regulaciones bancarias en la UE, se ha adoptado un techo máximo para los requisitos de capital.

En principio, más regulación del sector bancario es una buena idea, pero tendría que haber normas estrictas, ejecutadas bajo control democrático, que tocan el problema central del sector bancario: hay algunos bancos demasiado grandes, tal como se ha demostrado con los rescates bancarios por parte de los estados. Estos bancos pueden incurrir en grandes riesgos para generar enormes beneficios sabiendo que serán rescatados si el modelo de negocio no funciona. Para solucionar el problema del “demasiado grande para caer” es necesario dismantelar los grandes bancos, y a esto la propuesta de unión bancaria no da solución.

### **Perspectiva: ¿Troika para siempre y para todos?**

Desde el verano de 2010, la UE ha desarrollado algo parecido a una biblioteca repleta de procedimientos, leyes, acuerdos y tratados que apuntalan la misma respuesta ante la crisis: austeridad y ataques generalizados a los derechos sociales. Algunos se aplican vía sanciones, otros a través de la presión. Como resultado de esto, las instituciones de la UE, sobre todo la Comisión, han expandido considerablemente sus competencias con respecto a la política presupuestaria. Pero si los primeros bosquejos de la unión fiscal y una política económica integrada se abren paso en el Consejo, pronto descubriremos que se aplicarán medidas aún más autoritarias para consolidar esta transformación de la Unión Europea. No solamente la Comisión y el Consejo detentarán enormes poderes sobre los presupuestos, sino que ejercerán ese poder sobre la base de principios bien definidos. Principios que declaran que una buena política

presupuestaria es una política de austeridad que recorte el gasto social y priorice los intereses empresariales por encima de los derechos sociales.

Lo que esto comporta no está lejos de las políticas impuestas por la Troika en Grecia, Irlanda, Portugal y España. Más bien se asemeja a un modelo perpetuo de régimen de Troika para toda la eurozona, y no solo a un doloroso programa económico temporal. Y con el riesgo de que este modelo se convierta en el mecanismo central de toda la Unión Europea.

### **Sacudiendo los cimientos**

Los Cuatro Grandes, la Comisión y el Consejo son conscientes de que están navegando sobre aguas turbulentas, por lo que sus propuestas vienen acompañadas de la sugerencia de conseguir hacerlas legítimas y “democráticas”. Pero hasta ahora, no se han producido ideas concretas sobre ello, y más bien parece que lo único que van a ofrecer es que el Parlamento Europeo sea admitido en la discusión para que aporte comentarios. Esto, desde luego, no hará más democrático el paquete que preparan.

Las élites de la eurozona han llegado a un consenso general sobre el rumbo a tomar. La Cumbre de la UE de octubre de 2012 dejó claro que la propuesta de los Cuatro Grandes es la dirección que Europa está siguiendo, con el total apoyo de los poderes económicos, incluida la organización “Business Europe”, que han expresado su absoluto respaldo a estos planes.

Pero aún no es demasiado tarde para resistir. El plan pretende desarrollar pasos concretos durante la cumbre de la UE de diciembre, seguida por la cumbre de marzo de 2013. Los próximos meses son muy importantes para el futuro de Europa. El mejor momento para lanzar actividades contra la unión fiscal y la profundización de la integración económica, tal como Van Rompuy y compañía proponen, es ahora.

### **Enlaces a los documentos de referencia**

*Propuestas de los Cuatro Grandes:*

[«Towards a genuine economic and monetary union»](#), junio de 2012.

[«Towards a genuine economic and monetary union – interim report»](#), octubre de 2012.

*Documentos de Van Rompuy:*

[«Issues paper on completing the economic and monetary union»](#), EU Council President Herman Van Rompuy, septiembre de 2012.

[Steffen Stierle es miembro de Attac-Alemania y Kenneth Haar forma parte del Corporate Europe Observatory. Artículo publicado en [corporateeurope.org](http://corporateeurope.org) y traducido al castellano por Vicente Soria, de ATTAC-PV]