

27

INFORME
ESPAÑA
2020

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2020 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2020.

529 p.

En la portada: 27.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

Universidad Pontificia Comillas. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales.

D.L. M-26169-2020. -- ISBN 978-84-8468-850-1

1. Situación política. 2. Situación social. 3. España. I Blanco Martín, Agustín. II. Chueca, Antonio. III. López-Ruiz, José Antonio. IV. Mora Rosado, Sebastián.

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-850-1
Depósito Legal: M-26169-2020

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES LA LARGA CRISIS EXISTENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Agustín José Menéndez

Introducción.....	15
1. Las crisis financiera, económica y fiscal.....	16
1.1. La crisis financiera.....	16
1.2. La crisis económica.....	21
1.3. Crisis fiscales en la Unión Europea, y especialmente, en la eurozona.....	24
2. La crisis migratoria.....	40
2.1. El aumento del flujo de migrantes y sus causas.....	41
2.2. De un serio desafío a una grave crisis.....	41
2.3. Una gestión de emergencia.....	42
2.4. La incapacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis.....	45
3. La crisis política (1): la involución democrática de Hungría y Polonia.....	49
3.1. La involución democrática.....	50
3.2. El contexto del retroceso democrático.....	53
4. La crisis política (2): la crisis de articulación territorial.....	56
4.1. Antecedentes: hacia el Brexit.....	56
4.2. La negociación de la retirada.....	59
4.3. Perspectivas sobre el futuro marco de relación.....	61
5. Las transformaciones de la Unión Europea y, en particular, de la eurozona.....	62
5.1. Cambios en la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones.....	63
5.2. Estructura socioeconómica.....	65
5.3. Estructura política.....	67
6. Coda: la crisis del coronavirus.....	69
6.1. El doble impacto del coronavirus.....	69
6.2. El gobierno europeo de la crisis del coronavirus.....	70
Conclusiones.....	79
Bibliografía.....	82

PARTE SEGUNDA: LA SOLEDAD DEL SIGLO XXI

Fernando Vidal y Amaia Halty

1. Introducción.....	91
2. La soledad del ser.....	92
2.1. La soledad industrial.....	93
2.2. La soledad neoliberal.....	94
2.3. La soledad existencial del siglo XXI.....	95
3. Las dimensiones de la soledad en nuestra sociedad.....	97
3.1. ¿Crece la soledad?.....	98
3.2. ¿Nos preocupamos suficientemente por los demás?.....	99
3.3. Satisfacción con la vida.....	100
3.4. Soledad física: pasar solo todo o casi todo el día.....	101
3.5. El sentimiento de soledad.....	103
3.6. Aislamiento y exclusión relacional.....	105

3.7. Sentirse amado y relaciones personales.....	110
3.8. La compañía que hacen redes y televisión.....	120
3.9. Conclusiones.....	121
4. Comparación internacional.....	129
4.1. Comparación con la encuesta británica Censuswide.....	129
4.2. Comparación con la encuesta británica Relate.....	130
4.3. Comparación con la encuesta estadounidense CIGNA.....	131
4.4. Comparación con la encuesta mundial de BBC.....	132
5. La epidemia de la soledad.....	133
5.1. La desconexión del sentido.....	135
5.2. Ciudades diseñadas para la soledad.....	136
5.3. Soledad y nuevas tecnologías.....	137
5.4. Soledad en el trabajo.....	139
5.5. Trabajadores remotos.....	141
5.6. La soledad de la fortuna.....	143
6. Colectivos vulnerables.....	144
6.1. Niños solos: los niños de la llave.....	145
6.2. Familias con niños gravemente enfermos.....	145
6.3. Hikikomori, fobia social y agorafobia.....	147
7. La epidemia de la soledad durante la pandemia del coronavirus.....	148
7.1. Impacto de la COVID-19 en la soledad e interior de los individuos.....	149
7.2. La soledad del coronavirus.....	155
7.3. Redes de revinculación.....	159
7.4. La soledad tras la pandemia COVID-19.....	163
Bibliografía.....	164

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

MERCADO DE TRABAJO Y DESIGUALDAD

Luis Ayala Cañón y Olga Cantó Sánchez

Introducción.....	173
1. Las nuevas relaciones entre el mercado de trabajo y la desigualdad.....	175
1.1. Vulnerabilidad del empleo, vulnerabilidad de la renta.....	176
1.2. El mercado de trabajo y la desigualdad en perspectiva comparada.....	179
2. Empleo, desempleo y desigualdad en España.....	182
2.1. La relación entre el desempleo y la desigualdad en el largo plazo....	183
2.2. El desempleo dentro del hogar: ¿una barrera suficiente contra la desigualdad?.....	185
2.3. El problema de los trabajadores pobres.....	188
3. La desigualdad de los salarios.....	192
3.1. Tendencias de la desigualdad salarial.....	193
3.2. La desigualdad en las horas trabajadas.....	195
3.3. La persistencia de la brecha salarial de género.....	197
4. Políticas de empleo y desigualdad.....	199
4.1. Prestaciones de desempleo y desigualdad.....	199
4.2. Las propuestas de nuevos esquemas de protección.....	203
5. Conclusiones.....	213
Bibliografía.....	216

Capítulo 2

LA ESCUELA RURAL

Rogeli Santamaría Luna

Introducción.....	221
1. La escuela rural. Historia y definición.....	224
1.1. La escuela rural en España: historia de una ausencia.....	224
1.2. Definición de escuela rural.....	229
1.3. El contexto territorial y sociodemográfico de la escuela rural	232
2. Los (escasos) datos de la escuela rural	238
2.1. Estructura y organización.....	238
2.2. Los resultados de la escuela rural en el programa PISA	249
2.3. Cómo se vive en la escuela rural según PISA 2018	252
3. La escuela rural y el desarrollo rural	256
3.1. El papel de la escuela ante el reto demográfico	256
3.2. Un nuevo reto: el acceso al mundo digital	260
4. La escuela rural en el contexto internacional y autonómico.....	264
4.1. La escuela rural en Francia.....	264
4.2. La escuela rural en el Reino Unido.....	266
4.3. La escuela rural en América Latina y el Caribe	268
4.4. La escuela rural en el Estado de las Autonomías	269
5. El futuro de la escuela rural: retos, oportunidades y propuestas de me- jora	272
5.1. La escuela rural, clave del desarrollo sostenible.....	272
5.2. Conocer y visibilizar la escuela rural.....	273
5.3. La escuela rural en las evaluaciones externas internacionales.....	275
5.4. Ampliar la oferta educativa y mejorar las infraestructuras en el me- dio rural.....	276
5.5. Un profesorado estable, comprometido y reconocido.....	277
5.6. Un plan integrado e integral para la escuela rural	278
5.7. Un proyecto de todos.....	280
Bibliografía.....	282

Capítulo 3

LOS PERMISOS PARA EL CUIDADO DE NIÑOS/AS: EVOLUCIÓN E
IMPLICACIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS*Gerardo Meil Landwerlin, Jesús Rogero-García y Pedro Romero-Balsas*

Introducción.....	293
1. La evolución de la política de permisos parentales y su configuración actual.....	294
1.1. Orígenes de los permisos parentales	295
1.2. La política de permisos parentales con el establecimiento de la de- mocracia.....	295
1.3. Hacia una política de igualación de los permisos de maternidad y paternidad	297
1.4. La igualación de los permisos para ambos progenitores y su cam- bio de denominación	300
2. La política de permisos española en el contexto de la Unión Europea	303
3. Alcance y barreras a la utilización de los distintos permisos parentales..	307
3.1. Uso de los permisos de maternidad y paternidad.....	308
3.2. Uso de las excedencias y reducciones de jornada.....	311

4. Efectos de los permisos sobre la dinámica familiar y el empleo	313
4.1. Efectos en el cuidado de los niños y en el trabajo doméstico	313
4.2. Efectos sobre la estabilidad de los proyectos de pareja	316
4.3. Efectos en el empleo	317
5. Implicaciones económicas de los permisos parentales.....	319
5.1. El gasto público y de los hogares en permisos parentales	319
5.2. El gasto en permisos parentales y escuelas infantiles en perspectiva comparada.....	321
5.3. Alternativas de gasto en políticas de cuidado	328
6. Conclusiones.....	330
Bibliografía	333
Anexo	337

Capítulo 4

RACISMO Y XENOFOBIA EN UNA SOCIEDAD DIVERSA

Raquel Caro, Mercedes Fernández y Consuelo Valbuena

Introducción.....	343
1. Los números y las políticas de la inmigración a España en el contexto de la Unión Europea	344
1.1. Cifras de inmigración	344
1.2. Política migratoria	350
2. Estereotipo, prejuicio, racismo, xenofobia: algunos apuntes teóricos	355
2.1. El racismo y la xenofobia	355
2.2. El prejuicio	357
2.3. Los indicadores del racismo y la xenofobia y la deseabilidad social	358
2.4. Una breve nota sobre la cuestión de la integración.....	359
2.5. La integración en clave de cohesión social	361
3. Actitudes ante el racismo.....	362
3.1. El auge de los partidos racistas en Europa: ¿está radicalizándose la sociedad?	363
3.2. Actitudes en Europa: el Eurobarómetro	365
3.3. Tendencias en las percepciones y actitudes de los españoles ante la inmigración	375
Conclusiones.....	404
Bibliografía.....	409

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 5

LA VIVIENDA EN ESPAÑA: DINÁMICAS DE CAMBIO EN EL MODELO RESIDENCIAL

Andrés Walliser y Pedro Uceda

Introducción: necesidad, demanda y oferta de vivienda	415
1. El modelo residencial español: descifrando la complejidad.....	418
1.1. Dimensión demográfica del modelo residencial.....	420
1.2. El comportamiento residencial	421
1.3. La perspectiva económica	423
1.4. La perspectiva política y de las políticas públicas de vivienda y suelo	425
2. Una aproximación teórica y cuantitativa al parque residencial en España	425

2.1. ¿Cuál es el tamaño del parque de viviendas en España?.....	426
2.2. Y estas cuestiones, ¿se dan de manera uniforme en todo el territorio nacional? Las diferencias al interior de España	428
3. ¿Cómo influye la ordenación del territorio en el modelo residencial?	431
4. ¿Son las políticas de vivienda la solución al problema de la vivienda?	433
5. Los márgenes del modelo residencial: vivienda y vulnerabilidad	446
5.1. Jóvenes sin casa: la familia (y los problemas) crecen.....	447
5.2. La población adulta mayor: cuando la vivienda es la seguridad y una condena	451
5.3. La vida en una maleta: vivienda y migrantes.....	454
5.4. Sinhogarismo: cuando la vivienda son más que cuatro paredes	459
6. Conclusiones: un modelo en transición, pero con grandes incógnitas a corto plazo	460
Bibliografía.....	464

Capítulo 6

CIUDADES SOSTENIBLES Y ECOLOGÍA INTEGRAL

José Manuel López Rodrigo

1. Introducción: la sociedad en transición (ecológica)	471
1.1. De capital versus trabajo a capital versus biosfera	471
1.2. Más preguntas que respuestas	474
2. Las ciudades, protagonistas.....	480
2.1. Asimetría demográfica.....	481
2.2. Un modelo de transporte que concentra	483
2.3. La vivienda en el centro de la sociedad	484
3. Distintos problemas, nuevas oportunidades	494
3.1. La emergencia climática condiciona la agenda social	495
3.2. Buscando una imagen para la transición ecológica	497
3.3. Nuevo modelo urbano	499
4. Vivienda y energía	502
4.1. De la vivienda a la casa.....	502
4.2. Rehabilitación sostenible	507
4.3. Democratización de la energía.....	513
5. Movilidad sin petróleo	515
5.1. ¿Moverse igual con menos vehículos?.....	515
5.2. Del transporte a la movilidad.....	521
5.3. Sistemas públicos	523
6. Ecología integral: la ciudad como ecosistema	524
Bibliografía.....	529

Parte Primera
CONSIDERACIONES GENERALES

LA LARGA CRISIS EXISTENCIAL
DE LA UNIÓN EUROPEA

Agustín José Menéndez
Universidad Autónoma de Madrid

Introducción

La Unión Europea y sus Estados miembros están atravesando un largo ciclo de crisis. Las convulsiones financiera, económica y fiscal (2007-2015) pusieron de relieve las graves debilidades estructurales de la eurozona. Los flujos masivos de emigrantes forzosos de 2015-2016 sometieron a prueba el fundamento normativo de la Unión y de sus Estados miembros. Lenta pero inexorablemente, el tejido político europeo se ha ido resintiendo. La adhesión a los principios democráticos de los países de la Unión ya no puede darse por descontada, a la luz de la involución en marcha en varios Estados miembros, y no en menor medida en Hungría y en Polonia. Al mismo tiempo, la Unión ha perdido su estabilidad territorial tras la retirada del Reino Unido. Y mientras todas las crisis anteriores han sido pospuestas pero no resueltas, la pandemia del coronavirus no solo está generando problemas sanitarios sin precedentes en Europa en el último siglo, sino que ha desencadenado una caída fortísima de la actividad económica, que amenaza con agravar decisivamente las dificultades del Viejo Continente.

Es por ello que desde el título de este trabajo se sostiene que este largo ciclo de cambios profundos ha abierto una crisis existencial de la Unión Europea. Esto es así porque la fuerza de los eventos ha hecho visibles las muchas debilidades estructurales del proyecto de integración, hasta el punto de que resulta evidente que la supervivencia de la Unión está en juego. Pero también porque se ha desencadenado un profundísimo proceso de transformación económico, social, cultural, político y constitucional, más decisivo que las sucesivas rondas de reforma de los Tratados de la Unión Europea de estos últimos treinta años.

Estas páginas están dedicadas tanto a esclarecer cómo las crisis se han entrelazado y reforzado mutuamente cuanto cómo Europa ha intentado gobernarlas (apartados 1 a 4 y coda). Sin embargo, tendremos ocasión de observar que la dinámica propia de las crisis, unida a la configuración previa del proyecto europeo, han terminado por definir buena parte de los rasgos de la Unión Europea en ciernes, de la Unión Europea que está emergiendo de la crisis (apartado 5).

1. Las crisis financiera, económica y fiscal

El actual ciclo de “crisis europeas” se abrió con las crisis financiera (2007-), económica (2008-) y fiscal (2009-), que tienen una identidad propia, pero que se han sucedido y encadenado, de modo que solo cabe una comprensión cabal de las mismas considerándolas conjuntamente.

Antes de describir brevemente la consistencia y desarrollo de las mismas, es necesario subrayar que mientras que las crisis financiera y económica pueden ser caracterizadas como crisis globales, en la medida en la que afectaron a las economías de la mayor parte de los países y zonas comerciales, no es tal el caso de la crisis fiscal, idiosincráticamente europea. Este “factor diferencial” europeo requiere que al analizar el desarrollo e intentos de gobierno de las crisis financiera y económica, prestemos especial atención al modo peculiar en que la Unión gobernó las mismas, dado que de ese modo estaremos más cerca de entender cómo se incubó la crisis fiscal.

1.1. La crisis financiera

La quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers sirvió de espolleta de una crisis financiera global. Como veremos en esta sección, el crecimiento exponencial de la deuda, en especial de la deuda privada, había generado fortísimas debilidades estructurales en los sistemas financieros de la mayor parte de los países del mundo, de modo que la historia de las dos décadas previas a 2008 puede considerarse como la crónica de una crisis (financiera) anunciada (apartado a). La gestión de la crisis consistió en el uso masivo de los recursos públicos, tanto de los bancos centrales como de los Tesoros, para evitar el hundimiento de la infraestructura financiera de la economía (apartado b). Tales medios no solo contradecían los argumentos con los que se había favorecido la liberalización de las actividades financieras desde los años setenta, sino que el modo en que fueron usados resultó insuficiente para frenar la mutación de la crisis financiera en crisis económica, lo que podemos denominar como el salto de la crisis desde la economía financiera a la economía real, del mercado financiero al mercado de abastos (como veremos en la próxima sección). Y sin embargo, es importante tomar nota de que el ascenso de los bancos centrales, su conversión en instituciones clave desde una perspectiva no solo económica, sino también política, trae causa de su gestión de la crisis financiera.

a) Desarrollo

Doblegadas las fuerzas inflacionistas en los años ochenta¹, los primeros noventa parecieron marcar el inicio de una etapa de neta recuperación

¹ Es bien sabido que las economías “occidentales” experimentaron una doble crisis económica y monetaria en los años setenta. El “círculo virtuoso” de las tres primeras décadas

económica. La nueva pujanza tenía diversas causas; de entre ellas, una fundamental: el crecimiento de los activos financieros a una velocidad muy superior a la que lo hacía la riqueza no financiera. Venido a menos el impulso “keynesiano” mediante la inversión y el gasto públicos, el crecimiento de la deuda privada se convirtió en el nuevo motor de la economía, hasta el punto de que hay quien habla de un “keynesianismo” privado (Crouch, 2011). Esta fórmula, sin embargo, era insostenible a largo plazo (Keen, 2017: cap 3 y 4)². Con tasas de crecimiento de la actividad financiera cada vez más altas, era inevitable que el capital financiero acabase convirtiéndose en capital ficticio, es decir, en mero título formal sin correspondencia con riqueza material y tangible (Durand, 2014). Así, a finales de los noventa proliferaron las llamadas “burbujas” (por ejemplo, en nuestro país, la burbuja inmobiliaria), que no eran sino un recordatorio de las leyes de gravedad de la economía. En este contexto, el mantenimiento de la solvencia del sistema financiero pasó a depender de una transferencia constante de recursos de la “economía real”, llegándose finalmente (y de forma necesaria) a un punto de ruptura, aquel en el que las “burbujas” se pincharon a causa de la propia “impaciencia” de la “nueva” finanza (Lapavistas, 2013)³.

Ese fue el origen de la crisis financiera que se manifestó espectacularmente en septiembre de 2008 tras la quiebra de la banca de inversiones estadounidense Lehman Brothers. La rendición de cuentas se había hecho ya inevitable dos años antes. El alza de los tipos oficiales de interés en Estados Unidos aceleró la explosión de una de las burbujas financieras (no necesariamente la mayor ni la más espectacular), la de las llamadas “hipotecas basura”, o lo que es lo mismo, de los préstamos hipotecarios concedidos a deudores manifiestamente incapaces de afrontar los pagos, pero que servían como materia prima para la producción de complejos productos financieros (Tett, 2009). Dado el peso relativamente pequeño del subsector en el conjunto de los mercados financieros estadounidenses, las autoridades de aquel país confiaron en que sería relativamente sencillo contener la crisis. Como bien sabemos, los eventos se desarrollaron de manera bien distinta. Y es que la crisis de las “hipotecas basura” puso en evidencia la medida en

de la posguerra (crecimiento sostenido, altas tasas de inversión, aumento constante y relativamente homogéneo del nivel de vida, desarrollo de los sistemas de protección social), se trocó en la peligrosa combinación de altas tasas de inflación y estancamiento económico (un fenómeno descrito con el neologismo “estanflación”). La tolerancia a la inflación primero, y al crecimiento de la deuda pública posteriormente, permitieron amortiguar el conflicto social resultante (esencialmente acerca de la distribución de los costes de la crisis), pero no resolver los problemas estructurales que causaban las crisis.

² Las crecientes integración e interdependencia económica hacen que la deuda empuje la actividad productiva incluso en aquellos países en los que el endeudamiento privado no crece en términos relativos, o lo hace a un ritmo bajo, dado que el aumento de las exportaciones se hace posible *porque otros se endeudan* (Alemania es un caso paradigmático al respecto).

³ Sobre la dinámica de financiarización y su necesaria crisis, véanse los trabajos, largo tiempo olvidados, de Minsky (1986 y 1992).

la que el modelo de negocio de la mayor parte de las entidades financieras (no solo de las estadounidenses, también de las europeas) había cambiado radicalmente en un triple sentido:

- Primero, los bancos habían reducido drásticamente su función como intermediarios financieros de actividades económicas “reales”, y, por el contrario, habían desarrollado su perfil como generadores de capital ficticio a través de productos financieros complejos (entre ellos, los derivados confeccionados a partir de las “hipotecas basura” mencionados anteriormente)⁴.

- Segundo, el negocio bancario se fue apartando del juicio basado en un conocimiento profundo del funcionamiento de la economía local, y comenzó a depender del uso de algoritmos mediante los que se determinaba el grado de riesgo que se asumía con cada operación crediticia. De este modo se debilitaban los mecanismos que reducían el nivel y la concentración de riesgos en la economía (Dunbar, 2011; Patterson, 2010; Derban, 2011).

- Tercero, la fuente de financiación de los bancos pasó a consistir, en no menor medida, en préstamos a corto plazo en los mercados financieros, aumentando por ello la fragilidad financiera de los mismos. De todo ello resultó una creciente complejidad de la actividad de los institutos de crédito que, en lugar de conducir a la dispersión y buena gestión de los riesgos financieros, en realidad llevó a su concentración, al tiempo que se reducían peligrosamente los niveles de reservas bancarias (Mellor, 2010; Lewis, 2010, 2011).

Estando así las cosas, el hundimiento del mercado de las “hipotecas basura” arrastró al sector financiero en su conjunto. Cuando se demostró que la solidez de los productos derivados era pura ficción, la confianza en todas las instituciones financieras se derrumbó.

La crisis financiera se desarrolló de forma semejante a otras precedentes (Kindleberger, 1978; Galbraith, 1993; Vague, 2019), si bien sus efectos se expandieron a una velocidad muy superior gracias al desarrollo de las tecnologías de la información (que aceleraron y radicalizaron la *turbulencia* financiera). Una vez que se desató el pánico, los tenedores de capital desertaron de los mercados financieros, que literalmente se detuvieron. Dependientes de liquidez a cortísimo plazo y con unas reservas prácticamente inexistentes, las entidades financieras vieron inmediatamente amenazada su supervivencia⁵.

⁴ Como queda de manifiesto en el papel de las entidades financieras en la generación de sucesivas burbujas especulativas: la deuda externa de los países en vías de desarrollo, materias primas, empresas tecnológicas, empresas en proceso de privatización o en las hipotecas.

⁵ Durante los primeros meses de la crisis (esencialmente hasta el inicio de la crisis fiscal de la eurozona en el otoño de 2009) tuvieron gran curso en Europa los análisis que

b) El gobierno de la crisis financiera

Dio comienzo de este modo un estado de emergencia financiera no declarada (al menos no formalmente), durante el cual las instituciones públicas inyectaron (y siguen inyectando) “liquidez” en los mercados financieros, o lo que es lo mismo, absorbieron los riesgos primero, y las pérdidas después, de las entidades financieras. A resultas de ello, se han transferido, haya sido de modo directo o indirecto, ingentes recursos a los tenedores de capital.

El diagnóstico mayoritario en 2007-2008 fue que los mercados financieros experimentaban turbulencias pasajeras, causadas por un pánico (injustificado) desencadenado por el hundimiento del mercado de las “hipotecas basura”. Se argüía que las entidades financieras eran sólidas, o lo que es lo mismo, solventes, y a lo que se enfrentaban era meramente a problemas de liquidez, debido precisamente a la generalización de la desconfianza. Era imprescindible una intervención pública, pero meramente “puntual”, con el objeto de superar el pánico y permitir el retorno a la “normalidad”. Precisamente a tal efecto se precisaban medidas decididas, acciones tomadas con una fuerza claramente superior a la necesaria, de modo que no quedase duda alguna acerca de la firmeza con la que entendían actuar las autoridades⁶. Dicho en otros términos, el poder *financiero* del Estado debía ponerse al servicio de restaurar la confianza en y entre entidades financieras, de modo que el problema de liquidez a corto plazo no se transformase en uno (esencialmente irresoluble) de solvencia. Haciendo uso de la capacidad estatal, era posible revertir la situación, o dicho en otros términos, lograr que los mercados *volviesen a funcionar* sin haber comprometido los recursos

sostenían que la crisis financiera había sido “importada” desde Estados Unidos. Era pues una crisis “americana”. Se confundía de este modo el lugar donde se había desencadenado la crisis con el origen de la misma. En tal sentido, tendremos ocasión de señalar que Europa había acumulado fortísimas debilidades estructurales, en especial a causa del específico patrón geográfico que había seguido el crecimiento de la deuda privada (algo sobre lo que volveremos), debilidades que facilitaron y radicalizaron la crisis. De igual modo, las entidades financieras de toda la eurozona (ciertamente unas más que otras) desempeñaron un papel importante en la producción de capital ficticio desde finales de los años ochenta, al tiempo que se vieron especialmente afectadas por la iliquidez generalizada de los mercados cuando la crisis explotó. Así, Londres, el primer mercado financiero europeo, rivalizó durante años con Nueva York por ser la plaza donde negociar los productos financieros estrella en el proceso de financiarización, y que acabaron desempeñando un papel fundamental en el desarrollo de la crisis. Al tiempo que fue en el Reino Unido, y no en Estados Unidos, donde se produjo el primer pánico bancario (el *bank run* de Northern Rock) de la crisis. Si todo ello no fuera bastante, prueba del carácter profundamente “europeo” de la crisis lo encontramos en el hecho de que los principales beneficiarios de la liquidez de emergencia concedida por la *Federal Reserve* estadounidense en el momento álgido de la crisis financiera (el inmediatamente posterior al hundimiento del banco de inversión Lehman Brothers en octubre de 2008) fuesen bancos europeos, no estadounidenses.

⁶ Modélico el análisis de Timothy Geithner (2014); véase también Adam Tooze (2018: 169-ss).

públicos de forma permanente (pues la medida sería tan eficaz que bastaría su anuncio para superar la incertidumbre).

De forma inmediata, los bancos centrales se erigieron en *fuentes alternativas de financiación a los mercados financieros*, desplegando líneas cada vez más voluminosas de crédito, en términos cada vez más favorables a las entidades financieras. Surgen así las primeras medidas de política monetaria heterodoxa o “no convencional”, de cuyas transformaciones seguimos teniendo que dar cuenta al cerrar estas líneas (Menéndez, 2012: 40 y ss). Al mismo tiempo, las haciendas de los Estados absorbieron buena parte de los riesgos generados por el crecimiento desmesurado de la deuda privada (una decisión cargada de consecuencias en el caso de la Unión Europea, como veremos en la sección 1.3). Las fórmulas variaron en distintos países, pero no tanto las consecuencias económicas. Mediante renacionalizaciones (temporales), inyecciones de capital o compra de activos financieros “tóxicos” (es decir, con una alta probabilidad de impago), los riesgos financieros se trasladaron del sector privado al público, suspendiéndose de forma pretendidamente puntual las normas de competencia y no distorsión de los mercados (financieros)⁷. Por ejemplo, Alemania movilizó una cantidad ingente de recursos, con programas de apoyo financiero por un valor cercano al 25% del PIB, que arrojaron pérdidas en torno al 2,5% del PIB para el Tesoro germano (Grossman y Woll, 2014)⁸.

Pese a la proclamada “puntualidad” de tales intervenciones, las mismas condujeron a una modificación del modo de funcionamiento efectivo de la estructura socioeconómica. Los bancos centrales asumieron (y siguen asumiendo al cierre de este trabajo) un papel fundamental en la asignación del crédito, no ya tanto como *alternativa* a los mercados financieros –como lo fueron en los primeros meses de la crisis–, sino en cuanto actores con capacidad para determinar cómo y en qué condiciones se otorga crédito. Hasta el punto de que cabe dudar que los mercados financieros pudiesen continuar en funcionamiento sin la intervención constante de los bancos centrales. Un desarrollo de enorme relevancia en un sistema socioeconómico que se dice basado en el libre juego de las fuerzas del mercado.

Nos interesa ahora observar que el resultado de las medidas de gobierno de la crisis financiera ha sido una transferencia indirecta pero no por ello menos decisiva de recursos públicos al sector financiero, especialmente notable en el caso europeo, dadas las idiosincráticas reglas de la eurozona (Tuori, 2016). Tal es manifiestamente el caso de los programas de refinanciación

⁷ Ver Menéndez (2012: 42-44) en lo relativo a los préstamos, garantías, recapitalizaciones bancarias y (2012: 44-46) en lo atinente a flexibilización del control y supervisión de las ayudas de Estado a las entidades financieras.

⁸ Como veremos en la próxima sección, tales quebrantos aceleraron los planes de inserción en la Ley Fundamental de reglas fiscales estableciendo un techo al déficit anual.

que han ofrecido (y ofrecen) cantidades ingentes de crédito a tipos fijos y muy reducidos (cuando no negativos). Es el llamado *qualitative easing* (en contraposición al *quantitative easing*)⁹, o lo que es lo mismo, la relajación de los criterios de conformidad con los cuales se realizan estas operaciones.

De este modo, se logró (y se sigue logrando) evitar el hundimiento del sistema financiero, pero a costa de eludir las causas estructurales de la crisis y de no afrontar la necesidad de un cambio radical en la función que desempeñan las instituciones financieras en la actividad económica. Algo inevitable una vez que se caracterizan todos los problemas como de liquidez, no de solvencia, y se decide actuar con fuerza e intensidad máxima de forma prácticamente incondicional. Cabe pues sostener que la crisis financiera se ha pospuesto en lugar de resolverse, algo especialmente cierto en Europa. En cualquier caso, la intervención pública en el otoño de 2008 no permitió evitar el contagio a la economía “real”, como veremos en la próxima sección. En realidad, el empleo de cantidades ingentes de caudales públicos para contener el derrumbe de las instituciones financieras redujo los medios disponibles para sostener a las actividades no financieras.

1.2. La crisis económica

A la crisis financiera se unió pronto una formidable crisis económica. La explicación de ello hemos de buscarla en el alto grado de “financiarización” (Palley, 2008) de la economía “real”, o lo que es lo mismo, en el grado de entrelazamiento de actividad económica financiera y no financiera en los últimos treinta años, hasta hacerse casi indistinguibles¹⁰ (apartado a). En los primeros meses de la crisis, hubo un consenso (frágil) sobre la necesidad de impulsar la actividad económica recurriendo a un gasto público estratégicamente diseñado a tal efecto. Pero mientras Estados Unidos y China hicieron amplio uso de las medidas discrecionales tanto de política fiscal como de política monetaria, la Unión Europea se vio lastrada por la complejidad de su proceso de toma de decisiones, en particular por la peculiar constitución europea de la moneda que ataba al Banco Central Europeo al objetivo único de mantener la estabilidad de los precios, y por la reticencia alemana a recurrir al gasto público discrecional (apartado b).

El carácter tímido y fragmentario de la respuesta europea colocó a los Estados de Europa del Este y Europa del Sur en una posición de extrema debilidad, que conduciría a las crisis fiscales que estudiaremos en el apartado 1.3.

⁹ Se habla de “*easing*” cualitativo en la medida en la que se han reducido las condiciones exigidas a las garantías que deben prestarse para hacer frente a la refinanciación.

¹⁰ Por ejemplo, a la altura de 2008, el diseño y producción física de un automóvil podía generar menos valor añadido que el préstamo de adquisición del vehículo.

a) Desarrollo

El “contagio” de la crisis financiera a la economía real se produjo por dos vías distintas. Primero, el parón en seco de la actividad financiera condujo a un frenazo de la deuda privada, que se había constituido (como tuvimos ocasión de indicar en el apartado precedente) en el principal motor de las economías avanzadas, e indirectamente, del conjunto de la economía mundial. En estas condiciones, era inevitable que se produjese una caída acelerada de toda la actividad económica, incluida la no financiera¹¹.

Segundo, se frenó la concesión de crédito, con graves daños para las actividades económicas no financieras. La “congelación” de los mercados financieros colocó a muchos bancos en serias dificultades, al haber pasado a depender (como se apuntó en la sección anterior) de la financiación a corto plazo en los susodichos mercados. Privadas de liquidez, muchas entidades financieras tendieron a restringir drásticamente todas las concesiones de crédito, independientemente del perfil de riesgo de los solicitantes. Pero incluso aquellas instituciones que no se vieron tan golpeadas por la sequía crediticia redujeron sus préstamos.

Demostrados poco fiables los algoritmos que habían reemplazado al juicio discrecional local (en los términos que ya vimos) muchos bancos se encontraban ahora sin los instrumentos con los que valorar cualitativamente los riesgos de cada operación. De este modo, los niveles de financiación a todas las actividades, incluidas las no financieras, experimentaron una caída brutal. Ello influyó necesariamente tanto sobre la oferta (frenando la inversión) como sobre la demanda (lastrando el consumo).

b) El gobierno de la crisis económica

La rapidez y virulencia con las que la crisis financiera desencadenó una crisis económica provocó un rápido aumento del gasto público (subsidios de sostenimiento del empleo y de desempleo, así como otras prestaciones sociales), al tiempo que se redujeron los ingresos tributarios. Dicho en términos más técnicos, la estructura del presupuesto en los Estados modernos surtió un efecto estabilizador “automático”, al actuar contra las fuerzas depresivas desencadenadas por la crisis.

¹¹ El grado de imbricación de los sectores financiero y no financiero, de “financiarización” de la economía real, era (y sigue siendo) ya tal que es un tanto artificial establecer una neta línea de demarcación en multitud de instancias (piénsese, por ejemplo, a la medida en la que el negocio de los fabricantes de automóviles o, crecientemente, de agencias de viaje reside no tanto en la producción de vehículos o en la provisión de servicios turísticos, cuanto en la financiación de sus clientes; lo que una vez era secundario, se ha convertido en fuente principal del beneficio, y por tanto, clave en el desarrollo de la actividad).

Sin embargo, el impacto de la recesión económica era tal que se precisaban medidas extraordinarias. La fuerza y decisión con la que se adoptaron las mismas fue variable. China y Estados Unidos diseñaron y pusieron en práctica políticas fiscales contundentes que complementaron el efecto de las igualmente expansivas políticas monetarias decididas por sus bancos centrales, autónomos pero no independientes (Tooze, 2018: 195-201, cap. 10).

No cabe decir lo mismo de la Unión Europea. El recurso a una política monetaria expansiva resultaba esencialmente inconcebible si se respetaba el marco establecido en la constitución europea de la moneda. El mandato dado al Banco Central Europeo en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea era exclusivamente el de mantener la estabilidad de los precios. El apoyo a la política económica de la Unión era posible si, y solo si, ese primer objetivo quedaba garantizado. La interpretación que el Consejo de Gobierno del BCE dio a ese mandato cerró la puerta a un uso heterodoxo del poder del banco central, pese a que, como vimos, en la propia eurozona se estaba empezando a forzar los límites de la política monetaria para inyectar liquidez a las instituciones financieras. Por otra parte, la puesta en marcha de un plan de expansión del gasto público coordinado a escala europea distaba de ser sencilla. No solo faltaban los procedimientos, los instrumentos y los recursos comunes, sino también, y sobre todo, la voluntad. Así, el debate en torno a un plan de relanzamiento conjunto fue cortado de raíz por la negativa alemana al mismo, a principios de octubre de 2008 (Menéndez, 2012). En lugar de ello, el Consejo Europeo presentaría como un plan supranacional lo que de hecho era una mera yuxtaposición de los planes nacionales de relanzamiento económico, a los que se añadió una minúscula contribución supranacional¹². El resultado fue muy modesto. El plan no superaba el 1,5% del PIB europeo, con tan solo un 15% a cargo del presupuesto común (que se correspondía en buena medida con el reetiquetado de partidas ya previstas en el mismo).

Tampoco hubo coordinación a nivel internacional, algo en lo que influyó la titubeante posición europea. Las reuniones del G-20 en noviembre de 2008 (Washington) y abril de 2009 (Londres) se saldaron con grandilocuentes declaraciones en las que los Gobiernos de las principales potencias económicas afirmaron estar dispuestos a lanzar conjuntamente políticas expansivas que sostuviesen el consumo, mediante el aumento de los niveles de inversión pública y privada (Tooze, 2018: cap. 11). Pero las acciones no siguieron a las palabras. Más bien, todo lo contrario. El redescubrimiento de las bondades del gasto público dejó rápidamente paso a una concepción bien distinta de la política económica que había de ser aplicada. Bajo la peculiar fórmula de la “austeridad expansiva” (Alesina y Ardagna, 1998, 2009;

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, “Un Plan Europeo de Recuperación Económica”, COM (2008) 800 final. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:ES:PDF>.

fundamental Alesina, 2010), se sostuvo que la mejor estrategia posible pasaba por la reducción del gasto público y el aumento de los impuestos. De este modo volvían a hacerse fuertes las voces que llamaban a la prudencia fiscal, y consideraban que era absolutamente erróneo aplicar políticas expansivas si con ello se ponía en peligro *la estabilidad presupuestaria*.

Se creó así un contexto bien peculiar en la Unión Europea. En lugar de levantar acta del enorme coste que para el erario público suponía evitar el hundimiento del sistema financiero y frenar la caída libre de la economía debida a la financiarización de la misma, se tendió a enfatizar la necesidad de sujetar a límites aún más estrechos la discrecionalidad política en el diseño y ejecución de la política fiscal. Echando la vista atrás podemos concluir que fue determinante que Alemania aprobase en ese preciso momento una reforma constitucional que “repatriaba” y al mismo tiempo endurecía las reglas europeas que fijaban límites a los déficits públicos, haciendo parte de la Ley Fundamental alemana (en concreto, de su artículo 115) una regla que establecía un techo máximo al déficit anual (el mal llamado “freno a la deuda”). Si bien la razón de la que traía causa la reforma era bien distinta los desequilibrios del federalismo fiscal alemán (Arroyo y Giménez, 2013), la modificación constitucional fue inmediatamente interpretada como demostración no solo de la urgencia de reequilibrar los presupuestos públicos (y por tanto, de virar hacia la “austeridad”), sino también de que la causa de las crisis no se encontraba en la expansión descontrolada de la deuda privada, sino en el insuficiente “rigor” presupuestario, o lo que es lo mismo, en la deuda pública¹³.

A resultas de todo ello, la política fiscal dejará de estar gobernada por el imperativo contracíclico, y pasará a estarlo por el reequilibrio de ingresos y de gastos, con inmediatos efectos depresivos de la actividad económica, precisamente en el momento en el que entrará en fase especialmente aguda la crisis fiscal de la eurozona, como veremos en el próximo apartado.

1.3. Crisis fiscales en la Unión Europea, y especialmente, en la eurozona

Como ya se dijo en la introducción, la crisis financiera y la crisis económica de 2007-2008 tuvieron una dimensión global. No así la crisis fiscal. Es por ello que hemos de comenzar preguntándonos por qué el epicentro de la misma fue la Unión Europea, primero su periferia “este” y después su periferia “sur” (apartado a). La respuesta la encontraremos en la renuncia a algunos de los instrumentos fundamentales con los que garantizar

¹³ Como veremos, la crisis fiscal que experimentaron los países de la periferia de la eurozona hizo de tal regla fiscal parte de la identidad constitucional que Alemania trató de exportar al conjunto de la UE.

la solvencia de la deuda pública (especialmente la financiación monetaria, renuncia que va de la mano de la europeización de la política monetaria) y en la fuerte dependencia del crédito exterior. La crisis en Europa Central y del Este sentó un precedente decisivo, en la medida en la que se combinó asistencia financiera siguiendo el modelo “bancario” del Fondo Monetario Internacional y aplicación de una fortísima devaluación interna (apartado b). En la crisis fiscal de la periferia “sur” desempeñó un papel determinante la montaña de deuda transfronteriza acumulada en la primera década de la Unión Económica y Monetaria; sin embargo, el hecho de que el primer país en sufrir la crisis fuese Grecia distorsionó la percepción de las causas de la misma, pasando a ser caracterizada como crisis de deuda pública y no, como era en realidad el caso, como una crisis de deuda privada. La combinación de asistencia financiera y condicionalidad se ha mantenido hasta la fecha, aunque modulando la relación entre ambas (apartado c).

a) ¿Por qué una crisis fiscal europea? El precio de la renuncia a la financiación monetaria y de la dependencia del crédito exterior

Nada tiene de sorprendente que los países de la Unión Europea fuesen golpeados por una crisis financiera o por una crisis económica. Mucho menos obvio es que países con un alto grado de desarrollo como los europeos experimentasen una crisis fiscal. A priori, las dificultades para hacer frente a los gastos del Estado parecen ser más bien propias de países que carecen de una moneda sólida y dependen del crédito exterior. Características que se entiende reúnen los llamados “países en vías de desarrollo”, pero no los Estados miembros de la Unión Europea. Y sin embargo, las crisis financiera y económica pronto mutaron en una profunda crisis fiscal europea, que se manifestó primero en la periferia del centro y este del continente (Hungría, Letonia, Rumanía) y después en la periferia “sur” (Grecia, Irlanda, Portugal, España, Chipre).

La causa última de este idiosincrático desarrollo hay que buscarla en la renuncia a los instrumentos con los que garantizar la solvencia de la deuda pública en un Estado moderno (Bagnai, 2012). En particular, tanto la disciplina propia de la unión monetaria (en el caso de los países de la periferia “sur”) como el “anclaje” de la divisa propia al euro desde el exterior de la misma (en lo que respecta al primer grupo de países) implican la renuncia a la financiación monetaria, o lo que es lo mismo, a que el Banco Central actúe como comprador de último recurso (lo que implica la monetización del débito, o lo que es lo mismo, la “impresión” de moneda). Veámoslo con detalle.

- En el caso de los países que forman parte de la unión monetaria, la renuncia es expresa, recogida en el artículo 123 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE). Gracias a ella, se mantienen en pie los dos muros de división en los que se sostiene la constitución de la moneda europea de la eurozona: el que separa los Tesoros nacionales

(artículo 125 TFUE) e impide la mutualización de la deuda, y el que aísla la política monetaria de la política fiscal, y sobre el que se apoya, al tiempo que hace posible, la independencia del Banco Central Europeo.

- En el caso de varios de los países de Europa Central y del Este, la “enervación” del poder monetario es consecuencia del anclaje de la divisa propia al euro, lo que reduce drásticamente, si no anula, todo margen de discrecionalidad en el desarrollo de la política monetaria. Decidida la paridad, la misma solo puede mantenerse si la política monetaria emula a la dictada por el Banco Central Europeo.

En ambos casos, podrá argumentarse que la prohibición de la financiación monetaria ha contribuido a reducir la inflación (aunque quizás no sería redundante problematizar incluso tal afirmación)¹⁴ y la ha aproximado a los niveles propios de los Estados que registran desde hace décadas mayor estabilidad de precios. Sin embargo, es pertinente añadir que actuando de este modo, se renuncia a una garantía fundamental de la solvencia de un Estado moderno (algo que, como tendremos ocasión de indicar en la coda a este trabajo, se ha puesto de manifiesto con gran claridad durante la crisis del coronavirus), dejando la misma en manos del albedrío de los (principales actores en los) mercados financieros. Y es que renunciar a la financiación monetaria implica eliminar una de las razones fundamentales (aunque no la única) que hace de la deuda pública el valor seguro por excelencia¹⁵.

Mientras la liquidez fue abundante en los mercados financieros internacionales, la pertenencia o el anclaje a la eurozona, junto con la adhesión, más o menos formalizada, a reglas fiscales que limitaban la discrecionalidad fiscal, parecieron ser suficientes para mantener el carácter privilegiado de la deuda pública (manifestado en “voto” favorable de las agencias de *rating*, que otorgaban altas calificaciones crediticias a los bonos de los Tesoros respectivos). Cuando en 2008 los mercados se pararon en seco, se hizo evidente el riesgo enorme que corre cualquier Estado privándose de una opción fundamental en tiempos de emergencia. Máxime cuando esa economía se procura en el exterior una buena parte del crédito, como era el caso en ambas periferias. El impacto fue inmediato en la Europa Central y del Este, como veremos en el próximo apartado. No lo fue tanto en la eurozona, porque hasta otoño de 2009 los mercados siguieron creyendo que, en caso de dificultad, los Estados dejarían sin aplicación las reglas formales de

¹⁴ El éxito de las políticas monetarias restrictivas se limita a los precios al consumo, que son los que se consideran al efecto de medir la inflación generalmente. Mucho menos éxito tienen tales políticas en el control de los precios de los activos financieros, dada la reiteración de burbujas especulativas.

¹⁵ Conviene recordar que la existencia de esos valores seguros es fundamental para el buen funcionamiento de todo sistema socioeconómico moderno. Piénsese, por ejemplo, en las compañías de seguros, que deben poder invertir una parte fundamental de sus ingresos sin incurrir en riesgos excesivos.

la constitución monetaria, y responderían colectiva y solidariamente. Los eventos desmentirían tales expectativas.

b) La advertencia: la crisis fiscal de Europa Central y del Este

La trayectoria de la crisis fiscal en Europa Central y del Este nos interesa por dos motivos. El primero es la medida en la que sienta un precedente (la imposición de políticas de austeridad y, en particular, el recurso a la devaluación interna) que vendrá confirmado en la crisis fiscal de la eurozona (apartado c). El segundo es que no cabe entender la crisis democrática en la zona, en especial en Hungría (apartado 3) sin tener en cuenta el modo en que se resolvió la crisis fiscal en ese país. Por otro lado, una característica común a los Estados de Europa Central y del Este, que experimentarán gravísimas dificultades para hacer frente a sus gastos, es el anclaje de su divisa al euro y la dependencia del crédito externo.

Es conveniente comenzar señalando que, si bien en todos los países “exsoviéticos” el capital externo desempeñó un papel fundamental en el “boom económico” que la zona experimentó desde el año 2000 hasta el 2008, en algunos casos esta dependencia fue especialmente fuerte. En el caso de Hungría, los países bálticos y Rumanía, la deuda externa excedía el 100% del PIB en 2008¹⁶. A ello se unía que más del 50% de la deuda privada estaba denominada en una divisa extranjera¹⁷ –generalmente euros o francos suizos (Aslund, 2010: 13-18)–, un estado de cosas favorecido por un sistema bancario que en gran medida era propiedad de instituciones financieras con sede principal en la eurozona. En el caso de Hungría, concurría además un nivel relativamente alto de deuda pública y la financiación parcialmente externa de los déficits del Tesoro.

A su vez, la dependencia del capital exterior favorecía que estos países persiguiesen la estabilidad en el cambio externo de su divisa, bien de forma institucionalizada (los países bálticos) bien de modo prudencial (en el caso de Hungría y Rumanía). Y ello porque, en caso de una devaluación sostenida de la divisa propia, el peso de la deuda exterior se haría sencillamente insostenible. Esto implicaba que *de facto*, y mientras pretendiesen mantener el anclaje al euro, quedaba totalmente excluida la financiación monetaria, en

¹⁶ Además, solo en una pequeña parte el influjo de capital externo correspondía a inversión directa en estos países. La dependencia del exterior es en tales condiciones una fuente de inestabilidad, máxime en la medida en la que los caudales favorecen un crecimiento insostenible (en tales condiciones) del consumo privado.

¹⁷ Lo que permitía disfrutar de tasas de interés más bajas que las prevalentes en el mercado interno (entre otras cosas, a causa del diferencial de inflación), pero generaba, como se hizo evidente en 2008, un riesgo adicional, en la medida en la que una devaluación de la moneda local provocaría un aumento inmediato de la carga financiera que representaba la deuda.

la medida en la que hubiese provocado inmediatamente una enorme presión a la baja de la propia moneda.

En estas condiciones, la ralentización primero, y el frenazo en seco después, de los flujos financieros estaba destinado a generar tanto una crisis financiera como una crisis económica especialmente agudas. Como así fue. El desplome de los recursos tributarios, unido al aumento de los gastos (más modesto sin embargo que en otros países de la Unión dada la limitada ambición de sus sistemas de previsión social) y a la falta de acceso a la financiación exterior, desató un círculo vicioso en el que los Gobiernos de Europa Central y del Este estaban condenados a no poder hacer frente a sus pagos, por lo que se vieron obligados a pedir ayuda internacional. En el arco de seis meses, Hungría, Letonia y Rumanía se vieron forzados a solicitar asistencia financiera del Fondo Monetario Internacional y de la Unión Europea (Tooze, 2018: cap. 9)¹⁸.

Las ayudas fueron modestas en términos absolutos (19.700 millones de euros en el caso magiar, 7.500 en el letón y 20.000 en el rumano), pero representaban una parte muy importante del PIB de cada uno de los tres países (20%, 40% y 20%, respectivamente). La contrapartida fue la aceptación de programas de asistencia financiera mediante los que estos países renunciaban a la capacidad de decidir autónomamente su política económica y social. Premisa fundamental del “rescate” de todos estos países fue descartar cualquier plan de devaluación de la divisa como medio con el que reequilibrar las respectivas economías. Haber procedido de otra manera hubiese exigido una reestructuración tanto de la deuda exterior como de la deuda denominada en moneda extranjera, opción escasamente realista dado que chocaba con los intereses de quienes concedían los préstamos (en especial de la eurozona, pues como queda señalado, el sistema bancario estaba en buena medida controlado por entidades con sede matriz en la misma)¹⁹.

Aceptando tal punto de partida, la única alternativa era la de aplicar una fortísima *devaluación interna*, o lo que es lo mismo, una reducción lineal de los salarios (con un efecto inmediato sobre la participación de los mismos en la renta nacional). Los planes económicos a los que sujetó la ayuda prevenían además una inmediata reducción del gasto público, incluido el gasto social, un aumento de los tributos y “reformas estructurales” que se decían orientadas a aumentar el potencial de crecimiento a medio y largo plazo del país, pero que en la práctica condujeron a radicalizar los procesos de privatización, desregulación y liberalización de los intercambios internacionales. A resultas de ello, los derechos sociales, débilmente protegidos en la mayor

¹⁸ La ayuda fue concedida en cooperación con otras organizaciones internacionales y “coaliciones puntuales” de Estados (en el caso del país báltico, los países escandinavos).

¹⁹ En ello fue determinante, como ya se indicó, el fuerte endeudamiento exterior en moneda extranjera: la devaluación hubiese aumentado consecuentemente el peso de esa deuda, a menos que se hubiese optado por el impago de la misma (en la jerga al uso, por un *default*).

parte de los países de Europa Central y del Este, se convirtieron en las principales variables a través de las cuales se realizó el ajuste macroeconómico²⁰.

Como veremos en el apartado 3, todo ello tuvo una fuerte incidencia a medio y largo plazo sobre la vida democrática de los países afectados, especialmente, merece la pena reiterarlo, en el caso de Hungría.

c) La crisis fiscal de la periferia de la eurozona

Los ingredientes fundamentales de la crisis fiscal de la periferia “sur” de la eurozona son idénticos a los de la propia de la periferia “este” de la Unión Europea. La unión monetaria eliminó por completo la posibilidad de recurrir a la devaluación de la divisa como mecanismo de estabilización, al tiempo que favoreció la acumulación de una mole enorme de créditos transfronterizos a cargo de entidades financieras y Estados del sur; las deudas estaban denominadas en una moneda común, el euro, pero se trataba de una divisa exenta de control soberano (como veremos, una moneda que se pretendía sin Estado) (sección c.1). Lo que diferencia las crisis de las dos periferias es su desarrollo temporal y su secuencia. Hay casi un año de “retardo” entre la explosión de la crisis financiera en el “sur” y la aparición de los primeros síntomas de asfixia fiscal. En ese período crucial de finales de 2008 e inicios de 2009 se toman, sin embargo, decisiones trascendentales, mediante las que de hecho se asigna a los Estados “deudores” las pérdidas derivadas de los créditos transfronterizos (sección c.2). La espoleta que hizo explotar la crisis fiscal de la eurozona fue un cambio en la previsión de déficit público de Grecia en 2009; es importante resaltar desde un principio que el hecho de que en el caso griego el descontrol de la deuda pública pareció ser la causa de la asfixia fiscal distorsionó el modo en el que se tendió a pensar y discutir los problemas fiscales de la eurozona (sección c.3). A resultas de ello, Europa gobernó la crisis estableciendo un vínculo indisoluble entre asistencia financiera, recapitalización bancaria y condicionalidad, si bien los instrumentos de los que se ha valido en distintas fases de la crisis han sido distintos (sección d).

c.1) Los flujos transfronterizos crean una comunidad de riesgo sin que se den pasos hacia la constitución de una comunidad de seguro

La eurozona no es una unión monetaria “al uso”, en la que la estabilidad depende de un centro de poder público, en concreto de un poder tributario central capaz de orientar una política económica común y de estabilizar el área monetaria mediante la redistribución de recursos, y de un

²⁰ Sobre el modelo socioeconómico de los países de Europa del Este tras su transición al capitalismo, es fundamental Philipp Ther (2016). Sobre el uso de los derechos sociales como variable de ajuste macroeconómico, véanse Francesco Costamagna (2018) y Lisa Taschini (2019).

banco central dotado de amplios instrumentos de intervención. El acuerdo político que condujo a la creación del euro se extendía solamente a la decisión de constituir la Unión Económica y Monetaria, no al diseño completo de la misma. Es por ello que el euro nace como una moneda que pretende poder estabilizarse no con el apoyo de un Estado, sino mediante un peculiar conjunto de reglas fiscales y monetarias que *limitan el poder público* y un banco central con un mandato muy limitado y concebido como poder neutral, y por tanto, apolítico (Spagnolo, 2017). Se afirma pues que esa *disciplina*, y no el poder estatal, son capaces de generar y mantener la confianza en el *valor* de la moneda²¹.

En estas condiciones, la unión monetaria parecía estar llamada a desatar las tendencias “centralizadoras” de las fuerzas del mercado, o dicho en otros términos, a concentrar la actividad económica y financiera en las partes más prósperas del área monetaria (Delaume y Cayla: 2017). Ello implicaba un grave riesgo de agudización de los desequilibrios regionales, como habían advertido numerosas voces, en modo alguno sospechosas de albergar dudas o recelos contra el proyecto de integración europea²².

La primera década de la unión monetaria pareció contradecir todos estos vaticinios. Al igual que el abejorro, cuya capacidad para volar resultaba –hasta fechas recientes– incomprensible para la ciencia, el euro desafió las leyes de la gravedad económica y monetaria. El proyecto monetario europeo no solo sobrevivió, sino que pareció favorecer la convergencia económica dentro de la eurozona. Desde 1998 a 2008, los países de la periferia “sur” crecieron más y con más fuerza que el núcleo duro en torno a Alemania.

Sin embargo, bajo este “milagro” se celaban fortísimos desequilibrios internos, reflejados en un déficit comercial creciente de la periferia “sur”, que se correspondía con un superávit de iguales dimensiones del núcleo duro de la misma²³. En ausencia de instrumentos de gobierno macroeconómico “federal”, la función de estabilización la desempeñaban los flujos de

²¹ Otmar Issing, “The euro - a currency without a state”, discurso del 24 de marzo de 2006. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2006/html/sp060324.en.html>.

²² Véase Altiero Spinelli (1972: 80): “De modo inverso, sin embargo, la causa de la integración europea saldría perjudicada en el caso de que la integración monetaria se realizase, pero fracasase. Los riesgos potenciales de la integración monetaria resultan de la pérdida del poder de alterar la paridad de la divisa nacional; los países más estables se exponen a sufrir una inflación excesiva, al tiempo que los países con tasas más altas de inflación a una pérdida de prosperidad que sería más difícil de resolver, porque se manifestaría como un problema de equilibrio regional y no de balanza de pagos. El peligro es especialmente agudo en el contexto europeo, porque la existencia de diferentes tradiciones e instituciones nacionales puede dar lugar a tendencias inconsistentes en lo que se refiere a los costes unitarios en las diferentes ‘regiones’ nacionales. Si las cosas se desarrollasen de esta manera, el resultado sería catastrófico, porque conduciría a la destrucción de la unión monetaria”. Giovanni Magnifico (1973: 201) reproduce *verbatim* (aunque sin citar) la reflexión de Spinelli, a su vez probablemente influida por el pensamiento del economista belga-estadounidense Robert Triffin.

²³ La eurozona en su conjunto se encontraba en equilibrio con el resto del mundo.

capitales transfronterizos que se movían en sentido inverso a mercancías y servicios (Hale y Obstfeld, 2016). Se creó de este modo una comunidad de riesgos económicos, sin que, sin embargo, la misma viniese acompañada de la constitución de una comunidad de seguro en forma de unión bancaria (por ejemplo, mediante la creación de un fondo de garantía de depósitos común). La masa de deuda transfronteriza creció de este modo al margen de un marco regulatorio efectivo, y sin que se hiciese previsión alguna acerca de cómo afrontar un eventual impago *en masa* de la misma. Mientras tanto, la inyección a gran escala de crédito externo alimentó burbujas en el sector inmobiliario y/o un crecimiento insostenible del gasto privado en la periferia “sur”.

c.2) *La lenta maduración de la crisis fiscal: la implícita nacionalización de los riesgos contingentes de buena parte de la deuda privada*

La crisis financiera (apartado 1.1) condujo a una rápida reducción de los flujos transfronterizos de capitales en el interior de la eurozona desde mediados de 2007. La caída fue especialmente fuerte a partir de septiembre de 2008. A resultas de ello, las entidades financieras establecidas en los Estados de la periferia “sur” se vieron doblemente afectadas. Por una parte, por el rápido aumento de la morosidad; por otra parte, por la pérdida del acceso al crédito en los mercados. De este modo, se puso en peligro no solo su liquidez sino su propia solvencia.

Un precedente sentado al inicio de la crisis financiera resultó determinante. Como es bien sabido, el Gobierno de Estados Unidos decidió no intervenir para evitar la quiebra del banco de inversiones Lehman Brothers. En nombre del respeto de las reglas que deben prevalecer en una economía de mercado, se “dejó caer” a esta institución financiera. A resultas de ello, cundió el pánico, y se redobló la fuerza de la crisis financiera. Se concluyó, en cuestión de horas, que la omisión de rescate había sido un grave error, y que, por el contrario, era imprescindible evitar el colapso de cualquier otra entidad financiera de tamaño suficiente para que su “caída” tuviera efectos masivos sobre la estabilidad del mercado financiero en su conjunto (apartado 1.2)²⁴.

En el interior de la eurozona, podía esperarse una intervención conjunta, dado el alto grado de integración financiera, y a la vista del volumen de los créditos transfronterizos. Pese a la existencia de iniciativas en tal sentido, nada se hizo al respecto (Menéndez, 2012: 42; Menéndez, 2008)²⁵. Los Estados quedaron formalmente libres de actuar individualmente, pero

²⁴ O lo que es lo mismo, las entidades financieras “sistémicas”, en la terminología que vino en emplearse desde entonces (Tooze, 2018: cap. 7).

²⁵ El (entonces) ministro de Finanzas alemán sostuvo: “En tanto que alemanes no queremos poner dinero en un gran depósito sobre el que no tenemos control, y en el que no sabemos cómo se gastará el dinero alemán”.

de hecho sujetos a las urgencias que derivaban del estado de sus respectivos sistemas financieros. Acuciado por el espectro de la bancarrota del sistema financiero irlandés en su conjunto, el Gobierno de Irlanda decidió en octubre de 2008 garantizar *todas* las deudas de sus entidades financieras (Menéndez, 2012: 43). En un espacio económico con plena libertad de circulación de capitales, tal resolución forzó la mano de los demás Estados europeos, que entraron inmediatamente en una carrera por alzar el umbral de la garantía de depósitos. Esa decisión fue solo *a posteriori* “vestida” de resolución europea, al adoptarse una directiva que establecía una garantía mínima por el derecho de la Unión²⁶.

Nos interesa ahora destacar que la intervención financiera generalizada implicó preconfigurar el *reparto de responsabilidades* en lo concerniente a los créditos y deudas transfronterizos. No solo se tomaba partido por (a) la *nacionalización* de buena parte de las pérdidas derivadas de tales riesgos, o lo que es lo mismo, su absorción por el Tesoro público, sino que además (b) se asignaba la responsabilidad financiera al Estado en que estaba establecida la entidad financiera deudora, lo que implícitamente eximía tanto a las entidades acreedoras como a los Estados donde estaban constituidas las mismas.

De este modo, todas las condiciones estaban puestas para la crisis fiscal de la periferia de la eurozona. Y pese a ello, la crisis tardó unos meses en llegar. Las peculiares circunstancias que se daban a finales de 2008 e inicios de 2009 condujeron a que se mantuviese una fuerte demanda de la deuda pública emitida por todos los Estados de la eurozona (a diferencia de lo sucedido en los países de Europa central y del este, como tuvimos ocasión de observar en el apartado anterior). A ello coadyuvaba que se mantuviese la expectativa de que, en caso de necesidad, y pese a las normas formalmente recogidas en la constitución económica y monetaria de la Unión Europea, se respondiese de forma colectiva y solidaria. Así, tras algunas tensiones iniciales, los diferenciales de deuda entre países de la eurozona se mantuvieron muy bajos.

Como veremos en el próximo apartado, fue con el estallido del “caso griego” cuando la crisis fiscal de la eurozona comenzó a manifestarse en toda su agudeza.

c.3) *El estallido de la crisis fiscal*

Las elecciones al Parlamento griego del otoño de 2009 condujeron a un cambio de gobierno. Poco después, el nuevo Ejecutivo revisó al alza no solo la cifra del déficit de 2008 sino, y sobre todo, la estimación de cuál sería el desequilibrio de las cuentas públicas en ese mismo ejercicio, y que ahora

²⁶ Directiva 2009/14/CE, de 11 de marzo de 2009, DOUE L 68, de 13 de marzo de 2009, pp. 7-9.

se estimaba superaría el 12% (Menéndez, 2012: 54). Por si todo esto fuera poco, en la reunión del Consejo Europeo de diciembre, el primer ministro Papandreou dio extensa cuenta de todas las irregularidades cometidas por sus antecesores, y añadió una referencia al carácter corrupto del sistema político griego (Barber, 2010). La reacción de los mercados financieros no se hizo esperar: los inversores comenzaron a exigir tipos de interés cada vez más altos para suscribir la deuda pública de Grecia. Se desató una espiral que el Gobierno heleno no estaba en condiciones de controlar por sí mismo. Por un lado, el sector público se encontró al borde de la asfixia fiscal, enfrentado a la necesidad de emitir deuda que o no encontraba comprador o lo hacía a tipos llamados a agudizar las dificultades del país. Por otro, las entidades financieras privadas veían su solvencia amenazada por la pérdida de valor de la deuda pública de la que eran tenedores, y por el crecimiento de la morosidad de los préstamos que habían concedido, lo que les hacía incapaces de afrontar sus propios compromisos, no en menor medida con entidades financieras de países del núcleo duro de la eurozona. La espectacularidad de las dificultades del sector público ocultó que, también en Grecia, el origen de la crisis se encontraba en el crecimiento exponencial de la deuda privada, financiada a través de créditos externos, y cuya responsabilidad el Estado heleno había asumido en los términos descritos en el apartado anterior²⁷. De hecho, el peso relativo de la deuda pública se había mantenido estable desde 2001, mientras había crecido exponencialmente el de la deuda privada.

Durante meses, la eurozona decidió mantenerse impecablemente al margen, interpretando de forma literal y estricta el principio de separación entre los Tesoros públicos y la prohibición de financiación monetaria de la deuda pública. Ante esta situación, el Gobierno griego comenzó a recurrir a recortes del gasto y aumentos de la recaudación con el objeto de reequilibrar las cuentas públicas y, al mismo tiempo, convencer a sus socios europeos de que el Gobierno heleno era merecedor de ayuda. Pero en una economía en plena recesión, tales medidas estaban destinadas a provocar una caída de la demanda superior al ahorro en gasto público, y consecuentemente, no solo a ahondar la crisis económica, sino a hacer descender brutalmente los ingresos tributarios. El resultado neto fue un rápido deterioro de la situación tanto económica como fiscal del país, cada día más cerca de la bancarrota.

Fue solo cuando la asfixia fiscal griega bordeó la quiebra en abril de 2010 que las instituciones europeas intervinieron. Al hacerlo, tomaron medidas que se presentaron como ocasionales y puntuales, *una tantum*, aunque ciertamente necesarias para responder a la presunta especificidad del caso griego. En realidad, no solo se seguía el precedente sentado con las crisis fiscales de Hungría, Letonia y Rumanía (solo que ahora la escala del problema era muy superior), sino que se optaba por un modo de actuar al

²⁷ Sobre la crisis de la eurozona como crisis de deuda privada, véase Constâncio (2013).

que se recurriría en varias ocasiones ulteriormente. Como fuera el caso en la crisis de Europa del Este, las medidas iban dirigidas formalmente a dar oxígeno fiscal al Estado heleno a cambio de la imposición de una *devaluación interna*. Se prestó asistencia financiera, encaminada fundamentalmente a evitar el impago de la deuda pública y a inyectar liquidez en las instituciones financieras griegas. Los restantes Estados de la eurozona, en cooperación con el Fondo Monetario Internacional, acordaron un préstamo a Grecia por un monto total de 110.000 millones de euros (casi el 49% del PIB del país en 2010), haciendo de este modo innecesario el recurso a los mercados para la financiación del déficit del país heleno durante el período de duración del programa (Tooze, 2018: cap. 14; Sandbu, 2015). Además, el Banco Central Europeo lanzó *simultáneamente* un programa de compra de deuda pública en los mercados secundarios (el llamado Securities Markets Programme), mediante el que comenzó a adquirir deuda griega en cantidades importantes, reduciendo las tensiones en los mercados²⁸. La contrapartida fue un *programa económico* que preveía una *devaluación interna* estructuralmente semejante a la impuesta a Hungría o Letonia, o lo que es lo mismo, drásticos recortes del gasto público social, aumentos de impuestos, privatizaciones y desregulaciones de la actividad económica. Es importante observar que de este modo se evitó la suspensión de pagos helena, pero al hacerlo se favoreció sobre todo a las entidades acreedoras tanto del Estado griego como de los propios bancos helenos. La solvencia del Estado y de las instituciones financieras se mantuvo solo gracias a la redistribución masiva de recursos desde la ciudadanía en general (griega en primer lugar, de toda la eurozona, subsidiariamente) hacia las entidades financieras acreedoras.

De este modo, no solo se aplicó de forma especialmente contundente el paradigma de la austeridad, sino que se sentó un precedente fundamental en la gestión de los riesgos generados por los flujos financieros transfronterizos acumulados en la primera década de la eurozona. Por una parte, se confirmó la nacionalización de los riesgos asociados a los préstamos transfronterizos, con asignación de los costes a los Estados en los que estaban establecidas las entidades financieras “deudoras” (en este caso al Estado heleno, que tuvo que dedicar cantidades enormes a “sanear” sus bancos, es decir, colocarlos en la posición de repagar los créditos incurridos). Por otra parte, se concordaron *créditos entre Estados* con los que permitir la financiación a corto plazo de la nacionalización de los riesgos contingentes. De este modo, lo que inicialmente era un crédito entre dos entidades o sujetos privados (por ejemplo, entre una entidad financiera griega y una francesa o alemana) se convirtió en una relación de deuda que unía a Grecia y a otros Estados de la eurozona (por ejemplo, entre Grecia e Italia).

²⁸ El objetivo declarado del BCE era el de evitar que un diferencial excesivo entre el valor de la deuda griega y el de las deudas de referencia en la zona euro (el Bund alemán) hiciese irrelevantes las decisiones que tomase la BCE. En lenguaje técnico, se trataba de preservar la “cadena de transmisión de la política monetaria”.

d) El gobierno de la crisis fiscal de la periferia “sur” de la eurozona

El caso griego determinó el rumbo que seguiría el gobierno de la crisis fiscal de la eurozona. Los dos instrumentos clave, la asistencia financiera (directa en forma de préstamos, indirecta a través de la compra de deuda pública en los mercados secundarios) (apartado d.1) y la condicionalidad (“extraordinaria” en forma de programas de gobierno económico, “ordinaria” a través de la multiplicación de las reglas fiscales) (apartado d.2), en buena medida tomados de la caja de herramientas del Fondo Monetario Internacional y sujetos a normas propias del derecho bancario, se han hecho parte fundamental de la constitución económica de la Unión Europea.

d.1) El desarrollo institucional de los instrumentos de asistencia financiera

Como queda apuntado en la introducción de este apartado, la eurozona ha desarrollado dos formas de asistencia financiera que no existían antes de la crisis fiscal.

En primer lugar, la asistencia financiera directa, mediante préstamos concedidos por la eurozona a los Estados que experimentan dificultades. El diseño original de la unión monetaria excluía tal posibilidad (artículo 125 TFUE), salvo en circunstancias excepcionales (esencialmente, catástrofes naturales o eventos asimilables, artículo 122.2 TFUE). Ello explica el carácter alambicado de las tres fórmulas de las que se han servido los Estados de la eurozona para conceder préstamos:

- La asistencia a Grecia en abril de 2010 se articuló a través de préstamos bilaterales pero “coordinados”, que se pretendía no estaban sujetos por el derecho de la Unión Europea, y por tanto, por la prohibición del 125 TFUE (Menéndez, 2012: 57).

- Menos de un mes después, a causa del “contagio” de la crisis griega al resto de la periferia “sur” de la Unión Europea, se acordó crear dos fondos “temporales” y dotarlos de los medios con los que prestar asistencia financiera (Menéndez, 2012: 58 y 61). El primero de ellos, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) fue creado en base a una interpretación un tanto peculiar de lo establecido en el artículo 122.2 TFUE, al tiempo que se enfatizaba su temporalidad y se le dotaba de medios con los que poder conceder préstamos por valor de 60.000 millones de euros. El segundo instrumento, el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), se pretendía situar, como los préstamos bilaterales concedidos a Grecia, en el ámbito del derecho internacional público. De hecho, el FEEF era formalmente una sociedad unipersonal luxemburguesa con la que los Estados de

la Unión Europea firmaron un acuerdo²⁹ que la colocaba en condiciones de prestar asistencia por valor de nada menos que 440.000 millones de euros. Se empleó en los casos de Irlanda (2010), Portugal (2011) y Grecia por segunda vez (2011).

En marzo de 2012, y tras la reforma del artículo 136.3 TFUE, se creó una estructura permanente, el Mecanismo Europeo de Estabilidad o MEDE, con capacidad para prestar asistencia financiera por valor de 500.000 millones de euros (Mangia, 2020). El MEDE intervino en la prestación de asistencia financiera a España (2012), Chipre (2013) y Grecia por tercera vez (2015).

En segundo lugar, el Banco Central Europeo se ha convertido, *de facto*, en el comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados de la eurozona. Como sucedía con la asistencia financiera directa, tal posibilidad quedaba excluida en los Tratados (artículo 123 TFUE). Lo que explica que la intervención del BCE se haya producido no mediante la adquisición directa de la deuda, sino en los mercados secundarios, y sujeta, como veremos en el próximo apartado, a una serie de condiciones.

Como ya quedó apuntado, el Banco Central Europeo comenzó a actuar como comprador masivo de deuda pública estatal en abril de 2010, momento en el que se introdujo el Securities Market Programme (Menéndez, 2012: 60). El uso del mismo estuvo primero directamente asociado a la evolución de las crisis fiscales de Grecia, Irlanda y Portugal. Posteriormente, el BCE amplió las compras a Italia y España, pese a que se trataba de países que no estaban sujetos al programa de asistencia financiera, pero a los que el BCE directamente indicó las “reformas estructurales” que debían introducir, en el sobreentendido de que ello era necesario para seguir siendo beneficiarios de asistencia financiera. Pese al carácter heterodoxo de la medida, los volúmenes con los que intervino el BCE implicaron que sus acciones resultaran secundarias y auxiliares a la prestación de asistencia financiera.

En el verano de 2012 el BCE dio un paso adicional en su conversión en comprador de último recurso (aunque sujeto a condiciones) de la deuda pública y por ende en el gobierno de las crisis (Tooze, 2018: 432 y ss). Las fortísimas pérdidas patrimoniales experimentadas por Bankia condujeron al enésimo episodio de crisis fiscal. Pese a la asistencia financiera a España, las dudas persistieron. Tal fue el contexto en el que el BCE decidió la creación del programa de Operaciones Monetarias sin Restricciones, más conocido por su apelativo en inglés (Outright Monetary Transactions) y por su abreviatura anglosajona (OMT). Tras la reunión del Consejo de Gobierno del BCE los días 5 y 6 de septiembre, se anunció la inminente creación de un instrumento de intervención en los mercados secundarios de deuda pública

²⁹ Véanse “Articles of Incorporation of the European Financial Stability Facility” y “Framework Agreement of the European Financial Stability Facility,” en Menéndez y Losada (2014: pp. 307-313, 313-331).

potencialmente en cantidades ilimitadas. El BCE afirmaba que el nuevo programa era necesario para asegurar la efectividad de sus propias decisiones. La turbulencia financiera y, en particular, la especulación (injustificada) en los mercados, basada en la expectativa de una ruptura de la eurozona, ponían en riesgo la posibilidad misma de aplicar una política monetaria única en el conjunto de la eurozona, y por ende, la unicidad de la zona monetaria misma (BCE, 2012). La prueba de ello la constituirían los diferenciales “excesivos” en los tipos de interés que debían satisfacer los Estados de la eurozona al emitir deuda pública³⁰. Como pusiese de relieve el Abogado General Cruz en sus conclusiones previas a la sentencia en el asunto OMT³¹, el programa tenía como propósito influir sobre las expectativas de los principales actores en los mercados financieros, de modo que no fuese necesario siquiera aplicar efectivamente el mismo. Esta estrategia funcionó (al menos inicialmente: los límites de la misma son los que explican la creación y aplicación del programa de *quantitative easing* –QE–, del que nos ocuparemos) y los tipos de interés que satisfacían los países de la periferia se redujeron sin que el BCE tuviese que comprar un solo bono.

Una intervención de estas características podía calmar las aguas, pero no podía compensar el efecto deflacionario de la aplicación generalizada de políticas de austeridad. A ello vino a unirse que la característica fundamental para su efectividad, el carácter potencialmente ilimitado, fue puesto en cuestión por el Tribunal Constitucional Federal alemán en la saga *Gauweiler*, en la que se arrojaron fuertes sombras de duda sobre la adecuación del programa al derecho constitucional alemán y su encaje en el propio derecho europeo (Menéndez, 2019). Todos estos factores condujeron a que el BCE introdujese un tercer instrumento mediante el cual prestar asistencia financiera, el Programa de Compras del Sector Público (Public Sector Purchase Programme), popularmente conocido como *quantitative easing* o QE, mediante el cual los bancos centrales nacionales y el propio BCE han adquirido un enorme volumen de la deuda pública de la eurozona, en el entorno del 20% de la misma a diciembre de 2018³².

³⁰ Mario Draghi y Vítor Constâncio, “Introductory statement to the press conference”, 6 de septiembre de 2012. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2012/html/is120906.en.html>.

³¹ Asunto C-62/14, *Gauweiler*, Conclusiones del Abogado General, ECLI:EU:C:2015:7, par. 84 y sucesivos.

³² El BCE adquirió 60.000 millones de deuda pública al mes desde marzo de 2015 a diciembre de 2017, salvo en el período de marzo de 2016 a marzo de 2017, en el que las adquisiciones rondaron los 80.000 millones. Entre enero y septiembre de 2018, las compras se redujeron a 30.000 millones mensuales; se aminoraron aún más entre octubre y diciembre de ese mismo año, a 15.000 millones al mes. El valor total de lo adquirido supera el 20% de la deuda pública viva de la eurozona. En septiembre de 2019, el Banco Central Europeo anunció la reanudación del programa de compras de deuda pública (la segunda parte del *quantitative easing*) a partir de noviembre de 2019, por un importe de 20.000 millones de euros mensuales (es decir, una cuarta parte de la cuantía que había alcanzado el programa en 2016 y los primeros meses de 2017).

d.2) De las reglas fiscales a la condicionalidad

Como ya hemos visto, la adhesión a la eurozona requería la renuncia a la financiación monetaria, con la consecuencia de que la garantía última de la solvencia del Estado pasaba a depender de las reglas fiscales. La sucesión de crisis fiscales de la eurozona parecía poner en cuestión la razonabilidad de esta decisión: las reglas fiscales no impidieron que varios Estados de la eurozona terminaran teniendo serias dificultades para cubrir sus gastos, influyendo también que no estaban diseñadas para alertar sobre el crecimiento exponencial de la deuda privada (incluida la transfronteriza) que, sin embargo, terminó siendo convertida en deuda pública.

Pese a ello, la eurozona redobló su apuesta por las reglas fiscales, al interpretarse que lo sucedido después de 2008 se debía al carácter insuficientemente perentorio de las reglas hasta entonces vigentes. Así, desde 2010 se produce un reforzamiento de las mismas, lo que resulta en límites aún más apremiantes a la discrecionalidad política en el diseño y ejecución de la política fiscal. Unos límites que se establecen por dos vías distintas.

- En primer lugar, mediante los instrumentos a través de los cuales se concede asistencia financiera a los Estados. La “condicionalidad” es muy precisa en el caso de los programas de asistencia financiera de los diversos “fondos” europeos. Desempeña un papel decisivo el documento central o programa económico (Memorandum of Understanding), en el que no solo se precisa el uso al que ha de destinarse el dinero recibido, sino en el que también se detallan los objetivos fiscales precisos que han de alcanzarse y las “reformas” que han de producirse en la estructura del Estado y del Gobierno para que las cantidades comprometidas sean desembolsadas. Y es que la asistencia se presta en varios “tramos”, cuyo pago efectivo depende de que representantes de los acreedores estén satisfechos con la ejecución del programa económico. Por su parte, la asistencia indirecta del Banco Central Europeo a través de la compra de activos en los mercados secundarios está también sujeta a condicionalidad, cuando menos de forma potencial. Bajo el Programa del Mercado de Valores (Securities Market Programme) se realizaron compras de bonos de dos grupos de países. En primer lugar, aquellos que recibieron asistencia financiera bajo un programa económico (como fue el caso de Irlanda o de Grecia). En segundo lugar, de Estados, como el italiano o el español, a los que, a modo de contrapartida, el BCE impuso “condiciones” contenidas en “cartas” del Presidente de la citada institución financiera que contenían verdaderos programas de reforma social y económica (Balaguer, 2013). La activación del programa OMT está condicionada a la vigencia de un programa de asistencia financiera, y por tanto, a su condicionalidad. Finalmente, en el caso del *quantitative easing*, el BCE solo adquiere los bonos de los países que a su juicio cumplen con los requisitos de calidad crediticia; de este modo, el BCE puede ejercer una notable capacidad de influencia sobre la política social y económica de los

Estados de la eurozona. Así, la exclusión del QE de Grecia en 2005 resultó ser determinante en el proceso de negociación entre la eurozona y el Estado heleno, conduciendo a un cambio de política económica del ejecutivo griego.

- En segundo lugar, se procede a reformar no solo la legislación europea, sino los propios Tratados, para hacer más perentorias las reglas fiscales aplicables al conjunto de los países de la eurozona, no solo a los beneficiarios de un programa de asistencia financiera. En concreto, se promueve una reforma de las reglas fiscales sustantivas y del proceso de toma de decisiones de los países que forman parte de la Unión Económica y Monetaria que permite generalizar la condicionalidad preventiva, o lo que es lo mismo, reforzar el poder de supervisión y control de la política fiscal nacional de aquellos países que no cumplan de manera sistemática con los estándares de “sana política presupuestaria”. En pleno desarrollo de la crisis fiscal, se aprueban dos paquetes de reforma legislativa, los llamados Six-Pack (2011) y Two-Pack (2012), y entre ambos, el Fiscal Compact (2012).

El objetivo era *reducir la discrecionalidad política* en la implementación de la política fiscal, lo que, se asumía, permitiría su *sincronización* a escala europea. De ahí el “endurecimiento” del techo de déficit (fijándose como objetivo la paridad o un ligero excedente, tolerándose a lo sumo un déficit del 0,5%), la creación de objetivos específicos de reducción de déficit y de deuda, y la introducción de reglas automáticas de recorte del gasto público en el caso de que no se cumpla con estos objetivos. La misma lógica explica el cambio en la regla de formación de la voluntad cuando se trata de imponer medidas disciplinarias, incluidas las sanciones, a un Estado miembro. Por virtud del Six Pack y del Fiscal Compact (de rango pretendidamente “constitucional”), bastaría que las propuestas de la Comisión fuesen aprobadas por una minoría “cualificada” de Estados, minoría que en la práctica se corresponde con los Estados del núcleo de la eurozona, con excedentes financieros, y en tal sentido “acreedores netos”.

Las reformas estructurales se sustentaban pues en un diagnóstico en el mejor de los casos incompleto de las causas de las crisis. Resultaron además contraproducentes. La sujeción a Estados en crisis fiscal latente, como Italia y España, a la obligación de reducir drásticamente su deuda pública implicaba forzar a tales Estados a tomar medidas fuertemente deflacionistas. Como hubiera debido ser previsto, la aprobación del Six Pack y del Fiscal Compact avivó las dudas en los mercados financieros acerca de la solvencia de la deuda pública de la periferia. El resultado fue una segunda caída de la actividad económica. Hasta tal punto que España solo recuperó el nivel de producto interior bruto de 2008 en 2017, mientras Italia no lo había hecho aún a finales de 2019. A su vez, los diez largos años de recesión económica en la periferia sur de la eurozona demostraron hasta qué punto la convergencia entre países de la primera década del euro era más aparente que real. Es difícil escapar a la conclusión de que, en ausencia de mecanismos

de redistribución regionales, la liberalización económica acelerada por la Unión Económica y Monetaria ha aumentado las diferencias intraestatales (y en tantos casos intrarregionales), socavando las condiciones económicas y sociales para la pervivencia de la eurozona y de la propia Unión Europea.

Cuando la fase más aguda de la crisis de la deuda pública parecía concluirse, una nueva crisis ocupó y preocupó a los dirigentes europeos: la crisis migratoria, de la que nos ocuparemos en la siguiente sección.

2. La crisis migratoria

Desde 2012 se pudo observar un fuerte crecimiento del número de emigrantes forzosos que llegaban al territorio de la Unión Europea, de forma especialmente señalada a través de las fronteras mediterráneas. En 2015 y 2016 se alcanzaron cifras récord: en el primer año, más de 1.300.000 personas solicitaron asilo en el espacio Schengen; una cifra similar lo hizo el sucesivo (Eurostat, 2020). Las estructuras de acogida de los dos principales países de llegada, Grecia e Italia, que ya habían dado muestras de ser insuficientes³³, se vieron completamente desbordadas. A resultas de ello, la práctica totalidad de los emigrantes siguieron ruta hacia el Norte de Europa. En medio de fuertes discrepancias, se tomaron medidas manifiestamente inadecuadas para hacer frente a la situación, lo que acabó resultando en que diversos países recurriesen a un cierre unilateral de fronteras. Finalmente, se externalizó la gestión de los flujos de personas (y por ende su acogida) mediante “acuerdos” de retorno de emigrantes con más de una veintena de países vecinos, señaladamente Turquía y Libia (para ser más precisos, en el caso de este último país, con las bandas rivales que se disputaban su territorio entonces, y siguen haciéndolo cuando esto se escribe). De este modo, no se resolvieron las causas profundas de la crisis migratoria, sino que simplemente se evitó que sus efectos fuesen sentidos en territorio europeo. El número de personas llegadas a Europa se redujo drásticamente en 2016, y siguió cayendo en 2017, 2018 y 2019. Lo cual llevó a que la Comisión Europea afirmara que la crisis había terminado (Rankin, 2019), pese a que persistían las causas estructurales que habían desencadenado la misma. Al cierre de estas líneas el reavivamiento del conflicto de Siria (Gardner, 2020; Cavusoglu, 2020) y los desacuerdos entre Turquía y la Unión Europea (Hope, Pitel y Khan, 2020; Pitel, Foy y Cornish, 2020) han puesto de relieve la enorme fragilidad de la solución (por lo demás, necesariamente temporal) que se ha dado a la crisis.

³³ Constancia fehaciente de ello queda en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en las que se establece la obligación de no devolver a Grecia a los demandantes de asilo que hubiesen accedido al territorio Schengen por ese país, pese a ser competente para tramitar su solicitud, en atención al riesgo de que sufriesen tratos inhumanos y degradantes. Véanse Asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10, N.S, ECLI:EU:C:2011:865; Asunto C-4/11, *Puid*, ECLI:EU:C:2013:740.

2.1. El aumento del flujo de migrantes y sus causas

El aumento rápido y sostenido del número de emigrantes forzosos en el período 2010-2015 fue resultado de la combinación de factores estructurales y coyunturales.

Las causas estructurales de los flujos migratorios hacia Europa no son otras que las enormes diferencias en niveles de desarrollo económico, social y humano entre el Viejo Continente y buena parte de los territorios vecinos, señaladamente el África subshariana y, tras décadas de conflictos, el Medio Oriente. La causa coyuntural es el desencadenamiento de conflictos armados en Siria, Libia y Eritrea.

En ambos casos, las relaciones de causalidad son muy complejas. Ello no es óbice para destacar las responsabilidades históricas de varios países europeos, en tanto que antiguos poderes coloniales, y quizá en mayor medida, en cuanto potencias neocoloniales, que contribuyen a imponer un modelo socioeconómico escasamente conducente al desarrollo del potencial de estos países³⁴. A su vez, es también difícil negar el papel destacado que varios países del Viejo Continente desempeñaron en la toma o elusión de decisiones en los conflictos de Siria, Libia y Eritrea (McGauran, 2005; Pradella y Rad, 2017). En la medida en la que todo poder conlleva responsabilidad, los países europeos tienen responsabilidades (aunque obviamente distan de ser exclusivas) en el desencadenamiento y en la evolución de los conflictos. O dicho en otros términos, no son meramente sujetos pacientes de los desarrollos políticos, sociales y económicos que desembocaron en los mismos.

2.2. De un serio desafío a una grave crisis

Pese a la multiplicación de señales de alarma, la Unión Europea fue incapaz de reaccionar y de anticiparse a los más que previsibles desarrollos. De ello tenemos prueba en la decisión en el Consejo Europeo del 24 y 25 de octubre de 2013, tras el naufragio de una patera frente a las costas de la isla italiana de Lampedusa, en el que perdieron la vida cientos de personas³⁵. Rodeados por la evidencia de que el reto solo crecía de tamaño a medida que pasaba el tiempo, los líderes europeos decidieron posponer la toma de cualquier decisión nueve meses (delegando en una *task force* el análisis de

³⁴ Por ejemplo, un cierto grado de responsabilidad colectiva de todos los países de la eurozona deriva de la dependencia monetaria del área del franco CFA respecto al euro. De este modo, independientemente de la voluntad puntual de los actores institucionales, la política monetaria de estos países viene fuertemente condicionada por la política monetaria europea, sin que en la decisión de esta se considere la influencia que se está ejerciendo. Véase Pigeaud y Sylla (2018).

³⁵ "Naufragio Lampedusa, recuperati 288 corpi. Si indaga per tratta di esseri umani", *Il Fatto Quotidiano*, 8 de octubre de 2013. Disponible en <http://tinyurl.com/hejqz67>.

la situación)³⁶. Dicho en otros términos, se decidió no decidir. El Gobierno italiano se vio forzado a organizar prácticamente en solitario (con el solo y fundamentalmente testimonial apoyo de Eslovenia) el rescate de las personas que naufragaban tratando de llegar a las costas italianas (la llamada operación *Mare Nostrum*). Cuando el año siguiente la Unión Europea dio el relevo a Italia con la dispositivo *Tritón*, el ámbito geográfico y la financiación fueron reducidas a la mitad. Al tratar de justificar toda una larga serie de omisiones, inacciones y acciones manifiestamente inadecuadas durante dos años, la Unión Europea acabó ajustando los hechos a la (falta de) políticas.

De ahí la falta de preparación europea ante el salto cuantitativo en el número de llegadas que se produjo en 2015. En abril de ese año, Grecia e Italia se vieron definitivamente desbordadas en su capacidad de gestionar la llegada masiva de emigrantes forzosos, lo que condujo a los fortísimos “flujos secundarios” hacia el Norte de Europa que fueron descritos reiteradamente como “crisis de los refugiados” o “crisis migratoria”.

2.3. Una gestión de emergencia

En tales circunstancias, la Unión Europea se vio obligada a tomar medidas de emergencia. Destacando tres en particular:

- El refuerzo de los sistemas de asilo italiano y griego mediante la asignación de personal administrativo de otros países fundamentalmente a través de las agencias europeas (Frontex, EASO, Europol, Eurojust) con el objeto de establecer puntos de procesamiento de las solicitudes (*hotspots*) con los que restaurar la capacidad de gestionar la situación de ambos países mediante un nuevo procedimiento de registro, identificación y clasificación de los solicitantes, que incluyó el recurso a la toma obligatoria de las huellas digitales, a la detención y a la devolución rápida de aquellos que se juzgase procedían de países “seguros”³⁷.

³⁶ Conclusiones del Consejo Europeo de 24/25 octubre de 2013. Disponibles en <http://tinyurl.com/jbnvapk>.

³⁷ “New EU Agenda on Migration”, 13 de mayo de 2015, COM (2015) 240 final. Disponible en http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, p. 6: “The Commission will set up a new “Hotspot” approach, where the European Asylum Support Office, Frontex and Europol will work on the ground with front-line Member States to swiftly identify, register and fingerprint incoming migrants”; European Council Conclusions, 25 June 2015. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions-pdf>, p. 2: “El establecimiento de instalaciones de acogida y de primera acogida en la frontera de los Estados Miembros, con el apoyo activo de los expertos de los Estados Miembros, EASO, Frontex y Europol con el objeto de hacer posible de forma rápida la identificación, el registro y la toma de huellas dactilares de los emigrantes (“hotspots”). Esto permitirá determinar quiénes precisan protección internacional y quiénes no”.

- La ampliación del radio de acción de la misión mediterránea europea (básicamente revirtiendo los recortes a *Mare Nostrum* cuando fue sustituida por *Tritón*)³⁸.
- El traslado de 160.000 demandantes de asilo “en clara necesidad de protección internacional” desde Grecia e Italia a los restantes Estados miembros de la Unión Europea³⁹.

Pero para cuando Europa se decidió a echar a andar, la crisis ya galopaba. Las medidas citadas no solo fueron insuficientes, sino *manifiestamente insuficientes*: quienes las tomaron *eran necesariamente conscientes* de que no resolvían los problemas a los que se enfrentaba la Unión Europea. A ello se unió la escasa medida en que fueron efectivamente puestas en práctica. La lógica de la emergencia (especialmente visible en el procedimiento de los *hotspots*) se dio de bruces con la falta de recursos humanos y materiales. Así, incluso si se registraba, identificaba y clasificaba a los demandantes de forma rápida, la expulsión de aquellos a quienes se negaba la condición de asilados se confiaba a que *motu proprio* abandonasen el territorio del Estado en siete días, mientras que aquellos a quienes se consideraba que tenían derecho a presentar la solicitud se hacinaban en los *hotspots*. De este modo se lograba el peor de los resultados posibles: dañar los derechos de los demandantes de asilo (puestos en riesgo por la aceleración del proceso) sin reducir la presión migratoria sobre Italia y Grecia. Aún más clamorosa ha sido la falta de aplicación de los traslados. Finalmente decididos con carácter *obligatorio*, en la práctica las autoridades europeas concluyeron que “la solidaridad no puede imponerse coercitivamente”. Pero incluso si se hubieran puesto en práctica, a finales de 2015 la cifra de traslados prevista para los dos años sucesivos era inferior a la de llegadas *mensuales* a Grecia e Italia. Finalmente, y tras considerables retrasos, se realizaron tan solo 34.000 de los 160.000 traslados previstos, o lo que es lo mismo, menos de una cuarta parte⁴⁰.

El fracaso en la gestión europea abrió definitivamente las puertas a la toma de medidas de *emergencia* nacionales, que en buena medida comenzaron a adoptarse desde la primavera de 2015.

³⁸ “New Agenda”, *supra*, nota 37, p. 2; “European Council Conclusions”, *supra*, nota 37, p. 2.

³⁹ “Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia”. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>; Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia, DOUE L 248, de 24.09.2015, pp. 80-94.

⁴⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, “Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration”, COM (2019) 481 final. Disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf

Tras haber declarado reiteradamente que Alemania no podía hacerse cargo de todos los refugiados, la canciller Angela Merkel decidió un cambio (temporal) de política en agosto de 2015, que se hizo público a través de un *tuit* de la Oficina Federal de Migraciones y Refugiados que indicó que no se estaban aplicando los procedimientos de Dublín a los nacionales sirios (Bradley y Geiger, 2015; Oltermann y Kingsley, 2016). Merkel confirmó ese giro horas después⁴¹. Durante dos semanas, Alemania siguió una política cercana a la de puertas abiertas. Al cabo de este tiempo, sin embargo, el país teutón reintrodujo los controles en la frontera con Austria, en nombre del mantenimiento del orden en los flujos. Muchos otros Estados aplicaron los controles, si bien con finalidades manifiestamente diversas, señaladamente para obstaculizar la entrada a su territorio de todos los emigrantes forzosos, dejando así en papel mojado el derecho de asilo. A finales del 2015, la zona Schengen había dejado de ser una zona sin fronteras interiores y se había convertido en una zona parcialmente amurallada, incluso en su interior (Hungría construyó un muro en su frontera con Eslovenia). De este modo, la integración asimétrica había dado lugar a la divergencia, no a la convergencia, de políticas.

Llegados a este punto, la Unión Europea optó por una solución distinta: prevenir la llegada de los emigrantes forzosos al territorio del Viejo Continente, “externalizando” de este modo el problema (una práctica en modo alguno nueva en el panorama internacional; véanse por ejemplo Ryan y Mitsilegas, 2010; Den Heijer, 2012; un análisis teórico en Schachar, 2020). Algo que se logró por dos vías. La primera, alterar las condiciones en las que se efectuaban los rescates en el Mediterráneo. Alemania (con el apoyo de Grecia y Turquía) solicitó la asistencia de la OTAN en febrero de 2016 (Zukhov, 2016). A diferencia de lo que había sido el caso en las operaciones *Mare Nostrum* y *Tritón*, las personas rescatadas en el mar por barcos que operasen bajo el mando de la alianza militar no serían en adelante llevadas a un puerto europeo, sino devueltas a Turquía. Desde entonces, y por diversas vías, la Unión y sus Estados miembros han buscado soluciones con las que lograr el desembarco en los lugares de procedencia de los emigrantes forzosos –lo que ha llevado a limitar la acción de los barcos de ONGs dedicados al rescate de emigrantes en el mar (Maccanico, Hayes, Kenny y Barata, 2018)–. En segundo lugar, y de forma paralela, comenzaron las negociaciones con Turquía, que llevaron a un “acuerdo” con la Unión Europea (aunque los líderes políticos pretendieron actuar por cuenta propia) en marzo de 2016, por el que las autoridades turcas básicamente se comprometieron a retener en su territorio a los emigrantes forzosos, generalmente de nacionalidad siria, que trataran de llegar a territorio europeo a cambio de una serie de concesiones, incluida la de

⁴¹ “Flexibility is called for now”, 31 agosto de 2015. Disponible en https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Artikel/2015/08_en/2015-08-31-sommer-pk-der-kanzlerin_en.html. El video está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=kDQki0MMFh4>.

que las autoridades europeas concurriesen a financiar los costes que para el Estado turco suponía la presencia masiva en su suelo de refugiados⁴². Pese a las fuertes críticas de las que el “acuerdo” fue objeto, tanto por su contenido, manifiestamente incompatible con el derecho constitucional nacional de los Estados miembros, el derecho de la Unión Europea y el derecho internacional, como por el procedimiento de su negociación y ratificación, sin intervención alguna del Parlamento Europeo (Menéndez, 2016a)⁴³, ello no ha sido óbice para que la Unión Europea haya firmado hasta 24 “acuerdos” de retorno de emigrantes forzosos⁴⁴, al tiempo que ha apoyado a los Estados con frontera exterior que han cerrado convenios semejantes con países vecinos (por ejemplo, Italia con “Libia”).

2.4. La incapacidad de la Unión Europea para hacer frente a la crisis

Es cierto que los flujos migratorios hacia Europa en los primeros años de la década de los 2010 experimentaron un fuerte crecimiento. Sin embargo, también lo es que el número de emigrantes forzosos, incluso en 2015, cuando el número de desembarcos y llegadas por tierra fue mayor, se mantuvo muy por debajo del 1% de la población europea. Ello implica que la presión migratoria que experimentó Europa en 2015 fue no solo inferior a la soportada por otros países del entorno (Turquía o Jordania), sino también a la vivida en el Viejo Continente tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se produjeron numerosísimos desplazamientos forzosos de población. En ambos casos, obviamente, las sociedades de acogida disfrutaban de capacidades económicas y administrativas netamente inferiores a aquellas de las que disponen en la actualidad los Estados miembros de la Unión Europea. Surgen entonces inmediatamente las preguntas de por qué la Unión Europea no ha sido capaz de responder al reto, por qué un desafío ciertamente de entidad, pero al que es bien factible hacerle frente, ha acabado convirtiéndose en una crisis que solo ha podido resolverse (si es que ese es el término adecuado) externalizándola (y de paso situándose en una posición de dependencia de países terceros). Las respuestas hay que buscarlas en la ambivalencia del derecho de asilo (apartado a) y en el carácter asimétrico de la integración europea, que ha “arrastrado” la política de asilo al ámbito supranacional (apartado b).

⁴² “EU-Turkey statement”, European Council, 18 de marzo de 2016. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

⁴³ Véase la polémica decisión del Tribunal General de la Unión Europea, Asunto T-192/16, *NF*, ECLI:EU:T:2017:128.

⁴⁴ “Communication”, *supra*, nota 39, p. 16. Y que la Unión Europea pretende ampliar valiéndose de todos los medios posibles a su alcance. Véase Presidency discussion paper, “Policies and tools to enhance readmission cooperation”, 8 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.statewatch.org/news/2019/nov/eu-council-readmission-cooperation-13190-19.pdf>.

a) La ambivalencia del derecho de asilo

El derecho de asilo es un avance civilizatorio fruto del aprendizaje del desastre. Tanto la Convención de Ginebra de 1951, como la afirmación del derecho al refugio en muchas de las constituciones de posguerra, reflejan la voluntad de evitar que se produzcan de nuevo las catástrofes humanitarias del siglo XX, desde el genocidio armenio (1915-1917) al Holocausto.

Sin embargo, el grado efectivo de compromiso con el derecho de asilo ha sido siempre más débil de lo que cabría derivar de su proclamación formal. Solo es ligeramente exagerado afirmar que la práctica del refugio fue hecha posible por la *realpolitik* de la Guerra Fría. Baste pensar en los límites geográficos de la Convención de 1951 (aplicable por defecto solo al territorio europeo), unos límites que contribuyeron a hacer invisibles a los emigrantes forzosos no europeos. Al mismo tiempo, la generosidad de la práctica se vio favorecida por tres décadas de crecimiento económico, en las que se precisaba constantemente nueva mano de obra en Europa Occidental. Todo ello en un contexto en el que el número de los solicitantes se mantenía relativamente bajo. Nada tiene de extraño, por tanto, que una vez que las circunstancias sociales y económicas cambiasen a finales de los años sesenta, también lo hiciese el discurso público. Las crisis económicas de la década sucesiva no solo condujeron a restricciones en la política migratoria general, sino también a una definición crecientemente restrictiva de la condición de refugiado. Ambos procesos se retroalimentaron, pues a medida que se cerraban las puertas a la emigración regular, mayor era la presión para solicitar el asilo como única vía posible de acceso legal al territorio europeo, y mayor el incentivo para hacer más exigentes los requisitos del mismo. Así, la controversia política sobre el derecho de asilo se vio alimentada no solo por el lento pero decisivo aprendizaje moral de los deberes que la comunidad tiene frente a los “extraños”, sino también por las contradicciones internas a las estructuras políticas y sociales europeas; y, quién lo duda, dada la persistencia de las actitudes abiertamente excluyentes, cuando no racistas o xenófobas. En tales circunstancias, el crecimiento exponencial del número de demandas de asilo a partir de 2012 se produjo en un momento en el que una parte considerable de la opinión pública europea conciliaba un compromiso retórico con el derecho de asilo con la sospecha de que la mayoría de los demandantes de asilo eran “falsos” refugiados que “abusaban” de nuestros empeños morales. Algo que no garantizaba la fortaleza del compromiso moral y jurídico con el derecho de asilo, como demostrarían los acontecimientos.

b) La asimetría de la política de asilo europea

La política europea de migración y asilo es un claro ejemplo de integración asimétrica. La creación del mercado único, y en particular, la concepción de la libertad de movimiento asociada al mismo (que implica la

supresión de los controles fronterizos) europeíza la institución en la que se sustentaban tradicionalmente las políticas nacionales de migración y asilo: las fronteras interiores. Todo ello sucede, sin embargo, sin que se armonicen, siquiera se coordinen, las políticas sustantivas de migración y de asilo. Así, siguen siendo exquisitamente nacionales los criterios de acuerdo con los cuales se permite el acceso al territorio de cada Estado miembro, o los que determinan la concesión del *status* de refugiado.

¿Mediante qué mecanismos se reconcilia la *pluralidad* de políticas nacionales de migración y de asilo en un espacio único? Inicialmente, se recurre de forma prácticamente exclusiva al establecimiento de *normas jurídicas* que distribuyen la competencia y responsabilidad entre los Estados miembros. En particular, todos y cada uno de los demandantes de asilo se asignan a uno, y solo a uno, de los Estados. Así se dispone en el artículo 28 de la Convención de Schengen de 1985 y después en la Convención de Dublín. En el caso más habitual, que sería entrada “alegal” (es decir, sin estar en posesión de un visado o permiso de entrada válido), el demandante de asilo es responsabilidad del Estado a través del cual entre en el territorio de la Unión Europea. Se asume que deslindando drásticamente el ámbito competencial de cada Estado será posible seguir manteniendo políticas de asilo nacionales divergentes. Posteriormente, se establecieron criterios sustantivos mínimos en lo referente al procedimiento de asilo, a la determinación de la condición de refugiado, a las condiciones que han de disfrutar los demandantes de asilo y los refugiados, así como relativas a las capacidades administrativas de los Estados. Pero los avances fueron más nominales que reales, y el sistema siguió sustentándose en la delimitación de competencias mediante los criterios de asignación de responsabilidad.

El mero análisis de este sistema en abstracto es suficiente para observar que es enormemente frágil. En primer lugar, porque se sustenta en un criterio (el país de entrada en el territorio de la Unión Europea) llamado a generar profundos (e injustificados) desequilibrios en el reparto de los demandantes de asilo. En la medida en la que la mayor parte de los demandantes de asilo lleguen por vía terrestre y marítima, y no por vía aérea, se descargan las obligaciones sobre los países que tienen una frontera exterior y se exige a aquellos rodeados de otros Estados europeos (Küçük, 2016). A ello se une que, dado que los flujos migratorios provienen del sur y del este del territorio de la Unión Europea, la regla de Schengen/Dublín da pie a que sean estos y no los del norte y oeste del continente quienes deban asumir la carga colectiva. En segundo lugar, y de forma estrechamente relacionada, se asume que todos los Estados, con independencia de la carga que tengan que soportar, tendrán suficientes capacidades administrativas (y económicas) con las que gestionar los flujos, y de este modo hacer efectivo el derecho de los refugiados a recibir asilo. Pero basta que un país no tenga tales capacidades para que la asignación de responsabilidades sea no solo *fáctica*, sino también *jurídicamente imposible*.

Devolver a un solicitante de asilo al país competente según la regla de Dublín, cuando ese país no está en condiciones de protegerlo, es contrario no solo a los derechos constitucionales nacionales, sino al propio derecho de la Unión Europea⁴⁵. De este modo, nos encontramos con la paradoja de que el propio criterio de distribución de competencias genera un reparto que es imposible hacer efectivo *de acuerdo con el derecho europeo*. En tercer lugar, la regla de Dublín es paradójica, porque implica la “renacionalización” de los demandantes de asilo (en el sentido de establecer un vínculo especial y privilegiado con uno y solo con un Estado miembro) como *medio* con el que hacer posible la libre circulación de personas, que precisamente pretende “europeizar” a todos los que se encuentran en el territorio de la Unión Europea. Pero una vez que existe libre circulación de personas (y por definición, se han suprimido los controles en las fronteras), ¿cómo frenar que el demandante de asilo asignado a un país no haga uso de la libre circulación de personas y se establezca en un segundo país, en el que tenga contactos familiares o personales, o donde las perspectivas de encontrar empleo sean mejores? Es más, ¿por qué frenarlo, si esa es la lógica que se dice querer fomentar en el interior del espacio único? La renacionalización de los refugiados revela que la libre circulación de los *muchos* exige restringir la de los *pocos*, en este caso, de los demandantes de asilo; pero de ese modo, se les convierte en *instrumentos* al servicio de la *libre circulación de otros*, en contra de lo que exigen los principios fundamentales en los que se asienta el constitucionalismo democrático.

De hecho, el sistema pudo mantenerse mientras no se hizo necesario que funcionase, en la medida en la que los flujos migratorios se dirigían a Estados que estaban en condiciones de absorber a los nuevos llegados. Tal fue el caso durante los años noventa, durante los cuales los flujos migratorios más fuertes provenían de Europa del Este, y accedían al territorio europeo por Alemania, entonces Estado fronterizo. Y en menor medida en la primera década del siglo XXI, en la que los flujos provenían de África y se fijaban en la periferia “sur” de la eurozona (que experimentaba entonces un fuerte, aunque insostenible, crecimiento económico). Al contrario, el sistema cayó bajo su propio peso una vez que no solo los flujos aumentaron, sino que los países de entrada al territorio de la UE sufrieron una profunda crisis económica.

La crisis migratoria ha puesto seriamente en cuestión el compromiso de la Unión Europea con sus valores fundamentales. Por una parte, la solidaridad entre Estados en el reparto de las cargas derivadas de la protección del derecho de asilo ha brillado por su ausencia, pese a ser exigible no solo moral, sino también jurídicamente. Los países mediterráneos han sido o bien abandonados a su suerte, o bien socorridos mediante medios e instrumentos de dudosa constitucionalidad interna y legalidad internacional (como es el

⁴⁵ Véase nota 33.

caso de los *hotspots*). Por otra parte, el compromiso de la Unión Europea con la protección del derecho de asilo ha quedado desmentido por una política de externalización del refugio que no solo deja en una posición extremadamente vulnerable a los emigrantes forzados, sino que condena a la Unión Europea a la dependencia geoestratégica (Greenhill, 2011; Greenhill, 2016).

3. La crisis política (1): la involución democrática de Hungría y Polonia

Diversos organismos internacionales, incluida la Comisión de Venecia del Consejo de Europa⁴⁶, la propia Comisión Europea⁴⁷ y el Parlamento Europeo⁴⁸ han hecho sonar la alarma sobre la involución política que han experimentado en la última década varios países miembros de la Unión Europea. Es el caso bien conocido de Hungría y Polonia, pero también, entre otros, de Rumanía (Blokker, 2014; Von Bogdandy y Sonneveld, 2015: cap. 5 y 6) o Malta (Parlamento Europeo, 2019). Este apartado se centra en los aspectos comunes de la involución en los dos primeros. A través de reformas constitucionales y legislativas, pero también mediante el favorecimiento de cambios en la propiedad de medios de comunicación y otras empresas, los Ejecutivos húngaro y polaco han acaparado poder, y reducido la efectividad de los frenos y contrapesos que hacen posible la separación de poderes (Pap, 2018; Sarduski, 2019; Closa y Kochenov, 2016).

Lo que está sucediendo en Hungría y en Polonia nos interesa por un triple motivo:

- En primer lugar, el deterioro democrático de cualquier Estado miembro incide sobre el conjunto de la Unión de forma inmediata. No se trata solo de que cualquier regresión autoritaria ponga en cuestión una premisa fundamental del derecho y la política de la Unión Europea, a saber, su condición de comunidad de países democráticos⁴⁹, sino también de que el funcionamiento de buena parte de las políticas comunes presupone una confianza mutua que viene necesariamente a menos si hay indicios de una regresión democrática. Piénsese, por ejemplo, en el reconocimiento y ejecución de sentencias civiles, o en las órdenes de arresto europeas

⁴⁶ Véanse <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=17&year=all> (Hungría) y <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all> (Polonia).

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Further strengthening the Rule of Law within the Union State of play and possible next steps, COM/2019/163 final, 3.4.2019. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>

⁴⁸ Véase por ejemplo <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200109IPR69907/rule-of-law-in-poland-and-hungary-has-worsened>

⁴⁹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

(popularmente conocidas como euroórdenes)⁵⁰. En lo que concierne a estas últimas, los jueces y magistrados europeos pueden tratar las decisiones de otros Estados como propias en la medida en la que se den las condiciones estructurales para ello; pero no si las mismas brillan por su ausencia, por ejemplo porque no está garantizada la separación de poderes.

- En segundo lugar, la involución es señal no solo de graves problemas internos a esos Estados, sino que revela también problemas estructurales del proceso de integración europea. Como veremos en las próximas líneas, la Unión Europea tiene su parte de responsabilidad en los desarrollos que se han producido en las últimas décadas en Hungría y Polonia. Ello no significa atribuirle la responsabilidad exclusiva, sino simplemente resaltar algo que debería ser banal: a saber, la estrecha relación entre los cambios en el nivel político europeo y en el nacional. Dicho en términos más precisos, aunque no necesariamente más claros, la involución democrática no es completamente exógena al proceso de europeización tal y como ha sido experimentado en Europa Central y del Este en estos últimos treinta años.

- En tercer lugar, la regresión democrática agrava la crisis existencial de la Unión Europea. No solo hace más difícil la resolución de las crisis ya en desarrollo, sino que añade nuevos y gravísimos problemas, al tiempo que disminuye aún más la capacidad de toma de decisiones colectivas.

Este apartado se estructura en dos partes. En la primera se considera en qué consiste la involución democrática en Polonia y en Hungría. En la segunda se analizan las causas de ese retroceso directamente relacionadas con el proceso de integración europea. Se presta especial atención al papel de la Unión Europea en la doble transición política y económica de los países de Europa del Este; y a la falta de atención a las consecuencias sociales y políticas del fortísimo crecimiento de la desigualdad en los últimos años; a lo que se une, de forma más evidente en el caso húngaro, las consecuencias del gobierno de las crisis financiera, económica y fiscal.

3.1. *La involución democrática*

La regresión democrática en acto en Hungría y Polonia trae causa inmediata de las victorias electorales claras y netas de dos partidos políticos,

⁵⁰ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya ha tenido que pronunciarse sobre el particular, en el asunto C-216/18, *LM*, ECLI:EU:C:2018:586; los jueces de Luxemburgo consideraron que la decisión había de tomarse valorando las circunstancias del caso. Los tribunales irlandeses parecen haber estimado que, pese a las dudas que surgen, debe procederse a la entrega de las personas reclamadas mediante órdenes de arresto emitidas por jueces polacos. Véase “Extradition ordered of Polish man in controversial landmark case”, *The Irish Times*, 12 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.irishtimes.com/news/crime-and-law/courts/supreme-court/extradition-ordered-of-polish-man-in-controversial-landmark-case-1.4080428>.

Fidesz en Hungría (2011) y Ley y Justicia en Polonia (2015), tras las que las citadas formaciones políticas tomaron las riendas de los Gobiernos respectivos apoyados en mayorías absolutas. Valiéndose de este éxito electoral, comenzaron a aplicar un conjunto de medidas mediante las que han convertido en meramente nominales los frenos y contrapesos constitucionalmente previstos a la acción del Ejecutivo. De este modo, se han mantenido las formas exteriores del Estado Democrático de Derecho, al tiempo que se ha vaciado de contenido al mismo. Dicho en otros términos, el derecho constitucional ha dejado de ser la *forma* del poder y se ha convertido en un puro instrumento al servicio del mismo, susceptible de ser portador de cualquier contenido *normativo* (Bánkuti, Halmai y Scheppele, 2012; Bugari , 2019).

Tres han sido las estrategias centrales en este proceso. Veámoslas con un cierto detalle.

- Primero se procedió a la “desactivación” de los tribunales. Operación iniciada con los tribunales constitucionales, pero que se ha extendido después a los ordinarios. Las técnicas seguidas en ambos países han sido muy similares. El papel de los custodios de la Constitución se ha redimensionado mediante un cambio en su composición, que se ha hecho efectivo valiéndose bien de la designación extraordinaria de nuevos magistrados (lo que los anglosajones denominan como *court packing*), bien de la reducción de la edad de jubilación (con el objeto de descabezar cualquier oposición liderada por los magistrados de mayor experiencia, precisamente aquellos que lideraban las instituciones judiciales). Además, se ha hecho tabla rasa del carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, sea mediante la declaración de que las decisiones anteriores habían perdido vigencia con la aprobación de la nueva Constitución (Hungría), sea con la pretensión de sujetar la efectividad de toda nueva sentencia al control parlamentario (Polonia). Como se señalaba, acto seguido se ha procedido a debilitar a los tribunales ordinarios mediante la extensión a los mismos de la reducción de la edad de jubilación, al tiempo que se ha alterado drásticamente la composición y funciones del órgano equivalente al Consejo General del Poder Judicial (Bugarič, 2019; Pap, 2018; Sadurski, 2019; Closa y Kochenov, 2016; Koncewicz, 2018a).

- En segundo lugar, se ha afianzado la hegemonía social del partido en el poder, con el objetivo de convertir las mayorías transitorias en permanentes, pese a mantener las *formas* y procedimientos de la democracia, incluidas las elecciones, reducidas a mero ritual. A tal efecto no solo se ha alterado el procedimiento electoral con el objeto de facilitar la victoria y aumentar la mayoría parlamentaria que obtendrá el partido en el Gobierno (por ejemplo, introduciendo cambios en el censo y en la geografía de los distritos electorales, modificando el funcionamiento y liderazgo del órgano equivalente a la Junta Electoral) sino que también se amplían o se crean redes clientelares en el ámbito empresarial, de modo que el Gobierno disponga

no solo del poder político, sino también domine el poder económico. Clave en tal sentido es el control de los medios de comunicación, un proceso mucho más avanzado en Hungría que en Polonia (Lendvai, 2017; Dragomir, 2017). De este modo se crean las condiciones en las que es posible lanzar una “ofensiva cultural” que asocia buena parte de los derechos civiles conquistados en las últimas décadas con la imposición de una cultura y valores ajenos a los propios, y que reclama una vuelta a los supuestos modelos sociales “autóctonos”, algo especialmente relevante en lo que concierne a los derechos de las mujeres y de las minorías sexuales (Bugarič, 2019: 603). Al tiempo que fomenta una cultura política excluyente cuando no abiertamente xenófoba, que hace del emigrante forzoso y del demandante de asilo dianas retóricas (en el caso polaco, conviene recordar que el Consejo para la Lucha contra la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia fue eliminado seis meses después de la llegada al poder de Libertad y Justicia)⁵¹.

- Y tercero, a ello se une una ofensiva general contra los derechos y libertades cívicos, con leyes que afectan a los derechos de manifestación y asamblea, al tiempo que se restringe el ámbito de actuación de las organizaciones no gubernamentales que reciben fondos desde el extranjero, incluidas las instituciones de enseñanza superior (bien conocido es el caso de la European Central University).

Esta ofensiva autoritaria se ha justificado con tres argumentos fundamentales. El primero sostiene que la doble transición política y económica tras la caída del comunismo, simbólicamente asociada con la Constitución húngara de 1989 y la polaca de 1997 (y con la jurisprudencia constitucional derivada de ellas), benefició solo a las “élites”; se añade en tal sentido que las grandes esperanzas depositadas por los pueblos respectivos fueron traicionadas, algo que quedaría demostrado por la posición perennemente subalterna de los países de Europa Central y del Este en el orden europeo. El segundo, que la causa del fracaso de las “revoluciones” de 1989 hay que buscarla en la sumisión a “modelos extranjeros”. Se crea así el espacio intelectual en el que es posible comparar la relación con la Unión Soviética después de 1945 con el vínculo con la Unión Europea después de 1989. Ambos períodos estarían caracterizados por la subalternidad frente a concepciones y visiones foráneas. Y el tercero, que se precisa urgentemente una genuina *democratización*, o lo que es lo mismo, un *nuevo orden constitucional* en sintonía con los propios valores, con la historia y cultura *nacionales*, en el que la política predomine sobre el “derecho liberal”. En los términos del propio Orbán, lo que se propone es que sople de nuevo el “viento del Este”⁵².

⁵¹ “Polish PM abolishes anti-discrimination council”, Radio Poland, 4 de mayo de 2016. Disponible en <http://archiwum.thenews.pl/1/9/Artykul/251284,Polish-PM-abolishes-anti-discrimination-council>.

⁵² “Orbán and the wind from the east”, *The Economist*, 14 de noviembre de 2011. Disponible en <https://www.economist.com/eastern-approaches/2011/11/14/orban-and-the-wind-from-the-east>.

3.2. *El contexto del retroceso democrático*

La involución democrática en Hungría y en Polonia hunde sus raíces en la trayectoria histórica de ambos países, y no en menor medida en la doble transición, política y económica, sucesiva al fin de los regímenes comunistas tras casi medio siglo de dominación soviética. Pero también en los términos de la compleja relación con la Unión Europea y, en particular, con el proceso de europeización exigido por esta última para que los países de Europa Central y del Este accediesen a la condición de Estados miembros. En tal sentido, es importante resaltar los siguientes cuatro factores:

- Primero, como han puesto de relieve politólogos y constitucionalistas, en la transición de Europa Central y del Este brillaron por su ausencia los procesos constituyentes democráticos, al contrario de lo que fue el caso en la Europa de posguerra o en las transiciones de Europa del Sur en los años 70 (Arato, 2016)⁵³. La transición fue negociada y pactada con los dirigentes de los partidos comunistas (Judt, 2005: cap XIX, 610 y ss Hungría, 604 y ss Polonia). A resultas de ello, las normas fundamentales del nuevo orden político fueron escritas al margen de la participación política de los ciudadanos en buena parte de los países exsoviéticos, y señaladamente en Hungría y en Polonia, en donde el cambio político vino de la mano de la mera reforma (si bien en profundidad) de las Constituciones comunistas⁵⁴, al margen de todo proceso que sirviera de cauce a la manifestación de la voluntad democrática general. A corto plazo, esta carencia pudo parecer irrelevante, porque la abrumadora mayoría de la población manifestaba (por ejemplo, en las elecciones parlamentarias) su ansia de asimilación plena con los países de Europa Occidental. Pero a medio y largo plazo, la falta de autoría democrática de las Constituciones hacía probable que las mismas fuesen vistas como “cartas otorgadas”, incapaces de servir como fuente de legitimación del sistema político, y susceptibles de terminar en la diana de la crítica. Así, la facilidad con la que Fidesz reformó la Ley Fundamental magiar en 2011 se explica no solo por la mayoría amplísima de que gozaba el partido en el Parlamento, sino también por la debilidad de la Constitución, y por ende, del propio Tribunal Constitucional húngaro –pese a haber sido visto por tantos observadores internacionales como aquel que desarrolló una jurisprudencia más ambiciosa de entre todos los de Europa Central y del Este (Dupré, 2003)–. De igual modo, si Ley y Justicia no ha logrado aún reformar la Constitución polaca no es por la fortaleza de la oposición popular a la reforma, cuanto porque aún no ha logrado una mayoría parlamentaria suficiente para acometer la modificación de la misma.

⁵³ En defensa del modelo pactado de constitucionalismo, véase Arato (2016).

⁵⁴ Es cierto que la reforma de 1992 fue seguida de una nueva Constitución de Polonia en 1997. Sin embargo, como señala Bruce Ackerman (2019: 255 y ss), la nueva carta magna careció de una base de legitimación democrática fuerte.

- Segundo, el objetivo último de los procesos de reforma en Europa Central y del Este era la adhesión a la Unión Europea, vista como prueba de la completa normalización, de la recuperación de la senda histórica interrumpida por la Segunda Guerra Mundial y de la posición que les corresponde a estos países en el concierto europeo. Las raíces de este “anhelo” europeo se encuentran, claro está, en el período comunista. Los regímenes autoritarios habían fomentado la comparación con Europa, fijando la “superación” económica y política de la parte occidental del continente como objetivo fundamental (Peteri, 2010)⁵⁵. Caído el muro, las Comunidades Europeas, y luego la Unión Europea, negaron aquello que los “revolucionarios” afirmaban, es decir, que los Estados de Europa Central y del Este fuesen ya Estados europeos inmediatamente homologables a los occidentales. Lejos de ello, las autoridades de Bruselas sostuvieron que se requería una profunda transformación para que países como Polonia o Hungría cumplieren con los estándares políticos y económicos europeos. O, dicho de otro modo, era necesario recorrer un largo y complejo camino antes de la adhesión a la Unión Europea. Se abre de este modo una primera y fundamental herida. Además, el proceso de europeización estuvo marcado por una profunda contradicción entre el fin proclamado (la consolidación de democracias plenas en los países del bloque exsoviético) y el medio arbitrado a tal fin, que no fue otro que la aceptación en bloque de las normas ya existentes, lo que no solo no dejó espacio para la práctica democrática, sino que la obstaculizó de raíz. Dicho en otros términos, el camino hacia la normalidad democrática pasaba por emular a otros países y no, al menos a corto y medio plazo, por la práctica de la democracia misma (en otras palabras, se importaba y no se enraizaba la democracia). Se ha hablado con acierto de un “mandato de imitación” (Krasnev y Holmes, 2019: 77) y de un “constitucionalismo alienante” (Koncewicz, 2016, 2018b), que ha tendido a favorecer la “apariencia” de conformidad más que la convergencia sustantiva, con efectos profundamente negativos (Komárek, 2014).

- Tercero, a ello se une que la transición económica que marcaba el salto del comunismo al capitalismo implicó el paso de sociedades pobres pero igualitarias a sociedades con un mayor nivel agregado de riqueza, pero también con fuertes desigualdades no solo entre personas, sino también entre regiones. A resultas de ello, los años de la europeización, en los que se adoptaron las reformas exigidas y dictadas por la Unión Europea, se asocian en la memoria de húngaros y polacos con los años en los que se decidió *quiénes eran los ricos y quiénes eran los pobres*, todo ello en un lapso de tiempo tan breve que se hacía difícil atribuir las diferencias al mérito personal, y no al enriquecimiento en el proceso de privatización de los bienes públicos. Además, como habían observado ya los autores especializados en procesos de desarrollo económico (Hirschman, 1973), la tolerancia inicial a

⁵⁵ Documentada ampliamente en Peteri (2010).

la desigualdad en los procesos de transición y crecimiento económicos suele acabar trocándose en un factor de discordia social, máxime en sociedades habituadas durante décadas a la igualdad. O lo que es lo mismo, la desigualdad se acepta en tanto que precio de un mayor bienestar, pero comienza a rechazarse cuando el bienestar de algunos se hace conspicuo frente a las mejoras mucho menos espectaculares de otros.

- Cuarto, consecuencia fundamental de la europeización y la integración en la Unión Europea fue la aceleración de los flujos de población emigrante, constante desde finales de los 90, pero muy acusada entre 2004 y 2008. Especialmente hacia aquellos países que, como el Reino Unido, eliminaron con antelación los límites a la entrada de ciudadanos de los nuevos Estados miembros. Los flujos de salida fueron más fuertes en el caso de Polonia (en el entorno del 5% de la población) que en Hungría (2% de la población). Si bien estos movimientos ayudaron a compensar el déficit exterior, dejaron profundas heridas demográficas, reavivadas durante la crisis de los refugiados.

Estos cuatro factores dan cuenta de los límites de la doble transición política y económica, y nos ponen sobre aviso del insuficiente enraizamiento de los sistemas democráticos en Hungría y en Polonia. Pero fueron la “gran recesión de 2008”, la doble crisis financiera y económica, y la crisis de los refugiados, las que hicieron explotar las tensiones acumuladas, y avivaron el escepticismo político de una parte fundamental de la opinión pública de Europa Central y del Este, creando el contexto político, social y económico en el que Fidesz consolidó su poder, y Ley y Justicia se hizo con el mismo.

Como ya tuvimos ocasión de indicar, la crisis financiera tuvo un fuerte impacto en Hungría. La parálisis en los mercados financieros golpeó duramente a una economía magiar con un fuerte déficit exterior. El Estado tuvo que recurrir a la asistencia financiera internacional para evitar la asfixia fiscal. El Gobierno liderado por los socialdemócratas, forzado ya entre intensos debates políticos a reducir el gasto público y a aumentar los impuestos, se vio obligado a aplicar medidas aún más drásticas. De este modo la vía quedó expedita para un triunfo abrumador de Fidesz en las elecciones de abril de 2010.

Bien distinta fue la trayectoria de Polonia, único país de la Unión Europea cuya economía siguió creciendo incluso en los peores momentos de la crisis económica. De hecho, el PIB per cápita polaco es hoy más de un 40% superior al de 2008. El crecimiento ha venido de la mano, sin embargo, de un rápido aumento de las desigualdades, no solo individuales, sino también regionales. Así, el rápido desarrollo ha sido profundamente dispar. El 1% más rico de los polacos ha sido el destinatario del 24% de la renta adicional generada desde 1989, mientras que el 50% más pobre ha tenido

que conformarse con poco más de la mitad –el 13%– (Bukowski y Novokmet, 2019)⁵⁶. Esta desigualdad ha desempeñado un papel fundamental en la generación del tejido social y político que llevó a un triunfo electoral claro de Ley y Justicia en 2015, y a la renovación del mismo en 2019.

Juzgada en términos puramente formales, la doble transición política y económica de los países de Europa Central y del Este ha sido un gran éxito, en la medida en la que ha dado pie a la adopción generalizada de las formas externas de la democracia representativa. La evolución de Hungría y Polonia en esta última década arroja largas sombras sobre el efectivo enraizamiento de la cultura democrática y constitucional en el tejido social, político y económico. El “*shock*” externo de las crisis financiera y económica ha demostrado la debilidad de la cultura democrática y la profunda desigualdad intrínseca a la vía de desarrollo económico por la que se ha optado. Por su parte, la crisis migratoria ha percutido sobre el nervio descubierto de los desequilibrios demográficos debidos a la forma y manera en que se llevó a cabo la transición económica del comunismo al capitalismo.

4. La crisis política (2): la crisis de articulación territorial

Una mayoría de ciudadanos británicos votó a favor de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea en junio de 2016. De este modo se manifestaba de forma especialmente aguda la segunda de las crisis políticas europeas, la crisis de articulación territorial. El llamado “Brexit” desafía no solo la supuesta irreversibilidad del proceso de integración, sino que pone de relieve la existencia de poderosas fuerzas centrífugas (parcialmente) generadas y avivadas por la propia europeización, y que inciden sobre la cohesión no solo de la Unión Europea, sino también de los Estados miembros y de sus regiones.

Esta sección se dedica al estudio de los elementos centrales del Brexit, y está dividida en tres partes, consagradas a los antecedentes (apartado 4.1), la negociación de la retirada (apartado 4.2) y las perspectivas sobre el marco futuro de relación (apartado 4.3).

4.1. Antecedentes: hacia el Brexit

El encaje del Reino Unido en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea distó de ser sencillo. Es un lugar común, pero no por ello irrelevante, que la trayectoria política, económica y social del Reino Unido presenta serias diferencias con las características de los seis países fundadores de la

⁵⁶ La relación entre el crecimiento de la desigualdad y la política de *terapia de choque* aplicada en Polonia la subraya L. Podkaminer (2003).

“pequeña Europa” de las Comunidades Europeas. Una evolución política con menos rupturas que el “continente revolucionario”, la temprana industrialización y, quizás sobre todo, la relación con el “Imperio” generaron una sociedad, una economía y una cultura especialmente idiosincráticas. La posición central del Banco de Inglaterra en el sistema monetario internacional, la apuesta por el libre comercio o el temprano desarrollo del sistema representativo parlamentario forman parte de las particularidades que diferenciaron a Reino Unido de la mayoría de Estados del continente. Tras la Segunda Guerra Mundial, sucesivos Gobiernos británicos rechazaron asumir el liderazgo del proceso de integración europea, y prefirieron permanecer al margen de las Comunidades Europeas (Milward, 2012)⁵⁷. La adhesión fue por ello tardía, motivada no solo por el desguace del imperio, sino también por el (relativamente) débil crecimiento económico británico. El proceso fue complejo, no solo por los sucesivos “vetos” del Presidente francés Charles De Gaulle, sino, sobre todo, por las diferencias entre la estructura socioeconómica del Reino Unido y la de sus futuros socios. De ahí la enorme controversia política en torno a la adhesión a las Comunidades Europeas en 1973, solo parcial y temporalmente zanjada con el referéndum de 1975 (Saunders, 2018). Buena parte de los problemas fundamentales fueron sin embargo más propuestos que resueltos. Así, la peculiar debilidad del sector agrícola británico condujo a que el Reino Unido, pese a ser uno de los socios menos prósperos, contribuyese fuertemente al presupuesto comunitario. De esos barros surgieron los lodos del euroescepticismo británico, encarnados en la icónica imagen de Margaret Thatcher reclamando “que le devolviesen su dinero” (Thatcher, 1993: pp. 61 y ss, 335 y ss, 541 y ss)⁵⁸.

La tensión entre voluntad de pertenencia y tentación de secesión se reflejó de forma constante en excepciones, fórmulas *ad hoc* y toda suerte de protocolos, de los que trajeron causa que Reino Unido quedase fuera de la eurozona o de la zona Schengen, que solo participase de forma “selectiva” en la integración en materias civiles y penales, o que aceptase la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con profundas reservas.

No deja de ser paradójico, sin embargo, que la salida del Reino Unido haya sido favorecida por grupos políticos (paradigmáticamente, el ala más liberista del Partido Conservador) que al mismo tiempo que hacían bandera de la secesión, reclamaban políticas radicalmente desregulatorias, cuyo encaje en la estructura socioeconómica de la Unión Europea es menos problemática que la de aquellas de carácter intervencionista, no en menor

⁵⁷ Aunque en clave periodística, el ensayo de Hugo Young, *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair* (1998) da cuenta de la atormentada relación desde la perspectiva de los principales actores políticos británicos.

⁵⁸ En este sentido, cabe recordar que durante la campaña previa al referéndum de 2016, se hicieron famosos los autobuses de doble piso que recordaban a la población de Londres las cantidades que supuestamente se ahorrarían con la salida de la Unión Europea, y que podrían emplearse en financiar el Sistema Nacional de Salud.

medida por la influencia que sobre el proceso europeo han tenido las posiciones defendidas por el propio Gobierno británico desde la negociación del Acta Única Europea. Ciertamente, no se trata de la única contradicción en la que incurrían los participantes en el debate sobre el Brexit (O'Toole, 2019).

Es pertinente añadir, sin embargo, que el paso del euroescepticismo latente a la conversión de la secesión en uno de los ejes del debate político en el Reino Unido se produjo de forma relativamente tardía, en un contexto social, político y económico marcado por los conflictos distributivos desencadenados por las crisis financiera y económica de 2008. Así, el United Kingdom Independence Party (UKIP), cuyo cabeza visible ha sido durante largo tiempo Nigel Farage, nace como secesión del Partido Conservador en 1993, pero hasta las crisis de la primera década del siglo XXI es visto como un grupo que solo logra una visibilidad efímera y limitada durante las elecciones al Parlamento Europeo. Solo comenzadas las crisis financiera y económica las cosas empiezan a cambiar. Con el Partido Laborista en el Gobierno en caída libre desde hace más de una década, el UKIP obtiene el 17% de los votos en las europeas de 2009, y se convierte así en la segunda formación más votada por los británicos. Esa fuerza se diluye sin embargo en las elecciones generales de 2010, de las que surge un Gobierno de coalición conservador-liberal, que aplica, y esto es fundamental, recetas de política socioeconómica muy semejantes a las favorecidas en ese mismo momento en la periferia “sur” de la eurozona, solo que en este caso sin presión exterior alguna para hacerlo. De ello se deriva un fortísimo desgaste del tejido social británico (agudizado por los drásticos recortes en los servicios públicos) y la rápida visibilización de los desequilibrios regionales. El resultado es un mercado vacío político, que se llenará de forma distinta en diversos lugares del Reino Unido, y que llevará a dos referenda sobre la articulación territorial del Reino Unido: la consulta sobre la independencia de Escocia y el plebiscito sobre el Brexit.

En Inglaterra, más allá del sur y de la zona de Londres, los huecos políticos los ocupa inicialmente el UKIP, con un discurso político que culpa a la Unión Europea del estado social del Reino Unido, no en menor medida a causa de la libre circulación de personas, que habría permitido la llegada en masa de emigrantes procedentes muchos de ellos de Europa Central y del Este, primero, y de la periferia sur de la eurozona después (Hughes, 2019). De este modo, el conflicto distributivo interterritorial e interpersonal *interno* se desplaza hacia un conflicto en el que el emigrante europeo (típicamente polaco) se convierte en una amenaza, mayor cuanto menor sea su capacidad económica.

En el proceso, se pretende (y se logra) convertir la salida de la UE en la cuestión central del debate político británico. El alza constante en las encuestas del UKIP influye sobre la línea política del Partido Conservador (cuyos sectores más liberales simpatizan abiertamente con el UKIP), y lleva

a su líder, David Cameron, a prometer en enero de 2013 que, en el caso de que gane las siguientes elecciones, convocará un referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea. Promesa que no impedirá que el UKIP se imponga con más de un 27% de los votos las elecciones europeas de 2014. Esa victoria llevará a Cameron a reiterar su compromiso de cara a las elecciones generales de 2015. A corto plazo, los resultados serán positivos para el Primer Ministro, que, pese al 12% del UKIP, ampliará su mayoría en los comicios generales británicos, no en menor medida porque parte del nuevo voto del UKIP procede de las filas de los laboristas.

En Escocia, sin embargo, los huecos políticos los ocupará el Partido Nacionalista Escocés, que canalizará el fuerte rechazo en la sociedad escocesa a las políticas de austeridad en la voluntad de secesión del Reino Unido. Ello llevará a un referéndum consultivo en 2014, con un resultado durante semanas incierto, y del que saldrán derrotados numéricamente, pero reforzados políticamente, los independentistas.

Podemos, pues, observar que el Brexit, si bien hunde sus raíces en la compleja y ambivalente relación entre el Reino Unido y la Unión Europea, deja de ser un proyecto político marginal, y se convierte en una opción con seguimiento mayoritario, a raíz de la crisis financiera y económica y, en particular, en el momento en el que se generalizan políticas de austeridad en 2010. El discurso del UKIP logra, sin embargo, desplazar el foco de atención de las consecuencias sociales y económicas de los recortes del gasto público y aumentos de impuestos regresivos a la presión que sobre las rentas de los trabajadores menos cualificados deriva del flujo de emigrantes procedentes de otros países de la Unión Europea.

4.2. La negociación de la retirada

De los más de 33 millones de votos válidos, casi un 52% de los mismos (cerca de 17 millones y medio) fueron para la salida de la Unión Europea, mientras que más de un 48% de los votantes se manifestó a favor de la permanencia (ligeramente por encima de los 16 millones de votos).

Antes del voto, Unión Europea y Reino Unido habían negociado un acuerdo, denominado *New Settlement*, en el caso de victoria del voto a favor de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea (Menéndez, 2016b). Sin embargo, no había indicación alguna sobre lo que sucedería si el resultado fuese el opuesto. Ello explica en buena medida el carácter alambicado y complejo del proceso de retirada, así como la incertidumbre (que se mantiene al cierre de este trabajo) sobre los términos de la futura relación entre el Reino Unido y la Unión Europea.

El artículo 50 del TUE, en el que se regula el proceso de retirada, arroja limitada luz al respecto. En la citada disposición se establecen las

líneas generales del procedimiento que debe seguirse, pero sin prejuzgar el contenido sustantivo de los acuerdos. Sobre la base de esta disposición, se ha procedido en dos tiempos: se han negociado primero los términos de la retirada, y posteriormente, antes de que la misma haya surtido plenos efectos (durante lo que ha dado en denominarse período transitorio o período de implementación, en el que previsiblemente nos encontremos cuando estas líneas salgan de la prensa), se acordará (eventualmente) el marco futuro de relaciones.

Tres aspectos fueron especialmente conflictivos en la negociación del “divorcio” que se inició el 29 de marzo de 2017 y que condujo a la salida efectiva del Reino Unido el 1 de febrero de 2020:

- Primero, los derechos de los residentes británicos en la Unión Europea y de los europeos en el Reino Unido. La solución que se ha acordado finalmente ha sido la de crear una forma peculiar de “ciudadanía europea” *ad hoc*, de la que gozarán indefinidamente (a menos que abandonen su residencia durante un período superior a los cinco años) quienes se hayan establecido antes del fin del citado “período de transición” (que en principio debería terminar en diciembre de 2020) en territorio del Reino Unido o de la Unión Europea (Barnard y Leinarte, 2019). Se garantizan de este modo los derechos adquiridos, y aquellos en vías de adquisición. No hay acuerdo alguno por el momento sobre el estatus personal de quienes establezcan su residencia con posterioridad al final del período transitorio. Solo tenemos las declaraciones de intenciones del Gobierno británico salido de las urnas en diciembre de 2019, que dice que apostará por una política migratoria igualmente restrictiva en lo que atañe a quienes quieran establecerse en las islas procedentes de la Unión Europea o del resto del mundo.

- Segundo, la cuantificación de las obligaciones pendientes del Reino Unido con la Unión Europea, correspondientes a la contribución del Reino Unido durante el período de implementación, y al sistema de pensiones de eurodiputados y funcionarios de la Unión Europea de nacionalidad británica. La cuestión, de gran trascendencia y eco mediáticos, fue resuelta con relativa sencillez. Cuál sea el monto final dependerá de cuánto se prolongue el período transitorio, pero los cálculos actuales lo sitúan en el entorno de los 36.000 millones de euros.

- Tercero, el futuro estatus de Irlanda del Norte. La principal excepción a la división de trabajo entre acuerdo de retirada y futuro marco de relaciones entre Reino Unido y Unión Europea ha sido la regulación de la cuestión –especialmente sensible– norirlandesa. Es bien sabido que la zona ha atravesado fases recientes de enorme inestabilidad, con una cuasi guerra civil en los años setenta y ochenta, a la que solo se puso fin con el acuerdo de paz de 1998 (el llamado Good Friday Agreement). La retirada

del Reino Unido abre la puerta al eventual restablecimiento de una frontera física entre las dos zonas en la isla irlandesa, algo que muchos consideran que podría amenazar la aún inestable paz en la zona. Sin embargo, el no establecimiento de una frontera podría terminar condicionando, cuando no prejuzgando, los términos de la futura relación con la Unión Europea del Reino Unido en su conjunto, o bien del Reino Unido con Irlanda del Norte (en cuyo caso lo que se pone en cuestión es la integridad de Reino Unido, en la medida en la que podría hacerse necesaria una frontera “interior” en el Mar de Irlanda). Ello hacía la cuestión especialmente sensible, máxime a la vista de que el Gobierno conservador británico estaba en minoría parlamentaria desde 2017, y dependía de los votos de los unionistas irlandeses. Durante meses, se negoció en torno a una forma de *garantía última (backstop)* en aplicación de la cual Irlanda del Norte se mantendría en unión aduanera con la República de Irlanda, y por ende, con la Unión Europea en su conjunto. Finalmente, la regulación del estatus de Irlanda del Norte se desgajó en un protocolo anexo al acuerdo de retirada, que garantiza que la parte británica de la isla de Irlanda se mantendrá alineada con la normativa europea (incluida la atinente al IVA)⁵⁹ durante un período de al menos cuatro años desde el final del período transitorio, y se deja en manos del Parlamento de Irlanda del Norte la decisión acerca del marco de relaciones último. Los términos del acuerdo fueron presentados por el Primer Ministro Boris Johnson como una rotunda victoria, pero pueden conducir objetivamente a facilitar la reunificación irlandesa, y, por tanto, a la secesión del Ulster del Reino Unido. Es seguro, en cualquier caso, que el procedimiento previsto para que la asamblea de Irlanda del Norte se pronuncie (mayoría simple) no es obviamente coherente con el modelo pactado (*consociativo*) que prevé el citado Good Friday Agreement.

4.3. Perspectivas sobre el futuro marco de relación

Más allá de la especulación, impropia en un trabajo de este Informe, poco puede decirse acerca de cuál termine siendo el marco de relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido. Los documentos hechos públicos por ambas partes son extremadamente vagos. El Reino Unido ha fijado como objetivos una “relación económica y comercial caracterizada por una profunda integración”, pero al mismo tiempo ha descartado los modelos de relación ya experimentados, al estilo del Espacio Económico Europeo o de la unión aduanera entre la Unión Europea y Turquía. Por su parte, la Unión Europea ha cedido la iniciativa al Reino Unido acerca del diseño de la futura relación, y se ha limitado a indicar las condiciones que debe cumplir cualquier propuesta británica, a saber, el equilibrio entre

⁵⁹ Ello implica que se evita la frontera física entre las dos Irlandas, pero se refuerza, *de jure* y *de facto*, la frontera entre el espacio fiscal británico y el norirlandés.

derechos y obligaciones, que excluye la aplicación de soluciones distintas en diversos ámbitos de las relaciones económicas (y que muchos identifican con la indivisibilidad de las cuatro libertades económicas, y en particular, con la libre circulación de personas) y la igualdad de reglas de juego (*level playing field*), que apunta al mantenimiento del marco regulatorio básico vigente en la Unión Europea (en contra de lo sostenido una y otra vez por los partidarios del Brexit).

A medida que transcurre el tiempo sin que se vislumbre un acuerdo, aumentan las posibilidades de que se produzca una salida “plena” del Reino Unido, o lo que es lo mismo, que las relaciones de este con la Unión Europea queden reguladas por el derecho internacional comercial general (en el marco, pues, de la Organización Mundial del Comercio) y no por un acuerdo específico que tenga en cuenta no solo la prolongada pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea, sino la vecindad geográfica.

Sea cual sea la consistencia final del Brexit, que el mismo se haya producido demuestra que el proceso de integración europea, lejos de ser irreversible, es tan contingente como cualquier otra comunidad política. Las consecuencias que de ello se deriven dependerán en buena medida de la capacidad del Reino Unido de trazar un curso político, social, económico y cultural independiente en los próximos meses y años, pero también de la evolución de la Unión Europea y de la eurozona en su conjunto. La potencia de las crisis financiera, económica, fiscal y migratoria, como hemos visto en estas dos últimas secciones, ha contribuido decisivamente al desarrollo de serias crisis políticas, en las que está en juego no solo la extensión territorial de la Unión Europea, sino el enraizamiento de la democracia en suelo europeo. Algo especialmente decisivo en un momento en el que el ciclo de las crisis, lejos de haber llegado a su fin, amenaza con prolongarse indefinidamente, como veremos en la coda a este trabajo.

5. Las transformaciones de la Unión Europea y, en particular, de la eurozona

En los apartados anteriores se ha dado cuenta del largo ciclo de crisis que ha experimentado la Unión Europea en la última docena larga de años. Al hacerlo he puesto de relieve cómo las crisis se han entrelazado y reforzado mutuamente, y cómo el conjunto de las mismas ha transformado profundamente el proyecto de integración europeo, y en particular, a la eurozona. En esta sección se consideran sintéticamente los cambios profundos que se han producido en la estructura institucional y el proceso de toma de decisiones (apartado 5.1), en la estructura socioeconómica (apartado 5.2) y en la estructura política de la Unión Europea (apartado 5.3).

5.1. Cambios en la estructura institucional y en el proceso de toma de decisiones

El poder de los Estados europeos se ha debilitado, en particular en lo que concierne al diseño de la política económica, que es *el instrumento de gobierno por excelencia* en los Estados contemporáneos. Europeizada la política monetaria desde la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979, la política fiscal ha ido quedando sujeta desde entonces a diversos vínculos externos. Así, con la prohibición de la financiación monetaria del déficit (implícita en el diseño del SME, “codificada” en el Tratado de Maastricht), la discrecionalidad política solo es plena si las cuentas públicas están en equilibrio o superávit y la deuda pública es relativamente pequeña. De lo contrario, los Estados se ven obligados a ajustar sus políticas a las indicaciones de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo y a las preferencias de los principales actores en los mercados financieros, so pena de verse privados de liquidez con la que financiar sus déficits. Además, las reglas fiscales, introducidas en el Tratado de Maastricht y reforzadas en 2011 y 2012, reducen explícitamente las opciones abiertas a los Estados en el manejo de su política fiscal, sujetándola a un pilotaje cuasi automático una vez que se exceden determinados niveles de déficit y de deuda. Finalmente, la “condicionalidad” de la asistencia financiera y monetaria convierte en meramente nominal el autogobierno económico cuando un Estado debe recurrir a solicitar la misma a la eurozona.

Nada de ello implica, sin embargo, que el poder perdido por los Estados haya sido transferido al nivel “central”, es decir, a la Unión Europea en tanto que estructura supranacional de gobierno. Es por ello que Europa dista de ser un *leviatán en ciernes*. Y es que la Unión no ha adquirido un poder positivo, o lo que es lo mismo, la capacidad de diseñar una política económica propia y ponerla en ejecución, cuanto la de *disciplinar* la política de los Estados miembros: un poder, pues, esencialmente *negativo*, que permite prohibir hacer cosas, pero no obligar a hacerlas. Dicho en otros términos, el poder que pierden los Estados no lo gana la Unión (quizás con la única y peculiar excepción del Banco Central Europeo), sino que queda fragmentado, enervado, pulverizado. El resultado es un *déficit de gobierno*, y, por ende, de capacidad de hacer frente a los retos y desafíos sociales y económicos a los que las sociedades europeas se enfrentan (Spinelli, 2014). Nada de extraño hay, pues, en que la Unión sea incapaz de resolver las crisis que afronta, y solo pueda, si tiene éxito, posponerlas. Y es que se ha creado una comunidad *de riesgos* supranacionales, en forma de un mercado único apoyado en una moneda única, pero brillan por su ausencia los mecanismos, resortes y relaciones sociales con los que crear una *comunidad de seguro* supranacional.

A ello se añade que las instituciones supranacionales que salen reforzadas tras este ciclo de crisis son, en su mayoría, aquellas que carecen de una

base de legitimación democrático-representativa, lo que hace muy difícil que puedan asumir otros poderes que los puramente disciplinarios. Así, el poder *negativo* que la Unión Europea adquiere no lo ejerce el Parlamento Europeo, ni siquiera la Comisión Europea en su condición de “cuasi ejecutivo europeo”, sino, fundamentalmente, el Banco Central Europeo y los tribunales, no en menor medida el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La razón de este patrón de evolución hay que buscarlo en la *adaptación funcional* desencadenada por las crisis. La estructura de la Unión se ha modificado para atender a las necesidades funcionales urgentes que iban surgiendo. Pero con ello se corre el riesgo de crear *enormes agujeros democráticos*, y al mismo tiempo, *de gobierno*. El caso del Banco Central Europeo es ejemplar en este sentido. Si el BCE hubiese observado la literalidad y el espíritu de las disposiciones del Tratado, no hubiese podido actuar como comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados de la eurozona y como prestamista de último recurso de las instituciones financieras durante las crisis fiscal y financiera. En ese caso, es más que probable que se hubiese producido una ruptura descontrolada de la unión monetaria, con consecuencias imprevisibles. Había pues fortísimas razones *prudenciales* para intervenir. Al mismo tiempo, las medidas “heterodoxas” del BCE generan un formidable vacío democrático, en tanto en cuanto una institución cuyo diseño la aísla del circuito de legitimación democrática adquiere literalmente el poder de vida y muerte sobre los Estados y sobre las instituciones financieras, competencias que deberían estar reservadas en un sistema democrático a las instituciones representativas sujetas a control por parte de los representantes de los ciudadanos. Sería erróneo caracterizar la reciente decisión en el asunto *Weiss* del Tribunal Constitucional Federal alemán como una mera querrela bizantina. Más allá de las formas de los magistrados alemanes, lo que subyace es la imposibilidad de reconciliar principio democrático con asunción de funciones gubernativas positivas por una institución diseñada con la intención de mantenerla al margen del circuito de legitimación democrática del poder.

A resultas de todo ello, la Unión Europea emerge de las crisis con una peculiar combinación de rigidez e informalidad. El *modo ordinario* de funcionamiento de la Unión tiende al bloqueo⁶⁰: la complejidad y barroquismo de las estructuras institucionales y de los procesos de toma de decisión conducen a la inacción, como pudo observarse en las fases iniciales de la crisis financiera, económica y fiscal, pero también en la crisis de los refugiados o en la crisis de involución democrática. La Unión se mueve entre la elusión de los problemas (el aplazamiento continuo de la decisión y la decisión de no decidir) y la toma de decisiones que son posibles de acuerdo con la matemática del proceso europeo pero que son manifiestamente inadecuadas para resolver los desafíos a los que Europa se enfrenta. La inacción y la acción

⁶⁰ Algo ya apuntado por Fritz Scharpf (2007).

insuficientes provocan que los problemas de calado deriven en crisis agudas, que desencadenan el *modo extraordinario* de funcionamiento de la Unión, caracterizado por la *informalidad de la acción*, que se emancipa del entramado de reglas y normas, y donde las decisiones quedan en buena medida en manos de instituciones con base de legitimación epistocrática o tecnocrática, o bien, alternativamente, en la que los Estados *actúan unilateralmente*, al margen de las instituciones y procesos comunes. Dicho en otros términos, la tendencia estructural al bloqueo genera una propensión (en cierta medida, una adicción) al *gobierno de emergencia*, con todos los riesgos intrínsecos al mismo. Valiéndonos de la metáfora de Jeremy Leaman, gobernar la Unión Europea se ha convertido en el equivalente de pilotar un tanque en las calles estrechas del centro urbano de una ciudad medieval (Leaman, 2014). La imposibilidad manifiesta de lograr el objetivo crea fuertes incentivos para que el piloto abandone el vehículo y busque una motocicleta de gran cilindrada con la que poder ganar el tiempo perdido, momento en el cual tiende a dejar de respetar las reglas del tráfico para compensar el retraso acumulado mientras conducía el tanque. La incapacidad de reaccionar de forma proporcionada a los problemas a los que se enfrenta la Unión Europea explica por qué los retos mutan en crisis, por qué la Unión tiende a ignorar signos claros de dificultades sociales, económicas y políticas, y por qué sus respuestas oscilan entre la inadecuación manifiesta y la emergencia; así como por qué, en último extremo, las crisis se posponen en lugar de resolverse.

5.2. Estructura socioeconómica

La evolución de la economía europea en estos últimos treinta años está marcada por tres fenómenos: el crecimiento de las desigualdades, con el hundimiento de la participación de las rentas del trabajo; el crecimiento de la deuda, fundamentalmente de la deuda privada; y la caída de la inversión pública y privada.

Es un hecho que la desigualdad económica *interpersonal* se ha disparado en todos los Estados miembros de la Unión Europea en los últimos cuarenta años, ya la midamos mediante referencia a la renta, o lo hagamos comparando las fortunas acumuladas en el tiempo. Los tiempos y los ritmos varían en cada país, pero en todos ellos ha crecido el foso que separa a los más ricos de los más pobres, si bien hay considerables diferencias en los patrones de evolución en los distintos Estados. El proceso se inició antes y ha sido más radical en el Reino Unido; más tardío y menos acusado en Escandinavia; repentino y brutal, aunque con variaciones, en los países excomunistas durante el proceso de transición a la economía capitalista, como tuvimos ocasión de apuntar en relación con Hungría y Polonia⁶¹. Es

⁶¹ *World Inequality Report 2018* (Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez y Zucman, 2017).

relevante añadir que lo que ha variado a lo largo del tiempo ha sido la causa del aumento de la desigualdad. En los años ochenta y noventa se dispararon las diferencias de renta antes de impuestos. Desde entonces, el crecimiento de las disparidades trae causa de la menor capacidad redistributiva del sistema tributario y del gasto social (Causa y Hermansen, 2018).

A ello se añade una segunda dinámica, la del crecimiento de las desigualdades entre territorios, sea entre las regiones de un mismo Estado o entre Estados. Al tiempo que las diferencias regionales se han enquistado –con una clara tendencia a la concentración de población y riqueza en los “centros” nacionales– las divergencias entre Estados se han manifestado con especial virulencia desde el inicio del ciclo de crisis europeas en 2007. En ambos procesos ha desempeñado un papel fundamental el mercado único y la moneda única. Como sucediera ya durante el largo siglo XIX, la liberalización de las fuerzas del mercado carentes de un gobierno político favorece los procesos de centralización de renta, riqueza y población (Delaume y Cayla, 2017). En el caso de la unión monetaria, cancelada de un plumazo la aparente convergencia inicial favorecida por el crecimiento exponencial de los flujos financieros transfronterizos, el resultado efectivo ha sido el crecimiento no solo de las desigualdades, sino el radical empeoramiento de las perspectivas de una mayor cohesión territorial a medio y largo plazo. Algo que, como veremos, pone de relieve de forma brutal la actual crisis del coronavirus.

El crecimiento de las desigualdades tiene serios efectos negativos; entre ellos, genera una fuerza depresiva sobre la actividad económica en su conjunto, dado que aumenta la renta de quienes tienen menos propensión al consumo, y viceversa. Como quedó apuntado en el apartado 1, en las economías avanzadas en general, y en la Unión Europea en particular, ese efecto deflacionista ha quedado compensado por el incremento de los niveles agregados de deuda. Si en los años ochenta aumentó rápidamente el *stock* de deuda pública, en los noventa y en la primera década del siglo XXI lo hizo el de deuda privada (Streeck, 2014). Desde el inicio del ciclo de crisis, han tendido a variar los niveles relativos de ambas, pero a hacerlo en menor medida los niveles de deuda agregada. Así, en los países de la periferia “sur” han descendido netamente los niveles de endeudamiento privado, pero, por el contrario, ha crecido fuertemente la deuda pública. La dependencia de la deuda como “motor” de la actividad económica dista, sin embargo, de haber sido superada.

Al mismo tiempo, los niveles de inversión se han desplomado. Lo ha hecho la inversión pública, primer componente del presupuesto estatal que sufrió los efectos de la generalización del paradigma de la “austeridad expansiva”. Y ha caído también la inversión privada, lastrada no solo por las perspectivas de la prolongación del patrón de crecimiento débil, sino también por

la ausencia de una política industrial europea, y por los enormes obstáculos al desarrollo de políticas nacionales a causa de la forma y manera en que ha venido interpretándose el derecho a la competencia de la Unión Europea.

5.3. Estructura política

Los partidos políticos desempeñan una función crucial en el Estado Democrático y Social de Derecho. La forja de la voluntad general democrática solo es posible en las sociedades pluralistas gracias a la función mediadora y esclarecedora de intereses y preferencias de los partidos. Y, sin embargo, no solo no se ha logrado jamás articular grupos políticos a escala europea (pese a los reiterados intentos de favorecer su forja en el Parlamento Europeo), sino que los sistemas nacionales de partidos están en crisis profunda (Maier, 2013). En ello ha desempeñado un papel fundamental la neutralización de la política, que vimos en los apartados anteriores en acción en el contexto tanto de la Unión Económica y Monetaria, como en el de la europeización previa a la adhesión a la Unión Europea. En el primer caso, la multiplicación de reglas fiscales y monetarias ha vaciado de contenido la soberanía económica nacional, al tiempo que ha bloqueado la transferencia de competencias positivas al nivel supranacional. En el segundo supuesto, la imposición “en bloque” de una estructura institucional, un proceso de toma de decisiones y detalladísimos contenidos sustantivos en nombre de la *democratización* confunde el enraizamiento de la práctica democrática con la mera emulación. Señaladas las alternativas como parte del ámbito de lo indecible, la política democrática se neutraliza y los partidos políticos reducen sus diferencias a cuestiones simbólicas o identitarias (Todd, 2020).

Convertidos los partidos en meras facciones, los ciudadanos se ven privados del principal instrumento con el que organizar la diferencia y gobernar los conflictos sociales. Se crea de este modo el espacio político y constitucional en el que la democracia representativa cede su espacio al poder político “neutral”, que se sustenta no en la legitimación democrática, fruto del intercambio y el conflicto, sino en el conocimiento científico, que se pretende imparcial y ecuaníme. Un claro ejemplo de ello lo encontramos en el “contrato incompleto” del que surgió la Unión Económica y Monetaria. En ausencia de un acuerdo político acerca de cómo estructurar el gobierno político de la futura moneda única, se optó por la delegación a un ente pretendidamente neutral, el Banco Central Europeo. Para ello fue necesario, previamente, (re)calificar la política monetaria (en contraste con la política fiscal) como ámbito propio del conocimiento científico (Jachtenfuchs y Genschel, 2014), como sancionaría literalmente el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia *Maastricht*, al afirmar que ha sido “científicamente probado” que es preferible dejar la política monetaria en manos de los

expertos⁶². Durante el ciclo de crisis podemos observar el recurso constante a la despolitización como técnica de justificación del desapoderamiento de las instituciones representativas. El endurecimiento de las reglas fiscales es un claro ejemplo en tal sentido. Como ya fuera el caso en otros momentos de la historia europea, el sueño de la política apolítica ha terminado engendrando su imagen especular; hoy etiquetada por sus partidarios como democracia iliberal, pero que en realidad encaja en mayor medida en el molde del liberalismo autoritario (Heller, 2015). Cuando el derecho deja de ser la forma del poder y se convierte en una alternativa a la democracia, se crean las condiciones para que pueda presentarse como logro democrático la transformación del derecho en un mero instrumento de poder. Como tuvimos ocasión de observar en el apartado 3, la involución democrática en marcha en Hungría y en Polonia, y en otros países de la Unión Europea, responde a estas características. De igual forma, la revuelta contra la neutralización de la política desempeñó un papel fundamental en el éxito de la campaña de los partidarios del Brexit (Hay, 2019).

El triunfo del liberalismo autoritario –la realidad que se esconde tras el oxímoron de la democracia iliberal– desata rápidamente la retórica y la práctica de la exclusión, como deberíamos saber los europeos. De ello tenemos ya amplias pruebas en los distintos sistemas políticos europeos. La frustración del ideal normativo del Estado Social facilita el reavivamiento de las visiones excluyentes en las que se considera a las minorías y, sobre todo, al *otro*, causa de los males sociales y económicos. La transformación de la geografía política de varios países europeos se ha visto impulsada por una nostalgia distorsionada del Estado de bienestar, que ha terminado de cuajar gracias a la fallida gestión europea y nacional de la crisis de los refugiados. La ausencia de políticas activas de migración y de asilo, causadas por una asimétrica integración económica, convirtieron en ingobernable un desafío político y social que Europa estaba objetivamente en condiciones sociales y económicas de afrontar. La Unión ha acabado externalizando la crisis de los refugiados en los países de su entorno. De ese modo no solo ha puesto en entredicho uno de sus compromisos normativos fundacionales, sino que se ha colocado a sí misma en una posición de dependencia de Estados y Gobiernos estructuralmente inestables. Al tiempo que ello no ha impedido que la política migratoria se convirtiese en una fruta envenenada en el debate político europeo, facilitando la estrategia involutiva en Hungría y en Polonia, y alterando el mapa político en toda la Unión Europea (e influyendo, no en menor medida, sobre el resultado del referéndum del Brexit).

⁶² Parágrafo 96 de la Sentencia *Maastricht* del Tribunal Constitucional alemán, BVerfGE 89,155, 2 BvR 2134/92 and 2159/92 (12 de octubre de 1993).

6. Coda: la crisis del coronavirus

La COVID-19 ha causado una doble crisis: sanitaria y socioeconómica (apartado 6.1). Debido a la misma, las crisis descritas en los apartados anteriores, pospuestas pero no resueltas, están llamadas a reavivarse en un contexto marcado por la incertidumbre radical. La Unión Europea y sus Estados miembros no vieron venir la emergencia sanitaria, y durante semanas minimizaron los riesgos que la misma estaba llamada a generar tanto para la salud humana como para la estructura socioeconómica (apartado a). Como ya sucediese en el ciclo de crisis previo, Europa, carente de instrumentos con los que hacer frente al desafío en su estructura de gobierno *ordinario*, ha recurrido a soluciones “de emergencia”; en este caso, la suspensión de las principales reglas monetarias y fiscales aplicables en la Unión, y especialmente en la eurozona (apartado b). Se ha creado de este modo el espacio político y jurídico en el que los Estados pueden intervenir de forma individual para “hibernar” y posteriormente “reconstruir” sus economías y sistemas sociales. Sin embargo, con ello se crea una igualdad formal ante el derecho de emergencia que no se corresponde, sin embargo, con una igualdad material. Hay Estados *más iguales que otros*, o lo que es lo mismo, la disparidad de recursos financieros es enorme, por lo que la solución arbitrada puede conducir a un incremento de las desigualdades intraestatales e intrarregionales incompatibles con la supervivencia no solo de la eurozona, sino de la Unión Europea en su conjunto. De ahí la intensidad de la discusión acerca de las medidas suplementarias de redistribución de recursos necesarias (apartado c).

6.1. El doble impacto del coronavirus

La propagación del SARS-COV 2 ha desencadenado una doble crisis. En primer lugar, una crisis sanitaria mundial, con millones de personas contagiadas y centenares de miles fallecidas al cierre de este trabajo⁶³. En segundo lugar, una crisis social y económica de una envergadura e intensidad sin precedentes en la historia económica reciente, desencadenada por las medidas de confinamiento necesarias para frenar la expansión del virus. Se trata de la primera crisis económica moderna cuyo origen se encuentra en una decisión de frenar bruscamente la actividad económica con el objetivo de reducir al máximo posible la pérdida de vidas humanas. Ello ha generado un descenso simultáneo de la demanda y de la oferta (Tooze, 2020), que se estima provocará una caída anual de la actividad económica del 9% en la eurozona, un descenso que podría llegar a ser superior si se produce una segunda oleada del virus en otoño (OCDE, 2020). En este sentido, el Banco de España estima que la economía de nuestro país podría llegar a contraerse más de un 15% en tal caso. Dista de ser obvio que la trayectoria

⁶³ Véase <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

de recuperación vaya a ser rápida y vigorosa. En el mejor de los escenarios que se contemplan, el nivel anterior de actividad económica no se recuperará antes de 2022 (Banco de España, 2020).

La complejidad de la crisis se ve acrecentada por su impacto netamente *asimétrico*. Distinto ha sido el grado de repercusión del virus, a causa no solo de la diversa incidencia de los factores que determinan su propagación (como el número y procedencia de los visitantes internacionales) sino también a resultas de la distinta preparación de los sistemas nacionales y regionales de salud. En particular, se ha revelado determinante la capacidad de realizar de forma masiva tests con los que aislar a quienes padecen, asintóticamente o no, la enfermedad, y de este modo frenar los brotes (Costello, 2020). Y de forma no necesariamente conexas con la anterior, dispar ha sido también el impacto económico, no en menor medida en función de la estructura económica de cada país. En todos los casos, sin embargo, la dimensión de la intervención pública necesaria para evitar que la crisis económica tenga efectos duraderos y mute no solo en una crisis social –si no de orden público– es formidable. Incluso en los países menos afectados, se calcula que no será inferior a un 20% del PIB⁶⁴.

Nos encontramos, pues, ante una crisis excepcional. Sin embargo, también es cierto que su impacto viene determinado por el legado de las anteriores; cómo se gobernaron las crisis precedentes y, en particular, cómo se transformó la Unión Europea a resultas de ello, son variables determinantes de la capacidad con la que se cuenta para afrontar los retos actuales. Como veremos a continuación, el entramado de reglas e instituciones creado durante las crisis financieras, económica y fiscal se ha demostrado una rémora para una acción eficaz, y ha sido finalmente dejado sin aplicación efectiva (recurriendo nuevamente de este modo al gobierno de la emergencia). No sin retrasar la acción colectiva. La crisis del coronavirus, de este modo, tiene entidad propia, pero es también una continuación de las precedentes. Tiene sentido, pues, considerarla como parte del largo ciclo de crisis que han golpeado a la Unión Europea, de esa prolongada crisis existencial que sirve de título a este trabajo.

6.2. *El gobierno europeo de la crisis del coronavirus*

El peso fundamental de la gestión de la crisis sanitaria desencadenada por la propagación del coronavirus ha recaído sobre los Estados (y

⁶⁴ Alemania, uno de los países que ha logrado eludir los peores efectos tanto sanitarios como económicos de la crisis ha lanzado dos planes de hibernación y recuperación de la economía que, por sí solos, implican un gasto adicional de casi 300.000 millones de euros, el 11% del PIB. A ello ha de añadirse la caída de ingresos tributarios. Véase Michael Nienaber y Holger Hansen (2020).

sus regiones), dado que son ellos los que tienen los poderes en lo atinente a la protección de la salud pública. Sin embargo, la Unión Europea es competente para complementar la acción de los Estados, en particular en lo que atañe a la prevención de las enfermedades (artículo 168 TFUE). A tal efecto, se creó en 2005 una agencia europea, el Centro Europeo de Prevención y Control de Enfermedades (CEPCE) (Nielsen, 2020). Sin embargo, la acción de la misma durante la crisis de la COVID 19 fue tardía. Solo advirtió del peligro semanas después de la virulenta manifestación del virus en varios países de Asia, y tras la adopción de medidas drásticas por parte del Gobierno italiano a finales de febrero e inicios de marzo. En tales circunstancias, nada tiene de sorprendente que cada Estado haya ejercido sus competencias sin recurrir a la coordinación colectiva de la acción. Pese a ello, la abrumadora mayoría de los Estados recurrió, tarde o temprano, al confinamiento de la población y al cierre de las fronteras. La única excepción a esta regla general la constituye Suecia, si bien es necesario indicar que las recomendaciones no vinculantes de las autoridades surtieron un efecto parecido sobre la incidencia social y económica de la crisis (Milne, 2020a), aunque la mortalidad ha sido muy superior a la experimentada por países de su entorno que aplicaron medidas más restrictivas, como Dinamarca y Noruega (Milne, 2020b).

Desde una perspectiva económica, la Unión Europea tardó en reaccionar. Ello se explica no solo por la compleja arquitectura institucional de la Unión Europea y de la eurozona, que como vimos, se agudizó a resultas de las reformas aplicadas a partir de 2007, sino también por una valoración inicial excesivamente optimista del impacto del coronavirus. Cabe en este sentido distinguir tres fases: la inicial, en la que se asume que el impacto será limitado y la recuperación rápida (apartado a); una segunda, en la que se decide la suspensión de emergencia de las principales reglas monetarias y fiscales de la eurozona, con el objeto de crear el espacio jurídico y político para una intervención masiva de los Estados (apartado b); y la discusión acerca de la necesidad de aplicar medidas que hagan posible redistribuir los costes de la hibernación y el relanzamiento de la economía en un modo compatible con la pervivencia de la eurozona y de la Unión Europea en general (apartado c).

a) ¿Una crisis limitada y una recuperación rápida?

Durante los meses de febrero y los primeros días de marzo, el consenso generalizado era que la principal consecuencia de la epidemia de SARS-COV 2 sería una ralentización de la actividad económica en la Unión Europea, derivada fundamentalmente del frenazo en la actividad en China, y de los problemas que ello generaría en las cadenas de producción

europas. La incidencia sería pequeña y la recuperación rápida⁶⁵. A la vista de ello, se concluyó que no era preciso adoptar medidas extraordinarias. Son representativas en este sentido las declaraciones de Christine Lagarde, presidenta del BCE, en la rueda de prensa posterior a la celebración del Consejo de Gobierno del banco el 12 de marzo⁶⁶. O el informe de la Comisión Europea de inicios de ese mismo mes en el que se insiste en que para hacer frente a la crisis, basta con asegurar el normal funcionamiento del mercado interno, manifestación paradigmática de la solidaridad entre los pueblos europeos⁶⁷.

Fue solo a partir de mediados de marzo, cuando se generalizaron los confinamientos en los distintos países europeos, que comenzó a perfilarse una respuesta europea a las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus. Cuando menos inicialmente, sin embargo, no se trató de una respuesta colectiva y conjunta, sino de la suspensión de las reglas fiscales y monetarias (apartado b), lo que permitiría que cada uno de los Estados pudiese recurrir al gasto público para compensar los efectos que sobre sus tejidos productivos y sociales tuviese el virus. En sí misma, no obstante, una solución tal es ambivalente; por una parte, era imprescindible para evitar el hundimiento inmediato de la economía europea; por otra, puede fácilmente conducir a la intensificación de las desigualdades entre países, regiones y personas, algo capaz de poner en peligro la supervivencia no solo de la eurozona, sino de la Unión Europea en su conjunto. De ahí la presión ejercida, esencialmente por los países periféricos, para introducir mecanismos adicionales que permitan igualar la capacidad de actuación de los Estados mediante la redistribución de recursos (apartado c).

b) Frente a la emergencia, la suspensión de las reglas fiscales y monetarias

A partir de mediados de marzo, y en el plazo de pocas semanas, se dejaron en suspenso por un tiempo indefinido las normas “ordinarias” de la constitución económica y monetaria de la Unión Europea, y particularmente

⁶⁵ Paradigmáticas son las declaraciones del economista jefe del BCE, Philip Lane, a finales de febrero: “ECB’s Coronavirus Base Case Is a V-Shape Economic Impact, Lane Says”, *Bloomberg*, 21 de febrero de 2020. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/videos/2020-02-21/ecb-s-coronavirus-base-case-is-a-v-shape-economic-impact-lane-says-video>.

⁶⁶ Christine Lagarde y Luis de Guindos, “Introductory Statement (with Q&A)”. 12 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pressconf/2020/html/ecb.is200312~f857a21b6c.en.html>.

⁶⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, COM/2020/112 final, 13 de marzo de 2020. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11e-a-b735-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Se prosigue así con la peligrosa confusión de las lógicas del mercado y de la redistribución solidaria, especialmente infeliz cuando se debe hacer frente a una crisis múltiple.

de la eurozona. En concreto, se entiende que quedan temporalmente sin efecto (1) las normas de derecho de la competencia, específicamente aquellas que limitan las ayudas de Estado⁶⁸; de este modo se permite a los Estados hacer uso de sus recursos financieros para “remodelar” el tejido económico, incluso mediante nacionalizaciones “temporales” (aconsejadas en aquellos casos en los que exista el riesgo de que se pierda el control europeo de empresas clave en su sector); (2) las normas que fijan techos al déficit en que pueden incurrir los Estados, al considerarse aplicable la “cláusula general de salvaguardia” del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁶⁹; y (3) la regla monetaria que prohíbe que el BCE actúe como comprador de último recurso de la deuda pública, poniéndose en marcha el “Programa de Compras de Emergencia en la Pandemia”, bajo el cual el instituto emisor de Frankfurt adquiere bonos de los Tesoros de la eurozona en cantidades aún mayores que bajo el *quantitative easing*, sin que, además, deba guardar proporción a la participación de cada país en el capital del BCE, sino atendiendo, *de facto*, a las necesidades de financiación de los mismos. Dicho en otros términos, se permiten las compras asimétricas de deuda pública en los mercados secundarios⁷⁰.

Tomadas de forma casi simultánea, estas tres decisiones se orientan a crear el marco jurídico en el que sea posible que cada Estado utilice sus propios recursos para colocar en estado de “hibernación” su economía durante el período que haya de durar el confinamiento para paliar los efectos del coronavirus. Y es que no solo se habilita a los Estados para actuar como compradores e inversores de último recurso, sino que se crean las condiciones en las que los consiguientes desembolsos extraordinarios puedan financiarse (al menos, por el momento) mediante la emisión de deuda pública en cantidades ilimitadas. Ello es así porque, conviene insistir sobre ello, la colocación de la deuda pública, a tipos de interés muy bajos, queda casi completamente garantizada por el BCE, que se compromete a inyectar liquidez en cantidades masivas en los mercados donde se negocia la deuda pública de los Estados de la eurozona.

⁶⁸ Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 8 abril de 2020. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404(01)&from=EN) ; Amendment to the Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak, 8 de mayo de 2020. Disponible en https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_2nd_amendment_temporary_framework_en.pdf.

⁶⁹ Propuesta de la Comisión: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf; Declaración del Consejo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

⁷⁰ Decisión (UE) 2020/440 del Banco Central Europeo de 24 de marzo de 2020 sobre un programa temporal de compras de emergencia en caso de pandemia (BCE/2020/17) DOUE L 91, 25.3.2020, pp. 1–4; el total de las compras se fijó el 4 de junio en 1.350.000 millones de euros. Véase “Monetary Decisions”, 4 de junio de 2020. Disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604~a307d3429c.en.html>.

Sin embargo, es conveniente tener presente que no solo se trata de medidas de carácter temporal, sino que la expectativa es que, una vez termine la emergencia, se vuelva a la constitución económica y monetaria “ordinaria” de la eurozona. La cual, conviene no olvidarlo, seguirá incluyendo normas que exigen reducir los niveles de deuda “excesivos” (incluidas las trayectorias de reducción de déficit y de deuda), pese a que ahora se permite, cuando no se incita, a los Estados a ignorar tales límites (Draghi, 2020). O lo que es lo mismo, se crean las condiciones en las que los Estados pueden gastar “como si el mañana no importase”, pero no solo el mañana importa, sino que se parecerá como una gota de agua al “ayer”. Hay pues una profunda ambivalencia en la suspensión de las normas fundamentales de la constitución monetaria y fiscal. Por una parte, es absolutamente necesaria para evitar la implosión social y económica, que amenazaría no solo la supervivencia de la eurozona, sino de los propios Estados miembros. Por otra parte, la propia suspensión pone en riesgo la integridad de la eurozona, dado que algunos Estados son *más iguales* que otros, en tanto que pueden hacer uso del margen de maniobra así creado de manera mucho más amplia y extensa, al estar en condiciones de aumentar sus niveles de deuda sin condenarse a ser considerados como infractores de las normas en el futuro próximo, y verse consecuentemente obligados a repetir el ciclo de austeridad y devaluaciones internas a emergencia terminada. De ahí la más que previsible diferente proclividad a hacer uso de la “licencia para gastar”. Algo que podría condenar a la eurozona no solo al acrecentamiento de las diferencias socioeconómicas, sino también a la quiebra de cualquier apariencia de igualdad en la posición de los actores económicos en el interior del “mercado único”. Si se permite a los Estados intervenir para evitar el colapso de la economía, incluso si ello contraviene las normas del derecho a la competencia, pero no todos los Estados, sino solo algunos, intervienen, la suerte de las empresas pasará a depender no de su capacidad para producir bienes y servicios, sino de la robustez de la intervención del Estado en el que se encuentran establecidas. Se corre pues un grave riesgo de avivar las fuerzas desintegradoras.

c) ¿Hacia la redistribución de recursos en el interior de la eurozona?

Las consecuencias profundamente desiguales de la mera suspensión de reglas fundamentales de la constitución económica y monetaria no han pasado desapercibidas. De ahí que se haya abierto un conflicto entre distintos grupos de países acerca de la necesidad y conveniencia de adoptar medidas adicionales. A ese conflicto subyace un conflicto distributivo tanto intranacional como transnacional, relativo a la asignación de las cargas derivadas de la hibernación y reconstrucción de la economía.

En un primer momento, la presión de los países de la periferia “sur”, a los que se unió Francia, condujo meramente a ampliar los mecanismos de asistencia financiera de la eurozona. Así, en abril se decidió ampliar el uso

del MEDE, incrementar los recursos del Banco Europeo de Inversiones y crear y dotar un nuevo fondo, el Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE), con el que apoyar los sistemas nacionales de seguro de desempleo⁷¹. En particular:

- Se fuerza la mecánica del MEDE de modo que uno de los instrumentos típicos del mismo, las líneas cautelares de crédito, puedan solicitarse para sufragar el gasto sanitario directo e indirecto. Cada Estado podrá solicitar un volumen de asistencia equivalente al 2% de su PIB. En virtud del acuerdo político alcanzado (que no parece que vaya a traducirse en una reforma legislativa) la condicionalidad pareja al uso de los fondos del MEDE se limitará al control de que los recursos se emplean para la finalidad indicada.
- Se prevén nuevas garantías nacionales que permitan al Banco Europeo de Inversiones conceder créditos por valor de 200.000 millones a las empresas de la Unión Europea, especialmente a las pequeñas y medianas empresas.
- Se crea un nuevo mecanismo *ad hoc*, el SURE, capaz de conceder créditos a los Estados con el objeto de facilitar la financiación de los mecanismos de sostenimiento del empleo (siguiendo el modelo del *kurzarbeit* alemán, en el que se inspira el ERTE español) por un valor máximo de 100.000 millones de euros. Se establece como límite a la asignación de fondos que los tres Estados que se vean beneficiados en mayor medida no puedan obtener en total más del 60% de los fondos.

Tres son las características fundamentales de estos mecanismos. Primera, la asistencia financiera se concede en forma de préstamos reembolsables, lo que implica que los Estados que reciben los mismos ven incrementarse su *stock* de deuda pública. Segunda, la mecánica de funcionamiento de estos programas presupone que todos los Estados extienden garantías, sobre la base de las cuales el MEDE, el SURE o el BEI toman prestado en los mercados financieros, y a su vez distribuyen crédito a los Estados que finalmente se benefician de los programas (en el caso del MEDE, los Estados ya habían contribuido con anterioridad al capital del fondo). Por tanto, para poder llegar a ser beneficiario de estos programas, con anterioridad es necesario soportar el coste de prestar las garantías; es por ello que al beneficio de unos eventuales tipos de interés más reducidos debe descontarse el coste de extender las citadas garantías. Tercera, en ninguno de los casos se elimina por completo la lógica de la condicionalidad. Amén de las dudas acerca de la medida en la que los préstamos del MEDE “sanitario” hayan sido purgados

⁷¹ Conclusiones del Eurogrupo de 7-9 de abril de 2020. Disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/43373/20200407-eg-inclusive-summing-up-letter.pdf>; Conclusiones del Eurogrupo, 15 de mayo de 2020. Disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/44109/2020-05-15-eurogroup-inclusive-summing-up-letter.pdf>.

de toda condicionalidad (Dani y Menéndez, 2020), es un hecho que todos los préstamos acrecientan el volumen de la deuda pública, y al hacerlo, aumentan la probabilidad de que en el futuro el Estado quede sujeto a formas reforzadas de vigilancia en el marco del proceso presupuestario europeo.

Es por ello que pese a la espectacularidad con la que los fondos fueron anunciados, su capacidad de igualar las condiciones de los Estados para “hibernar” las economías y relanzarlas posteriormente es muy limitado.

Los tres programas, como se indicó, no son sino formas de organizar préstamos reembolsables, que acrecentarán el peso de la deuda pública en los años futuros. Razón que explica que el conflicto entre Estados persistiese y se propusieran medidas ulteriores con las que “nivelar” las capacidades de intervención de los distintos Estados. De la propuesta “política” hecha por Alemania y Francia el 18 de mayo⁷² se pasó a la iniciativa de la Comisión Europea nueve días después⁷³, que condujo a un complejo acuerdo en el Consejo Europeo que se prolongó del 17 al 21 de julio⁷⁴.

Si bien quedan aún por elaborarse todas las normas de implementación, a partir del acuerdo del Consejo Europeo cabe establecer los tres rasgos fundamentales que guiarán la intervención de la Unión Europea.

- En primer lugar, se decide aumentar el nivel de gasto de la Unión Europea con el objeto de compensar las distintas fuerzas financieras de que disponen los Estados para relanzar la economía en los próximos años. Por una parte, se añaden 750.000 millones de euros a los recursos presupuestarios a través de un “paraguas” de instrumentos financieros *ad hoc* (Unión Europea Próxima Generación, o en inglés, *European Union Next Generation*) destinados a emplearse en los tres primeros años del próximo ciclo (2021-2023)⁷⁵. De esa cantidad, 390.000 millones corresponderán a gasto directo de la Unión Europea (por tanto, a ayudas y subsidios no reembolsables) y 360.000 millones a préstamos (que deberán ser devueltos por los países que los reciban). Por otra, se reduce el monto del “presupuestario ordinario” de la Unión Europea⁷⁶. Si en las rondas previas de negociación ya se preveía un recorte de unos 60.000 millones respecto al marco presupuestario anterior,

⁷² “A French-German Initiative for the European Recovery from the coronavirus crisis”. Disponible en <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1753772/414a4b5a-1ca91d4f7146eeb2b39ee72b/2020-05-18-deutsch-franzoesischer-erklaerung-eng-data.pdf?download=1>

⁷³ De entre los varios documentos (todos ellos disponibles en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940) es fundamental “Identifying Europe’s recovery needs”, Commission Staff Working Document, 27 de mayo de 2020, SWD(2020) 98 final. Disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf.

⁷⁴ A este respecto, son fundamentales las conclusiones de la Presidencia, disponibles en <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf>

⁷⁵ Véanse los puntos A4 y A15 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

⁷⁶ Véase el punto A23 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

finalmente el monto se reduce en casi 100.000 millones, con importantes disminuciones no solo en la política agrícola común, sino también, entre otras, en el ámbito de la investigación. El efecto total es un aumento del peso del gasto europeo sobre la renta de la Unión Europea en el próximo trienio, que, sin embargo, vendrá seguido de un ligero descenso a partir del cuarto año, que podría convertirse en una tendencia a largo plazo. Que ello sea así o no dependerá fundamentalmente de la medida en la que se mantenga la *excepcionalidad* de lo ahora decidido, afirmada de forma reiterada tanto en las conclusiones como en otros documentos y declaraciones públicas.

- En segundo lugar, este gasto adicional se financia, fundamentalmente, a través de la emisión de deuda a largo plazo: la amortización completa se prevé para 2058, es decir, dentro de casi treinta años. La única (y modesta) figura tributaria cuya creación se acuerda de forma concreta es un impuesto sobre los residuos plásticos no reciclados, de 80 céntimos de euro por kilo, que deberá ser aplicable desde el 1 de enero de 2021. Menos detallada es la referencia a dos tasas que deberán estar en vigor en 2023, una aplicable al ámbito digital, la otra en forma de un mecanismo de ajuste en frontera del impuesto sobre el carbono. A ello hay que añadir planes imprecisos para introducir una tasa sobre las transacciones financieras a partir de 2028⁷⁷. Aunque no se dan cifras concretas, cabe colegir que se espera una escasa contribución de estas medidas al pago del gasto extraordinario en el que incurrirá la Unión en la medida en que lo que se ingrese se destinará al reembolso anticipado de la misma, y no formará parte, por tanto, de los recursos ordinarios que movilizará la Unión. Lo que aumentarán serán fundamentalmente las contribuciones directas de los Estados miembros en atención a su ingreso nacional bruto, con las que se hará frente en los próximos veintiocho años al pago de la deuda contraída (junto, claro está, con los pagos de los Estados miembros que reciban préstamos, al vencimiento de los mismos). A tal respecto, es importante destacar el incremento de las “bonificaciones” (*rebates*) de que disfrutaban Dinamarca, Alemania, Holanda, Austria y Suecia⁷⁸, y que reducen considerablemente el efecto redistributivo del presupuesto europeo en general, y en particular del gasto adicional ahora decidido.

- En tercer lugar, la “asistencia” europea al proceso de relanzamiento de la economía de los países más afectados por las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus se concentrará en ayudas y préstamos para la inversión, fundamentalmente en el proceso de digitalización y conversión ecológica de la estructura socioeconómica. El criterio fundamental para la distribución de los fondos en 2021 y 2022 (70% del total) será la incidencia sobre el empleo de la crisis del coronavirus. En la asignación de 2022 (30% del total) se atenderá, sin embargo, a la merma del producto interior bruto

⁷⁷ Véase el punto A29 y los puntos 140 y siguientes de las conclusiones, *supra*, nota 74.

⁷⁸ Véanse los puntos A30 y 152 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

en 2020 y 2021⁷⁹. La elaboración de las pautas concretas de distribución de recursos corresponde a la Comisión Europea. Todos los Estados deberán elaborar planes de “recuperación y resiliencia”⁸⁰, en los que el gasto propuesto deberá ser consistente con las recomendaciones específicas para cada país realizadas anualmente por la Comisión, y, en cualquier caso, contribuir a incrementar el potencial de crecimiento, la creación de trabajo y la “resiliencia” económica y social. A ello debe añadirse, claro está, la finalidad misma del gasto, las citadas transiciones ecológica y digital. Los pagos periódicos estarán condicionados a la aprobación de los mismos por la Comisión y el Consejo de Ministros. Este último actúa a propuesta de la primera y por mayoría cualificada. Sin embargo, se ha previsto que cualquier Estado pueda plantear objeciones, en cuyo caso la cuestión se sometería a la decisión última del Consejo Europeo.

Desde una perspectiva *interna* a las instituciones europeas, lo decidido supone una radical novedad, en la medida en la que se decide por primera vez un plan de inversiones conjunto de importantes dimensiones. Sin embargo, es quizás poco iluminador atenerse exclusivamente al monto total de lo decidido, máxime si se mide mediante referencia al PIB anual de la EU un gasto inversor que se producirá en un trienio. Así, es cierto que 750.000 millones de euros representan más del 5% del PIB de la Unión Europea, pero también lo es que el gasto se producirá en tres años y, por lo tanto, el efecto macroeconómico se limitará a poco más de un 1,6% del PIB de media. Aún más importante es notar que el plan, si bien ambicioso en términos de sus propios objetivos, se queda muy corto respecto a las necesidades delineadas por la propia Comisión Europea en su informe de mayo. Así, una mayor inversión en digitalización en España solo compensará parcial e indirectamente la enorme diferencia de recursos financieros entre los Estados; los desequilibrios entre sistemas productivos son inevitables, si Alemania puede destinar recursos por valor del 29% de su PIB a ayudas públicas, pero España apenas supera el 2%. En este sentido, el nuevo marco presupuestario poco o nada va a contribuir a equilibrar la capacidad de los Estados de proteger el tejido productivo, para lo que la Comisión estimaba serían necesarios entre 720.000 millones y 1,2 billones de euros solo en 2020; o el gasto adicional de 192.000 millones de euros anuales en políticas sociales⁸¹. A ello se une que el efecto redistributivo de lo acordado se reduce dados los mecanismos de financiación previstos. Un cálculo realista de los beneficios que países como Italia, España o Portugal pueden derivar exige detraer de las subvenciones las contribuciones adicionales que deberán realizar al presupuesto común, máxime a la vista de las mencionadas concesiones hechas a una parte de los países con mayores niveles de renta, incluida la propia Alemania. A todo ello se añade que la Unión Europea solo dispone de medios con los

⁷⁹ Véase el punto A16 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

⁸⁰ Véase el punto A18 de las conclusiones, *supra*, nota 74.

⁸¹ Véanse las páginas 8 y 21 del *staff working document* citado *supra*, nota 73.

que incidir sobre la renta disponible a nivel agregado, no individual, y hay buenas razones para intuir que el impacto a medio y largo plazo sobre la distribución de la renta y de la riqueza de la crisis del coronavirus va a ser muy importante, hasta el punto de que podría contribuir al desequilibrio político en los países más afectados.

Conclusiones

El futuro de la Unión Europea sigue siendo incierto. Si las crisis financiera, económica y fiscal pusieron de relieve los límites de la unión monetaria asimétrica diseñada en el Tratado de Maastricht y completada con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la crisis del coronavirus ha hecho saltar por los aires las modificaciones introducidas desde 2007. Y pese a ello, no se vislumbra una nueva constitución monetaria y fiscal, menos aún una nueva constitución política, sino que el único horizonte es el del retorno a la configuración política, social y económica anterior a las crisis. En la brillante metáfora de Claus Offe (2016), la Unión Europea parece estar atrapada entre un pasado imposible y un futuro inimaginable. Prueba de ello la encontramos en las sagas judiciales en las que se han enfrentado el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los últimos siete años, las sagas *Gauweiler* y *Weiss* (Menéndez, 2019)⁸². Los comentaristas, fuesen juristas o no, han subrayado las diferencias de opinión entre los magistrados de Karlsruhe y de Luxemburgo. Siendo estas importantes, lo son aún más los puntos en los que ambos tribunales están de acuerdo. Unos y otros parten de la premisa de que los pilares fundamentales de la Unión Económica y Monetaria se mantienen sin cambios desde 2007. Las profundísimas alteraciones en la forma en la que la unión monetaria opera –y que, como vimos, traen causa de fallos estructurales en el diseño del euro (por ejemplo, la transformación del Banco Central Europeo en comprador de último recurso de la deuda pública de los Estados de la eurozona, apartado 1.3)– se pretende que son bien simples transgresiones de las normas jurídicas, susceptibles de ser fácilmente evitadas (Tribunal Constitucional alemán), bien la exquisita aplicación de las normas originales (Tribunal de Justicia de la Unión Europea). De este modo, no solo los tribunales exceden su marco competencial, desencadenando un peligroso proceso de judicialización de la política, sino que contribuyen a ofuscar las alternativas a las que se enfrenta la Unión Europea. En tales condiciones, dista de ser evidente que sea posible mantener la estabilidad de la eurozona –y, por extensión, del proyecto europeo de integración– con los medios e instrumentos existentes.

⁸² Sobre la saga *Weiss*, véase Omar Chessa, “Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020. Disponibile in Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020”. Disponible en <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/announcement/view/186>.

Para hacer frente a una multitud de crisis pospuestas pero no resueltas son necesarios *cambios estructurales* (Bugarič, 2020).

Como queda apuntado, la respuesta inicial dada por la eurozona a la crisis del coronavirus ha evitado la parálisis a la que la condenaba la constitución económica y monetaria europea surgida de las crisis del 2007. Sin embargo, la mera suspensión de las reglas genera sus propias patologías, al hacer inevitable un acrecentamiento de las desigualdades entre regiones y entre personas, que a su vez pone en cuestión la supervivencia tanto del mercado interior como de la unión monetaria. A la fecha de cierre de este trabajo, el único instrumento que ha dispuesto la Unión Europea ha sido la deuda, sea de forma directa (BCE, MEDE, SURE, BEI) o indirecta (la concesión de ayudas a través del presupuesto de la Unión Europea, que, como se ha mostrado, será financiada no con impuestos, sino con la emisión de deuda supranacional en los mercados financieros). De esta manera, sin embargo, se refuerza aún más la condición de la Unión Europea como *comunidad de deuda*, y al hacerlo, indirectamente se acelera la espiral de financiarización de la actividad económica. Convertir a la Unión Europea en una *comunidad de crédito* requiere imaginar no solo las posibles figuras tributarias europeas, sino los procesos de formación de una voluntad democrática europea que cierren los “agujeros negros democráticos” y de gobierno a los que, con razón, apunta el Tribunal Constitucional alemán en su jurisprudencia. Además, es urgente que la eurozona afronte con realismo la montaña de deuda pública que *de facto*, aunque no *de jure*, los bancos centrales nacionales ya han monetizado a través de los programas de *quantitative easing* y ahora de compras de emergencia.

Una unión económica y monetaria no es una mera transacción económica puntual, sino una opción de dimensiones y trascendencia constitucionales, cuya supervivencia exige la puesta en común de riesgos y pérdidas, y por tanto, tejer y retejer lazos de responsabilidad solidaria. O lo que es lo mismo, un *solidum* federal en forma de presupuesto común de suficiente envergadura como para estabilizar el área en su conjunto y para redistribuir recursos dentro de la misma, y de un banco central capaz de actuar como comprador de último recurso de deuda pública. Todo ello no solo por razones normativas, sino puramente prudenciales. Dicho en otros términos, son imprescindibles prácticas e instituciones que garanticen políticas mediante las que se garantice el apoyo mutuo, y es deseable, aunque no imprescindible, la motivación solidaria. Sabemos que hubo un tiempo en el que tal cosa era clara y evidente para los Gobiernos europeos. Los informes Marjolin (1975)⁸³ y MacDougall (1977)⁸⁴ son testimonios de que hubo una época en la que se entendieron las implicaciones estructurales de la europeización de

⁸³ Disponible en https://www.cvce.eu/obj/the_marjolin_report_brussels_march_1975-en-93d25b61-6148-453d-9fa7-9e220e874dc5.html.

⁸⁴ Disponible en <http://aei.pitt.edu/36433/1/Report.study.group.A13.pdf>.

la política económica y monetaria. Es hora de que se supere la desmemoria de estos últimos treinta años.

Con ello, conviene aclararlo, no estoy afirmando que la única forma de superar la crisis sea la creación de unos Estados Unidos de Europa. No tuvo nunca sentido, y menos lo tiene ahora, sustentar que la integración pueda y deba ser un fin en sí misma. Con las constituciones democráticas y sociales de la posguerra en mano, el objetivo debe ser el de recrear el espacio propio de la política democrática. El lema, bastante impreciso, “más Europa” no lo garantiza por sí mismo. De hecho, no tiene sentido que la cuestión sea la cantidad de Europa que se precisa, sino el *tipo* de Europa que es necesario, y el que es posible.

A corto plazo, hay buenas razones prudenciales para concluir que la prioridad debe ser la de evitar un colapso desordenado de las estructuras a través de las que los Estados europeos han organizado su interdependencia. Se ganará de ese modo un tiempo breve pero precioso para poder imaginar formas de compartir riesgos y pérdidas compatibles con la estructura plural y democrática de la comunidad europea de naciones. La unión federal podría ser una vía. Como podría serlo reemplazar la unión monetaria por una estructura más descentralizada (por ejemplo, un sistema monetario europeo corregido y ampliado). Lo que es a todas luces imposible es el *statu quo*. Agarrarse a él cual clavo ardiendo no conducirá a revivir las fortunas del Estado Democrático y Social, sino, con gran probabilidad, a una nueva forma de liberalismo autoritario.

Federal, confederal o descentralizada, Europa necesita más solidaridad. La solidaridad es la materia de la que están hechas las comunidades políticas. Solo poniendo en común riesgos y responsabilidades es posible tejer y retejer el vínculo social. Nuestros sistemas sociales lo prueban. Incluso en sus elementos más individualistas, ¿qué queda de la propiedad privada sin la posibilidad de asegurarse contra la pura mala suerte y las calamidades? Pero toda forma de seguro implica la puesta en común de riesgos, o lo que es lo mismo, formas de solidaridad articuladas a través de mecanismos sociales (las compañías de seguros) o públicos (los complejos sistemas tributario y de gasto público). A eso es a lo que nos referimos cuando hablamos de *comunidad de destino*: a un colectivo que comparte su suerte a través de la ayuda mutua. Está en juego nuestro futuro.

Bibliografía

- Ackerman, B. (2019): *Revolutionary Constitutions. Charismatic Leadership and the Rule of Law*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alesina, A. y Ardagna, S. (1998): "Tales of Fiscal Adjustment". *Economic Policy*, 13, pp. 498-545.
- Alesina, A. y Ardagna, S. (2009): "Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending". *National Bureau of Economic Research (NBER)*. Working Paper n. 15.438.
- Alesina, A. (2010): "Fiscal Adjustments: Lessons from Recent History". Paper para la reunión del Ecofin de Madrid, 15 de abril de 2010. Disponible en https://scholar.harvard.edu/files/alesina/files/fiscaladjustments_lessons-1.pdf
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (eds.) (2017): *World Inequality Report 2018*. Disponible en <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-full-report-english.pdf>
- Arato, A. (2016): *Post Sovereign Constitution-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Arroyo, A. y Giménez, I. (2013): "La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, pp. 149-88.
- Aslund, A. (2010): *The Last Shall be the First. The East European Financial Crisis 2008-2010*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Bagnai, A. (2012): *Il Tramonto dell'euro*. Reggio-Emilia: Imprimatur.
- Balaguer Callejón, F. (2013): "Crisis económica y crisis constitucional en Europa". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 98, pp. 91-107.
- Banco Central Europeo (2012): "Technical features of Outright Monetary Transactions". Disponible en https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2012/html/pr120906_1.en.html
- Banco de España (2020): "Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2020-2022): contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de Proyecciones del Eurosistema de junio de 2020". Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/AnálisisEconomico/AnálisisEconomico/ProyeccionesMacroeconomicas/ficheros/be08062020-proy.pdf>
- Bánkuti, M., Halmai, G. y Scheppele, K. L. (2012): "Hungary's Illiberal Turn: Disabling the Constitution". *Journal of Democracy*, n. 23, pp. 138-46.
- Barber, T. (2010): "Saving the euro: Tall ambition, flawed foundations". *Financial Times*, 11 de octubre de 2010.
- Barnard, C. y Leinarte, E. (2019): "Brexit and Citizens' Rights". DCU Brexit Institute, Working Paper 10. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3471839
- Blokker, P. (2014): *New Democracies in Crisis? A comparative constitutional study of the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania and Slovakia*. Londres: Routledge.
- Bugarič, B. (2019): "Central Europe's descent into autocracy: a constitutional analysis of authoritarian populism". *International Journal of Constitutional Law*, n. 17, pp. 597-616.

- Bugarič, B. (2020): "The Populist Backlash against Europe. Why Only Alternative Economic and Social Policies Can Stop the Rise of Populism in Europe", en Francesca Bignami (ed.): *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 477-504.
- Bukowski, P. y Novokmet, F. (2019): "Between Communism and Capitalism: Long-Term Inequality in Poland, 1892-2015". CEP Discussion Paper, n. 1.628.
- Causa, O. y Hermansen, M. (2018): "Income redistribution through taxes and transfers across OECD countries", *VOX*, 23 de marzo de 2018. Disponible en <https://voxeu.org/article/income-redistribution-through-taxes-and-transfers>
- Cavusoglu, M. (2020): "EU inaction on Syrian refugees is a stain on human conscience". *Financial Times*, 22 de marzo de 2020.
- Closa, C. y Kochenov, D. (eds.) (2016): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Constâncio, V. (2013): "The European Crisis and the role of the financial system", 23 de mayo de 2013. Disponible en http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2013/html/sp130523_1.en.html.
- Costamagna, F. (2018): "National social spaces as adjustment variables in the EMU: A critical legal appraisal". *European Law Journal*, n. 24, pp. 163-90.
- Costello, A. (2020): "Mass testing is the only way to stop the virus - it's long overdue". *The Guardian*, 25 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/25/mass-covid-19-testing-is-vital-but-the-data-must-be-localised>
- Crouch, C. (2011): *The Strange Non-Death of Neo-Liberalism*. Londres: Polity.
- Dani, M. y Menéndez, A. J. (2020): "Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support", *LaCostituzione.Info*, 11 de mayo de 2020. Disponible en <http://www.lacostituzione.info/index.php/2020/05/10/soft-conditionality-through-soft-law-le-insidie-nascoste-del-pandemic-crisis-support/>
- Delaume, C. y Cayla, D. (2017): *La fin de l'Union européenne*. París: Michalon.
- Den Heijer, M. (2012) : *Europe and Extraterritorial Asylum*. Oxford: Hart.
- Derban, E. (2011): *Models Behaving Badly*. Londres: Wiley and Sons.
- Draghi, M. (2020): "Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly". *Financial Times*, 25 de marzo de 2020.
- Dragomir, M. (2017): "The state of Hungarian media: Endgame". Blog, 29 de agosto de 2017. Disponible en <https://blogs.lse.ac.uk/mediase/2017/08/29/the-state-of-hungarian-media-endgame/>.
- Dunbar, N. (2011): *The Devil's Derivatives*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Dupré, C. (2003): *Importing the law in post-communist transitions*. Oxford: Hart.
- Durand, C. (2014): *Le capital fictif: comment la finance s'approprie notre avenir*. París: Prairies ordinaires Editions.
- Eurostat (2020): *Asylum Statistics*. Disponible en https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics
- Galbraith, J. K. (1993): *A Short History of Financial Euphoria*. Nueva York: Whittle Books.

- Gardner, D. (2020): "War of attrition in Syria is spiralling out of control". *Financial Times*, 3 de marzo de 2020.
- Geithner, T. (2014): *Stress Test, Reflections on Financial Crises*. Nueva York: Random House.
- Greenhill, K. M. (2011): *Weapons of Mass Migration*. Ithaca: Cornell University Press.
- Greenhill, K. M. (2016): "Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis". *European Law Journal*, n. 22, pp. 317-332.
- Grossman, E. y Woll, C. (2014): "Saving the Banks: The Political Economy of Bailouts". *Comparative Political Studies*, n. 47, pp. 574-600.
- Hale, G. y Obstfeld, M. (2016): "The Euro and the Geography of International Debt Flows". *The Journal of the European Economic Association*, n. 14, pp. 115-144.
- Hay, C. (2019): "Brexit Angst and the Paradoxes of Populism: On the Contingency, Predictability and Intelligibility of Seismic Shifts". *Political Studies*, n. 68, pp. 187-206.
- Heller, H. (2015): "Authoritarian Liberalism". *European Law Journal*, n. 21, pp. 295-301.
- Hirschman, A. (1973): "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development". *The Quarterly Journal of Economics*, n. 87, pp. 544-566.
- Hope, K., Pitel, L. y Khan, M. (2020): 'Greek guards fire tear gas as migrants mass on Turkish border'. *Financial Times*, 2 de marzo de 2020.
- Hugues, C. (2019): "It's the EU immigrants, stupid! UKIP's core-issue and populist rhetoric on the road to Brexit". *European Journal of Communication*, n. 34, pp. 248-266.
- Husson, M. (2020): "L'économie mondiale en plein chaos". *A l'encontre*, 17 de mayo de 2020. Disponible en <http://alencontre.org/laune/leconomie-mondiale-en-plein-chaos.html>
- Jachtenfuchs, M. y Genschel, P. (eds.) (2014): *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Judt, T. (2005): *Postwar*. Nueva York: Penguin.
- Keen, S. (2017): *Can we avoid another financial crisis?* Oxford: Polity.
- Kindleberger, C. P. (1978): *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*. Nueva York: Basic Books.
- Komárek, J. (2014): "Waiting for the existential revolution in Europe". *ICON*, n. 12, pp. 190-212.
- Konieczyc, T. (2016): "'2004 EU Accession' as a Founding Moment? Of lost opportunities, alienating constitutionalism and vigilant courts". *Verfassungsblog*, 28 de enero de 2016. Disponible en <https://verfassungsblog.de/2004-eu-accession-as-a-founding-moment-of-lost-opportunities-alienating-constitutionalism-and-vigilant-courts/>
- Konieczyc, T. (2018a): "How to capture a constitutional court in Europe? A new authoritarians' manual". Disponible en <https://clb.ac.il/wp-content/uploads/2018/12/KONCEWICZ-How-to-capture-a-constitutional-court.pdf>

- Konieczny, T. (2018b): "The Capture of the Polish Constitutional Tribunal and Beyond: Of Institution(s), Fidelities and the Rule of Law in Flux". *Review of Central and East European Law*, n. 43, 116-173.
- Krasnev, I. y Holmes, S. (2019): *The Light that Failed*. Londres: Allen Lane.
- Küçük, E. (2016): "The Principle of Solidarity and Fairness in Sharing Responsibility: More than Window-Dressing?". *European Law Journal*, n. 22, pp. 448-69.
- Lapavistas, C. (2013): *Profiting without producing. How Finance exploits us all*. Londres: Verso.
- Leaman, J. (2014): "Reversing the neoliberal deformation of Europe", en John Erik Fossum y Agustín José Menéndez, *The European Union in Crises or the European Union as crisis? ARENA Report 2/14*. Oslo: Universidad de Oslo, pp. 43-91.
- Lendvai, P. (2017): *Orbán: Hungary's Strongman*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis, M. (2010): *The Big Short*. Nueva York: Norton.
- Lewis, M. (2011): *Boomerang*. Nueva York: Norton.
- Maccanico, Y., Hayes, B., Kenny, S. y Barat, F. (2018): *The shrinking space for solidarity with migrants and refugees*. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Magnifico, G. (1973): *European Monetary Unification*. Basingstoke: MacMillan.
- Maier, P. (2013): *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Londres: Verso.
- Mangia, A. (ed.) (2020): *Mes: L'Europa e il Trattato impossibile*. Brescia: Scholè.
- McGauran, K. (2005): *EU migration management and imperialism. A critique of the "comprehensive" approach to migration*. Tesis doctoral. Disponible en <https://eprints.soas.ac.uk/28807/1/10672975.pdf>
- Mellor, M. (2010): *The Future of Money*. Londres: Pluto Press.
- Menéndez, A. J. (2008): "Lifelines". *The Economist*, 11 de octubre de 2008.
- Menéndez, A. J. (2012): *De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión Europea*. León: Eolas.
- Menéndez, A. J. (2016a): "The Refugee Crisis: Between Human Tragedy and Symptom of the Structural Crisis of European Integration". *European Law Journal*, n. 22, pp. 388-416.
- Menéndez, A. J. (2016b): "Can Brexit be turned into a democratic shock: Five points". ARENA, Working Paper 4/2016.
- Menéndez, A. J. (2019): "¿Qué clase de unión es esta? A vueltas con la saga 'Gauweiler'". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 116, pp. 269-299.
- Menéndez, A. J. y Losada, F. (eds.) (2014): *Key Legal Texts of the European Crises*. Oslo: ARENA. Disponible en <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/publications-2014/menendez-losada-legal-texts-v01-120614.pdf>
- Milne, R. (2020a): "Sweden unlikely to feel economic benefit of no-lockdown approach". *Financial Times*, 10 de mayo de 2020.
- Milne, R. (2020b): "Sweden's death toll unnerves its Nordic neighbours". *Financial Times*, 20 de mayo de 2020.
- Milward, A. (2012): *The Rise and Fall of a National Strategy*. Abingdon: Routledge.
- Minsky, H. (1986): *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press.

- Minsky, H. (1992): "The Financial Instability Hypothesis", The Jerome Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 74/1992. Disponible en <http://www.levy.org/pubs/wp74.pdf>
- Nielsen, N. (2020): "How the EU's virus-alert agency failed". *EU Observer*, 10 de abril de 2020. Disponible en <https://euobserver.com/coronavirus/148039>
- Nienaber, M. y Hansen, H. (2020): "German coalition parties agree 130 billion euro stimulus package". *Reuters*, 3 de junio de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-germany-stimulus/german-coalition-parties-agree-130-billion-stimulus-package-idUSKBN23A26W>
- OCDE (2020): "La economía mundial en la cuerda floja". Disponible en <http://www.oecd.org/perspectivas-economicas/junio-2020/>
- Offe, C. (2016): *Europe entrapped*. Londres: Polity.
- Oltermann, P. y Kingsley, P. (2016): "'It took on a life of its own': how one rogue tweet led Syrians to Germany". *The Guardian*, 25 de agosto de 2016. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/25/it-took-on-a-life-of-its-own-how-rogue-tweet-led-syrians-to-germany>
- O'Toole, F. (2019): *Heroic Failure: Brexit and the Politics of Pain*. Londres: Head of Zeus.
- Palley, T. (2008): "Financialization: What it is and Why it Matters". Hans-Böckler-Stiftung, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK), Working Paper, n. 4. Disponible en <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-20080818136>
- Pap, A. L. (2018): *Democratic Decline in Hungary: Law and Society in an Illiberal Democracy*. Abingdon: Routledge.
- Parlamento Europeo (2019): "Rule of Law in Malta and the assassination of Daphne Caruana Galizia". Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/en/agenda/briefing/2019-12-16/4/rule-of-law-in-malta-and-the-assassination-of-daphne-caruana-galizia>
- Patterson, S. (2010): *The Quants: How a Small Band of math wizards took over Wall Street and nearly destroyed it*. Nueva York: Crown.
- Peteri, G. (ed.) (2010): *Imagining the West in Eastern Europe and the Soviet Union*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Pigeaud, F. y Sylla, N. S. (2018): *L'arme invisible de la Françafrique. Une histoire du franc CFA*. París: La Decouverte.
- Pitel, L., Foy, H. y Cornish, C. (2020): "Erdogan says Europe must back Turkey in Syria to end refugee crisis". *Financial Times*, 4 de marzo de 2020.
- Podkaminer, L. (2003): "A note on the evolution of inequality in Poland, 1992-99". *Cambridge Journal of Economics*, n. 27, pp. 755-768.
- Pradella, L. y Rad, S. T. (2017): "Libya and Europe: imperialism, crisis and migration". *Third World Quarterly*, n. 38, pp. 2.411-2.427.
- Rankin, J. (2019): "EU declares migration crisis over as it hits out at 'fake news'". *The Guardian*, 6 marzo de 2019.
- Ryan, B. y Mitsilegas, V. (eds.) (2010): *Extraterritorial Immigration Control*. Leiden: Martinus Nijhoff.

- Sadurski, W. (2019): *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandbu, M. (2015): *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt*. Princeton: Princeton University Press.
- Saunders, R. (2018): *Yes to Europe!: the 1975 referendum and seventies Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schachar, A. (2020): *The Shifting Border*. Manchester: Manchester University Press.
- Scharpf, F. (2007): "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration*, n. 66, pp. 239-278.
- Spagnolo, C. (2017): *Il voto apolitico: il sogno tedesco della rappresentanza moderna (1815-1918)*. Bolonia: Il Mulino.
- Spinelli, A. (1972): *The European Adventure: Tasks for the enlarged community*. Londres: C. Knight.
- Spinelli, B. (2014): *La Sovranità Assente*. Turín: Einaudi.
- Streeck, W. (2014): *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Londres: Verso.
- Taschini, L. (2019): *I diritti sociali al tempo della condizionalità*. Turín: Giappicheli.
- Tett, G. (2009): *Fool's Gold: How the Bold Dream of a Small Tribe at J.P. Morgan Was Corrupted by Wall Street Greed and Unleashed Catastrophe*. Nueva York: Free Press.
- Thatcher, M. (1993): *The Downing Street Years*. Londres: Harper Collins.
- Ther, P. (2016): *Europe since 1989: A History*. Princeton: Princeton University Press.
- Thomas, A., Bradley, M. y Geiger, F. (2015): "Obscure German Tweet Helped Spur Migrant March From Hungary". *Wall Street Journal*, 10 septiembre de 2015. Disponible en <http://www.wsj.com/articles/obscure-german-tweet-help-spur-migrant-march-from-hungary-1441901563>
- Todd, E. (2020): *La Lutte des Classes en France au XXI siècle*. París: Gallimard.
- Tooze, A. (2018): *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*. Londres: Penguin.
- Tooze, A. (2020): "Shockwave : The World Goes Bust". *London Review of Books*, 16 de abril de 2020.
- Tuori, K. (2016): "Has Euro Area Monetary Policy Become Redistribution by Monetary Means? 'Unconventional' Monetary Policy as a Hidden Transfer Mechanism". *European Law Journal*, n. 22, pp. 838-868.
- Vague, R. (2019): *A Brief History of Doom. Two Hundred Years of Financial Crises*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Von Bogdandy, A. y Sonnevend, P. (eds.) (2015): *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*. Oxford: Hart, Beck and Nomos.
- Young, H. (1998): *This Blessed Plot, Britain and Europe from Churchill to Blair*. Londres: MacMillan.
- Zhukov, Y. M. (2016): "NATO's Mediterranean Mission". *Foreign Affairs*, n. 21. Disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-02-21/natos-mediterranean-mission>