



**Economistas
sin Fronteras**

**Dossieres EsF
n.º 43, otoño 2021**

EUROPA, PANDEMIA Y CRISIS ECONÓMICA





ÍNDICE

- 4 PRESENTACIÓN: Europa, pandemia y crisis económica**
Lucía Vicent Valverde
Universidad Complutense de Madrid e investigadora en el ICEI-UCM
Fernando Luengo Escalonilla
Economista
- 9 La lucha contra la pandemia y la crisis necesita otra Europa**
Lucía Vicent Valverde
Universidad Complutense de Madrid e investigadora en el ICEI-UCM
Fernando Luengo Escalonilla
Economista
- 14 Deserción: La Unión Europea en la pandemia del coronavirus**
Wolfgang Streeck
Director emérito del Max Plank Institute for the Study of Societies
- 22 Pacto Verde Europeo: no es sostenible todo lo que reluce. Por una alternativa ecosocial en una Europa pospandemia**
Judith Carreras García
Presidenta de la Fundación Viento Sur
- 27 Impacto potencial de los fondos europeos en las economías receptoras**
Antonio Sanabria Martín
Universidad Complutense de Madrid e investigador en el ICEI-UCM
- 32 ¿Fondos Nueva Generación de la Unión Europea? No, gracias**
Adolfo Rodríguez Gil
Economista; Ecologistas en Acción
- 38 El Banco Central Europeo, benefactor de los bancos en la crisis de la pandemia**
Ángel Vilariño Sanz
Economista
- 44 La banca pública europea en la salida de la crisis**
Nuria Alonso Gallo y David Trillo del Pozo
Universidad Rey Juan Carlos e investigadores en el ICEI-UCM
- 48 El poder corporativo en la Europa del capital**
Erika González Briz y Pedro Ramiro Pérez
Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) – Paz con dignidad
- 53 Fondos de recuperación de la UE 2021. No son lo que parecen**
Adrian Zelaia-Ulibarri
Ekai Group
- 57 El libro recomendado: Reescribir las reglas de la economía europea (Joseph Stiglitz)**
Marta Cazorla Rodríguez
Traductora y economista
- 60 Para saber más**

Los textos de este dossier reflejan exclusivamente la opinión de sus autores/as, que no tiene por qué coincidir con la posición institucional de EsF al respecto.

Economistas sin Fronteras necesita tu apoyo. Si crees que nuestros Dossiers EsF o nuestra actividad general aportan utilidad social, ayúdanos a mantener nuestro trabajo. Queremos ser una ONG de referencia en la búsqueda de una economía justa y contribuir a facilitar el diálogo y fomentar el trabajo en red de los distintos agentes sociales y económicos. Porque sólo a través del logro de una amplia participación social podremos alcanzar una economía justa. Puedes realizar la aportación económica que desees:

Rellenando el formulario
en el siguiente enlace:

O también a través de **BIZUM**:



01895

Código de la Fundación
Economistas sin Fronteras

Puede verse la forma de donación a través de bizum en
<https://ecosfron.org/unete/dona-con-bizum/>

Si deseas hacerte socia o socio de nuestra organización y colaborar de forma periódica con Economistas sin Fronteras, puedes hacerlo cumplimentando el formulario disponible en nuestra web:

O a través del teléfono 91 549 72 79 • Toda la información en <https://ecosfron.org/unete/>

La legislación española para las entidades sin fines lucrativos establece un trato fiscal más favorable para las aportaciones y donaciones realizadas por personas físicas, que posibilitan una deducción en la cuota del IRPF.



CONSEJO EDITORIAL

José Ángel Moreno - *Coordinador*

Luis Enrique Alonso

María Eugenia Callejón

Marta de la Cuesta

María Luisa Gil Payno

Juan A. Gimeno

José María Sumpsi

Carmen Valor

Coordinación de este número:

Lucía Vicent Valverde

Universidad Complutense de Madrid
e investigadora en el ICEI-UCM

Fernando Luengo Escalonilla

Economista

ISSN 2603-848X Dossieres EsF

**Dossieres EsF es una publicación digital
trimestral de Economistas sin Fronteras.**

Imagen de cubierta: © Ingimage

Maquetación: LA FACTORÍA DE EDICIONES, SL

Economistas sin Fronteras (EsF) es una Organización No Gubernamental de Desarrollo (ONGD), fundada en 1997 en el ámbito universitario, que actualmente integra a personas interesadas en construir una economía justa, solidaria, sostenible y feminista, con una orientación prioritaria en la erradicación de la pobreza y las desigualdades.

En **Economistas sin Fronteras** creemos necesario otro modelo de desarrollo, que ponga a la economía al servicio del ser humano y no, como sucede en la actualidad, a millones de personas al servicio de la economía.

Nuestro objetivo es contribuir a la construcción de una ciudadanía socialmente responsable, activa y comprometida con la necesaria transformación social.

Queremos ser una ONG de referencia en la búsqueda de una economía justa y contribuir a facilitar el diálogo y fomentar el trabajo en red de los distintos agentes sociales y económicos. Porque sólo a través del logro de una amplia participación social podremos alcanzar una economía justa.

Las aportaciones de nuestras personas asociadas son fundamentales para que podamos planificar y realizar proyectos de larga duración.



Dossieres EsF, por Economistas sin Fronteras (<http://www.ecosfron.org/publicaciones/>), se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Se permite la reproducción total o parcial y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con finalidad comercial y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

Economistas sin Fronteras

c/ Gaztambide, 50
(entrada por el local de SETEM)
28015 Madrid
Tel.: 91 549 72 79
ecosfron@ecosfron.org

c/ Ronda s/n Bolunta
48005 Bilbao
Tel.: 94 415 34 39
ecosfron.euskadi@ecosfron.org

EUROPA, PANDEMIA Y CRISIS ECONÓMICA

Lucía Vicent Valverde

Universidad Complutense de Madrid e investigadora en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Fernando Luengo Escalonilla

Economista

Desde que se registró el primer caso del virus, a comienzos del mes de diciembre de 2019, el rápido avance de la pandemia ha tenido trágicas consecuencias para la salud y ha puesto en jaque a las economías de todo el mundo, sin excepción. Cuando se escriben estas líneas, la enfermedad ha alcanzado a cerca de 220 millones de vidas y ha dejado más de cuatro millones de muertos a sus espaldas. En el terreno económico, la incontrolable transmisibilidad del virus supuso la paralización de la actividad económica, que, a pesar de los diferentes intentos de reactivación, todavía queda lejos de la situación prepandémica. Incluso en las economías más fuertes, como las comunitarias, que cuentan con más recursos para articular una respuesta urgente y adecuada para afrontar este desafío, la recuperación está muy lejos de haberse consolidado. La emergencia sanitaria ha demostrado las carencias del modelo económico imperante. La pandemia ha cuestionado los cimientos mismos del proyecto comunitario, abriendo un escenario de incertidumbre que se proyecta sobre el futuro de la Unión Europea (UE) y de las economías que la integran.

En este dossier proponemos un debate sobre la naturaleza de la crisis —económica, pero también social, ecológica e institucional— abierta por la pandemia y sobre las políticas que las instituciones comunitarias han arbitrado; políticas destinadas tanto a promover la reactivación de las economías como, sobre todo, a sentar las bases de una profunda transformación estructural de las mismas.

La primera contribución propone una reflexión que, trascendiendo la coyuntura y la situación concreta de cada economía, ponga sobre la mesa algunas de las cuestiones centrales referidas a las políticas europeas que apuntan al proceso de construcción y a la institucionalidad de la UE. A lo largo del texto, **Fernando**

Luengo y Lucía Vicent realizan una valoración de la respuesta comunitaria en tiempos de pandemia, sus objetivos y resultados. Toman como punto de partida, de un lado, la herencia económica e institucional del proceso de construcción europea, y de otro, los rasgos más sobresalientes de la crisis económica y social desencadenada a partir de la irrupción de la enfermedad. Examinan la rapidez y coordinación de las políticas llevadas a cabo, la magnitud de los recursos movilizados y su distribución y la originalidad o no de las vías de financiación activadas. Desde esos parámetros, los autores plantean la discusión sobre la orientación de las medidas adoptadas en línea con su potencialidad para sentar las bases de un modelo capaz de frenar la crisis económica, social y ecológica que padece Europa (y la economía global). Con esa perspectiva, alcanzan algunas conclusiones relevantes. Los mecanismos activados por la UE han superado algunas de las barreras institucionales que parecían piezas inexpugnables del edificio comunitario y han movilizado una cantidad sustancial de recursos en formatos inéditos. Sin embargo, todo indica que la respuesta comunitaria ha estado muy condicionada por la institucionalidad vigente y por los intereses articulados en torno a la misma, por el peso que tiene la industria financiera, la limitada vocación redistributiva que caracteriza el proyecto europeo y el papel prominente desempeñado por las grandes corporaciones. Estos elementos han determinado en buena medida la hoja de ruta, tanto de las instituciones comunitarias como de los gobiernos de los países miembros. Ello lleva a los autores a concluir que, teniendo en cuenta la encrucijada histórica que supone la crisis actual y la dimensión de los problemas coyunturales y estructurales a resolver, la respuesta de la UE ha sido insuficiente, contradictoria y sesgada.

En el siguiente artículo, **Wolfgang Streeck** nos habla del juego de responsabilidades que ha operado en el

tablero europeo a raíz de la pandemia, demostrándonos, una vez más, que la Unión Europea no está a la altura de los acontecimientos. El COVID-19 se ha tratado como una cuestión más y ninguno de los jugadores se ha preocupado por resolver los asuntos fundamentales que pone de manifiesto la enfermedad (de dónde proviene el virus, si es consecuencia de la actividad humana, si son posibles otros episodios pandémicos, cómo evitarlos en el futuro...). Los actores protagonistas de la partida europea contra el COVID-19, concretamente, las instituciones centrales de la Unión y sus Estados integrantes, han sido incapaces de articular una respuesta coordinada y funcional, capaz de amortiguar los efectos de la propagación del virus, atender sus causas y plantear soluciones de la entidad que exige la situación. Por el contrario, sus movimientos, alentados por la estructura institucional de la UE, apuntan en múltiples direcciones y desvelan imprecisión y desorganización. La Comisión y el Parlamento europeos, por su lado, han encontrado en la pandemia la oportunidad para tomar el poder, extendiendo su jurisdicción sobre los Estados miembros. Estos últimos, por su parte, han continuado con su vieja táctica de trasladar los problemas y las responsabilidades hacia arriba, acogiéndose a los mandatos europeos para eludir culpas por sus acciones y, de ese modo, quedar también al margen del juicio de sus electorados nacionales. Además de verificar cómo las tácticas de unos y otros han favorecido la disfuncionalidad de los mecanismos de respuesta europeos, el autor señala la ausencia de la UE en espacios donde su presencia era obligada. Uno de los ejemplos más clarificadores escogidos por Streeck es la política global en torno al coronavirus, donde la deserción de la UE contrasta con el predominante papel de otras potencias mundiales, entre las que destaca Estados Unidos.

A continuación, el artículo «Pacto Verde Europeo: no es sostenible todo lo que reluce. Por una alternativa ecosocial en una Europa pospandemia» desgrana una de las grandes apuestas de la UE para atender la emergencia climática. Su autora, **Judith Carerras**, afirma que, probablemente, dicho pacto es el ejercicio narrativo más ambicioso desde la creación de la Comunidad Económica Europea y la propuesta más articulada desde el Tratado de Maastricht, hace treinta años. Una apuesta estratégica de las élites de la UE para relanzar el deteriorado proyecto europeo, contradictoria en sus fines y que genera importantes tensiones, incluso entre sus defensores. La paradoja, según el texto, es que se propone dar respuesta

al desafío climático acelerando el modelo económico de globalización neoliberal que ha causado esta crisis multidimensional. La deriva del capitalismo hacia lo verde provoca divisiones dentro de diferentes facciones de las élites, descritas por la autora, que demuestran la polémica que envuelve la gestión de la crisis ambiental, dentro y fuera de Europa. En lo que concierne a la UE, se podría decir que ésta dispone de herramientas y margen de acción para guiar una verdadera transformación a la altura del reto climático; sin embargo, en la práctica, éstas chocan con los muros del constitucionalismo europeo de mercado. Un constitucionalismo sin constitución que se sustenta en la superposición de las normas comunitarias al derecho estatal nacional y que prevalecen sobre las decisiones gubernamentales, impidiendo o limitando la capacidad de intervención en la economía a través de la creación de empresas públicas o la nacionalización de empresas en sectores estratégicos, entre otras vías. A través del tratamiento particular de estas cuestiones y del señalamiento de los límites y contradicciones que envuelven el Pacto Verde Europeo, se insiste en la necesidad de su traslación al debate público para, de ese modo, servir de impulso en la consolidación de una alternativa ecosocialista para una Europa pospandemia.

A continuación, el trabajo desarrollado por **Antonio Sanabria** para este número analiza las vías de financiación y su impacto potencial sobre las economías receptoras de la respuesta comunitaria a la crisis del COVID-19. El autor es consciente de la incertidumbre que rodea un diagnóstico de este tipo, carente de antecedentes, sin por ello renunciar a una interpretación compleja y detallada de la cuestión. Para ello, se adentra en el análisis de los rasgos particulares de los mecanismos comunitarios que se han activado, con especial atención a dos cuestiones fundamentales: el volumen de los recursos movilizados y las implicaciones del acceso de los países a los mismos. Resulta innegable el refuerzo económico para los Estados miembros que suponen la implementación y sobre todo el volumen de los Fondos de Recuperación Europeos, un instrumento de financiación original respecto a otras vías por las que tradicionalmente ha optado la UE. Se señala, además, que una parte considerable de estos fondos son transferencias, lo que supone otra importante novedad. El texto destaca, asimismo, otras dos cuestiones: el carácter estructural de los fondos y la naturaleza mutualista de la deuda con la que se financian. Sin embargo, la superación de ciertas barreras puede llevarnos a equívocos en cuanto

a la gratuidad y ausencia de condicionalidad de las medidas. Cabe decir que el volumen de fondos resulta insuficiente para los retos a afrontar, y todo indica que existe una descompensación entre plazos de ejecución y el alcance de los objetivos fijados. Así lo afirma el autor y nos advierte sobre el hecho de que el aumento de la deuda ocasionada por los fondos europeos exigirá igualmente su devolución, consecuencia de un mayor endeudamiento a escala comunitaria que incluirá también la parte de transferencias. Hay que mencionar, igualmente, la exigencia de elaborar —y aplicar— planes nacionales que contengan proyectos transfronterizos, lo que en ningún caso cierra la puerta a medidas continuistas que insistan en la austeridad como criterio que guíe la política económica, ni evita que se impongan las prisas por cumplir los plazos en la ejecución de los fondos a la ambición en las metas.

El siguiente artículo, firmado por **Adolfo Rodríguez**, complementa el análisis anterior sobre los instrumentos de financiación de la UE. El texto arranca con una descripción de los recursos movilizados y otras medidas de emergencia desplegadas para hacer frente a la pandemia y la crisis, poniendo especial atención en la suspensión de la aplicación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento. En ese comienzo, el autor nos adelanta la tesis fundamental que guía la argumentación del texto: las ayudas comunitarias, más que transformar, reforzarán el neoliberalismo que impregna la construcción europea. A pesar de la publicidad que han recibido los fondos Next Generation EU (NGEU), se afirma que la actuación tanto de las instituciones comunitarias como de nuestro gobierno ha carecido de transparencia. Se ha insistido, en todo caso, en el enorme potencial de los fondos europeos, no sólo para activar una economía todavía débil por los efectos del COVID-19, sino, lo que acaso sea más trascendente, para transformarla en clave «verde y digital», lema con el que se ha lanzado el NGEU y que habría seducido a los que sostenían posiciones críticas en un inicio. Uno de los argumentos más reiterados en este asunto apunta al enorme esfuerzo financiero realizado por las instituciones comunitarias, que, sin embargo, el autor no comparte, ni en lo que concierne a los recursos que le corresponden al Estado español, ni respecto a las transferencias. Compara, en este sentido, la entidad de estos fondos con el sustancial aumento de la deuda pública, situándonos en el debate sobre la supuesta gratuidad de las transferencias (los únicos fondos que hasta ahora ha solicitado el gobierno). Defiende que, en realidad,

sí tienen un coste y que éste será sustancial, tanto porque la deuda contraída por la Comisión Europea para financiar el NGEU tendrá que devolverse con cargo al presupuesto comunitario como por la condicionalidad exigida por la CE para poder disponer de las transferencias. Y afirma, asimismo, que una parte de los fondos en realidad se corresponde con partidas que ya figuraban en el presupuesto comunitario. Tras analizar los objetivos económicos que determinarán el uso de los fondos, el texto repasa en dos cuestiones centrales. La primera es que, en opinión del autor, estos objetivos poco o nada tendrán de verde, a pesar de que todos los proyectos se presenten con este etiquetado. Y la segunda apunta a que los principales beneficiarios de los mismos serán las grandes corporaciones. Por todo lo anterior, el texto concluye que se ha perdido una oportunidad para poner las bases de otra economía.

Ángel Vilariño pone el foco de su artículo en el papel neurálgico del Banco Central Europeo (BCE) en el periodo dominado por la pandemia y las políticas encaminadas a reactivar y reestructurar las economías comunitarias. La intervención de esta institución ha tenido muy en cuenta la experiencia, que el autor califica de fallida, en los años que siguieron al *crack* financiero, consistente básicamente en proteger de la bancarrota a los grandes bancos. El potencial con el que, por definición, cuenta esta institución, crear dinero, ha sido considerablemente reforzado para adaptarlo a la situación de emergencia que estamos viviendo. En un contexto donde los tipos de interés ya son muy bajos o incluso negativos, el BCE ha activado otros mecanismos para aumentar la liquidez, la denominada «flexibilización cuantitativa», flexibilizando las normas regulatorias para beneficiarse de la misma. El resultado de estas políticas ha sido una inyección masiva de dinero, a largo plazo y con tipos de interés bonificados, puesta a disposición de los bancos comerciales, permitiéndoles adquirir a través de ellos grandes cantidades de títulos públicos y privados en el mercado secundario. Se ha reforzado de esta manera el oligopolio bancario, al tiempo que ha aumentado el balance de los bancos centrales del Eurosistema. El objetivo de esta actuación extraordinaria era que esa liquidez se filtrara a las familias y empresas, favoreciendo así la reactivación y reestructuración económicas. Dicho objetivo, según el autor, no se ha alcanzado o, en todo caso, los resultados han sido muy discretos. Gran parte de esa liquidez ha permanecido ociosa en las cuentas del BCE o ha sido canalizada a los mercados bursátiles, propiciando

el alza en las cotizaciones de las mismas y el enriquecimiento de los que operan en esos mercados. Se ha consolidado así una política monetaria que pasaba por ser «no convencional» y que es el nudo gordiano de la financiación de los grandes bancos y de la sostenibilidad de la deuda pública. Como señala el autor, la salida futura de esta política monetaria heterodoxa está llena de dificultades e incertidumbres, en un escenario donde podría aumentar la inflación, con la inevitable repercusión que ello tendría para los tipos de interés, y experimentarse sacudidas financieras y movimientos volátiles de capital.

Con el título «La banca pública europea en la salida de la crisis», **Nuria Alonso** y **David Trillo** analizan el decisivo papel que ha desempeñado esta institución, de dispar entidad dependiendo del país comunitario considerado. De hecho, la banca pública ha sido —en términos generales y en España, por supuesto— un verdadero «colchón amortiguador» que ha permitido mitigar el colapso productivo provocado por la pandemia y las medidas de confinamiento adoptadas por los gobiernos. Tal y como indican los autores, las políticas de estímulo se han llevado a cabo a través de préstamos directos y, fundamentalmente, por medio de avales. Además de contribuir a levantar este colchón, la banca pública debería contribuir a la transformación del sistema productivo. Su actuación tiene que centrarse en apoyar aquellos sectores estratégicos que promueven el crecimiento económico y la cohesión social, dirigirse a aquellos grupos —como las pequeñas y medianas empresas, los microestablecimientos, las mujeres y los jóvenes— que tienen dificultades para obtener financiación crediticia en condiciones favorables y apoyar la actividad de las corporaciones locales. El texto sostiene que la banca pública, a diferencia de la privada, reúne las condiciones para acometer estos objetivos. Para ello, se hace un repaso de algunas de las políticas aplicadas en diferentes países comunitarios a raíz de la irrupción de la pandemia, enfatizando en que una parte de las mismas se ha canalizado a través de los bancos públicos. Aunque todavía no se dispone de suficiente evidencia empírica para valorar el impacto de los diferentes programas, el texto sostiene que, en términos generales, su incidencia ha sido claramente positiva.

Sobre «El poder corporativo en la Europa del capital» reflexiona la contribución al dossier de **Erika González** y **Pedro Ramiro**. Arranca el texto con una consideración que los autores consideran crucial:

la enorme cantidad de recursos que, en comparación con las partidas sociales, reciben las grandes empresas españolas con cargo al NGEU y al BCE. El sector corporativo, en opinión de los autores, forma parte de la esencia misma del «proyecto europeo». No resulta extraño, por tanto, que sea el principal beneficiario de los fondos comunitarios. El texto pone de relieve diferentes hitos que ilustran la centralidad corporativa desde el nacimiento mismo de las Comunidades Europeas: la creación de la Mesa Europea de Industriales, la aprobación del Tratado de Maastricht y las políticas desreguladoras y privatizadoras que se desplegaron desde entonces, un escenario propicio para la ampliación y consolidación de las grandes empresas, que ganaron en tamaño e influencia. La firma del Tratado de Lisboa, a finales de 2007, otorgó rango constitucional a las políticas neoliberales. En paralelo, la UE refuerza su perfil de espacio abierto a la competencia global con la intención de ganar nuevos mercados en pleno proceso de liberalización. Con esta perspectiva, esta contribución pone el foco en los diferentes acuerdos comerciales y de inversión suscritos por la UE, que han abierto nuevas y muy rentables parcelas de negocio para los grupos transnacionales, así como espacios proclives para la defensa de sus privilegios. Todo este engranaje corporativo se articula y se expresa alrededor de los grupos de presión, las puertas giratorias y los *think tanks*. El texto destaca la vinculación de las políticas ultraexpansivas del BCE con la industria financiera y las grandes corporaciones, que han recibido, en condiciones extraordinariamente favorables, los recursos de esta institución. Esta mirada crítica se dirige también a los fondos NGEU, los cuales, tanto por los proyectos a los que se destinan como por los actores que los van a materializar, están muy lejos de favorecer la transición verde que pretende abanderar la CE.

El texto elaborado por **Adrian Zelaia-Ulibarri**, con el que se cierran los artículos del dossier, plantea una aproximación a las ayudas puestas a disposición de los Estados en línea con los objetivos de recuperación, transformación y resiliencia enunciados por la CE. Con ese propósito, incide en algunos hechos que nos permiten detectar los rasgos fundamentales de la estrategia comunitaria y que revelan las controversias entre lo enunciado y lo realmente perseguido por las instituciones europeas. El contenido del artículo señala que el propio calendario de los fondos revela la puesta en marcha de instrumentos estructurales para hacer frente a un reto supuestamente coyuntural, como es la crisis generada por el COVID-19.

El Reglamento que acompaña estos instrumentos establece, asimismo, que las medidas a aplicar por parte de los países beneficiarios quedan sometidas a las posiciones políticas de la UE y a otros objetivos preestablecidos. Esto indicaría que, detrás de las ayudas, subyacen otras prioridades estructurales perseguidas por el proyecto comunitario que divergen de los objetivos originalmente enunciados para la puesta en marcha de los fondos. Así lo constata el autor y nos confirma que, frente a la teórica finalidad de recuperación económica, necesaria para el mantenimiento

del modelo social europeo, de transformación y de resiliencia para las economías, la UE ha priorizado otras metas que venía persiguiendo desde tiempo atrás, como ocurre con la digitalización o el apalancamiento del preexistente Pacto Verde Europeo.

Como es habitual, el dossier se complementa con la reseña de un libro que ha parecido de especial interés para el tema tratado (*Reescribir las reglas de la economía europea*, de Joseph Stiglitz), a cargo de Marta Cazorla, y con la sección «Para saber más». ■

Lucía Vicent Valverde

Universidad Complutense de Madrid e investigadora en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales

Fernando Luengo Escalonilla

Economista

«**L**uvia de millones procedente de Europa». Con esta u otras frases de similar tono se pretende poner el acento en la positiva posición de la Unión Europea (UE) en la lucha contra la pandemia y la crisis económica y social asociada a la misma. El mensaje es nítido. Ante el gran desafío que enfrenta el proyecto europeo y el conjunto de las economías comunitarias, la UE ha respondido con altura de miras y generosidad. Se reconoce, claro está, que las cosas se podrían haber hecho con mayor diligencia y ambición, pero el balance global sería claramente satisfactorio.

La Comisión Europea (CE) ha suspendido la aplicación del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento (PEC) y ha movilizado un volumen sustancial de recursos, financiados con deuda mancomunada, que han permitido lanzar el Fondo de Recuperación Europea (FRE); recursos puestos a disposición de los gobiernos, siendo canalizados una parte de los mismos como transferencias (Comisión Europea, 2020 y 2021 a; Unión Europea, 2021). Asimismo, el Banco Central Europeo (BCE), a través del Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia,¹ ha activado y ampliado los instrumentos destinados a la adquisición masiva de bonos públicos y privados con el objetivo de mantener bajos los tipos de interés, suministrar liquidez a los grandes bancos y facilitar la financiación de los poderes públicos, las empresas y las familias.

Con estas medidas, la UE no sólo habría cumplido con su obligación, sino que habría colmado las expectativas de los que confían en su vitalidad y fortaleza para responder a los retos de la coyuntura actual. Dando por bueno este razonamiento, tan sólo quedaría poner el foco en la capacidad de gestión de los gobiernos, en el uso que harán de ese dinero y en su efectividad para reducir el alcance la pandemia, con la aceleración y generalización del proceso

de vacunación, y para reactivar y reestructurar en clave «verde y digital» las economías, los dos ejes que, según la propia CE, deberán articular la ayuda comunitaria (Comisión Europea, 2021 a y 2021 b).

Un planteamiento que cierra o, cuando menos, condiciona un debate, que consideramos decisivo, sobre los costes y beneficios, los ganadores y perdedores de la construcción europea, sobre los límites y sesgos de la institucionalidad comunitaria y sobre la hipoteca que ello supone para la orientación de las políticas aplicadas. Sólo desde esta perspectiva —tan alejada del ingenuo e interesado mito europeísta— cabe valorar las medidas que articulan la respuesta europea ante la crítica situación desencadenada con la pandemia.

La herencia de la construcción europea

Poniendo el foco, en primer lugar, en el origen del COVID-19 (y de otros virus) y su rápida difusión hasta convertirse en una pandemia global, es necesario insistir en que no estamos ante un hecho accidental o aislado resultado del comercio, legal o ilegal, de animales exóticos. Por el contrario, entre las causas está un modelo económico que se ha sostenido en la degradación y destrucción de los ecosistemas, que ha liberado los patógenos de sus hábitats naturales, facilitando su salto a nuestra cadena alimentaria; su rápida propagación se ha visto facilitada por la transnacionalización de los flujos comerciales, productivos, financieros y poblacionales (IPCC, 2019; Zucman, 2019; Colectivo Fractal, 2021).

Pues bien, este modelo de producción, intercambio y consumo que compromete crecientemente la salud humana ha sido, y continúa siendo, el motor fundamental de las economías europeas y del conjunto del mundo capitalista; modelo que no se ha cuestionado de raíz y que impregna las políticas que en estos momentos pretenden reactivar y reestructurar la actividad económica.

1. En inglés, *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), cuya concreción puede consultarse en: <https://www.ecb.europa.eu/home/search/coronavirus/html/index.es.html>

Un segundo aspecto a tener en cuenta en este debate tiene que ver con el balance de la construcción europea. El discurso oficial y dominante es que, aun reconociendo los intereses dispares u opuestos que conviven en el proyecto comunitario desde su creación y las dificultades de alcanzar acuerdos en algunos momentos, los consensos se han abierto camino. De acuerdo con este relato, el reconocimiento de que el denominado proyecto europeo ha avanzado sería, entre otras cosas, la consecución de crecientes niveles de convergencia.

Se trata de un asunto de gran calado en el que, por falta de espacio, apenas podemos entrar en este artículo. No obstante, para el tema que nos ocupa es importante subrayar que, lejos de un balance tan complaciente (y, en nuestra opinión, erróneo), las brechas han sido una constante en el devenir comunitario, sobre todo a partir de la entrada en vigor de la moneda única (Luengo y Vicent, 2015).

La reducción de las diferencias entre los niveles de renta por habitante de los socios comunitarios y el avance en la convergencia nominal, siguiendo los criterios establecidos en el Tratado de Maastricht y refrendados en los tratados sucesivos, han ido de la mano del enquistamiento o ampliación de sustanciales divergencias estructurales (Luengo, Uxó y Álvarez, 2013). Esto es lo que ha ocurrido con el potencial investigador e innovador de los países integrantes, con las capacidades productivas y tecnológicas y con el contenido y la calidad de las especializaciones comerciales. Heterogeneidad estructural que, igualmente, se puede apreciar en la trayectoria seguida por la desigualdad, que no ha dejado de avanzar en las últimas décadas, acrecentando las distancias entre ricos y pobres, entre las rentas del trabajo y las del capital, entre las élites empresariales y el conjunto de los asalariados.

A esta situación ha contribuido una institucionalización comunitaria donde las políticas de convergencia (en el sentido más amplio del término) han quedado relegadas, subordinadas, a las dinámicas de los mercados y a los designios de las manos visibles que los articulan. Puede decirse, en este sentido, que, desde que se impuso el dogma neoliberal en los 80 y muy especialmente desde el lanzamiento de la moneda única, el marco institucional del que se dota la UE y la zona euro y la burocracia que lo gestiona, lejos de ser neutros, han respondido a las exigencias y necesidades de una industria financiera en continua expansión, de las grandes corporaciones, que han visto cómo

se ampliaban las posibilidades de reorganizar y reestructurar sus cadenas de creación de valor, y de los países con mayor potencial competitivo, situados bajo la impronta del ordoliberalismo germano.

Es en este contexto donde resulta pertinente valorar las políticas económicas implementadas a lo largo de las últimas décadas. Unas políticas que encuentran su inspiración en el denominado Consenso de Washington (esto es, en la existencia de un triángulo supuestamente virtuoso, consistente en liberalizar, privatizar y abrir las economías a la competencia internacional). Las piedras angulares de esas políticas son de sobra conocidas y nos remiten a los ajustes presupuestarios, la desregulación de las relaciones laborales, las privatizaciones masivas y unas economías articuladas en torno a la deuda. Bajo estos parámetros, hemos asistido en las últimas décadas a una enorme transformación estructural consistente en poner las instituciones comunitarias al servicio de las élites, que han ocupado, en su propio beneficio, los espacios públicos y la política.

Esta Europa enfrentada a la pandemia y a la crisis

Esta es la Europa realmente existente, descrita a grandes rasgos, cuando hace su aparición la pandemia y una crisis de proporciones históricas que desborda y cuestiona los pilares del endeble edificio comunitario y del propio capitalismo. Un escenario que exige respuestas contundentes, novedosas y arriesgadas.

El enorme problema de salud pública provocado por la pandemia, el desplome de la actividad económica y los problemas estructurales que subyacían a esa situación suponían un gran desafío para las instituciones comunitarias, al tiempo que abrían una oportunidad de diseñar una hoja de ruta que colocara en el centro de la agenda institucional a las mayorías sociales.

Para ello era necesario, además de frenar el avance de la enfermedad, combatir la desigualdad, que la crisis intensificaría, como de hecho está sucediendo. Y también comprometerse con una política decididamente orientada a enfrentar el cambio climático y promover una verdadera transición ecoenergética acorde con los límites ecológicos y que no dependiera de la voluntad de los gobiernos nacionales de turno. Y, por supuesto, movilizar los recursos necesarios para alcanzar esos objetivos y ponerlos a disposición de los gobiernos en formatos que ampliaran el margen

presupuestario, sin disparar la deuda pública ni encarecer el servicio de esta.

Pero la respuesta europea ha estado condicionada por la debilidad del sector productivo y social público -especialmente dramática en lo que concierne a la protección de la salud de la ciudadanía (Padilla, 2020)-, la insuficiencia de los mecanismos redistributivos a escala comunitaria, la privilegiada posición de las grandes corporaciones y el desigual impacto que ha tenido la enfermedad en las diferentes economías y grupos de población. Problemática que, como acabamos de ver, hunde sus raíces en la construcción europea, en sus déficits y sesgos.

Es justo reconocer, no obstante, que, como se apuntaba al comienzo del texto, el esfuerzo financiero realizado desde las instituciones comunitarias ha sido sustancial y que se han superado algunas de las líneas rojas que hasta hace poco parecían intocables. Sin embargo, resulta evidente que el peso de la herencia ha determinado, en buena medida, el contenido y alcance de la estrategia comunitaria.

¿Qué volumen de recursos precisa un plan de emergencia capaz de enfrentar los efectos más drásticos de la pandemia y al mismo tiempo poner en pie las bases de un nuevo modelo de economía que responda a las exigencias derivadas de la crisis económica, social y medioambiental? Este es el gran desafío, esta es la clave para poner en perspectiva las políticas comunitarias y valorar verdaderamente su alcance e idoneidad. Al respecto, hay que ser claros y señalar que las propuestas más ambiciosas a la hora de movilizar recursos han sido descartadas y que su distribución a lo largo del periodo en el que se aplicarán reduce sustancialmente su entidad.

También es preciso enfatizar que la industria financiera ha desempeñado, y sigue manteniendo, un papel central en la respuesta comunitaria. Así, el FRE se financia con deuda, ante la negativa de abrir con decisión otras alternativas, como pudieran ser un aumento sustancial del presupuesto comunitario (después de haber metido la tijera en los anteriores, el crecimiento del actual nos parece claramente insuficiente) o la progresividad tributaria, y dejando para más adelante la posibilidad de actuar sobre aquellos impuestos (como los que gravan las transacciones financieras y los beneficios corporativos) con mayor potencial recaudatorio. Se renuncia de este modo a una oportunidad —y a la necesidad— de avanzar

hacia una Europa con un perfil institucionalmente más redistributivo.

Antes hemos señalado que, para evitar un colapso económico y ante la imposibilidad de alcanzar los estrictos objetivos en materia de déficit y deuda, las instituciones comunitarias acordaron suspender excepcionalmente la implementación del PEC. Pero, con todo, se mantienen las premisas de la estabilidad presupuestaria como uno de los pilares de la construcción europea. De hecho, en la propia cláusula de escape se establece que los gobiernos aplicarán políticas que no pongan en riesgo la sostenibilidad fiscal y que la desviación con respecto a lo establecido en el PEC será temporal. Por esa razón, una vez superada la situación de excepcionalidad —entendida como consolidación del crecimiento del PIB—, las políticas de rigor presupuestario retornarán, posiblemente a partir de 2023, lo que, sin duda alguna, tendrá consecuencias adversas en materia de desigualdad y acrecentará las fracturas productivas y territoriales ya existentes, poniendo al propio «proyecto europeo» en una situación insostenible.

Mencionemos, asimismo, que el dinero sin contrapartida que suponen las transferencias, que, según sostiene el discurso oficial, no hay que devolver, en realidad sí tiene un coste. En primer término, por la condicionalidad exigida a los gobiernos para disponer de los fondos comunitarios. Una condicionalidad, conforme con los preceptos del Semestre Europeo, que no se refiere tanto al buen uso de los recursos (que nosotros, por supuesto, también defendemos) como a la realización de reformas estructurales relacionadas con la desregulación de las relaciones laborales, la privatización de los sistemas de pensiones y la liberalización de los mercados. En segundo lugar, porque la deuda contraída por la CE es con cargo al presupuesto comunitario, por lo que debe reintegrarse a partir de las contribuciones de los países socios. Incluso en el caso de que la deuda a su vencimiento se renovase con otra emisión (una posibilidad sobre la que no hay acuerdo y que posiblemente encontraría resistencias muy fuertes por parte de los países que descartan el paso a un federalismo fiscal), los intereses devengados por la misma deberán ser pagados por los socios comunitarios.

Tres últimas consideraciones en torno a la estrategia seguida para valorar la relevancia de la «herencia» dejada por la construcción europea.

La primera tiene que ver con la centralidad de las grandes corporaciones. Un buen ejemplo de ello está en la decisión por parte del BCE —justificada en que su estatuto fundacional lo prohíbe— de no actuar en el mercado primario de deuda pública y en la privilegiada posición de los grandes grupos económicos a la hora de recibir la financiación proporcionada por esa institución. El resultado de las políticas de compra masiva de bonos es el aumento del valor de los activos seleccionados, protegiéndolos de una eventual devaluación y reduciendo el coste de obtención de nuevos recursos en los mercados, cuyas emisiones gozan de la máxima calificación crediticia. Las compañías que reciben esos recursos están incentivadas a canalizarlos hacia los mercados financieros: inversiones especulativas, alza de los índices bursátiles, especulación inmobiliaria, recompra de acciones.

Otro ejemplo de centralidad corporativa se encuentra en el papel de las grandes farmacéuticas en el proceso de vacunación. La producción y distribución de las vacunas por parte de estas empresas pone de manifiesto la existencia de un potente oligopolio, que la UE ha aceptado. No sólo se han beneficiado de una gran cantidad de recursos públicos, que, de hecho, han privatizado, sino que los acuerdos de suministro de las vacunas alcanzados con las instituciones comunitarias se caracterizan por su opacidad y por operar con grandes márgenes (Cohen, 2021; Ghosh, 2021).

La segunda de las consideraciones apunta a la consistencia del denominado eje verde/digital. Una orientación supuestamente verde que colisiona con el hecho de que, justificado en la supuesta neutralidad que debe presidir su actuación, en la lista de empresas que se benefician de la política de compra de bonos del BCE se encuentran las que tienen un modelo de negocio que consiste en quemar combustible o que tienen intereses accionariales en firmas con ese perfil.

Tampoco encontramos la trazabilidad verde en la defensa incondicional del crecimiento del PIB como objetivo central de la política económica; crecimiento sustentado en la obtención de mejoras en la productividad y en el reforzamiento de la competitividad externa. Se impone de este modo un planteamiento de política económica sustentado en la lógica de las cantidades y la competencia, frente a otro que debería descansar en los principios de suficiencia, cooperación y reparto.

Cabe preguntarse, finalmente, si los objetivos verde y digital son complementarios. Con demasiada ligereza, haciendo gala de un apriorismo inaceptable, se contesta afirmativamente. Sin embargo, abundan los trabajos realizados desde el mundo de la ecología política que cuestionan de raíz esa complementariedad (Martín-Sosa, 2016; Jiménez y Ramírez, 2017). Al asociar la revolución digital, y, en general, la aplicación de las nuevas tecnologías, con la desmaterialización de los procesos económicos se está pasando por alto que la digitalización masiva, como apuesta estratégica, requiere la utilización de grandes cantidades de materiales y minerales. Su extracción, procesamiento y transporte precisará, asimismo, una gran cantidad de energía, a lo que hemos de sumar su consecuente efecto medioambiental. En fin, la implantación de las tecnologías digitales tendrá un efecto fuerte en la utilización del territorio y en la generación de residuos, una parte de los cuales serán difícilmente o imposibles de reciclar. Todo ello en absoluto niega la importancia de la tecnología digital para ámbitos fundamentales de nuestra vida (como, por ejemplo, la salud y la educación), pero sí debería ser un toque de atención sobre el simplismo que supone confiar ciegamente en los efectos benefactores de las nuevas tecnologías y sobre las consecuencias negativas que el uso generalizado de las mismas podría tener sobre la sostenibilidad del planeta y, por lo tanto, sobre la vida misma.

En conclusión

La UE enfrentaba una problemática de gran calado cuyas raíces más profundas se encuentran en el dogma neoliberal imperante desde los años 80 del pasado siglo, que se consolidó con la implantación de la moneda única, que estuvo en el origen mismo del *crack* de 2008 y que impregnó las políticas aplicadas desde entonces. Esta problemática se ha caracterizado por una economía financiarizada y por importantes asimetrías productivas y comerciales, quedando articulada en torno a los intereses de las grandes potencias y corporaciones, donde prevalecen las lógicas austeritarias y las reformas estructurales promercado, donde la dimensión redistributiva está claramente subordinada a la mercantil y que, como consecuencia de todo ello, presentaba unos niveles de desigualdad en aumento. Todo ello supone un pesado lastre y condiciona el margen de maniobra del proyecto y sus

socios para responder ante cualquier desafío actual o venidero. De este modo, las políticas desplegadas han estado muy condicionadas por la institucionalidad vigente y por los intereses que se articulan en torno a la misma, por el peso que tiene la industria financiera, por la limitada vocación redistributiva que caracteriza la construcción europea y por el papel prominente desempeñado por las grandes corporaciones, que, en buena medida, han determinado la hoja de ruta, tanto de las instituciones comunitarias como de los gobiernos.

En estos momentos de pandemia, la UE ha superado algunas de las barreras institucionales que parecían insuperables y ha movilizado una cantidad sustancial de financiación en formatos inéditos. Ello ha supuesto un cambio fundamental respecto al *status quo*, que consistía, básicamente, en ofrecer recursos a los gobiernos en forma de préstamos con una alta condicionalidad. Pese a todo ello, si se tiene en cuenta la encrucijada histórica que supone la crisis actual y la dimensión de los problemas coyunturales y estructurales a resolver, su respuesta ha sido insuficiente, contradictoria y sesgada. La CE ha sido renuente a la hora de utilizar otros instrumentos a su alcance y las opciones activadas responden a las mismas lógicas de fondo que orientan las estrategias seguidas en el pasado. ■

Bibliografía

- Cohen, E. (2021). Vaccin: une affaire de propriété intellectuelle?, *Telos*, 7 de mayo, disponible en: <https://www.telos-eu.com/fr/economie/vaccin-une-affaire-de-propriete-intellectuelle.html>
- Colectivo Fractal (2021). Raíces socioecológicas de una pandemia prevista. *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 154, pp. 11-21.
- Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. Comisión Europea. Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0123>
- Comisión Europea (2021 a). *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU*. Facts and figures. Luxemburgo.
- Comisión Europea (2021 b). *Cumplir el Pacto Verde Europeo*. Documentos de trabajo. Disponibles en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_es
- Ghosh, J. (2021). Next steps for a people's vaccine, *Social Europe*, 10 de mayo, disponible en: <https://socialeurope.eu/next-steps-for-a-peoples-vaccine>
- IPCC (2019). *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press.
- Jiménez, N. y Ramírez, O. (2017). Biomimesis y adaptación tecnológica en el Antropoceno: Una lectura desde la ecología política. *Ecología Política*, núm. 53, pp. 56-60.
- Luengo, F, Uxó, J. y Álvarez, I. (2013). *Fracturas y crisis en Europa*. Clave Intelectual. Madrid.
- Luengo, F. y Vicent, L. (2015). Encrucijada de la moneda única. Algunas claves para una reflexión desde la periferia. *Ola Financiera*, núm. 22, pp. 97-134.
- Martín-Sosa, S. (2016). Tecno-optimismo climático: el escapismo tecnológico, frente al calentamiento global. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 134, pp. 25-38.
- Padilla, J. (2020). ¿A quién vamos a dejar morir? Sanidad pública, crisis y la importancia de lo político. Capitán Swing Libros. Madrid.
- Unión Europea (2021). Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial de la Unión Europea del 18/02/2021.
- Zucman, G. (2019). Global Wealth Inequality. *Annual Review of Economics*, Vol. 11, pp. 109-138.

Wolfgang Streeck

Director emérito del Max Plank Institute for the Study of Societies

La Unión Europea no estaba preparada para el SARS-CoV-2 —también conocido como coronavirus—, ni sus instituciones centrales ni sus Estados miembros. Desde ambas instancias se ha abordado la pandemia como un asunto europeo ordinario, que debía gestionarse mediante la política europea habitual. Casi instintivamente, la Comisión y el Parlamento europeos han visto en la pandemia una oportunidad para acaparar poder, es decir, para ampliar su jurisdicción sobre los Estados miembros. Estos últimos, a su vez, han seguido con su viejo juego de echar balones fuera y de evitar que se les imputasen responsabilidades: ya sea transfiriendo responsabilidades hacia instancias superiores ante situaciones que consideran de difícil gestión o bien creando mandatos europeos para atribuirse a sí mismos funciones que sus electorados nacionales nunca les hubieran concedido. Ninguno de estos actores se ha preocupado por las verdaderas cuestiones de fondo o al menos todos han evitado escrupulosamente hablar de ellas en público: ¿de dónde viene este nuevo virus? ¿Surge de modo totalmente inesperado de la naturaleza o bien procede de la actividad humana? ¿Se trata de un acontecimiento único o de un episodio de una serie que está por llegar? ¿Cómo evitar que se repita algo así, fortaleciendo la «resiliencia» de las sociedades europeas o luchando contra los futuros nuevos virus en su origen, sea este cual fuere?

En cualquier caso, no resulta en absoluto sorprendente que las respuestas inmediatas organizadas —o desorganizadas— por Europa ante la pandemia hayan dejado tanto que desear. En términos operativos,

(...) la Comisión y el Parlamento europeos han visto en la pandemia una oportunidad para acaparar poder, es decir, para ampliar su jurisdicción sobre los Estados miembros. Estos últimos, a su vez, han seguido con su viejo juego de echar balones fuera y de evitar que se les imputasen responsabilidades...

es decir, de elaboración e implementación de las correspondientes políticas públicas, la UE ha sido y sigue siendo muy disfuncional, si bien no deja de reclamar machaconamente «soluciones europeas». Pero, aunque a muchos Gobiernos europeos les hubiera encantado «europeizar el virus» transfiriendo así sus responsabilidades a Bruselas, en última instancia sus electorados nunca les hubieran permitido librarse de la patata caliente de un problema potencialmente intratable y políticamente explosivo. Incluso prescindiendo de la ausencia de todo debate público sobre el deplorable papel histórico de la UE en cuanto a salud pública europea, la ciudadanía ha tenido muy claro que sus Gobiernos electos tenían que asumir sus responsabilidades en una cuestión que se le había dicho que era de vida o muerte. Habida cuenta de las importantes diferencias nacionales existentes tanto en cuanto a las manifestaciones de la CO-

VID-19 como en lo referido al funcionamiento de los diversos sistemas sanitarios, parece más que razonable que las poblaciones demanden políticas a escala nacional más que supranacional, políticas que además puedan debatir públicamente en su propio idioma con la esperanza de poder influir en las mismas. De hecho, lo extraño hubiera sido lo contrario: que la ciudadanía de los países europeos permitiera que esta pandemia fuera gestionada por una tecnoburocracia centralizada y lejana, cuyos representantes parecen más entusiasmados por «una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos» que por la salud de los mismos o que, en cualquier caso, solo parecen interesarse por la segunda en la medida en que esto pueda promover la primera.

Como suele ocurrir, las preferencias populares han resultado ser las opciones más realistas. Incluso un año y medio después, sigue sin encontrarse un patrón uniforme de propagación de la infección común a la

1. Traducción de Eric Jalain, de AEIOU traductores. Revisión de Carlos Prieto.

totalidad de los países europeos. Las oleadas de contagios varían en intensidad y duración de un país a otro, de una región a otra, sin que todavía seamos capaces de comprender exactamente la razón de ello, lo que ha obligado, a falta de soluciones mejores, a recurrir a respuestas improvisadas y locales en vez de a medidas centralizadas uniformes y prefijadas. Evidentemente, las sociedades europeas aún son demasiado diferentes como para aplicarles tratamientos absolutamente uniformes. Las condiciones climáticas varían, así como las estructuras demográficas, la situación sanitaria general de las poblaciones, la calidad local del aire, los modelos familiares y los hábitos de vida en general, especialmente los de los llamados «grupos de riesgo», así como varían también las tradiciones religiosas y culturales relacionadas con la salud y el cuerpo humano. Otro factor que también parece relevante es hasta qué punto la población confía en su respectivo gobierno, lo que podría explicar algunas de las disparidades más significativas en las tasas nacionales de vacunación, por ejemplo, entre Alemania y Dinamarca. Por otro lado, cada sociedad nacional presenta diferentes «valores», que alumbran diferentes prioridades políticas; véase por ejemplo el caso de Suecia, que ha mantenido sus centros educativos abiertos durante toda la pandemia, a diferencia de Alemania, donde la política educativa ha estado condicionada por un profesorado lleno de desconfianza, primero por temor a contagiarse y después por sus reticencias a vacunarse. Y, por último, pero no por ello menos importante, las diferencias entre los modelos económicos nacionales también han influido, y así aquellos países cuya prosperidad depende en gran medida del turismo internacional han necesitado mantener sus fronteras lo más abiertas posible, mientras que los países de origen de dicho turismo han preferido cerrarlas para evitar viajes e importación de contagios por parte de sus ciudadanos.

En cuanto a la UE, cuando irrumpió la pandemia mantuvo durante algún tiempo activa una institución denominada Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), cuya sede se halla en Estocolmo. Este Centro está dotado con una plantilla de 280 personas a tiempo completo y cuenta con un presupuesto anual de 57 millones de euros. En general, prácticamente nadie ha oído hablar del mismo, salvo los virólogos y epidemiólogos del mundo entero, que lo conocen porque ha sido sede de innumerables conferencias internacionales. Más allá del escaso conocimiento que tenemos de este Centro, lo cierto es que desde luego no ha ayudado en gran cosa a que la UE y sus Estados miembros

se preparen para algo como la COVID-19, por ejemplo, instando a los países europeos a hacer acopio de mascarillas, equipos de protección y ventiladores; recomendándoles que cuenten con suficiente personal formado de reserva; ofreciéndoles cursos de formación para el personal sanitario público nacional y para las agencias reguladoras de la higiene hospitalaria y de la prevención de enfermedades en residencias de la tercera edad; organizando simulaciones para los responsables políticos de los Estados miembros sobre qué hacer y cómo cooperar en una posible pandemia de dimensiones europeas; o advirtiendo genéricamente a los ciudadanos europeos de que sus estilos de vida globales pueden resultar mortales a no ser que sus sistemas sanitarios se hallen preparados para enfrentarse a sus consecuencias.

Es muy probable que una de las razones por las que no se han lanzado semejantes advertencias haya sido que estas hubieran entrado en conflicto con las duras recomendaciones emitidas anualmente en el marco de las diversas medidas de austeridad y de coordinación fiscal exigidas por el vigente régimen europeo de ortodoxia monetaria con el fin de recortar gasto público y reducir así los déficits públicos y la deuda pública de los diversos países europeos. Entre los gastos objeto de recorte se hallan los sistemas sanitarios públicos. Entre 2011 y 2018, la Comisión Europea emitió sesenta y tres peticiones formales a los Estados miembros para que recortaran sus gastos sanitarios públicos y privatizaran sus sistemas de salud. Cuando irrumpió la pandemia, la austeridad impuesta en los países económicamente más deficitarios de la UE había rebajado el gasto en sanidad al 8,8 por 100 del PIB en el caso de Italia y al 8,9 por 100 en el caso de España. De estos porcentajes, solo el 6,5 por 100 y el 6,3 por 100, respectivamente, correspondían a gasto público, pues el resto estaba cubierto por el copago y a través de sistemas de seguros sanitarios privados voluntarios. Comparativamente, Alemania mantenía un gasto sanitario del 11,2 por 100 de su PIB, del cual el 9,5 por 100 correspondía a gasto público. Para contextualizar estos datos, el 3 por 100 del PIB —la diferencia entre el gasto público sanitario en Italia y Alemania— supone más de 2,3 veces el presupuesto de defensa de Alemania, que ahora se sitúa en el 1,35 por 100 del PIB. Obviamente, un 9,5 por 100 de gasto público sanitario era considerado excesivo para la Comisión Europea, que, por lo tanto, también instó a Alemania a reducirlo. De hecho, en 2019 su gobierno estaba embarcado en plena campaña de cierre de hospitales públicos. Pero cuando llegó la pandemia, esta campaña fue bruscamente interrumpida,

cuestión que es cuidadosamente evitada por todas las fuerzas políticas «europeístas».

Por otro lado, ha proseguido la habitual partida de ping-pong entre «Europa» y sus Estados-nación —posibilitada, y de hecho fomentada, por el diseño institucional de la UE— en la que Bruselas pretende ejercer de capital continental y los Estados le siguen el juego o se desmarcan, dependiendo de cómo sus gobiernos interpreten en cada momento sus intereses propios o los de sus respectivos países. Un ejemplo importante es la política de adquisición de vacunas, que comenzó ya en la primavera de 2020, cuando parecía probable que varias vacunas de diferentes productores estarían ya disponibles para otoño o comienzos del invierno. A escala nacional, varios ministros de Sanidad formaron un consorcio para llevar a cabo negociaciones conjuntas con los potenciales proveedores, justo cuando a Alemania le correspondía ocupar la Presidencia rotativa semestral de la UE. Esta iba a ser la última vez que Angela Merkel presidiera la UE y en su preparación para ello le dijo a su ministro de Sanidad que derivara la cuestión de la adquisición de vacunas a la Comisión Europea. Existen varias teorías para explicar esta inusual decisión, habida cuenta de que la Comisión carecía de experiencia en este tipo de actuaciones e iba a tener que negociar en nombre de veintisiete Estados soberanos, que seguramente albergaban ideas diferentes sobre cuánto querían gastar y en qué tipo de vacunas querían hacerlo. Una explicación de ello es que Merkel temía que, de hacerlo de otra manera, Alemania, la potencia más beneficiada y rica por mor de la unión monetaria, iba a iniciar la vacunación antes que los demás países, lo cual provocaría no pocas discordias entre los Estados miembros precisamente durante su presidencia. En cualquier caso, el resultado fue que las negociaciones se alargaron debido al desacuerdo existente entre los Estados y la Comisión sobre los volúmenes, los precios y las fechas de entrega, así como sobre los lugares de producción y la subvención de las instalaciones de fabricación. En conclusión, los Estados terminaron pagando más y esperando más tiempo por sus vacunas. Un factor adicional fueron las demandas de Francia para que se dejara espacio en la campaña europea de adquisición de vacunas para la que iba a ser producida por la empresa francesa Sanofi. Pero a comienzos de 2021, en el último minuto, Sanofi tuvo que admitir que todos sus esfuerzos habían quedado en agua de borrajas. La Gran Bretaña posterior al Brexit, en cambio, fue capaz de comenzar su campaña de vacunación antes que el resto de países

europeos y de hacerlo pagando menos, lo que ha sacado los colores a los líderes de la UE, derivando en ocasionales prohibiciones de exportación al Reino Unido de vacunas producidas en el continente.

Como hemos visto, la principal respuesta de la UE a la pandemia ha sido el así llamado, en eurojerga, «Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia NextGenerationEU», abreviado como NGEU (de acuerdo con su acrónimo en inglés), creado por el Consejo Europeo en julio de 2020 y ondeado a los cuatro vientos como expresión de la «solidaridad europea» en tiempos difíciles. En el marco del NGEU, la Unión va a distribuir 750 millardos de euros a precios de 2018 (ahora 807.000 millones ajustados) a lo largo de siete años (de 2021 a 2027) entre sus Estados miembros, para ayudarles a recuperarse de la pandemia y a preparar mejor sus sociedades y economías contra futuros virus. Pero si estudiamos detenidamente este nuevo instrumento, no parece tener mucho que ver en realidad ni con la pandemia ni con la solidaridad europea; de hecho, parece aprovechar la pandemia como una oportunidad para llevar a cabo el antiguo proyecto —básicamente de Francia— de lograr una «fiscalidad europea», originalmente concebido únicamente para la unión monetaria europea. El NGEU, de hecho, va a financiarse mediante el endeudamiento de la UE, eludiendo así los tratados europeos. Para ello, el conjunto de los veintisiete Estados miembros debe embarcarse en esta iniciativa, recibiendo todos y cada uno de ellos una porción del pastel, independientemente de hasta qué punto y cómo se hayan visto afectados por la pandemia. Algo más de la mitad de los fondos va a desembolsarse en forma de ayudas y el resto como préstamos. Las asignaciones correspondientes a cada país están especificadas casi hasta el último dígito, de acuerdo con una fórmula compleja que no es fácil de entender. Italia va a recibir la parte del león, 172,7 millardos, 81,8 de ellos como ayudas; le sigue España con 140,4 millardos (77,3 millardos como ayudas). Curiosamente, en tercera posición aparece Polonia, a pesar de que ha tenido una incidencia de la pandemia muy leve, con 63,8 millardos (37,7 como ayudas). Francia recibe 38,8 millardos y la próspera Alemania 28,8 millardos, para ambos países entregadas como ayudas. Para dotar de perspectiva a estas cifras, solo en 2020 Alemania ha tomado prestado por su cuenta un total de 219 millardos de euros. El reembolso de los 750 millardos, a partir de ahora con cargo al presupuesto ordinario de la UE, debe comenzar en 2028 y terminar treinta años después. Se confía, no obstante, en que para finales de la década de 2020 la UE

haya logrado fuentes de ingresos independientes o, lo que es más probable, que sus Estados miembros le permitan financiar el servicio de su deuda emitiendo deuda nueva, siguiendo su modelo.

La totalidad del dinero del NGEU debe gastarse dentro del plazo de siete años de duración del programa. Los países también deben presentar sus programas presupuestarios ante la Comisión para su aprobación, asignando sus fondos de recuperación y resiliencia básicamente a tres capítulos: la reparación de los daños provocados por la pandemia, logrando que los países sean más resilientes; la transformación verde de sus industrias y estilos de vida en consonancia con el así llamado *European Green Deal* o «Pacto Verde Europeo»; y la «digitalización», con independencia de lo que ello signifique. Adicionalmente, el Parlamento y la Comisión de la UE pretenden condicionar individualmente estos desembolsos a los esfuerzos de cada país miembro en la «desnacionalización» de sus sistemas legales y en la mejora de los derechos LGTBQ. El desembolso de este dinero se está iniciando en otoño de 2021 para algunos países, mientras los planes de gasto de otros siguen esperando la aprobación de la Comisión. En términos generales, y como era previsible, resulta que para invertir todo este dinero en aras de la recuperación y la resiliencia se requiere una planificación experta, una Administración Pública competente y unas capacidades industriales solventes, con las que no se cuenta de un día para otro en todas partes. Por otro lado, en lo que se atañe a los sistemas sanitarios, así como en lo referente a las instituciones educativas y a la Administración Pública en general, no es probable que, dado el daño causado a los mismos por las políticas de austeridad impuesta por la Unión Europea, puedan reconstruirse y modernizarse mediante una simple inyección puntual de fondos, sino que van a necesitar una mejor financiación, dotada de una mayor estabilidad y regularidad. Pero, en última instancia, para lograrlo va a ser necesario abordar las disparidades económicas existentes entre los Estados miembros, especialmente de los países participantes en la unión monetaria.

Por último, la Unión Europea está casi totalmente ausente de la política global en torno a la pandemia, en la misma medida en la que lo están los Estados-nación europeos y la ciudadanía europea. En ocasiones, se ha lamentado que la población europea no esté dispuesta a compartir vacunas con el Sur global, especialmente cuando aún no se disponía de ellas. En la actualidad, la Organización Mundial de la Salud está instando

a los Gobiernos de Europa y Norteamérica a que no usen sus dosis sobrantes en terceras dosis o en vacunas de refuerzo para sus poblaciones ya vacunadas y que las donen a los países empobrecidos con menores tasas de inmunización. No podemos saber en qué medida esto no es más que retórica de cara a la galería hasta que no conozcamos la capacidad de dichos países para distribuir a sus poblaciones las vacunas donadas. Lo que sí conocemos son los esfuerzos efectuados por la UE y por algunos de sus Estados miembros para lograr que países europeo-orientales, como Hungría, no compren vacunas más económicas, como la rusa o la china, sino que «comprean occidental». Pero carecemos de información sobre hasta qué punto estos esfuerzos han resultado exitosos o sobre cuál ha sido el coste de que los países del Este «no compren oriental».

Ha habido un breve instante en el cual la política global en torno a la pandemia se convirtió en un asunto público: fue a raíz de la controversia surgida entre los países europeos y Estados Unidos sobre los derechos de las patentes de las recién desarrolladas vacunas denominadas de ARN mensajero (ARNm), supuestamente más adecuadas para combatir el coronavirus. Para gran sorpresa de Europa, el supuestamente «eurofilo» nuevo presidente estadounidense, Biden, instó a nuestro continente a renunciar a nuestros derechos de propiedad intelectual sobre estas nuevas vacunas SARS-2 para permitir que los países del Sur las produzcan sin tener que pagar las licencias de las patentes correspondientes. La propuesta era sorprendente, puesto que Estados Unidos posee la mayor industria mundial de investigación, razón por la cual siempre ha sido el más acérrimo promotor de la protección de las patentes. Los europeos, en cambio, que siempre han sido considerados más benévolos respecto a la propiedad intelectual, rápidamente objetaron entre otras cosas que ser capaces de producir algo no supone forzosamente que ello vaya a hacerse realmente de forma masiva, en tanto en cuanto no se posea una industria funcional en términos productivos. Pero el hacha de guerra fue rápidamente enterrada, dejando a la ciudadanía confundida preguntándose qué había realmente detrás de todo esto. Posiblemente, esta controversia se deba al hecho de que las principales patentes en este ámbito están en manos de empresas europeas, como la alemana BioNTech. Si bien estas, muy conscientes de cómo funciona el mundo globalizado, buscaron tempranamente establecer relaciones cooperativas con las grandes corporaciones farmacéuticas estadounidenses (como hizo BioNTech

con Pfizer), puede que no hayan compartido sus patentes con ellas. En cualquier caso, Alemania prefiere compartir vacunas bajo la forma de donaciones caritativas. Mientras tanto, las empresas productoras de vacunas se han convertido en las gallinas de los huevos de oro; la otrora minúscula BioNTech ha pasado a ser ya una de las empresas más capitalizadas de Europa, valorada en 88 millardos de euros, más de la mitad de lo que representan gigantes como Mercedes o Volkswagen, mientras sus propietarios ya han ganado 14 millardos de euros, entrando por la puerta grande en la lista de los diez alemanes más ricos.

Europa no parece estar desempeñando ningún papel en el creciente enfrentamiento entre Estados Unidos y China en torno a la «seguridad sanitaria global», anteriormente denominada «bioseguridad». La punta del iceberg de la misma es la controversia en torno al origen del SARS-CoV-2, en cuyo centro se halla el laboratorio virológico de la ciudad china de Wuhan². Dicho laboratorio parece ser uno de los centros de investigación más avanzados del mundo sobre coronavirus, y fue en Wuhan donde, al parecer, el SARS-CoV-2 contagió a los primeros seres humanos, supuestamente a finales de 2019. Esta coincidencia suscitó muy rápidamente elucubraciones sobre si el nuevo virus no había escapado del mencionado laboratorio, ya fuera por accidente o debido a un sabotaje. El gobierno chino, pero también una gran parte de la comunidad virológica internacional, niega rotundamente semejantes teorías e insiste en que el nuevo virus fue transmitido de forma zoonótica procedente de un animal silvestre —muy probablemente, un murciélago— y que el lugar donde esto ocurrió fue un mercado de animales silvestres (un «mercado mojado») también ubicado en Wuhan. Los esfuerzos por zanjar esta cuestión, liderados por la OMS, han fracasado repetidas veces, supuestamente por una falta de cooperación por parte del gobierno chino.

¿Por qué ello es importante? ¿No debería ser ya agua pasada? Aparte de por las consecuencias cruciales que ello podría tener —como la necesidad de mejorar los protocolos de seguridad de los laboratorios virológicos o bien, en su caso, de regular estrictamente o incluso prohibir el comercio de ciertos animales—, la cuestión se politizó inmediatamente y, a medida que ha ido evolucionando, ha dado determinados

virajes de lo más sorprendentes. El por aquel entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump, se dedicó a echar más leña al fuego, refiriéndose al SARS-CoV-2 como «el virus chino», lo que provocó que China replicara sugiriendo que el virus bien podría haberse escapado de las instalaciones militares estadounidenses de Fort Detrick durante el curso de investigaciones sobre la guerra biológica. Las dos expediciones de eminentes virólogos enviadas a Wuhan bajo los auspicios de la OMS han hallado más plausible la hipótesis del origen natural del virus, pero tampoco han descartado totalmente la hipótesis de un accidente en el laboratorio de la ciudad, en parte porque no han logrado un pleno acceso al mismo. En la actualidad, los participantes en la segunda expedición están pidiendo una nueva investigación, pero con pocas esperanzas de sacar ya nada en claro, debido al deterioro de las posibles evidencias por el paso del tiempo. El sucesor de Trump, Biden, pareció en un primer momento querer olvidar esta cuestión, pero luego cambió de opinión y ordenó una evaluación al respecto a los servicios secretos estadounidenses. Al parecer, la mayoría de las agencias de inteligencia se decantaron por el origen natural del SARS-CoV-2, pero por lo menos una de ellas halló más convincente la teoría del accidente de laboratorio.

Entre tanto, han empezado a ver la luz algunas extrañas conexiones paralelas. Como han informado algunos blogueros periodistas, resulta que el laboratorio de Wuhan sería uno de los principales focos de la investigación virológica internacional, dirigido por científicos chinos formados en Estados Unidos y en parte financiado por subvenciones del National Institutes of Health, un organismo del Gobierno estadounidense, así como por empresas y fundaciones también estadounidenses. Algunos de dichos fondos habrían sido canalizados a través de un centro de investigación con sede en Nueva York, cuyo director mantendría una estrecha colaboración con el laboratorio de Wuhan, y que posteriormente participó en los dos equipos de investigación enviados a Wuhan por la OMS. También fue una de las personas que firmó (y probablemente también el principal promotor de) una carta abierta publicada en *The Lancet* pocos días después de la aparición de la COVID-19 en la cual un grupo de renombrados virólogos negaban categóricamente que el nuevo virus hubiera podido surgir del laboratorio de Wuhan, calificando dicha hipótesis de «teoría de la conspiración»³.

2. Sobre esta cuestión véase, entre otros, Nicholas Wade, «What's the Origin of COVID? Did People or Nature Open Pandora's Box at Wuhan?», *Bulletin of the Atomic Scientists*, 5 de mayo de 2021, <https://bit.ly/3ukboL5>, consultado por última vez el 21 de septiembre de 2021.

3. *The Lancet*, vol. 395, 7 de marzo de 2020.

El uso de esta expresión en semejante contexto debería haber llamado la atención del periodismo de investigación. ¿Por qué no hablar mejor de la «teoría del accidente de laboratorio», pues de lo que se estaba comenzando a hablar entonces era de la posibilidad de que se tratara de un accidente, no de ninguna conspiración, de la cual no había hablado nadie en los momentos iniciales? Resulta pertinente comentar en este contexto que la expresión «teoría de la conspiración» ha desempeñado un papel prominente en una serie de ejercicios internacionales que al parecer se iniciaron en la década de 1980 con el fin de prepararse para el estallido de una pandemia, primero en el curso de una posible guerra biológica internacional y después como resultado de un ataque terrorista⁴. Organizados por Estados Unidos, estos ejercicios reunieron a diversos gobiernos, organismos internacionales como la OMS —aunque, al parecer, no han contado con la presencia de la Unión Europea—, multinacionales farmacéuticas, fundaciones, organismos militares y de inteligencia, empresas de relaciones públicas y medios de comunicación. Una de las cuestiones ahí abordadas fue cómo comunicar con la población durante la pandemia a fin de que aceptara lo que se consideraba necesario para detener los contagios, por ejemplo, respetar las medidas de cuarentena, vacunarse o confiar en sus dirigentes, en su competencia y en sus declaraciones. En este contexto también se habló sobre cómo gestionar las «teorías de la conspiración» contrarias a las informaciones verdaderas o estratégicas difundidas por los Gobiernos.

Y es bastante probable que en los países democráticos muchos periodistas se hayan abstenido, por temor a ser tildados de «teóricos de la conspiración» y tal vez ser excluidos de las fuentes de información oficiales, de llevar a cabo investigaciones

Nadie en su sano juicio ha sugerido que la aparición del nuevo virus a finales de 2019 (si es que apareció realmente entonces y no algunas semanas antes, como afirman algunas fuentes) fuera nada parecido a un experimento en vivo llevado a cabo con la población de todo el planeta por iniciativa del *establishment* mundial, inmediatamente después de la conferencia celebrada en el Hotel Pierre. Sin embargo, lo que en todo caso demuestra la secuencia de los acontecimientos es que el SARS-CoV-2 no llegó de forma inesperada.

independientes o, incluso, de informar siquiera sobre lo que está ocurriendo entre bambalinas en la política internacional en relación con la presente pandemia, limitándose pues a informar sobre las políticas públicas. Lo que se mueve entre bambalinas es una amplia red de organizaciones, globales y nacionales, públicas y privadas, dedicadas a gestionar la amenaza de (y, en realidad, preparándose para) la guerra biológica; un complejo científico militar industrial en torno a la

bioseguridad en ciertos aspectos tan estrechamente interconectado con el complejo médico industrial que se han convertido en uno (relación que recientemente ha llevado a la sustitución del término «bioseguridad» por otro menos alarmante: «seguridad sanitaria»). Se conoce muy poco de este complejo, excepto que está dirigido por Estados Unidos, que cuenta con la profunda implicación de sus servicios de inteligencia y que incluye, entre otros miembros, a organizaciones como la OMS (famélica de fondos) y a conspicuos representantes de las grandes empresas farmacéuticas (rebosantes de recursos). Lo que sí sabemos sobre esta red es que ha celebrado varios encuentros en las últimas dos décadas para poner a punto la cooperación internacional y público-privada ante futuras emergencias. En retrospectiva, el más llamativo de estos eventos fue el celebrado en el Hotel Pierre de Nueva York el 18 de octubre de 2019 bajo el lema *Event 201*, el cual versó sobre el ensayo de la

eventual repuesta al estallido de una posible pandemia global provocada por un coronavirus del tipo SARS, después de haber efectuado ejercicios previos similares con la viruela, la peste, el carbunco y el SARS-Cov-1. Tan solo unas pocas semanas después del mismo irrumpió en escena el SARS-CoV-2.

Nadie en su sano juicio ha sugerido que la aparición del nuevo virus a finales de 2019 (si es que apareció realmente entonces y no algunas semanas antes, como afirman algunas fuentes) fuera nada parecido a un experimento en vivo llevado a cabo con la población de todo el planeta por iniciativa del *establishment* mundial, inmediatamente después de la conferencia celebrada en el Hotel Pierre. Sin embargo, lo que

4. Desafortunadamente, la fuente más interesante que he hallado al respecto solo está disponible en alemán: Paul Schreyer, *Chronik einer angekündigten Krise: Wie ein Virus die Welt verändern konnte*, Frankfurt, 2020.

en todo caso demuestra la secuencia de los acontecimientos es que el SARS-CoV-2 no llegó de forma inesperada. En cuanto apareció, su estructura básica ya era muy conocida, puesto que se hallaba precedida por una amplia investigación científica de alto nivel, lo cual podría explicar incidentalmente cómo es posible que se haya logrado desarrollar un nuevo tipo de vacuna —de ARNm, en apariencia prácticamente hecha a medida para este nuevo tipo de virus— en un plazo de tiempo verdaderamente récord. Pero aún resulta más interesante, no obstante, analizar cómo la investigación virológica —a la que también se dedica el laboratorio de Wuhan— parece estar muy relacionada con los preparativos internacionales tanto para defenderse de la guerra biológica como, muy específicamente, para librarla. Estos vínculos se antojan muy similares a los que durante la Guerra Fría mantuvo la física nuclear con la necesidad tanto de prepararse para la guerra nuclear como también de defenderse de la misma. Dados los riesgos que implica la investigación en bioseguridad, que indudablemente no son menores que los riesgos asociados a la industria y la guerra nucleares, parece esencial que el conjunto de la ciudadanía tenga un mayor conocimiento sobre las políticas globales en torno al SARS-CoV-2, algo de lo que sin embargo prácticamente nunca se discute en Europa.

En resumidas cuentas, esta red global de bioseguridad, que parece estar patrocinando una buena parte de la investigación virológica actual más avanzada, tendría su origen en una convención internacional sobre armas biológicas aprobada por la Asamblea de la ONU en 1971, que prohíbe de hecho no solo la guerra biológica, sino también toda investigación relacionada con su preparación⁵. Sí permite, en cambio, la investigación dirigida a defenderse contra posibles armas biológicas, lo que, comprensiblemente, requiere un profundo conocimiento sobre las propiedades de dichas armas. Solo los especialistas pueden saber hasta qué punto ello deja la puerta abierta a la investigación sobre nuevas armas biológicas y cómo esto a su vez se relaciona con la investigación virológica con fines médicos: parece que nos enfrentamos aquí a más de un problema de posibles «dobles usos». De lo que no cabe duda es que especialmente Estados Unidos mantiene grandes centros de investigación

5. El título completo es *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*. Desde 1969, Estados Unidos, tras una serie de sucesos que acabaron saliendo a la luz pública, prohibió la investiga-

en bioseguridad bajo control militar, por ejemplo, en Fort Derrick, donde, desde el estallido de la pandemia del SARS-CoV-1, responsable de la famosa gripe aviaria, los coronavirus parecen hallarse en lo más alto de la agenda de trabajo. La importancia que Estados Unidos concede a la defensa contra este tipo de virus, ya sean de origen natural o de laboratorio, puede constatarse en el hecho de que el mencionado encuentro de octubre de 2019 en el Hotel Pierre fue presidido por la exsecretaria de Estado Madeleine Albright, en calidad de representante nada menos que del mismísimo presidente de Estados Unidos. También acudió, entre muchas otras personalidades, Avril Haines, exvicedirectora de la CIA y exviceconsejera de Seguridad Nacional con Obama, quien, en el momento de estos «juegos de guerra» desarrollados en el Hotel Pierre, trabajaba para un *lobby* de Washington, ofreciéndole contactos con el Pentágono y con los servicios secretos estadounidenses. Pocos meses después del *Event 201*, fue nombrada por el presidente Biden directora de la Inteligencia Nacional, el máximo puesto del *establishment* de los servicios de inteligencia estadounidenses, que confiere la responsabilidad de la supervisión y coordinación de un amplio número de agencias responsables de los mismos.

Las políticas de defensa, en el marco de los tratados internacionales sobre control armamentístico, pueden acabar emparejando a extraños compañeros de cama, lo cual parece estar sucediendo respecto a la guerra biológica. Dado lo que conocemos del paradójico mundo de la disuasión mutua —consistente en dejar que tu adversario conozca únicamente una parte de lo que posee, mientras ocultas la parte decisiva del resto, y donde la legislación internacional coexiste con legislaciones nacionales divergentes, de manera que algo puede estar prohibido en un país pero no en otro—, no resulta en absoluto inconcebible que potencias eventualmente enfrentadas entre sí acaben cooperando en ámbitos como la investigación científica, compartiendo observaciones y engañándose simultáneamente. Un ámbito que puede prestarse en gran medida en tal modelo puede ser la denominada «investigación de ganancia de función», consistente en aprender a modificar genéticamente un virus para hacerlo más contagioso y mortal. Es cierto que para defenderse de posibles ataques biológicos puede resultar legítimo desear conocer cómo la tecnología de ganancia de función puede intensificar el impacto

ción en armas biológicas en todo su territorio, en la medida en que dichas investigaciones podían provocar daños a la población civil.

de un virus. Pero si la investigación en esta línea resulta ser ilegal en un primer país pero no en un segundo país, el ejército del primer país podría estar muy interesado en poder investigar en el segundo país, siempre y cuando exista un compromiso mutuo de poner en común los resultados. Evidentemente, son situaciones propicias para todo tipo de jugadas a lo James Bond, ¿y quién puede descartar que existan actores tanto en Estados Unidos como en China, tanto en el ámbito de la ciencia como en el militar, que estén deseosos de cooperar de esta u otras formas similares?

En semejante contexto, resulta interesante señalar que inmediatamente después de la publicación de los resultados de la secuenciación genética del SARS-CoV-2, un determinado número de prominentes virólogos, la mayoría jubilados, hicieron saber que, en su opinión, resultaba muy improbable que el nuevo tipo de coronavirus hubiera evolucionado por sí mismo, por lo que solo podría tratarse de un producto de ingeniería biotecnológica. Pero más interesante aún resultan las nerviosas reacciones ante estas afirmaciones por parte del *establishment* virológico, así como su profuso uso y abuso del susodicho concepto de «teoría de la conspiración». Una y otra vez se ha dicho a la ciudadanía que el SARS-CoV-2 es indiscutiblemente el resultado de la evolución natural, exonerando así tanto al personal científico chino como a sus colegas estadounidenses, y a los patrocinadores de ambos, de cualquier violación de la convención sobre armas biológicas. Entre los defensores más vociferantes de esta postura se cuenta el jefe de virología del Gobierno alemán, Christian Drosten, que es además un frecuente visitante de Wuhan, tanto de su laboratorio como de su mercado mojado, como él mismo ha reconocido. Para refutar la conjetura de la investigación de ganancia de función, Drosten ha argumentado que el nuevo virus es mucho más complejo de lo estrictamente necesario para resultar más peligroso para los seres humanos, lo que, en su opinión, es una prueba de que la modificación en cuestión tiene que ser producto de la evolución natural y no de la manipulación humana. Haciendo gala de no poca

soberbia profesional, Drosten ha llegado a decir a un entrevistador que, si él hubiera tenido que modificar el virus, lo hubiera hecho de una manera mucho más sencilla y elegante⁶.

Visto desde esta perspectiva, no es de extrañar que el tema, a primera vista un tanto secundario, del origen del virus y del papel del laboratorio de Wuhan en su creación siga estando de rabiosa actualidad. En paralelo a los esfuerzos por silenciar este debate,

Los ciudadanos y ciudadanas deben saber qué tipo de «defensas» están diseñando las grandes potencias y cuán destructivas pueden llegar a ser. La «bioseguridad» no puede seguir siendo un secreto de Estado, y si las poblaciones europeas pretenden desarrollar una mayor «resiliencia» frente a nuevos tipos de coronavirus, los preparativos que se están desarrollando para librar y defenderse de la guerra biológica deberían convertirse en uno de los grandes asuntos de la agenda de debate público.

la cuestión de si el SARS-CoV-2 procede de una cueva de murciélagos o de una probeta ha sido el objeto de varias investigaciones internacionales, todas frustradas, que, visto lo explosivo que puede resultar el tema, bien pueden haber sido diseñadas para quedar inconclusas. En cualquier caso, todo esto apela a la necesidad de iniciar un vivo debate público, por un lado, sobre cómo las grandes potencias mundiales —y, sobre todo, la potencia mundial por excelencia, Estados Unidos— se están preparando tanto para hacer la guerra biológica como para defenderse de ella, siendo ambas opciones igual de peligrosas, además de difíciles de separar, y, por otro, sobre cómo la investigación médico-biológica pacífica y la investigación biológica militar se hallan estrechamente vinculadas en la primera línea del frente de la virología. Los ciudadanos y ciudadanas deben saber qué tipo de «defensas» están diseñando las grandes

potencias y cuán destructivas pueden llegar a ser. La «bioseguridad» no puede seguir siendo un secreto de Estado, y si las poblaciones europeas pretenden desarrollar una mayor «resiliencia» frente a nuevos tipos de coronavirus, los preparativos que se están desarrollando para librar y defenderse de la guerra biológica deberían convertirse en uno de los grandes asuntos de la agenda de debate público. ■

6. «Herr Drosten, woher kam dieses Virus?», *Republik*, 5 de junio de 2021, <https://bit.ly/3mmH2Eb>, consultado por última vez el 21 de septiembre de 2021.

PACTO VERDE EUROPEO: NO ES SOSTENIBLE TODO LO QUE RELUCE. POR UNA ALTERNATIVA ECOSOCIAL EN UNA EUROPA POSTPANDEMIA

Judith Carreras García
Presidenta de la Fundación Viento Sur

«**Q**uiero que Europa se convierta en el primer continente climáticamente neutro del mundo para 2050. Para que esto suceda, presentaré un Pacto Verde para Europa en mis primeros 100 días en el cargo. Presentaré la primera ley climática europea que convertirá el objetivo de 2050 en ley [...]. No dejamos a nadie atrás». Estas fueron las palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen, en el discurso de investidura en la apertura del Parlamento Europeo en julio de 2019 (Comisión Europea, 2019 a).

A lo largo de los dos años de legislatura europea se han ido presentando diferentes piezas legislativas comunitarias en relación con los sectores de la energía, la industria, la construcción, la movilidad, la agricultura, la alimentación y, la más reciente, conocida como *Fit for 55*, que revisa y reactualiza las herramientas para reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55 por ciento de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 1990, y conseguir la neutralidad climática para 2050.

El Pacto Verde Europeo se presenta como una estrategia integral y de largo plazo, que busca escapar de la mera reedición de las políticas sectoriales (Sanahuja, 2021) y acometer una amplia transformación económica y social de la UE en los próximos treinta años, así como redefinir el lugar de Europa en el mundo y en el sistema multilateral. El Pacto Verde Europeo es probablemente el ejercicio narrativo más ambicioso desde la creación de la Comunidad Económica Europea, y la propuesta más articulada desde el Tratado de Maastricht hace treinta años.

Se trata de una apuesta estratégica de las élites de la UE para relanzar el proyecto europeo y restaurar una legitimidad perdida, o al menos muy deteriorada entre la ciudadanía europea. El austericidio y el disciplinamiento social impuesto por la UE en la gestión de la crisis de 2008 crearon una fuerte desafección, aceleraron el euroescepticismo y aumentaron la desconfianza hacia los actores institucionales europeos y los intereses que representan. El propio Juncker,

en el discurso sobre el estado de la Unión en 2016, reconocía que la UE sufría una «crisis existencial»; en la misma línea, el presidente del Parlamento Europeo en ese momento, Martin Schultz, señalaba que «si continuamos así, destruiremos la UE».

La Comisión Europea, plenamente consciente de ello, resume así la vocación de esta estrategia: «El Pacto Verde Europeo tiene un gran potencial transformador, y, frente a la desafección, su objetivo es recuperar la confianza ciudadana y asociar a los ciudadanos en toda su diversidad con las autoridades nacionales, regionales y locales, la sociedad civil y los sectores económicos» (Comisión Europea, 2019 b).

Después de llevar a cabo distintos ejercicios de reflexión y realizar diferentes propuestas sin mucha trascendencia, ni capacidad de relegitimación, durante la presidencia de Juncker (como un pilar europeo de los derechos sociales sin presupuesto u obligatoriedad de cumplimiento por los Estados miembros), la Comisión Europea de von der Leyen ha apostado por dar centralidad a los temas ambientales, que son la preocupación ciudadana que más ha crecido en la UE, sobre todo en las economías centrales europeas. La visibilidad que adquirió la estudiante sueca Greta Thunberg con su *skolstrejk för klimatet* (huelga escolar por el clima) detonó unas movilizaciones sin precedentes de jóvenes por el clima con los Fridays for Future. Los movimientos que se articularon previos a la pandemia, como Rebelión por el Clima y Juventud por el Clima, lanzaron un contundente mensaje a los Gobiernos, las corporaciones y el sector financiero exigiendo hacer caso a la evidencia científica y responsabilizándolos por la falta de acción política.

El Eurobarómetro ha ido reflejando cómo esta preocupación aumenta año tras año. Según la última encuesta, publicada en julio de 2021, el 93 por ciento de los ciudadanos consideran que el cambio climático es un problema muy grave. Desde el punto de vista de las estrategias de respuesta, nueve de cada diez europeos (el 90 por ciento) creen que las emisiones

de gases de efecto invernadero deberían reducirse al mínimo y compensarse las emisiones restantes, de modo que la UE sea climáticamente neutra a más tardar en 2050. Más de ocho de cada diez ciudadanos encuestados (el 81 por ciento) indican que las energías limpias deberían recibir más ayudas públicas, aun si esto se traduce en menores subvenciones a los combustibles fósiles. A la pregunta de a quiénes incumbe la responsabilidad de hacer frente al cambio climático, los ciudadanos hacen hincapié en la necesidad de una reforma estructural que complemente las actuaciones personales y señalan la responsabilidad de los Gobiernos (el 63 por ciento), las empresas y la industria (el 58 por ciento) y la UE (el 57 por ciento). La COVID-19, los desastres meteorológicos recientes, como las inundaciones en Europa Central, los incendios en los países mediterráneos y los máximos históricos de temperatura alcanzados en algunas latitudes (R&WS, 2020), así como la publicación en agosto del sexto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 2021), no hacen más que reforzar esta tendencia.

Asimismo, en los últimos años hemos asistido a un ascenso de los partidos verdes en Europa, sobre todo en economías centrales, así como a la creciente asunción de la agenda ambiental por parte del resto de partidos. En Alemania, la dimensión ecológica fue clave en las últimas elecciones europeas de 2019 y está marcando el debate en las elecciones nacionales de septiembre del 2021. En Finlandia, Suecia o Luxemburgo, los partidos ecologistas forman parte de Gobiernos en coalición con los socialdemócratas o los liberales (Davis, 2019). En Austria existe una coalición de gobierno entre el partido verde y los conservadores (ÖVP) desde enero de 2020 (Velert, 2020). Y en Escocia, los nacionalistas y verdes han alcanzado un pacto de gobierno recientemente (EFE, 2021).

Con los ecos del New Deal con el que el presidente Roosevelt se enfrentó a la Gran Depresión en Estados Unidos y abrió las puertas al paradigma keynesiano de política económica, la expresión de «Green New Deal» como estrategia económica no es algo nuevo en tiempos recientes. En los albores de la crisis de 2008, y como respuesta a la Gran Recesión, una serie de actores de mundo académico, *think tanks* como la Fundación para una Nueva Economía, ligada al Partido Laborista del Reino Unido, el Worldwatch Institute o la Fundación Europea Verde, ligada al Grupo Verde del Parlamento Europeo, así como

instituciones internacionales, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), ya abogaron en su momento por impulsar un «Nuevo Pacto Verde», aunque con poco éxito en su capacidad para marcar la gestión de la crisis en ese momento.

El (re)lanzamiento de Pacto Verde Europeo puede entenderse como una forma de populismo socialdemócrata (Sanahuja, 2021), heredera de las propuestas iniciadas hace diez años. Un intento de reconstruir el consenso socialdemócrata y democristiano con el apoyo de los partidos verdes.

Ello tiene un valor en sí mismo, porque responde al fracaso de la gestión austericida de 2008, incorpora demandas históricas del movimiento ecologista, como objetivos claros y ambiciosos para alcanzar la neutralidad climática, y busca dar salida a la creciente preocupación ciudadana por el cambio climático. Sin embargo, su mayor debilidad y contradicción es que propone dar respuesta a la emergencia climática acelerando el modelo económico de globalización neoliberal que ha causado esta crisis ecológica y social.

En muy pocos años asistiremos, previsiblemente, a la rápida transformación de sectores que hasta ahora habían sido muy reacios a los cambios, con una aceleración de las renovables, el coche eléctrico, la inclusión de parámetros verdes en las inversiones, el fin del carbón... Con este escenario, puede resultar tentador argumentar que estamos ante la reforma verde del modelo ordoliberal de la UE, la refundación de las bases de economía social de mercado con la internalización de la dimensión ambiental. Sin embargo, parece más preciso analizarlo en clave de las transformaciones que se dan en el seno del «nuevo neoliberalismo» que definen Dardot y Laval, entendido como «una variante contemporánea del poder neoliberal que ha adoptado un estilo populista para reforzar y radicalizar el dominio del capital sobre la sociedad. Es como si el neoliberalismo aprovechara la crisis de la democracia liberal-social que ha provocado y que no cesa de agravar para imponer mejor la lógica del capital sobre la sociedad» (Dardot y Laval, 2019).

Ahora bien, la transformación del capitalismo hacia lo verde no está exenta de tensiones y divisiones dentro de diferentes facciones de las élites. Algunas se oponen frontalmente a una política climática real, porque perjudicará inmediatamente a sus beneficios. Otras se maquillan de verde para aparentar que son favorables a las políticas climáticas, pero en realidad

mantienen una política agresiva hacia el medio ambiente. Y, por último, está una parte del capital al que realmente le interesa una transición energética y quiere una participación del Gobierno, aunque no demasiada; confían en la regulación y los incentivos públicos con el fin de ayudar a crear nuevos sectores donde no existen, y donde buscan poderse posicionar bien (*Viento Sur*, 2021).

La gestión de la crisis ambiental tampoco está exenta de disputas. Mientras, el neoliberalismo «trumpista» promueve posiciones anticientíficas, hace gala del negacionismo climático y desmantela la legislación ambiental, como Bolsonaro en la Amazonía. La otra variante contemporánea del poder neoliberal, que podríamos catalogar como un neoliberalismo progresista verde, ve en el capitalismo verde una oportunidad de relanzamiento de la economía de mercado, de ganar legitimidad y volver a ilusionar con un relato que da respuesta a los miedos del cambio climático y de la crisis sistémica. Y de paso promete solucionar, o por lo menos mitigar, las desigualdades e inequidades sociales que venía arrastrando, aunque las contradicciones e imposturas afloran de manera recurrente. El propio Macron, adalid del capitalismo verde europeo, ha presionado para que la energía nuclear se considere un combustible de transición y obtenga así la etiqueta de inversión sostenible, con la oposición de Alemania y Austria por la cuestión no resuelta del almacenamiento de desechos nucleares y de seguridad de los reactores (Martín, 2021); si bien, al mismo tiempo, Alemania y otros países habían insistido en que el gas natural se mantuviese como una opción viable para la transición energética de Europa (Wehrmann, 2021). El Pacto Verde Europeo puede situarse en un marco discursivo problemático a nivel político, donde la alternativa al «neoliberalismo trumpista» se presente como un cierre de filas en torno al neoliberalismo progresista verde, con discusiones sobre aspectos puntuales que pueden tener su trascendencia, pero sin dejar lugar para otras alternativas que cuestionen el modelo económico y reviertan las dinámicas y tendencias de fondo.

Y es que, si analizamos los tres fines fundamentales del Pacto Verde, a saber: (1) que el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos, (2) que hayan dejado de producirse emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050, (3) que no haya personas ni lugares que se queden atrás (Comisión Europea, 2021 b), estos pudieran parecer los objetivos para configurar una agenda ecosocial de una

Europa pospandemia, pero, sin embargo, las buenas palabras suelen chocar con la realidad: una arquitectura europea incuestionada, que sigue condicionando las políticas y las acciones comunitarias pospandemia en una dirección opuesta a los supuestos fines del Pacto Verde. Analicémoslo más detalladamente.

Que el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos

Twin transition, transición gemelar verde y digital, es uno de los términos coloquiales que se utiliza para hablar del Pacto Verde Europeo. Dos términos que se ponen juntos pero cuyos desarrollos configuran escenarios divergentes.

No es solo que no se cuestiona el mantra del crecimiento, sino que la visión dominante, con su apuesta por el 5G, el *big data*, la sustitución del coche de combustión por el eléctrico, la digitalización de la agricultura y del turismo masivo, supone una Gran Aceleración del consumo de recursos naturales y comporta una inmensa huella ecológica. El acceso a determinados minerales cruciales, tanto para el desarrollo de las TIC como para la infraestructura renovable, es un cuello de botella creciente (Almazán, 2021). Lo estamos viendo ya en la industria del automóvil con los chips y el aumento de precio de las materias primas. La disputa por recursos naturales escasos (Comisión Europea, 2021 a) agravará tensiones y generará más desigualdad, con enormes conflictos sociales e impactos en el clima y los ecosistemas (Almazán, 2021). Un buen ejemplo de esta competencia global por los recursos y el papel de la UE es la aceleración de la negociación de acuerdos comerciales, como el de UE-Mercosur, o la modernización del acuerdo UE-Chile, dentro de una lógica profundamente extractivista.

Sin ir más lejos, en los mismos planes nacionales de recuperación y resiliencia presentados para acceder a los fondos de recuperación *Next Generation EU* (Comisión Europea, 2020), asistimos a la financiación de macroproyectos, con una más que probable aceleración del agravamiento de la crisis ecológica (Ecologistas en Acción, 2021). La ampliación de los aeropuertos del Prat y de Barajas es un buen ejemplo de ello.

La llamada Cuarta Revolución Industrial debería servirnos, por el contrario, para avanzar hacia la desmaterialización de la economía, aumentar la eficiencia de todo el sistema de producción y consumo y reforzar

la capacidad de resiliencia de las sociedades (Ramiro y González, 2021).

Que hayan dejado de producirse emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050

Revertir en menos de treinta años una tendencia iniciada con la Revolución Industrial y fuertemente acelerada en las últimas décadas requiere poner a disposición de la transformación todas las herramientas legales, fiscales, administrativas, de gobernanza, etc. conocidas y por inventar. Sin embargo, los corsés de la constitucionalización neoliberal de la arquitectura europea que (de)limitan la política económica no se han modificado. El Pacto de Estabilidad, que obliga a los Estados miembros a no sobrepasar el 60 por ciento del PIB en su deuda pública ni el 3 por ciento en su déficit público, sigue vigente, pues tan solo ha sido suspendido. Por ejemplo, ya está previsto un recorte de hasta un 25 por ciento de los fondos NGEU para aquellos países que no cumplan el Pacto de Estabilidad en cuanto se haya restaurado.

La descarbonización de la economía plantea un importante debate, no siempre fácil o cómodo, sobre el papel que debe jugar el Estado. Adoptar objetivos ambiciosos de mitigación climática, poner incentivos para la transformación, multar a quien contamina, el papel del poder judicial, con sentencias como la del Tribunal Constitucional de Alemania sobre la falta de ambición de la Ley de Cambio Climático o contra las prácticas de Shell en Holanda, son claros ejemplos de que los poderes públicos tienen herramientas imprescindibles para afrontar la transición en el marco temporal que tenemos. Pero muchas de estas herramientas, como la capacidad de intervenir en la economía a través de la creación de empresas públicas o la nacionalización de empresas en sectores estratégicos, chocan, sin embargo, con los muros del constitucionalismo europeo de mercado.

La UE no cuenta propiamente con una constitución, pero las normas comunitarias a través de tratados como el de Maastricht y el de Lisboa han elevado las normas de derecho privado (incluido el mercantil y el penal) al rango de leyes constitucionales que prevalecen sobre el derecho estatal nacional (Dardot, 2021). Un constitucionalismo de mercado, que no permite que el Estado actúe con iniciativa empresarial, sino como actor financiero a pérdidas, inyectó en la crisis de 2008 dinero público a la banca y ha gestionado durante la pospandemia transferencias a empresas-créditos ICO, ERTE... (Ramiro y González, 2021).

En los años noventa se privatizaron empresas públicas solventes, ahora se socializan las pérdidas de las grandes empresas y se utiliza capital público para expandir empresas privadas. Debemos construir un espacio público en expansión, sin el cual los mismos derechos democráticos y nuestra propia posibilidad de vivir en el planeta estarán condenados a desaparecer. Y esto pasa por cuestionar la camisa de fuerza de unos tratados europeos que constitucionalizan el neoliberalismo como la única política posible.

Que no haya personas ni lugares que se queden atrás

El Pacto Europeo es explícitamente verde, pero no social. Se fijan, por ejemplo, objetivos claros para la transición energética, pero no hay exigencias para reducir la pobreza energética. Si bien existe el Mecanismo para una Transición Justa o el Fondo Social para el Clima, como parte del paquete climático *Fit for 55*, que se añadió a última hora, la agenda social no deja de ser complementaria o un apéndice. En los fondos de recuperación, las empresas que han recibido fondos en España, por ejemplo, no han estado sometidas a condicionamientos sociales.

El objetivo de la UE de convertir Europa en el primer continente climáticamente neutro del mundo para 2050 puede suponer, a su vez, una factura muy alta en el Sur global, reforzando las lógicas colonizadoras y extractivistas, en la lucha interimperialista por los recursos escasos, y favoreciendo esquilmar los recursos, la deforestación o la externalización de los sectores más contaminantes. Muy pocas veces se analiza la cadena global de producción y distribución, para entender, por ejemplo, cómo los coches eléctricos en el Norte están sustentados sobre la explotación y vulneración de derechos en el Sur. Una transición sin justicia social será incapaz de dar respuesta a los retos civilizatorios a los que nos enfrentamos.

Más allá de los límites del Pacto Verde Europeo, es fundamental aprovechar el debate público que se puede generar no solo para mostrar sus incoherencias o deficiencias, sino también para poder anteponerle un *New Deal* ecosocialista que, desde una visión holística, presente un plan de transformación y relocalización del sistema productivo y económico con objetivos de cumplimiento a corto (2030) y medio plazo (2050) en los retos sociales, climáticos, energéticos y ecológicos. Para ello, es preciso desprivatizar y desmercantilizar los servicios esenciales (educación, salud, pensiones, cultura) y ámbitos estratégicos como la energía, la vivienda,

la banca, el agua; debemos acometer una reforma fiscal profunda que evite el *dumping* fiscal europeo, la evasión y el fraude fiscal; es necesario reforzar los sistemas públicos de seguridad social, promover la organización social de los cuidados, la disminución de la jornada laboral y los repartos del trabajo; debemos abrir un debate sobre qué revolución tecnológica, qué tecnologías y para qué. Aunque, probablemente, el primer paso es romper con cualquier ilusión de que esta UE puede salvarnos de la catástrofe climática. Como escribe Daniel Tanuro, ¡es demasiado tarde para ser pesimistas! ■

Bibliografía

- Almazán, A. (2021). «¿Verde y digital?», *Viento Sur*, disponible en: <https://vientosur.info/verde-y-digital/>
- Comisión Europea (2019 a). Declaración de apertura en la sesión plenaria del Parlamento Europeo por Ursula von der Leyen, candidata a la presidencia de la Comisión Europea, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_19_4230
- _____ (2019 b). El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, COM(2019), 640 final, 11 de diciembre, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>
- _____ (2020). Plan de recuperación para Europa, disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es
- _____ (2021a). Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU. A Foresight Study, disponible en: https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRMs_for_Strategic_Technologies_and_Sectors_in_the_EU_2020.pdf
- _____ (2021b). Un Pacto Verde Europeo, disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es#puntos-destacados
- Dardot, P. (2021). «Regímenes políticos: neoliberalismo y autoritarismo», *Viento Sur*, <https://vientosur.info/regimenes-politicos-neoliberalismo-y-autoritarismo/>
- Dardot, P. y Laval, Ch. (2019): «Anatomía del nuevo liberalismo», *Viento Sur*, disponible en: <https://vientosur.info/anatomia-del-nuevo-neoliberalismo/>
- Davis, A. (2019) «El voto ecológico, clave en las elecciones europeas», *DW*, <https://www.dw.com/es/el-voto-ecol%C3%B3gico-clave-en-las-elecciones-europeas/a-48853497>
- Ecologistas en Acción (2021). Posicionamiento de Ecologistas en Acción sobre los fondos de la Unión Europea para la recuperación, <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2021/06/posicionamiento-NGEU.pdf>
- EFE (2021). «Nacionalistas y verdes pactan gobernar Escocia pensando en un referéndum», *Público*, disponible en: <https://www.publico.es/internacional/nacionalistas-y-verdes-pactan-gobernar.html>
- Eurobarómetro (2021): Acción Climática y Medio Ambiente, Comisión Europea, disponible en: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2273>
- IPCC (2021): *Sixth Assessment Report*, <https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/>
- Martín, B. (2021). «Energía nuclear en Europa: presiones, encubrimientos y accidentes en sordina en nombre del Pacto Verde», *EU Green Deal News*, disponible en: <https://eugreendead.news/energia-nuclear-en-europa-pacto-verde/?reload=970854>
- R&WS Research Team (2020) Rising Levels of Concern over Climate Change in Europe, including the UK, disponible en: <https://redfieldandwiltonstrategies.com/rising-levels-of-concern-over-climate-change-in-europe-including-the-uk/>
- Ramiro, P. y González, E. (2021). «La insostenible reconstrucción del *business as usual*: Recuperación vs. confrontación», *Viento Sur*, disponible en: <https://vientosur.info/la-insostenible-reconstruccion-del-business-as-usual-recuperacion-vs-confrontacion/>
- Sanahuja, A. (2021). «Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global», *Anuario CEIPAZ 2020-2021*, disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2021/05/4.JoseAntonioSanahuja.pdf>
- Velert, S. (2020). «Austria estrena un Gobierno de conservadores y verdes», *El País*, disponible en: https://elpais.com/internacional/2020/01/07/actualidad/1578401598_298566.html
- Viento Sur* (2021) (redacción). «Entrevista a Thea Riofrancos. La apuesta por un Green New Deal radical», *Viento Sur*, disponible en: <https://vientosur.info/entrevista-a-thea-riofrancos-la-apuesta-por-un-green-new-deal-radical/>
- Wehrmann, B. (2021). «New EU green finance strategy shuns decision on nuclear and gas power», *Clean Energy Wire*, disponible en: <https://www.cleanenergywire.org/news/new-eu-green-finance-strategy-shuns-decision-nuclear-and-gas-power>

Antonio Sanabria Martín

Universidad Complutense de Madrid e investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales

La Unión Europea (UE) ha movilizado recursos sin precedentes como respuesta a la crisis del COVID-19, tanto por su volumen como por sus características. Este artículo trata de evaluar el impacto potencial de los fondos europeos, en especial del plan *Next Generation EU*, sobre las economías receptoras. Un análisis que, ya advertimos, será en todo caso provisional aún.

Qué es el programa Next Generation UE

Aprobado por el Consejo Europeo en junio de 2020, el Next Generation EU (en adelante, NGEU) es un nuevo instrumento, temporal y excepcional de 750 mil millones de euros¹ que tiene como objetivo facilitar la recuperación económica ante la crisis provocada por el COVID-19. Este sirve como refuerzo al Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, de 1.074.300 millones de euros, que guía los presupuestos comunitarios. En consecuencia, la suma de ambos representa 1,8 billones de euros para reconstruir la UE post-pandemia.

El grueso del NGEU lo compone el Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (MRR), que concentra el 90% del presupuesto, repartido en préstamos y subvenciones para proyectos de inversión con dos ejes centrales: transición ecológica y transformación digital. Así, en cada plan de recuperación nacional al menos un 37% de sus inversiones habrán de estar orientadas a aspectos climáticos y, como mínimo, otro 20% deberá dedicarse a digitalización.

A este MRR se le suman otros programas de menor cuantía, destacando la nueva iniciativa Ayuda para la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU). El NGEU aportará además financiación adicional a otros fondos europeos².

1. Las cifras de los fondos europeos están expresadas a precios constantes de 2018.

2. El REACT-EU es un desembolso acelerado de fondos de cohesión. Con respecto al resto, el InvestEU es un refuerzo

Tabla 1. Desglose del NGEU (en millones de euros de 2018)

Programa	Presupuesto
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500
REACT EU	47.500
InvestEU	5.600
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural	7.500
Fondo de Transición Justa	10.000
RescEU	1.900
TOTAL	750.000

Fuente: Comisión Europea.

El NGEU plantea novedades sustanciales. La primera de ellas es su propia dotación de fondos, que supone reforzar un 90% más los recursos con respecto a lo que era el MFP 2014-2020 (OIRESCON, 2021). Una segunda novedad es que sea un fondo para la financiación de inversiones públicas que incluye un importante componente de transferencias. Concretamente, 390 mil millones de euros (el 51%), siendo los 360 mil millones restantes para préstamos.

Esto nos lleva a una tercera novedad. Frente a una dura condicionalidad de los planes de austeridad, encaminada a maximizar el retorno de esos préstamos, el proceso en este caso es distinto. Ahora cada Estado miembro debe preparar un Plan Nacional de Recuperación³ hasta 2026, con inversiones orientadas según los ejes prioritarios de Bruselas (transición ecológica y transformación digital) y reformas según las recomendaciones del Semestre Europeo de la Comisión. Es decir, no se trata de comprometerse a una serie de ajustes fiscales para poder así acceder a unos fondos, sino que se financian planes que articulan tanto inversiones como reformas. Dicho de otro modo,

al antiguo Plan Juncker de inversiones. Y los demás fondos son para ayuda a la innovación e investigación, transición ecológica, atención a catástrofes y desarrollo rural.

3. En el caso español, ver Gobierno de España (2021).

inversiones y reformas son partes de un mismo plan y no reformas a cambio de inversiones.

Una cuarta novedad es que para financiar estos fondos la Comisión Europea está autorizada a salir a los mercados de capitales en nombre de la UE. Tenemos así algo impensable hasta ahora: una suerte de «eurobonos» o deuda mutualizada europea, que pudiera ser quizá el origen de una futura unión fiscal.

El NGEU tiene una lógica de funcionamiento más cercana a los fondos estructurales y de inversión europeos, aunque es distinto a aquellos. Sí se plantean también con un objetivo de cohesión europea, dado que su reparto va en función del impacto sufrido por la pandemia, siendo por ello Italia y España los principales beneficiarios. Pero el NGEU tiene también importantes diferencias con los fondos estructurales. La más destacable quizá sea que en el caso del NGEU, o más concretamente del MRR, no consiste en proyectos territorializados ni dirigidos a áreas específicas. Se trata, pues, de planes nacionales que articulan diferentes medidas transversales en diferentes ámbitos. Esto tiene la ventaja de permitir una perspectiva más estructural y con ello más coherente. De este modo, el plan español, por ejemplo, está articulado en torno a cuatro ejes transversales (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial, además de igualdad de género) que vertebran diez políticas palanca con capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo que agrupan a su vez 30 componentes.

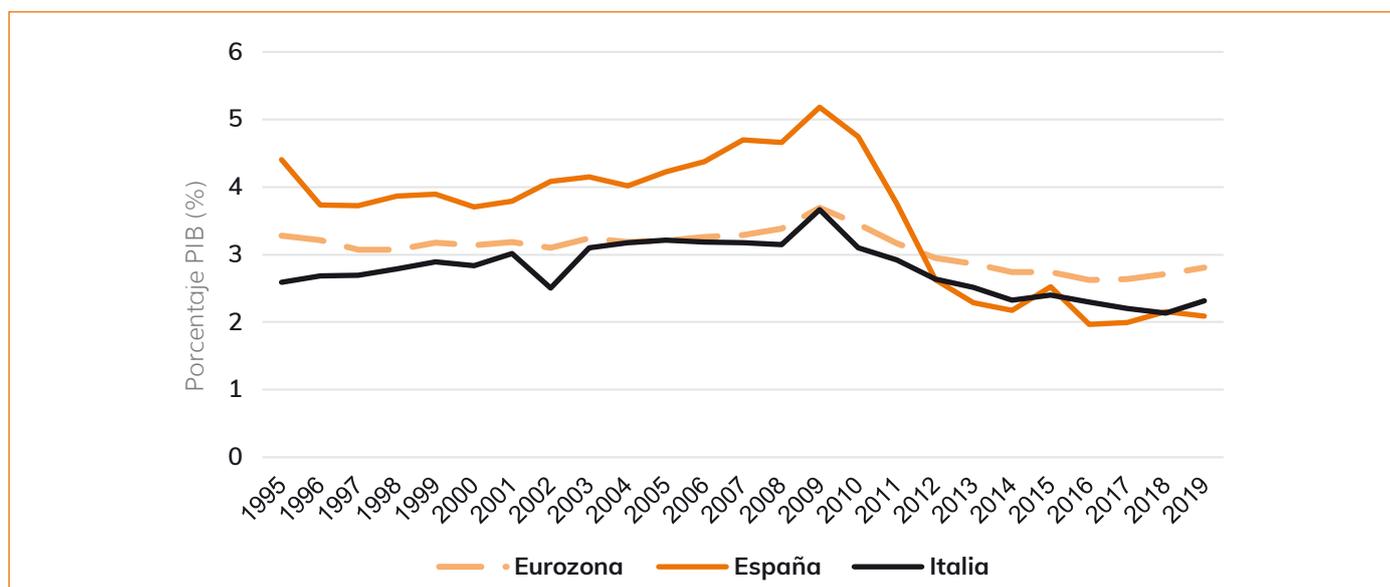
Impacto potencial de los fondos

Como hemos indicado anteriormente, el NGEU sirve como refuerzo temporal al presupuesto de la UE. Así pues, frente a las políticas de austeridad durante la crisis financiera de 2008, estamos ahora ante una política fiscal europea expansiva, apoyada a su vez por la política monetaria también expansiva del Banco Central Europeo.

Resulta necesario advertir en todo caso que cualquier estimación sobre los efectos del NGEU será todavía tentativa, sujeta a una elevada incertidumbre y sin antecedentes que nos sirvan como referencia. De ahí pues que hablemos de impacto «potencial». Los resultados dependerán, entre otros factores, de cómo se concreten los planes de inversión y reformas, así como de cómo sea la capacidad de absorción de esos fondos por las economías receptoras.

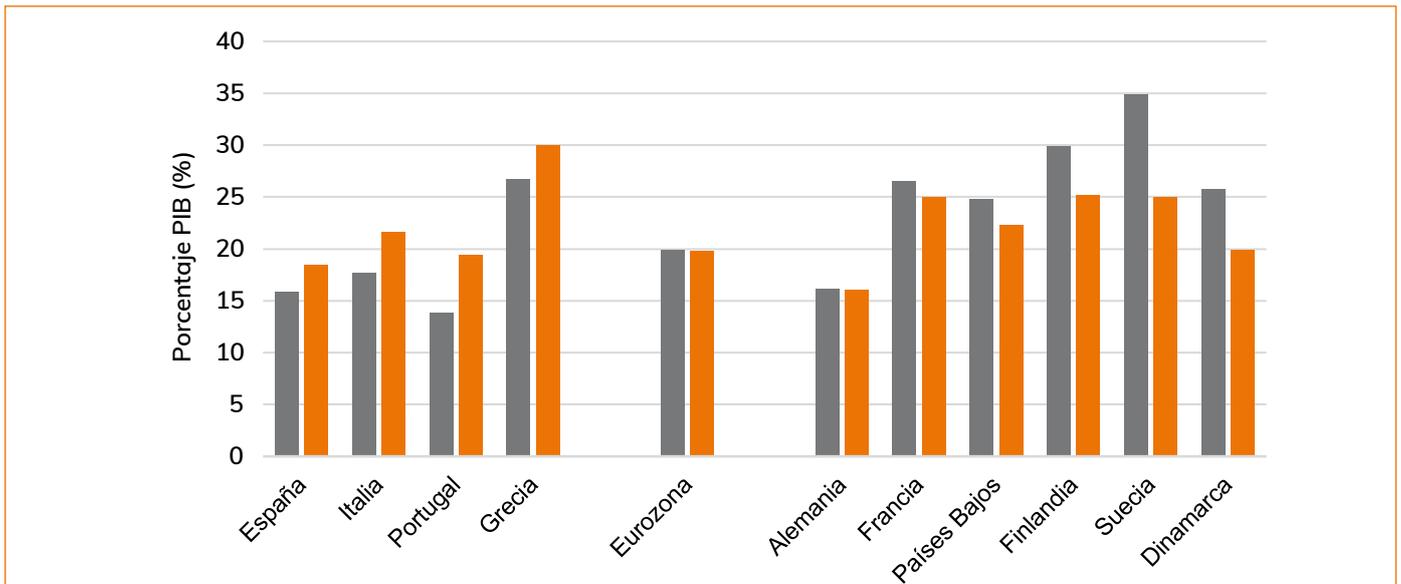
Para dimensionar adecuadamente el volumen de fondos del NGEU conviene compararlo con el monto que suman los fondos estructurales. Así pues, el total de fondos estructurales y de inversión europeos incluidos en el MFP 2021-2027 alcanza los 414 mil millones de euros. Es decir, los 750 mil millones de euros del NGEU suponen 1,8 veces más. Si nos fijamos en el caso español la diferencia es todavía mayor, puesto que los fondos asignados a España (140 mil millones de euros) triplican el volumen total ejecutado de fondos estructurales en cualquiera de los anteriores MFP ya culminados (Forte-Campos

Gráfico 1. Inversión bruta/PIB (en %). Periodo 1995-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

Gráfico 2. Inversión y depreciación pública acumuladas entre 2012-2019 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO.

y Rojas, 2021). O que los casi 70 mil millones de euros en subvenciones para España del MRR equivalen prácticamente a todas las transferencias del Fondo Europeo Regional (FEDER) recibidas en los primeros veinte años desde su entrada en la actual UE⁴.

Es importante recalcar el hecho de que los fondos del plan de recuperación se canalizarán hacia la inversión y no a gasto corriente. Esto es algo muy relevante para economías como la española o la italiana, puesto que, como consecuencia de las políticas de austeridad, su inversión pública prepandemia se situó en mínimos históricos, en torno al 2% del PIB. En España, de hecho, desde 2012 la tasa de inversión bruta ha sido menor que su depreciación, por lo que ha ido mermando su capital público.

En esa situación, con un escaso margen fiscal, una ratio de deuda pública/PIB ya elevada y ante una situación agravada por los impactos de la pandemia, con grandes necesidades de gasto corriente en sanidad, asumir voluminosos programas de inversión habría resultado harto complicado. Una falta de capacidad para impulsar la inversión pública que comprometería la cohesión social y territorial que estas inversiones permiten. Además, como ilustra el gráfico 2, esa destrucción neta de capital público se concentra en las economías periféricas (parte izquierda del gráfico), aumentando con ello las divergencias en la UE.

4. Gobierno de España (2021:103).

El acceso a estos fondos no solo impulsa la inversión pública, sino que permite liberar con ello recursos para reforzar el gasto social.

Algunos análisis (Scherer, González y Blázquez, 2021) advierten sobre el hecho de que el aumento de la deuda ocasionada por los fondos europeos exigirá nuevas medidas de austeridad, consecuencia de un mayor endeudamiento público, que incluiría también la parte de transferencias, al ser estas financiadas también vía deuda, aunque sea emitida por la Comisión, pero que igualmente hay que devolver. Pero esto es inexacto. Veamos.

La parte de deuda generada para financiar las transferencias se sufraga con las aportaciones de los Estados miembros en igual proporción a sus respectivas contribuciones para los presupuestos de la UE (en función de su renta nacional). Así, por ejemplo, España se beneficiará en términos netos, al exceder el porcentaje de transferencias recibidas a su futura contribución para financiarlo⁵. La financiación, en consecuencia, va desde las economías con mayor renta por habitante hacia las de menor.

Con respecto a la parte de préstamos, conviene tener en cuenta que el coste de financiación a través de los fondos europeos es menor al que cualquier

5. No está claro en todo caso qué parte de la deuda del NGEU sería en su caso financiada con contribuciones de los Esta-

Estado obtendría si se financiara por su cuenta, por lo que el coste de oportunidad de no recurrir a ellos es muy alto. Máxime cuando los plazos son extensos, con un período de amortización de hasta treinta años, que comienza en 2028. A todo ello ha de añadirse la propia capacidad expansiva de los fondos, al ir destinados a inversión productiva. Al respecto, la evidencia empírica disponible sugiere que el gasto en inversión tiene un mayor efecto sobre la actividad que otras alternativas, tales como consumo público o transferencias a los hogares, dado que la primera opción permite ampliar el stock de capital productivo y con ello el crecimiento a largo plazo (Banco de España, 2020).

El multiplicador fiscal esperado varía según distintas modelizaciones realizadas, pero en todos los casos está por encima de uno⁶. Esto significa que cada euro en inversión pública daría lugar a más de un euro adicional de participación en los recursos del PIB, por lo que, al aumentar la recaudación fiscal, según palabras de la Comisión, el instrumento en su conjunto se «autofinancia» (Comisión Europea, 2020). A su vez, el propio carácter expansivo se espera que suponga de hecho una reducción en la ratio deuda pública/PIB. Con o sin fondos, sí se verán sometidos a las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad que, de todas formas, necesita ser reformado (Fuentes Castro, 2021).

Lo importante en todo caso no es tanto la deuda en sí, sino para qué esa deuda. Y no solo que vaya a inversión productiva, sino también la reorientación de dicha inversión, priorizada en la transición ecológica y la digitalización, con un importante potencial, tanto en términos de productividad como de creación de empleo, aparte de la apremiante necesidad de descarbonización en la lucha contra el calentamiento global.

Se espera que los planes de recuperación tengan un mayor impulso durante los primeros años, hasta 2023, especialmente para Italia y España. Se prevé además que la ratio inversión pública/PIB se vea más que duplicada en los países beneficiarios (Bankowski *et al.*, 2021). Suponiendo una capacidad razonable en la absorción de dichos fondos y con un mayor recurso

dos, puesto que por mandato del Consejo se establecerán nuevos impuestos europeos que servirían para financiar esa deuda, veremos si total o parcialmente.

6. Así ocurre en las estimaciones de la Comisión y del Ministerio de Hacienda. Otros cálculos pronostican un efecto algo menor, pero también superior a uno. Al respecto, véase Bosca *et al.* (2021).

a transferencias durante los primeros años del plan, el efecto estimado sobre el PIB estaría, según cálculos de la Comisión, en un rango de entre 4 puntos porcentuales más de PIB en 2024 a 1,5 puntos más en 2030. Otras estimaciones (Bosca *et al.*, 2021) plantean un efecto multiplicador fiscal algo más reducido, con un incremento del PIB de 3 puntos en 2024. En el caso del Banco de España (2020), sus estimaciones vaticinan un incremento para el PIB español de entre 0,2 y 0,3 puntos porcentuales para 2021 y 2022. El PRTR por su parte espera un efecto multiplicador superior a uno ya a partir del segundo semestre de 2021, con un crecimiento del PIB a medio plazo de 2 puntos porcentuales del PIB si se ejecutan todas las medidas y una creación neta de empleo que podría superar los 800 mil puestos trabajo a lo largo del período de vigencia del plan. En todo caso, ya decimos, si bien las previsiones coinciden en sus líneas generales, están sometidas a una elevada incertidumbre.

Dudas y debilidades del plan

Aparte de la incertidumbre derivada tanto de la evolución futura de la pandemia como de la concreción de los planes y capacidad de absorción de los fondos, el NGEU plantea algunas dudas y otros aspectos al menos discutibles. Las resumiremos aquí en estos cinco puntos.

Primero. El volumen de fondos resulta insuficiente para los retos por venir. De hecho, la primera propuesta de plan de recuperación, presentada por el gobierno español en abril de 2020, tenía un presupuesto de entre 1 a 1,5 billones de euros, puesto que era la cantidad mínima estimada por la mayoría de los expertos, según afirmaba la propuesta (Gobierno de España, 2020). La Comisión por su parte estimó las necesidades totales de financiación por la COVID-19 en 1,7 billones de euros (Comisión Europea, 2020) entre 2020 y 2021.

Segundo. Hay una descompensación entre plazos de ejecución y objetivos fijados. El primero alcanza hasta 2026 para un ingente caudal de fondos, pero los planes de recuperación plantean metas muy ambiciosas de largo plazo. Entre otras, nada menos que reemplazar la base energética de los últimos dos siglos. 2026 no parece tiempo suficiente.

Tercero. Vinculado a lo anterior, esa estrechez de plazos para un ingente caudal de fondos complica

su capacidad de absorción. Por ello, será necesario acometer reformas en la administración pública que permitan compatibilizar un uso ágil de estos con los necesarios controles que garanticen su adecuado empleo. Al respecto, hay riesgo de que venzan las prisas por cumplir logros a la ambición en las metas.

Cuarto. Aunque los planes de recuperación contengan proyectos transfronterizos, su orientación es más nacional, no tanto europea. Un enfoque común permitiría un mejor aprovechamiento de las sinergias entre proyectos y ahondar así en una mayor cohesión regional. Al final, el NGEU será un éxito si logra sus objetivos para toda la UE, y no solo en los Estados más «aplicados».

Y **quinto.** Esa falta de perspectiva común europea, derivada de la ausencia de unión fiscal y por problemas de gobernanza en la UE, le resta ambición para un mayor compromiso en una política industrial común, que permita afrontar la definitiva descarbonización de la economía y avance en una autonomía europea en sectores estratégicos⁷.

El NGEU supone en todo caso un avance para la UE, si bien insuficiente. De cómo se desarrolle y el consiguiente alcance de sus resultados dependerá presumiblemente que haya más progresos o que los siguientes pasos vayan en otra dirección. ■

Bibliografía

- Banco de España (2020). El impacto económico del programa Next Generation EU bajo distintos escenarios alternativos, *Informe Trimestral de la Economía Española* 3/2020 (septiembre), pp. 58-61, disponible en: <https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/analisis-economico-e-investigacion/relacionados/boletin-economico/informes-trimestrales-de-la-economia-espanola/index2020.html>
- Bankowski, K.; Ferdinandusse, M.; Hauptmeier, S.; Jacquinet, P. y Valenta, V. (2021). The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area, *Occasional Paper Series*, n.º 255 (enero), Banco Central Europeo, disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op255~9391447a99.en.pdf>
- Bosca, J. E.; Doménech, R.; Ferri, J.; García, J. R. y Ulloa, C. (2021). The stabilizing effects of economic policies in Spain in times of COVID-19, *Applied Economic Analysis*, Vol. 29, n.º 85, pp. 4-20, disponible en: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/AEA-11-2020-0165/full/html>
- Brun, L. (2021). Una agenda económica para después de la pandemia, *Agenda Pública*, 25 de enero, disponible en: <https://agendapublica.es/ue-una-agenda-economica-para-despues-de-la-pandemia/>
- Comisión Europea (2020). Identifying Europe's recovery needs, SWD (2020) 98 final/2, disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0098\(01\)&qid=1591607109918&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0098(01)&qid=1591607109918&from=IT)
- Forte-Campos, V. y Rojas, J. (2021). Evolución histórica de los fondos estructurales y de inversión europeos, *Boletín Económico* 3/2021. Banco de España. Disponible en: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Informes-BoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/21/T3/Fich/be2103-art20.pdf>
- Fuentes Castro, D. (2021). Déficit con sentido, *El País*, 31 de agosto, disponible en: <https://elpais.com/opinion/2021-08-31/deficit-con-sentido.html>
- Gobierno de España (2020). Spain's non-paper on an European recovery strategy. Propuesta del Gobierno de España presentada el 19 de abril de 2020, disponible en: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/04/Spain-.pdf>
- Gobierno de España (2021). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Gobierno de España. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf
- OIRESCON (2021). Guía básica plan de recuperación, transformación y resiliencia. Ministerio de Hacienda de España, disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIREscon/estudios-guias-protocolos/guia-basica-plan-recuperacion.pdf>
- Scherer, N.; González, E. y Blázquez, N. (2021). Guía NextGenerationEU: más sombras que luces. Análisis de los fondos europeos de recuperación y resiliencia: oportunidades, deficiencias y propuestas. Barcelona y Madrid: ODG, Libros en Acción y OMAL, disponible en: <https://www.ecologista-senaccion.org/wp-content/uploads/2021/03/Guia-Next-Generation-EU-mas-sombras-que-luces.pdf>

7. Un buen análisis al respecto en Brun (2021).

Adolfo Rodríguez Gil

Economista; Ecologistas en Acción

¡Ya llegan los fondos!

Este 17 de agosto, la Comisión Europea (CE) desembolsó al gobierno español 9.000 millones de euros, de la prefinanciación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹, principal componente de los hiperpublicitados fondos *Next Generation EU* (NGEU). Ha pasado más de un año para que llegue el primer euro, desde que el Consejo Europeo aprobara, el 21 de julio de 2020, el paquete de medidas ante la crisis económica que disparó la epidemia de COVID-19, y un año y medio desde que, en febrero-marzo de 2020, la Unión Europea (UE) iniciase el enconado debate sobre cómo abordar la emergencia y, de paso, intentar situar a la rezagada UE en una economía mundial presidida por las de Estados Unidos y China.

En ese paquete de medidas, la UE ha incluido otras. Entre ellas, la compra masiva de deuda pública a los acreedores privados por parte del Banco Central Europeo (BCE), a través del *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), como fórmula para apoyar las masivas emisiones de deuda de los Estados, dando seguridad a los prestamistas; la suspensión temporal (2020, 2021 y recientemente prorrogada a 2022) del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), que fija los límites virtuosos del déficit y de la deuda públicos en el 3% y el 60% del PIB, respectivamente; y también la reciente flexibilización, por desborde, del fetichista 2% como límite de la inflación, por parte del BCE. Algunos/as, incluso, han querido ver en estas medidas un giro radical de las políticas de la UE y hasta el advenimiento del mesías nekeynesiano, aunque lo que se manifiesta es, fundamentalmente, un refuerzo del neoliberalismo de Estado.

1. El adelanto estaba fijado en el 13% de los fondos, pero en el caso español, se ha aplicado sobre las «transferencias no reembolsables» (69.538 millones) y no sobre el total de los fondos asignados (140.000 millones), lo que hubiera dado lugar a un adelanto de 18.200 millones. Italia recibió, este 13 de agosto, 24.900 millones al aplicarse el 13% sobre el total de sus fondos asignados.

¡Queremos saber!

Pero aún hoy no es posible tener una visión detallada de esas políticas, ni del reparto del MRR en el Estado español. Por un lado, porque las decisiones de la UE tienen ambigüedades, provenientes del precario consenso, van cambiando y están redactadas en una jerga enredada. Pero, sobre todo, porque la actuación del gobierno español carece de transparencia, pormenorización y calendarios detallados, a pesar de las decenas de documentos que ha divulgado, que, aun sumando miles de páginas, escasean de detalles claves. Prima y ha primado la propaganda.

¿Fondos para todo y para todos?

Aun así, desde el gobierno, los grandes grupos de capital, los partidos, casi sin excepciones, los grandes sindicatos y muchos medios, se nos ha venido transmitiendo un mensaje ilusionante sobre las «gigantescas posibilidades transformadoras» de los fondos NGEU.

Nos aseguran que van a servir para relanzar el crecimiento de la economía, en «verde» y digital, crear 800.000 puestos de trabajo, rescatar la industria automovilística, petrolera y gasística, química, turística, de telecomunicaciones, del transporte, minera, constructora, aerolíneas... atender a proyectos de ayuntamientos y comunidades autónomas, pequeñas y medianas empresas, del llamado tercer sector, organizaciones no gubernamentales... y hasta a los de las organizaciones ecologistas, feministas y sociales.

Se ha querido crear un mito sobre el alcance de unos fondos que, dicen, transformarán la realidad de raíz y darán para todo y para todos. En la primera edición (octubre de 2020) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se dijo:

La movilización de un volumen tan importante de recursos (...) permitirá no solo la superación de la

crisis y la recuperación del empleo, sino que facilitará la modernización de nuestra economía, para que esa recuperación sea verde, digital, inclusiva y social (Presidencia de Gobierno, 2020:9).

Esta visión dulcificada tiene mucho de seductor y dan ganas de sumarse a ella y reposar, pero el análisis y la experiencia nos dice que no es realista. Menos en este caso, pues el asunto no es solo el destino de unos fondos, sino su importe, su origen y sus condicionantes, para hacer frente a la necesidad urgente de definir y poner en marcha alternativas al modelo civilizatorio agónico.

Intentar conjugar intereses tan contrapuestos y buscar consensos entre las necesidades ecológicas, sociales y feministas con las de las grandes empresas es entrar en la vía muerta del «capitalismo verde». Buscar posibilismos imposibles es una quimera esterilizante y el camino hacia el desconcierto y la melancolía.

Por esto, desde el principio, se han manifestado posiciones críticas hacia los fondos NGEU. Algunas, al inicio, tímidas y confiadas, sobrevalorando sus posibilidades, centrándose en su reparto y presionando por una parte social del «pastel», y dejando en segundo plano el diseño y el origen de los fondos. Incluso algunas posiciones «críticas» aceptan su orientación básica hacia el vehículo de baterías, el hidrógeno «verde», el despliegue industrial de las energías alternativas y el refuerzo del extractivismo que implican (como Greenpeace, Transport and Environment...).

En medio de este baile confuso, Ecologistas en Acción adoptó, el junio pasado, tras un largo debate, una posición confederal de rechazo a los fondos NGEU, partiendo de un análisis sin contemplaciones (Ecologistas en Acción, 2021 a). Esa es la vía.

Intentar conjugar intereses tan contrapuestos y buscar consensos entre las necesidades ecológicas, sociales y feministas con las de las grandes empresas es entrar en la vía muerta del «capitalismo verde». Buscar posibilismos imposibles es una quimera esterilizante y el camino hacia el desconcierto y la melancolía.

Su irrelevancia macroeconómica

La propaganda sigue diciendo todavía que llegarán enormes sumas de dinero. Es cierto que impresiona hablar de 140.000 millones, pero es imprescindible analizar y comparar, para establecer si son recursos suficientes para paliar la grave situación y si permitirán transformar la realidad de manera significativa, no solo en el sentido que consideramos necesario, sino incluso en el proclamado por la UE.

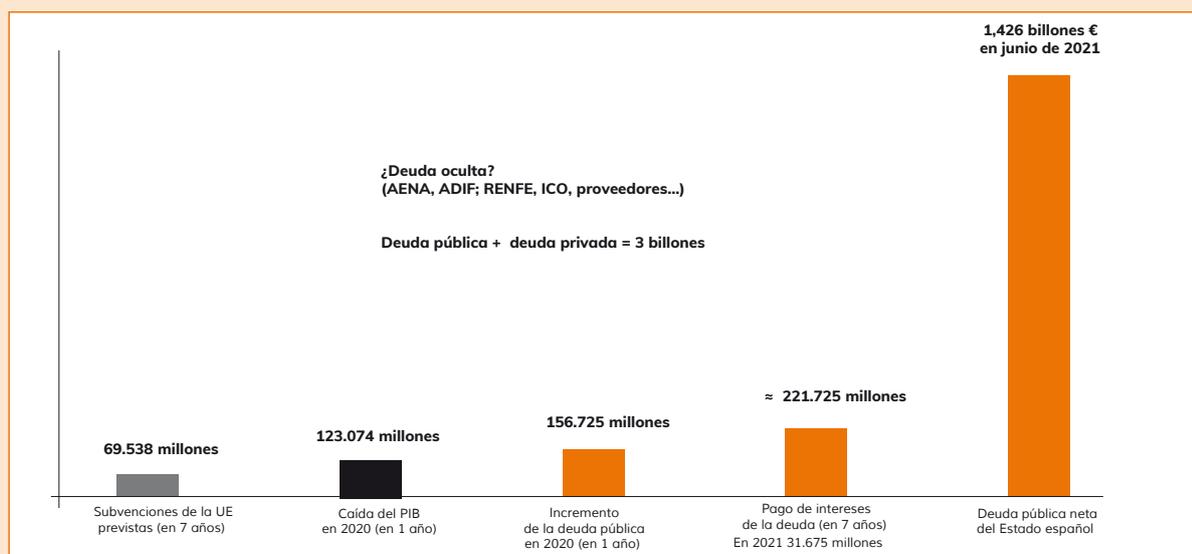
Empecemos la comparación recordando que lo aprobado es muy inferior a lo que se barajó en principio: el Parlamento de la UE pidió que se destinarán dos billones de euros al programa NGEU; el gobierno español, con apoyo de otros, pidió que fueran 1,5 billones en «subvenciones»; los gobiernos de Alemania y Francia plantearon que éstas fueran de 500.000 millones. Finalmente, el MRR quedó en 337.970 millones en «subvenciones» y 385.850 en préstamos. Unos fondos muy inferiores a los puestos en marcha prontamente por Estados Unidos, China, Reino Unido y Japón.

Dejando de lado los créditos, pues, aunque el gobierno finalmente sí los pedirá, no son un aspecto significativo, haremos algunas comparaciones sobre las transferencias del MRR para el Estado español.

En primer lugar, las «transferencias no reembolsables» (69.538 millones) son para siete años, pues con ellas pueden financiarse gastos desde el 1 de febrero de 2020 al 31 de diciembre de 2026. Lo que da menos de 10.000 millones al año. Esa cantidad, no alcanzaría, por ejemplo, para financiar una obra como la del soterramiento de un tercio de la M-30, conocido como Madrid Río.

Si las «repartimos» por población, las transferencias del MRR significarían 1.469 euros por habitante en siete años. Anualmente, estaríamos hablando de 223 euros por habitante. Si hacemos un reparto diario, serían 0,61 euros por habitante y día. Parece claro que no son el «tsunami de fondos» que dijo la Comisaria de Cohesión y Reformas de la UE, Elisa Ferreira (EFE, 2021).

Gráfico 1. Magnitud comparada de las «subvenciones» previstas para el Estado español en los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) de la UE.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Presupuestos Generales del Estado 2021, del Banco de España y del gobierno.

Tabla 1. Captación de fondos NGEU a agosto de 2021 {80.000 millones previstos en 2021}

Fecha de suscripción (2021)	Montos captados (millones)	Demanda (millones; aprox.)	Montos por plazos	Plazos (años)	Vencimientos	Tipos de interés	Diferencial con el bono alemán	Puntos básicos midswap	Bonos Estado español	Gestores principales conjuntos de las transacciones
20 octubre 2020-SURE	17.000	≈145.000	10.000	10	octubre de 2030	-0,238 %	+ 0,367	+3	0,18%	
		≈88.000	7.000	20	octubre de 2040	0,131%	+ 0,521	+14	No ext. ¹	
15 de junio	20.000	142.000	20.000	10	4 de julio de 2031	0,086 %	+0,323	-2	0,40%	BNP Paribas, DZ BANK, HSBC, IMIIntesa Sanpaolo y Margan Stanley. Coparticipantes, Danske Bank y Santander.
27 de junio	15.000	≈88.000	9.000	5	6 de julio de 2026	0,019 %	+0,220	-11	0 036 % ²	Credit Agricole, Deutsche Bank, JP Margan, UniCredit y Goldman Sachs. BBVA y el banco Erste actuaron como co-gestores.
		≈83.000	6.000	30	6 de julio de 2051	0,732 %	+0,399	+22	1404 % ³	
13 de julio	10.000	≈100.000	10.000	20	4 de julio de 2041	0,471 %	+0,531	+7	1,018 %	Barclays, BNP Paribas, BofA Securities, Citi y Commerzbank.

1. En esa fecha no se habían emitido bonos a 20 años, por el Estado español. El primer bono español a 20 años, se emitió a principios de junio de 2020, al 1,020 % aproximadamente.
2. No se corresponden con emisiones del mismo día.
3. No se corresponden con emisiones del mismodía

Fuente: Elaboración propia en base a los datos extraídos de las notas de prensa de la Comisión Europea.

Pero la dimensión de esos fondos empequeñece si los comparamos con la creciente deuda pública: en los Presupuestos Generales del Estado de 2021 aparecen 31.675 millones para el pago de los intereses de la deuda pública, más del triple de las «transferencias» del MRR en reparto anual; el servicio de la deuda, está presupuestado, para 2021, en 126.056 millones, y los fondos no alcanzarían ni al 8% de esos desembolsos. Si comparamos los 69.538 millones del MRR con una deuda pública que ha llegado, en el mes de junio de 2021, a 1.425.620 millones, apenas suponen el 5% de la misma; si añadimos la deuda bruta y la «deuda oculta» (AENA, ADIF, RENFE, ICO, proveedores, etc.), la deuda pública real llegaría a unos 2,3 billones, y los fondos supondrían apenas un 3% de esa inmensa losa que pesa sobre nuestras cabezas y que hace trepidar los cimientos.

En segundo lugar, las transferencias «no reembolsables» son reembolsables, porque proceden de créditos que contrata la UE en los mercados de capitales, que tendrán que devolverse y pagar intereses crecientes y que, previsiblemente, seguirán creciendo (ver Tabla 1). Y su pago saldrá de los recursos de la UE, procedentes, básicamente, de las aportaciones de los países miembros. Aportaciones al presupuesto plurianual vigente, que durante los enconados debates para aprobar los fondos NGEU, se rebajaron en 53.221 millones a los países «virtuosos» (Alemania, Austria, Países Bajos, Suecia y Dinamarca). Evidentemente, la diferencia entre más gastos y menos ingresos, se tendrá que cubrir con incrementos en las cuotas de los países. Es decir, que a las «transferencias» esperadas tenemos que restarles el incremento de las aportaciones que tendrá que realizar el Estado español a la UE; y el gobierno tendría que decirlo y cuantificarlo.

Cierto que también está previsto incrementar los ingresos de la UE con nuevos impuestos², pero su puesta

2. Los impuestos previstos son el Impuesto a los residuos plásticos no reciclados, que ha comenzado su vigencia el 1 de enero de 2021, el Mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono y el Impuesto digital, que están

en marcha requerirá años, no están garantizados, son controvertidos, tardarán en recaudarse y sus montos difícilmente cubrirían los 800.000 millones de euros de créditos previstos y sus intereses. Además, varios se trasladarán a los precios y repercutirán sobre los bolsillos de la gente trabajadora (por ejemplo, en la electricidad).

En tercer lugar, parece evidente que habrá un efecto «canibalizador» con los fondos de la UE, pues una parte se aplicará a gastos ya realizados por las administraciones públicas desde el 1 de febrero de 2020 (como autoriza el Reglamento) y otra parte se destinará a gastos que de todas formas hubieran entrado en los Presupuestos, asignándolos a los fondos NGEU. Si se estudian los 30 componentes publicados, se pueden ver múltiples ejemplos al respecto, como asignar bonificaciones en el IRPF con cargo a las subvenciones NGEU.

En cuarto lugar, todo indica que la captación de fondos por parte de la UE provocará la subida de los tipos de interés en los créditos que pidan paralelamente los países de la UE para sus gastos. Es decir, producirán una subida extra de los tipos, especialmente para las economías más endeudadas y menos solventes, entre ellas la española.

Teniendo en cuenta estos aspectos, que habría que cuantificar, y dando por hecho que los fondos llegarán en su totalidad, que el gobierno superará los exámenes periódicos de la UE, que nadie utilizará el «freno de emergencia» (otra

previstos para 2021, y la Revisión del régimen de comercio de los derechos de emisión (que puede hacerse extensible al transporte aéreo y marítimo), que tiene que pasar por la aprobación de la propuesta de la CE. También se plantea en el marco del próximo Marco Financiero Plurianual de la UE (MFP) que la Comisión Europea «trabaja para instaurar otros recursos propios, entre los que podría hallarse un impuesto sobre las transacciones financieras». Es significativo que desde algunos espacios se esté dando por hecho este impuesto, cuando lo único que se han iniciado son análisis y cuando cuenta con la oposición de los poderes en los que se sustenta la UE.

concesión a los países «virtuosos»), que se gastarán todos los fondos asignados, que no habrá que devolver fondos y que no habrá nuevos retrasos en sus desembolsos, parece claro que el impacto macroeconómico no va a ser significativo y, en ningún caso, el que se viene publicitando.

Sus condicionantes

En el Reglamento de los fondos NGEU, se estableció que la llegada de estos está condicionada al cumplimiento de las «recomendaciones» contenidas en los documentos por país, conocidos como el Semestre Europeo. El documento para 2020, aunque redactado con dosis importantes de ambigüedad, plantea advertencias sobre el modelo laboral, el sistema impositivo, el régimen de pensiones y la reducción del déficit y de la deuda pública. Pero, más allá de la ambigüedad, en la UE, detrás de cada escrito hay pactos «entre caballeros» que son, por supuesto, secretos. Así, ya se ha anunciado que el segundo desembolso previsto para finales de 2021 (10.000 millones) estará condicionado no solo al cumplimiento de hitos contemplados en el Plan del gobierno y en el Anexo del acuerdo con la UE (que establece un calendario preciso de reformas y finalización de inversiones), sino también a las reformas que se «recomiendan». Más aún, como el llamado Semestre Europeo se viene reelaborando cada año, podemos encontrarnos con nuevas «sugerencias» que condicionen los siguientes desembolsos.

Por otro lado, tanto en los condicionantes del Semestre Europeo como en los del Reglamento NGEU aparece la suspensión temporal de los límites de déficit y deuda pública establecidos en el PEC y, hay que recordarlo, en el artículo 135 de la Constitución Española. Ese pacto fue suspendido para 2020 y 2021, ante la imposibilidad de exigir su cumplimiento, y se ha extendido la suspensión a 2022. Pero, para 2023, los países de la UE tendrán que definir qué hacer. Parece claro que no será posible exigir volver de golpe al 3 % de déficit y al 60 % de deuda pública, pero también que se darán tensiones con los países que defienden que se vuelva cuanto antes a la disciplina

presupuestaria. Viene abriéndose paso la idea de ligar la posibilidad de incumplirlos unos años más si los Estados abordan políticas de reducción. En el caso del Estado español, las promesas de reducción no parecen creíbles, a no ser que el gobierno o un nuevo gobierno o una nueva coalición establezca fuertes recortes del gasto público. Veremos...

Su destino

Otro aspecto significativo, es el destino de los fondos. En el Reglamento NGEU se establece claramente que tienen que ser inversiones dirigidas al crecimiento económico y a la mejora de la competitividad, aunque

En lo que vamos conociendo de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES) (cuando se escriben estas líneas solo se ha aprobado uno de cuatro) y en las convocatorias que van saliendo, el proclamado destino «verde» es más una referencia promocional que una realidad.

con la coletilla de que también colaboren a la transición ecológica (y digital) y que no causen perjuicios significativos al medio ambiente. Pero en los planes y componentes del gobierno español, en lo que vamos conociendo de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES) (cuando se escriben estas líneas solo se ha aprobado uno de cuatro) y en las convocatorias que van saliendo, el proclamado destino «verde» es más una referencia promocional que una realidad.

Y no es una trampa que haya hecho el gobierno, pues el reglamento, en su anexo, permite considerar inversiones ecológicas incluso las que van en sentido contrario. Por ejemplo, así han sido considerados por el gobierno y por la UE los 2.143 millones de euros que se van a destinar al AVE. Lo mismo que las que se dirigen a proyectos tan controvertidos y tan poco verdes como el vehículo de baterías, las fábricas de baterías, el hidrógeno «verde», la construcción de infraestructuras y viviendas, las grandes plantas fotovoltaicas y eólicas, el 5G, la digitalización, el turismo, etc. Proyectos que han hecho afirmar a Ecologistas en Acción que «Pese a su retórica ambiental, la orientación de los fondos NGEU camina en sentido contrario a la transición ecológica, productiva, económica y social que se necesita» (Ecologistas en Acción, 2021 b).

Además, el gobierno ha negociado el destino de los fondos, en secreto, con los grandes capitales del Ibex 35 que dirigen las empresas que forman el oligopolio

eléctrico que nos esquilma, las constructoras que forman cárteles para ordeñar mejor los fondos públicos, las petrolíferas, las automovilísticas, etc., consintiendo que éstas vayan a recibir la mayor parte de los fondos con una mano, mientras realizan prácticas fraudulentas desde el punto de vista legal y social con la otra.

Otros aspectos

Es necesario también inscribir estos fondos en la crisis-multicrisis del sistema. La de raíz ecológica y el calentamiento global, la de las energías, la del modelo de transporte y movilidad, la del agotamiento del modelo agrícola, la del extractivismo y los picos de los minerales esenciales, la de rentabilidad de los capitales (caída de la tasa de ganancia), etc., y ver si impulsan los cambios y el decrecimiento impostergable.

También, para enmarcarlos, tendríamos que hablar del protagonismo que ya tiene la inmensa deuda pública y privada, las amenazas inflacionarias y las probables subidas de los tipos de interés.

Finalmente, sería lógico que se nos pidiera una alternativa a los fondos NGEU. Y, en ese sentido, nos pronunciaríamos en la lógica del posicionamiento de Ecologistas en Acción. No queremos estos fondos, por su origen, sus condiciones y su destino, pero tampoco porque recursos muy superiores y soberanos pueden obtenerse a través de una reforma fiscal progresiva, enfrentando el fraude fiscal (que supone más de 91.000 millones anuales), reduciendo subvenciones a los grandes capitales y la banca, gastos

en infraestructuras viarias, turísticas, AVE, aeropuertos y puertos, militares, policiales, confesionales, de la corona, etc.

Pero estos aspectos, desbordarían con mucho la extensión establecida para este artículo. ■

Bibliografía

Ecologistas en Acción (2021 a). Posicionamiento de Ecologistas en Acción sobre los fondos de la Unión Europea para la recuperación. Ecologistas en Acción. 12 de junio, disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/176959/posicionamiento-de-ecologistas-en-accion-sobre-los-fondos-de-la-union-europea-para-la-recuperacion/>

Ecologistas en Acción (2021 b). Los fondos de la Unión Europea intensificarán la crisis social, ecológica y climática Ecologistas en Acción. 2 de agosto, disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/177033/los-fondos-de-la-union-europea-intensificaran-la-tesis-social-ecologica-y-climatica/>

EFE (2021). Los fondos europeos son un tsunami de dinero y responsabilidad. Entrevista a Elisa Ferreira. Publicada en *Expansión*, 28 de febrero. Disponible en: <https://www.expansion.com/economia/2021/02/28/603becf2468aeb48538b469d.html>

Presidencia de Gobierno (2020). Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Gobierno de España. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PlanRecuperacion.pdf

Ángel Vilariño Sanz
Economista

Antecedentes

No se puede comprender la actuación del Banco Central Europeo (BCE) ante la pandemia sin una breve reflexión sobre lo ocurrido en la gran crisis financiera iniciada doce años antes. En aquella crisis se puso en evidencia la debilidad de la estructura regulatoria¹ que supuestamente permitía a los bancos comerciales soportar eventos sistémicos. Sin embargo, los numerosos rescates ejecutados por los gobiernos, tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, demostraron que: i) el capital exigido a los bancos comerciales resultó ser muy insuficiente ante las enormes pérdidas afloradas en el curso de la crisis sistémica; ii) las metodologías establecidas por las instancias reguladoras para la medición de los riesgos, especialmente en el caso del riesgo de crédito, infravaloraban de forma notable la distribución probabilística de las pérdidas; y iii) además, como ya se sabía, los problemas de liquidez de un banco pueden conducir a su quiebra o a elevados rescates, aunque los fondos propios sean positivos.

Además, en el ámbito fiscal las presiones sobre los gobiernos y las urgencias por reconducir la senda de déficit público a superávit primario, como se intentó por las autoridades económicas, fue una de las peores decisiones en la historia de la política económica y provocó una segunda crisis en la economía europea.

A raíz de la gran crisis financiera, el BCE instrumentó un conjunto de medidas heterodoxas respecto a la ortodoxia dominante del Bundesbank. En lo esencial, las nuevas medidas se pueden resumir en: i) no poner límite a la concesión de préstamos a los bancos comerciales y a plazos totalmente inusuales en la práctica

ortodoxa², es decir, a plazos de hasta tres años y con tipos de interés bonificados; ii) la compra de activos por el BCE, fundamentalmente deuda pública, aunque también incluyendo la compra de activos privados, como instrumento de inyección de liquidez y con un segundo objetivo, no tan explícito, de apoyo a la financiación de los gobiernos, tanto por la compra de los títulos, aunque esto se realice en el mercado secundario, como por el efecto balsámico que dichas compras ejercían y ejercen sobre los tipos de interés de la deuda, presionando a la baja y consiguiendo así el BCE un protagonismo de primer orden en la formación de la curva de los tipos de interés de la deuda pública; y iii) situar los tipos de interés de las operaciones habituales a corto plazo del BCE en el mínimo histórico de 0,00% desde el 16 de marzo de 2016.

La reacción ante la pandemia. El programa PEPP

El BCE decidió el 18 de marzo de 2020 un nuevo programa de compra de activos, denominado, por sus siglas en inglés, PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme), por un importe inicial de 750.000 millones de euros, luego ampliado en junio de 2020 en 600.000 millones de euros y en diciembre del mismo año, en 500.000 millones de euros, hasta un total de 1,85 billones de euros, con un horizonte temporal como mínimo hasta marzo de 2022.

Los objetivos declarados³ por el BCE para el PEPP fueron: «i) mejorar la transmisión de la política monetaria, ii) facilitar el crédito a la economía, iii) mejorar las condiciones de financiación de los préstamos a los hogares y a las empresas y, iv) contribuir a la convergencia sostenida de las tasas de inflación en niveles

1. La causa de la crisis no estuvo en dicha debilidad, sino en las prácticas de los banqueros privados, que eran los responsables de la gestión de los riesgos de sus entidades. Existe un revisionismo que trata de culpar de la crisis a la regulación, que se considera una intromisión de los poderes públicos en la «libertad» de los mercados, y así se exculpa a los responsables privados.

2. El plazo de las llamadas «operaciones principales de refinanciación» es de siete días. Estas operaciones, como dice su nombre, eran la principal vía del BCE para inyectar liquidez a las entidades. También existían las operaciones de financiación a tres meses, considerado inicialmente como un plazo muy largo en términos de política monetaria.

3. Decisión (UE) 2020/440 del BCE de 24 de marzo de 2020.

cercanos pero inferiores al 2%». En realidad, el objetivo central del PEPP ha sido tanto proporcionar liquidez al sistema de bancos comerciales como apoyar las necesidades de financiación de los gobiernos, ante el previsible aumento de los tipos de interés públicos y el estrangulamiento de los mercados de deuda pública y deuda privada, tanto en la vertiente de las necesidades de financiación de las grandes empresas, en los mercados de capitales, como las necesidades de financiación de los hogares y empresas en los mercados de crédito. Pero, sobre todo, las necesidades de financiación de las entidades financieras, muy dependientes de las dificultades de colocación de sus emisiones de deuda en los mercados de capitales y ante la reducción de ingresos por el aumento de la morosidad de las carteras de crédito.

Es muy importante considerar la gran debilidad que arrastraban los bancos comerciales desde la gran crisis financiera, con una gran reducción de sus márgenes, muy unida a los bajos tipos de interés del período y en el entorno de una economía con un perfil de bajo crecimiento. A esto hay que añadir el exceso de capacidad de los bancos con el avance de la economía digital. En este contexto, la irrupción de la pandemia ponía sobre el tapete la posibilidad de una vuelta a los rescates multimillonarios de las entidades. Sin duda, en el diseño y la ejecución del PEPP late como objetivo subyacente la ayuda a los bancos para impedir tanto los rescates como, más allá, una posible nueva crisis sistémica.

El programa era una ampliación de los criterios establecidos en el APP⁴, dado que admite la compra de títulos emitidos por el gobierno griego y amplía los plazos residuales de los títulos que son susceptibles de ser comprados. Para las compras de activos del sector público, el plazo residual mínimo se reduce a 70 días, mientras que el plazo residual máximo se fija en 30 años y 364 días. También se ampliaron los plazos para las compras de activos del sector privado y se reduce el plazo residual mínimo a 28 días respecto al plazo residual mínimo de seis meses en el marco del CSPP⁵.

4. APP (Asset Purchase Programme) es un programa de compra de activos como deuda pública, valores emitidos por instituciones europeas supranacionales, bonos corporativos, bonos de titulización de activos y bonos garantizados. El BCE decidió en abril de 2020 continuar el programa a un ritmo mensual de 20.000 millones de euros y una dotación adicional de 120.000 millones de euros hasta el final de 2020.

5. Corporate Sector Purchase Programme.

Las entidades financieras no bancarias y los administradores de activos pueden vender activos en el marco del PEPP, pero no lo pueden hacer directamente, sino que deben operar bajo el manto de las entidades bancarias.

La asignación de las compras a los diferentes bancos centrales se calibraría según la participación de las citadas entidades en el capital del BCE.

El BCE realizó las primeras compras bajo el programa PEPP el 26 de marzo de 2020. En el cuadro siguiente se registra las compras mensuales realizadas desde el inicio del programa en marzo de 2020.

Compras de activos a través de PEPP

Compras mensuales de activos (millones de euros)			
mar-20	15.444	nov-20	70.835
abr-20	103.366	dic-20	57.163
may-20	115.855	ene-21	53.046
jun-20	120.321	feb-21	59.914
jul-20	85.423	mar-21	73.521
ago-20	59.466	abr-21	80.118
sep-20	67.308	may-21	80.700
oct-20	61.985	jun-21	80.168

Fuente: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>

En junio de 2021, la suma de todas las compras realizadas desde marzo de 2020 ascendía a 1,184 billones⁶ de euros. Según los datos proporcionados por el BCE, de las compras totales, 2,81 % fue de bonos corporativos, 0,41 % papel comercial y 0,37 % bonos garantizados, es decir, 96,41 % corresponde a compras de títulos públicos.

Otras inyecciones de liquidez

En el contexto de lo que el BCE denomina política monetaria no convencional, hay que situar las operaciones denominadas TLTRO⁷, es decir, operaciones de financiación a largo plazo. El programa de estas operaciones se inició en junio de 2014, TLTRO-I, y una segunda edición tuvo lugar en marzo de 2016,

6. En todo el texto, un billón es un millón de millones.

7. Targeted Long Term Refinancing Operations.

TLTRO-II. En septiembre de 2019 se inició una tercera serie, TLTRO-III, dirigida, como las anteriores, a financiar a empresas no financieras y a los hogares, utilizando el BCE el canal de crédito de los bancos comerciales.

Una de las características de estas operaciones es el alto grado de subvención otorgado a los bancos comerciales, dado que el dinero que reciben el BCE lo factura con tipos de interés que oscilan entre -0,5 % y -1 %, según se cumplan determinadas condiciones; es decir, los bancos cobran por recibir el dinero, pero no existen límites a los tipos de interés que los bancos pueden aplicar a sus clientes. La cuantía de la financiación otorgada a los bancos por esta vía ascendía a 2.081 millones de euros en las siete operaciones realizadas desde septiembre de 2019 a marzo de 2021.

Aunque esta financiación del BCE a los bancos es finalista, es decir, debe dedicarse a la financiación de las empresas no financieras y a los hogares, no existe un control efectivo de que la liquidez se dirija en su totalidad a dicha finalidad establecida. Por otra parte, ESMA⁸ ha instado a las entidades a que deben informar con un nivel adecuado de transparencia en el ámbito contable de estas transacciones.

Aunque esta financiación del BCE a los bancos es finalista, es decir, debe dedicarse a la financiación de las empresas no financieras y a los hogares, no existe un control efectivo de que la liquidez se dirija en su totalidad a dicha finalidad establecida.

Las normas y recomendaciones de excepción en los ámbitos regulatorio, contable y supervisor

Tanto desde la Autoridad Bancaria Europea (EBA) como desde el propio BCE y el IASB⁹ se han comunicado medidas excepcionales con el objetivo de aliviar a los bancos del reconocimiento de provisiones y pérdidas originadas en las carteras de crédito y en la cartera de negociación por los efectos de la pandemia (Anguren et al., 2020).

Un resumen apretado de las diferentes iniciativas es el siguiente:

- Moratorias de pagos durante un periodo predefinido. A las moratorias de pagos no se las clasifi-

cará por razón de su morosidad y tampoco como reestructuraciones o refinanciaciones.

- Flexibilidad en el uso de la normativa contable para el cálculo de las provisiones por riesgo de crédito y la estimación de las coberturas de las pérdidas crediticias.
- Las cuotas no pagadas afectadas por la moratoria no se consideran vencidas
- Sólo si es muy alta la probabilidad de incumplimiento se debe clasificar el crédito como un dudoso.
- Revisión a la baja de los criterios para determinar los requerimientos de capital.
- Se define un filtro prudencial (*quick fix*) para mitigar los cambios de valor razonable de los activos que impactan en las ratios de capital.
- Avales públicos para la concesión de crédito al sector empresarial.

- Asignación de ponderación por riesgo de la calificación de soberano a exposiciones con garantía pública, lo que reduce los requerimientos de capital. En España, los avales proporcionados por el ICO¹⁰.

- Respecto a la ratio de apalancamiento, las facilidades de liquidez que se mantienen en depósitos de las entidades en el Banco Central se aplican a que los colaterales se mantengan en el balance.

- En el riesgo de mercado, se considera que hay una excesiva volatilidad en los mercados financieros y se apela a una llamada volatilidad natural, que, en definitiva, consiste en menor requerimiento de capital, dado que se estima que esa llamada volatilidad natural es menor que la volatilidad existente.

- Se facilita el uso de los colchones de capital y de liquidez para liberar capital. En definitiva, relajación de las normas establecidas para los bancos sobre los requerimientos de capital establecidos

El resultado de todas estas medidas es la reducción de las provisiones y pérdidas que serían necesarias con la normativa vigente, o incluso que deberían

8. European Securities and Markets Authority.

9. International Accounting Standards Board.

10. El gobierno de España autorizó al ICO conceder líneas de avales hasta 140.000 millones de euros (RD-ley 8/2020 y RD-ley 25/2020). A 30 de junio de 2021, el ICO había otorgado avales por 98.539 millones de euros.

Exceso de reservas obligatorias en el BCE

Fecha	Requerimientos de reservas	Depósitos en el BCE	Exceso	Tipo de interés
2017	0,123	1,310	1,187	0,0%
2018	0,127	1,379	1,253	0,0%
2019	0,134	1,662	1,528	0,0%
2020	0,144	2,961	2,817	0,0%
15/06/2021	0,148	3,592	3,444	0,0%

Fuente: Cuadro 1.4.2 del Statistics Bulletin del BCE, agosto 2021. Datos en billones de euros

aumentar, dado el enorme impacto que supone la pandemia sobre la calidad de la cartera de crédito, lo que redundará en menores requerimientos de capital y aumento de la cuenta de pérdidas y ganancias.

Reducir las exigencias de capital en esta situación es bastante contradictorio en una situación económica como la que ha originado la pandemia. Todo esto supone introducir todavía más discrecionalidad en el sistema contable y regulatorio.

El argumento que subyace es que con esta flexibilización (reducción) de los requerimientos de capital, los bancos tendrán más incentivos para conceder créditos a la economía. Sin embargo, este efecto no está asegurado y, por el contrario, podemos observar cómo la liquidez obtenida se mantiene en el Banco Central, dadas las previsible dificultades de refinanciación de las entidades según tengan que hacer frente al vencimiento de sus emisiones. Y, además, una parte de la financiación recibida se filtra a los mercados financieros, fomentando episodios de fuertes revalorizaciones de las bolsas en el marco de la pandemia.

En el cuadro anterior es visible el enorme exceso (3,444 billones de euros) sobre las reservas obligatorias

que representan los depósitos de los bancos comerciales en el BCE, probablemente por motivo de precaución, dadas las incertidumbres originadas por tres factores: i) las dudas sobre la evolución económica y el resultado muy incierto de las operaciones de crédito, ii) la necesidad de afrontar pagos en un contexto de moratorias que disminuyen los ingresos líquidos y iii) las necesidades de afrontar pagos en el futuro por el vencimiento de operaciones de financiación recibidas y por el vencimiento de financiaciones obtenidas en los mercados de capitales mediante deuda negociable.

Ahora la realidad patrimonial de las entidades está en gran parte oculta, bajo el cobijo de las normas de excepción y de los apoyos prácticamente ilimitados de liquidez. La consecuencia es una realidad patrimonial deformada, borrosa y que subestima la debilidad real de los bancos comerciales. Los bancos están publicando grandes resultados, lo que parece un milagro en el contexto del enorme choque que supone la pandemia sobre la calidad de sus activos de crédito y la generación de beneficios. Sin embargo, el BCE muy recientemente ha levantado las restricciones del reparto de dividendos a los bancos comerciales, fomentando el optimismo en base a una normalización

construida en el marco de la flexibilización de las normas contables y regulatorias y de la enorme masa de liquidez recibida.

Efectos de las medidas

Los principales efectos de las medidas han sido:

- Sostener a los bancos comerciales frente al efecto negativo que sobre las carteras de crédito tuvieron, y siguen teniendo, el gran retroceso de la actividad económica y el incremento súbito tanto de la morosidad como de las pérdidas. Con el retraso en el reconocimiento de estos efectos se ha distorsionado la realidad patrimonial de los bancos y se ha retrocedido en el tiempo en la normativa contable y regulatoria. Adicionalmente, el BCE ha permitido la distribución de dividendos en base a unos resultados inflados y distorsionados.
- Posibilitar de forma relevante la financiación del déficit de las cuentas públicas y el pago de los vencimientos de deuda pública en la eurozona.
- Evitar el tensionamiento de los diferenciales de los tipos de la deuda pública en la eurozona y así facilitar el pago futuro de la deuda emitida, dado que la deuda se emite con cupones fijos.
- Aumento de la concesión de avales públicos para la concesión de créditos, trasladando el riesgo a las cuentas públicas.

Con estas medidas se profundiza extraordinariamente el carácter de industria subvencionada del oligopolio bancario, altamente sensible a la financiación extraordinaria y a bajo coste, o con premio, que recibe del BCE, y de la que va a seguir dependiendo durante años, dado que lo que en un principio se denominó política monetaria no convencional se ha transformado en la componente principal de la política monetaria.

Respecto al aumento del crédito a las empresas no financieras y a los hogares, el efecto ha sido muy reducido. En España (Banco de España, 2021 b), el crédito al consumo presentó tasas interanuales negativas desde marzo de 2020 a marzo de 2021

y 0,1%, 0,2% y 0,4% en abril, mayo y junio de 2021. El crédito a las sociedades no financieras creció en España con una tasa anual media de 4,9%, pero aquí hay que citar la importancia de los créditos concedidos con avales públicos a través del ICO, dado que entre marzo y julio de 2020 el 50% de los préstamos a sociedades no financieras y a empresarios individuales gozaron de aval público otorgado por el ICO (Banco de España, 2021 a). En la Eurozona (Banco Central Europeo, 2021), las tasas interanuales de crecimiento del crédito en el segundo trimestre de 2021 fueron del 1,9% el orientado a las empresas no financieras, del -1,7% el destinado al consumo y del 5,6% el recibido para la compra de vivienda.

En cuanto al objetivo de inflación, cercano al 2%, pero inferior, se está cumpliendo, pero no esencialmente por las inyecciones de liquidez, que tendrían que operar por el crecimiento del crédito y por

el gasto público, sino por un efecto base, dado que se están comparando los precios de 2021 con los excepcionales precios bajos de 2020. En el último registro, del 1,9% de la tasa interanual de inflación de la eurozona en junio, 1,6% lo aportó el crecimiento del 12,6% de la energía, dado el hundimiento de dichos precios en 2020. Probablemente la inflación tenga un ritmo más vivo en la medida que los planes de recuperación se activen. Ya el BCE se ha acomodado, permitiendo más flexibilidad en la interpretación de registros de in-

flación por encima del 2%.

El BCE, después de la experiencia fallida de la gran crisis financiera, comprendió que, ante los efectos contractivos de la pandemia, proporcionar liquidez a los bancos era su primera tarea. La sutil diferencia entre problemas de liquidez y problemas de solvencia se difumina en una crisis sistémica.

Conclusiones y cuestiones pendientes

El BCE, después de la experiencia fallida de la gran crisis financiera, comprendió que, ante los efectos contractivos de la pandemia, proporcionar liquidez a los bancos era su primera tarea. La sutil diferencia entre problemas de liquidez y problemas de solvencia se difumina en una crisis sistémica.

La segunda tarea era financiar a los gobiernos, a pesar de la prohibición formal existente de hacerlo directamente. Pero de manera indirecta, a través de un

intermediario, sí es posible. La prueba de si el BCE financia o no está en la presencia de los títulos públicos en la cartera del BCE. Y en ese sentido, las pruebas son incontestables. En el caso de España, la deuda pública en el balance del Banco de España¹¹ suponía¹² en los años de la crisis financiera en torno al 4% de la deuda en circulación y en mayo de 2021 es el 30%. Los bancos comerciales detentan el 14% y los no residentes se mantienen en los últimos veinte años en porcentajes estables en torno al 44%.

Todavía es pronto para poder analizar los efectos a más largo plazo que tendrán los cambios tan profundos de la política monetaria. Cambios que se iniciaron tras la crisis financiera y que han sido profundizados tras la irrupción de la pandemia. Hay un problema no resuelto, y es la enorme dimensión y los abultados riesgos de la industria bancaria, y la debilidad de su capital para afrontar acontecimientos sistémicos. Al mismo tiempo, el BCE tiene que realizar la transición hacia niveles de tipos de interés nominales que hagan salir a los tipos de interés reales de sus valores hoy negativos, y la segunda transición para dejar de ser el buque nodriza que inyecta a los bancos la liquidez a largo plazo que las entidades son incapaces de obtener en los mercados. Respecto a la cartera de títulos públicos en el BCE, la transición es una gran incógnita. ■

Hay un problema no resuelto, y es la enorme dimensión y los abultados riesgos de la industria bancaria, y la debilidad de su capital para afrontar acontecimientos sistémicos. Al mismo tiempo, el BCE tiene que realizar la transición hacia niveles de tipos de interés nominales que hagan salir a los tipos de interés reales de sus valores hoy negativos, y la segunda transición para dejar de ser el buque nodriza que inyecta a los bancos la liquidez a largo plazo que las entidades son incapaces de obtener en los mercados.

Referencias

- Anguren, R., Gutiérrez, L., Palomeque, E. y Rodríguez, C.J. (2020), «La respuesta regulatoria y supervisora frente a la crisis derivada del COVID-19», *Revista de Estabilidad Financiera*, nº 39, otoño, Banco de España; Circular 3/2020 de 11 de junio del Banco de España.
- Banco Central Europeo (2021), *Statistics Bulletin*, 30-07.
- Banco de España (2021 a), *Boletín Económico*. Artículos Analíticos, 3/2021.
- Banco de España (2021 b), *Boletín Estadístico*, junio.

11. La deuda pública comprada por el BCE está presente en el balance de cada banco central nacional.

12. Tesoro Público de España.

Nuria Alonso Gallo y David Trillo del Pozo

Universidad Rey Juan Carlos e investigadores adscritos en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Los diferentes modelos de banca pública en Europa han tenido que engrasar sus mecanismos de intervención ante la necesidad de actuar de manera inmediata en forma de «colchón de amortiguación», ante el severo colapso de la producción causado por el confinamiento a nivel mundial. Según datos de Eurostat, los países del área euro sufrieron en 2020 una caída del PIB del 6,5%, siendo los países más afectados España (10,8%), Italia (8,9%) y Francia (7,9%).

La crisis se inició en marzo de 2020 con el cierre generalizado de la actividad y los protocolos *anticovid* posteriores que colapsaron la actividad económica, especialmente en algunos sectores como el turismo y la hostelería. En ese contexto, se hizo necesario desplegar un conjunto de medidas de urgencia dirigidas a mantener el tejido productivo activo y evitar una sangría de cierres de empresas y desempleo, cuyo origen han sido tanto las instituciones de la Unión Europea (UE) como los gobiernos nacionales. Los bancos públicos europeos han sido imprescindibles, porque buena parte de los programas de ayuda se han articulado a través de estas instituciones vía préstamos directos y avales.

Banca pública en Europa

En nuestra opinión, la banca pública debe cumplir un papel importante en la transformación del sistema productivo, pero como herramienta y no como único promotor. No se trata de introducir instituciones públicas en competencia con la banca privada, sino de cumplir una misión específica de impulso a sectores estratégicos que fomenten el crecimiento económico y la cohesión social. Esa misión cobra especial relevancia en momentos de crisis económica. Además, hay evidencia empírica de que determinados sectores o colectivos tienen problemas para acceder a la financiación crediticia o lo hacen en condiciones menos ventajosas. Es el caso de las pequeñas y medianas empresas (pymes), las microempresas, las mujeres y la juventud emprendedora.

En este sentido, instituciones como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han señalado expresamente el papel que puede jugar la banca pública, tanto en la transformación del sistema productivo y el apoyo a sectores o colectivos con problemas para acceder a la financiación crediticia como en episodios de crisis, pues puede cubrir temporalmente la brecha de la falta de provisión de crédito por parte de bancos privados al proporcionar garantías o préstamos, incluso a tasas subsidiadas. Asimismo, consideran que los bancos públicos también se pueden utilizar «para administrar los programas de garantía de préstamos del gobierno» (IMF, 2020).

En el contexto actual, hay argumentos suficientes para que la banca pública ponga en marcha préstamos y medidas para sostener el capital de las empresas que enfrentan restricciones financieras severas debido a los costos sanitarios y económicos asociados a la pandemia. Igualmente, puede prestar a los gobiernos locales para mitigar el impacto sanitario y económico de la misma. Adicionalmente, los bancos públicos, cuando tienen una red propia y manejan depósitos, pueden percibirse como más seguros que los privados en tiempos de crisis y mantener una base de depósitos más estable (bancos comerciales públicos) y el acceso al mercado de capitales.

Una vez establecido el papel relevante que puede jugar la banca pública, hay que señalar que lo que claramente se ha puesto de manifiesto en esta crisis es que los países que cuentan con una banca pública consolidada han podido hacer frente a las necesidades de financiación de las empresas en el momento del cierre de actividad, sin comprometer la solvencia de la banca privada.

La dimensión de la banca pública europea es muy diferente según los países. En algunos, no tiene ninguna entidad o su papel es totalmente residual, como es el caso de Eslovaquia, Estonia o Dinamarca; y, sin embargo, hay otros con un esquema de banca pública amplio, con funciones que van desde banca industrial y de pymes hasta banca minorista y de ahorro de los

particulares; cabe destacar en este sentido el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* alemán, más conocido por KfW, la *Caisse des Dépôts* (CDC group) francesa, la italiana *Cassa Depositi e Prestiti* (CDP group) o el Instituto de Crédito Oficial (ICO) en España.

Medidas de contención adoptadas por la banca pública nacional

Como hemos señalado antes, desde el inicio de la pandemia, la mayor parte de los países de la UE pusieron en marcha medidas de emergencia para paliar los efectos del colapso sanitario y económico. Una parte de las actuaciones se llevaron a cabo a través de aumentos en los presupuestos públicos, como el refuerzo a la financiación del sector sanitario o la protección del empleo (Cuadro-Sáez *et al.*, 2020), aunque una parte muy importante se ha puesto en marcha a través de la banca pública de los países y de la UE. Se aprecian aquí dos grandes grupos de intervención:

- **Apoyo a las empresas.** En este caso, han sido fundamentales los grandes programas de garantías de préstamos públicos para preservar el acceso de las empresas a los préstamos bancarios, más que la financiación directa por parte de la banca pública. Las necesidades de liquidez de las empresas se han traducido en una mayor demanda de préstamos, por lo que los gobiernos de la mayor parte de los países de la zona euro han establecido planes para proporcionar garantías públicas para los préstamos bancarios y transferir parte del riesgo de crédito y las pérdidas crediticias potenciales de los bancos a los gobiernos, mitigando así los costos para los bancos.

Los fondos que se han movilizado en el primer año de la pandemia a través de la banca pública en los países de la zona euro han sido muy elevados. En concreto, en Alemania, Francia, Italia y España han supuesto alrededor de 1,5 billones de euros, aunque las cifras de operaciones formalizadas en los primeros meses de la pandemia son inferiores. En concreto, en Alemania, el *KfW* ha ofrecido financiación a pymes y grandes empresas por valor de 100.000 millones de euros en préstamos y 400.000 en avales; en Francia, el *CDC*, *BPI France* y el *Bank du Territoires* han movilizado 400.000 millones en avales para todas las empresas y han ofrecido préstamos adicionales para pymes; en Italia, el *CDP* estableció una línea de avales de hasta 200.000 millones

para empresas de cualquier dimensión y moratoria de hipotecas y tributos; y en España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) ha establecido una línea de avales de hasta 140.000 millones.

- **Apoyo a los hogares.** Las medidas que se han puesto en funcionamiento y que han implicado a la banca pública son mucho menores y se centran en la concesión de avales para arrendatarios, en los que destaca el ICO, con una dotación de 1.200 millones de euros, la emisión de garantías para la provisión de suministros básicos y las moratorias en el pago de hipotecas y alquileres.

Estas medidas de emergencia se establecieron inicialmente para los primeros meses de la pandemia y estaba previsto que terminaran en el último trimestre de 2020, pero en buena parte de los países se han prorrogado hasta 2021; por ejemplo, en España el ICO ha reforzado la línea de avales inicial de 100.000 millones con otra de 40.000 millones que finalizará en diciembre de 2021. La evaluación inicial es que los sistemas de garantía de préstamos públicos han desempeñado un papel clave en el apoyo a la dinámica de los préstamos corporativos desde abril, especialmente en España y Francia (Falagiarda *et al.*, 2020), pero no hay evidencia empírica para evaluar la eficacia de los programas y se han observado problemas en la cadena de transmisión de los avales y préstamos a través de la banca comercial, porque en algunos casos no se han mantenido las condiciones establecidas.

Instrumentos de estabilización y recuperación económica a través de la banca pública europea

Como se ha puesto de manifiesto, los bancos públicos han tenido una importante misión en la articulación de las medidas de emergencia que se han puesto en marcha en el primer año de la crisis creada por el COVID-19. Además, el deterioro económico y la necesidad de hacer frente a cambios estructurales han propiciado la creación del programa de recuperación de la UE, en el que la banca pública tendrá un papel decisivo a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y, en segunda instancia, de los bancos públicos nacionales.

Inicialmente, el BEI lanzó varios fondos para hacer frente a la crisis, en su mayor parte canalizados

a través del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), un organismo de gestión de recursos dirigidos a las empresas, integrado en el grupo BEI, cuyos principales accionistas son, además de esta institución y la Comisión Europea, las principales entidades financieras europeas. Las principales políticas del BEI a raíz de la crisis del COVID-19 son:

1. En marzo de 2020, el grupo BEI estableció un plan de soporte de la liquidez de un máximo de 28.000 millones de euros en forma de garantías para hacer frente a los problemas de liquidez y limitaciones de capital de las pymes. Las actuaciones incluyen programas de garantía por valor de 1.000 millones de euros, que se espera que redunden en 8.000 millones de euros de financiación a estas empresas, y líneas de liquidez a bancos para garantizar un apoyo adicional al fondo de maniobra de las empresas de un importe aproximado de 10.000 millones de euros. El BEI también puso en marcha programas de compra de bonos de titulización respaldados por activos *Asset-backet securities* (ABS), con otros 10.000 millones de euros destinados a este fin.
2. El 24 de agosto el BEI aprobó la constitución del Fondo Paneuropeo de Garantías (EFG¹) con 25.000 millones. Este fondo de garantía permitirá financiar a las pymes obteniendo hasta 200.000 millones de euros en préstamos. Las garantías las aportan los Estados en porcentaje a su contribución en el BEI. Al menos el 65% de la financiación se destinará a empresas con hasta 249 empleados y el importe restante se destinará a préstamos y garantías a empresas con 250 o más trabajadores, estableciéndose condiciones más restrictivas para empresas que superen los 3.000. No obstante, las restricciones no afectan sólo al tamaño de las empresas, porque hasta un 5% de la financiación tendrá como destino instituciones públicas en el ámbito de investigación o servicios de salud o prestación de servicios fundamentales vinculados a la pandemia, y hasta un 7% puede ser empleado en inversiones en sociedades de capital de riesgo, a través del FEI, y en garantizar operaciones para las pymes.
3. Programas específicos para la crisis sanitaria. Desde el inicio de la pandemia, el BEI ha movilizado 6.000 millones de euros para inversiones en el sector sanitario, que se destinarán a infraestructura médica, investigación y fabricación de vacunas o tratamientos médicos. Otros 5.000 millones

irán destinados a países fuera de la UE, en apoyo a la infraestructura de salud y acceso a la financiación de las pymes.

4. El Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (EFSP²) es un fondo conocido como *Plan Juncker*. Se dota con cargo al presupuesto de la UE y tiene por objeto generar un efecto de amplificación de la inversión. Lo gestionará el BEI a través del FEI, seleccionando proyectos en diferentes sectores estratégicos. A 31 de marzo de 2021, el BEI declara haber comprometido 102 mil millones de euros (un 84% aproximadamente ya con firma por parte de las empresas que solicitan la financiación); con esta, se estima un impulso de la inversión de aproximadamente 500.000 millones de euros.

La financiación que ha suministrado directamente el BEI o a través de las instituciones que conforman el Grupo BEI en 2020, expresamente destinada a la recuperación de la pandemia, asciende a 46.766 millones de euros; un 66% de los proyectos aprobados se ha destinado a reforzar la liquidez de pymes, un 11% a programas de salud, un 8% a transporte, el 7% a industria y el 3% a servicios (EIB, 2021). En la distribución territorial, cabe destacar que las empresas de Letonia, Estonia y Grecia han recibido una financiación que supone el 1% del PIB de sus respectivos países; España se sitúa a continuación con un 0,87%.

En 2021, el BEI junto con la CE han propuesto la transformación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas en el programa de inversiones para el impulso de la inversión en sectores estratégicos (*InvestEU*). En diciembre de 2020 se aprobaron los últimos proyectos en el Comité de Inversiones del EFI y comenzará la nueva financiación de largo plazo. Este nuevo programa de inversiones será decisivo para valorar la capacidad de la banca pública para actuar como una «palanca» para la inversión en los sectores estratégicos, con al menos un 30% de los proyectos dirigidos a la lucha contra el cambio climático.

Reflexiones finales

En nuestra opinión, es innegable el papel que ha tenido y tendrá la banca pública, tanto nacional como en el ámbito de la UE, en la lucha contra la crisis creada por el COVID-19 y en la estrategia de recuperación

1. *European Guarantee Fund*.

2. *The European Fund for Strategic Investments*.

futura. Además, la actual crisis no ha sido la única ocasión en la que se ha mostrado la utilidad de disponer de instituciones de financiación que sean capaces de articular medidas de política económica destinadas al interés común.

La existencia de instituciones de financiación públicas que no operen bajo criterios de rentabilidad económica con un objetivo de maximización del beneficio y creación de valor para el accionista permite que puedan financiarse actividades, sectores y colectivos que no obtendrían de la banca privada los fondos necesarios para el desarrollo de su actividad.

Sin embargo, pensamos que tampoco debe confundirse la actuación de la banca pública con las políticas de gasto público. La banca pública debe financiar proyectos viables en términos de riesgo de crédito, para garantizar su solvencia, y, si en algún momento debe financiar un préstamo a fondo perdido, deberá ser con cargo al presupuesto público.

En definitiva, la banca pública debería encargarse de financiar proyectos por razones de eficiencia —financiar una actividad o un sector importante para la producción futura del país— y/o equidad —financiar colectivos relegados por la banca privada, por ejemplo, las mujeres—, en condiciones más o menos ventajosas en términos de plazo y tipo de interés, pero bajo estrictos criterios de control del riesgo de crédito que permitan su sostenibilidad futura.

Adicionalmente, la financiación de la banca pública representa una alternativa real para el desarrollo de políticas económicas y de cambio productivo a través de la capacidad de endeudamiento mancomunado de la UE. La viabilidad económica y social en este tipo de financiación tiene elementos diferenciales respecto a la de la banca comercial, porque puede implicar volúmenes de crédito enormes y generar un cambio en las expectativas en el conjunto de los agentes económicos. ■

Referencias

Cuadro-Sáez, L., López-Vicente, F., Párraga, S. y Viani, F. (2020), «Medidas de política fiscal en respuesta a la crisis sanitaria en las principales economías del área del euro, Estados Unidos y Reino Unido». Banco de España, Documentos Ocasionales, nº 2019.

EIB (2021): «One year into the COVID-19 pandemic»: https://www.eib.org/attachments/thematic/the_eib_one_year_into_the_covid19_pandemic_en.pdf

Falagiarda, M., Prapiestis, A. and Rancoita, E. (2020) «Public loan guarantees and bank lending in the COVID-19 period». ECD Economic Bulletin, Issue 6/2020.

IMF (2020), «Fiscal Policies to Address the COVID-19 Pandemic». IMF Fiscal Monitor: «Policies for the Recovery», October, 2020.

Erika González Briz y Pedro Ramiro Pérez

Observatorio de Multinacionales en América Latina (OMAL) – Paz con Dignidad

Más de 100.000 millones de euros desde el inicio de la pandemia. Eso es lo que durante el último año se ha gastado el Banco Central Europeo en la compra de bonos emitidos por las empresas transnacionales europeas. Entre ellas, varias de las mayores compañías españolas, como Iberdrola, Repsol, Telefónica, ACS, Enagás y Colonial (Nualart, 2020). Y se viene anunciando la llegada de los fondos *Next Generation*, 750.000 millones que habrán de ser invertidos en los próximos dos años para la «reconstrucción» de la economía europea. Todo este presupuesto, generado vía endeudamiento, tendrá una vez más a las grandes corporaciones como las principales beneficiarias. En medio de la mayor recesión que ha conocido Europa desde hace un siglo, que ha redundado en una extensión de la precariedad y un aumento de las desigualdades sociales, las cifras del gigantesco rescate a las grandes empresas contrastan con las destinadas a responder a las necesidades fundamentales de la mayoría de la población. El Fondo Social Europeo plus únicamente ha invertido 4.000 millones anuales en las políticas relacionadas con educación, sanidad y empleo.

Los intereses de las grandes corporaciones, en realidad, forman parte del núcleo esencial de la Unión Europea (UE) desde sus orígenes. Para apuntalar su centralidad, se ha ido afianzando una armadura jurídica que blindada sus «derechos» por encima del interés general. *Lobbies*, puertas giratorias y *think tanks* engrasan toda esta alianza entre instituciones públicas y transnacionales. De ahí que el grueso del rescate con fondos públicos, al igual que sucedió tras el *crash* de 2008, privilegie a las mayores compañías europeas. Hace una década fueron los bancos los que recibieron miles de millones para sostener sus negocios,

Los intereses de las grandes corporaciones, en realidad, forman parte del núcleo esencial de la Unión Europea (UE) desde sus orígenes. Para apuntalar su centralidad, se ha ido afianzando una armadura jurídica que blindada sus «derechos» por encima del interés general. *Lobbies*, puertas giratorias y *think tanks* engrasan toda esta alianza entre instituciones públicas y transnacionales.

ahora son las grandes corporaciones de los principales sectores productivos. Todo ello se arroja con una retórica verde, violeta y digital, con la que pretende legitimarse un proyecto que multiplica los conflictos socioecológicos para garantizar los beneficios de las transnacionales europeas.

La construcción de la Europa del capital

El «proyecto europeo» ha sido funcional a los intereses de las grandes compañías desde sus inicios. A mediados del siglo XX, las grandes empresas europeas impulsaron y dirigieron la creación de la Comunidad Económica Europea con el objetivo de ampliar mercados y superar las limitaciones de los Estados-nación para sus negocios. La Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), el mayor *lobby* empresarial a nivel continental, fue uno de los actores centrales para ir forjando las políticas y las reformas europeas favorables a sus intereses. De hecho, la creación del mercado único de bienes, servicios, capitales y personas fue impulsada por esta asociación patronal porque «solo así podrá la industria europea, gracias a las economías de escala, enfrentarse a una competencia mundial» (Fernández Durán, 1996).

El momento clave para la extensión y profundización del modelo neoliberal fue la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992. La desregulación laboral y ambiental, la liberalización económica y la privatización de empresas estatales fueron las condiciones esenciales que tuvieron que aplicarse para formar parte del club europeo. A eso se le sumaban los criterios de convergencia, que fueron «una verdadera camisa de fuerza neoliberal, con una letal combinación de austeridad, libre

El momento clave para la extensión y profundización del modelo neoliberal fue la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992. La desregulación laboral y ambiental, la liberalización económica y la privatización de empresas estatales fueron las condiciones esenciales que tuvieron que aplicarse para formar parte del club europeo. A eso se le sumaban los criterios de convergencia, que fueron «una verdadera camisa de fuerza neoliberal, con una letal combinación de austeridad, libre

comercio, deuda predatoria y trabajo precario y mal pagado, ADN del actual capitalismo financiarizado» (Urbán y Luengo, 2018).

Las grandes corporaciones y conglomerados financieros fueron los principales beneficiarios de la privatización de la banca pública, la independencia de los bancos centrales, la desregulación financiera y el crecimiento de los mercados bursátiles. Con todo ello, la patronal europea disponía de mayor músculo financiero para acometer su expansión global y apuntalar su poder sobre los sectores estratégicos de la economía. Así se iba avanzando en las dinámicas de concentración oligopólica, que terminaban por dar a las grandes compañías todavía más capacidad de decisión sobre la transformación del aparato productivo en base a sus propios intereses.

La firma del Tratado de Lisboa, a finales de 2007, otorgó rango constitucional a las políticas neoliberales. Se reforzaba la ausencia de rendición de cuentas del Banco Central Europeo en su principal cometido, controlar la inflación, y se pasaba a subordinar cualquier decisión al «principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia». Un año antes, a la vez que se paralizaban las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para ampliar los procesos de liberalización económica a nivel mundial, la UE ponía en marcha su estrategia «Europa Global: Competir en el mundo» con el fin de promover en otras regiones la desregulación del sector servicios, la inversión, la contratación pública y las políticas de competencia. Esa tendencia continuó con la estrategia «Comercio para todos», publicada en 2015, que hacía referencia al acceso a las materias primas, la facilitación del comercio digital y el fomento del comercio de servicios.

La UE reconoce que el 90% del crecimiento mundial futuro se efectuará fuera de sus fronteras y que, por tanto, el comercio internacional es una «prioridad fundamental». En palabras de [Jyrki Katainen](#), vicepresidente de la Comisión Europea, «la UE quiere abrir nuevos mercados con un tratado comercial cada seis meses». Como refleja la estrategia comercial que se proyecta hasta 2024, el objetivo es consolidar

y reforzar su «posición en la vanguardia», que tiene en su haber una treintena de acuerdos comerciales firmados con más de 70 países y 1.400 acuerdos de protección de inversión.

Una armadura jurídica al servicio de las transnacionales

Crecimiento del empleo, comercio justo, preocupación por los grandes desafíos sociales y ambientales. Según la UE, estas son las principales motivaciones que la llevan a impulsar la nueva oleada de acuerdos de comercio e inversión.

Una fórmula *win-win* con la que, al fin y al cabo, se trata de legitimar el apoyo a los negocios de las transnacionales europeas y convencer a la población de las virtudes de la multitud de tratados que está renegociando la Unión. Lo cierto es que los tratados de «libre comercio», los acuerdos de protección de inversiones, las normas de competencia, los derechos de propiedad intelectual y los tribunales internacionales de arbitraje conforman la base del aparato legislativo que hace posible la expansión global de los «intereses europeos», esto es, de las grandes corporaciones

transnacionales, cuya casa matriz se encuentra en los países centrales de la UE (Ramiro y González, 2014). De Vietnam a Mercosur, pasando por la renovación y ampliación de los acuerdos con México y Chile, con la agresiva agenda europea de acuerdos comerciales se intenta reposicionar los intereses del poder corporativo (Fernández y Kucharz, 2021).

Toda esta sofisticación de la *lex mercatoria* termina por romper los principios básicos del Estado de Derecho y las garantías procesales de la ciudadanía. La coescritura de normativas con los *lobbies* empresariales y la opacidad asociada a la renegociación de los acuerdos comerciales quiebra la separación de poderes, impide los debates parlamentarios y la rendición de cuentas. Junto a ello, los mecanismos de solución de controversias inversor-Estado contemplados en estos tratados posibilitan que las empresas transnacionales puedan recurrir ante tribunales arbitrales internacionales cuando consideren que se

están aplicando políticas contrarias a sus intereses. La seguridad jurídica de las reglas de comercio e inversión se tutela con fuerza y carece de contrapesos ante la progresiva desregulación de todo lo que represente una mínima protección ambiental y social. Queda afianzada entonces la arquitectura jurídica de la impunidad, con la que se anteponen las cuentas de resultados de los grandes propietarios y fondos de inversión al cumplimiento efectivo de los derechos humanos (Hernández y Ramiro, 2015).

La UE fortalece el Derecho Corporativo Global a través de una batería de mecanismos que apuntalan la alianza entre las instituciones públicas y las corporaciones transnacionales. Primero, mediante la relación privilegiada que tienen los *lobbies* empresariales con los gobiernos. En Bruselas, lugar estratégico para influir en la normativa y políticas europeas, se estima que hay más de 25.000 lobbistas trabajando para las grandes compañías, consultorías, asociaciones empresariales y grupos de presión multisectoriales como la ERT y Business Europe. Segundo, con la construcción de un relato que valide socialmente sus objetivos de negocio. La difusión de este discurso *business-friendly* se lleva a cabo por medio de entidades que se presentan como neutrales y técnicas, los *think tanks* y centros de estudios financiados por las transnacionales para apoyar el discurso de la «responsabilidad social». Y tercero, gracias al continuo movimiento de las puertas giratorias entre gobernantes y empresarios. Es conocido que José Manuel Durão Barroso, expresidente de la Comisión Europea, fichó por Goldman Sachs dos años después de dejar su cargo, mientras el director ejecutivo de la Autoridad Bancaria Europea, Adam Farkas, acaba de ser contratado por el principal *lobby* financiero en Bruselas, por citar apenas un par de ejemplos recientes.

La configuración de esta clase político-empresarial en la UE asegura el soporte continuo a las principales compañías europeas para garantizar sus negocios y beneficios. No solo a través de la diplomacia económica, la acción exterior y la producción normativa, sino también mediante el apoyo financiero y el rescate con fondos públicos. Se trata de un importante despliegue de medios para mejorar la posición del poder corporativo europeo en las principales cadenas económicas mundiales. Un aspecto crucial, dada la gran dependencia energética y material de Europa, su estancamiento económico y el retraso en sectores punteros respecto a China y EEUU. Especialmente, cuando

la crisis sistémica y el colapso ecológico profundizan la competencia y los riesgos (Fernández, 2021).

Crisis y reconstrucción... de los beneficios empresariales

La recuperación de los beneficios empresariales en la economía española durante la última década, tras el *crash* de 2008, no hubiera sido posible sin el gigantesco programa de adquisición de activos que promovió el Banco Central Europeo (BCE). Desde 2015, esta institución europea comenzó a poner en marcha sus programas de expansión cuantitativa (*quantitative easing*, QE) con los que efectuó compras masivas de bonos y títulos de deuda, tanto públicos como privados, para inyectar liquidez en el sistema financiero y reducir los tipos de interés (Ramiro y González, 2019). La inversión del BCE en bonos corporativos se ha multiplicado por dos en el período de recesión que sucedió al estallido de la COVID-19, creando incluso un programa específico de «compras de emergencia frente a la pandemia». Este mecanismo sirve para comprar deuda emitida por los Estados y también por las grandes empresas, que hasta ahora han colocado así 30.000 millones en bonos¹. A todo ello hay que sumarle la disposición de financiación muy ventajosa para los bancos: con la condición de que concedan créditos a empresas y hogares, el BCE les está prestando dinero a intereses negativos. En el caso español, el gobierno ha destinado 26.500 millones de euros a avales, préstamos y compras de deuda de grandes compañías, como Iberia, OHL, NH, El Corte Inglés o Sacyr, mientras el ingreso mínimo vital disponía de un presupuesto nueve veces menor.

La primera fase del plan para sostener la economía y las ganancias de las empresas se ha implementado con la ausencia de cualquier criterio social o ambiental. Contradiciendo el discurso verde de la Unión, el BCE ha adquirido bonos de Airbus, Shell, Total, Repsol y BMW, corporaciones con una responsabilidad central en el avance de la emergencia climática. Por su parte, el Estado español sigue la misma lógica y ha rescatado a las principales aerolíneas. Las grandes compañías que han recibido inyecciones públicas de liquidez, además, han continuado pagando

1. Puede consultarse en el apartado específico de este programa en la web del Banco Central Europeo: <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html>

dividendos a sus accionistas, entre los que se encuentran grandes fondos de inversión como BlackRock, The Vanguard Group o Capital Group.

La siguiente fase se despliega con la anunciada llegada de los fondos *Next Generation EU*. Con ellos se dispone oficialmente de 750.000 millones de euros para la transformación verde y digital del modelo económico europeo. Para esta «reconstrucción», las inversiones y reformas prometen compatibilizar el crecimiento sostenido, la creación de empleo, la justicia social, los servicios de salud y cuidados de calidad y la lucha contra el cambio climático. El Pacto Verde Europeo es la referencia que se utiliza para explicar la apuesta ambiental de la UE. Es una estrategia presentada durante la cumbre del clima celebrada en Madrid en 2019, que oficialmente se orienta hacia la reducción de emisiones, la renovación del transporte público y el incremento de la eficiencia energética en industria y vivienda. Cuando se revisan las políticas energéticas y de materias primas, por el contrario, puede constatarse que Europa sigue apostando por el gas como energía de transición y está tratando de asegurarse el control de las materias primas de las que depende el «capitalismo verde» (Ramiro y González, 2021). La Comisión Europea, al mismo tiempo, ha contratado a un poderoso gestor de fondos de inversión con intereses en las industrias contaminantes, como es Blackrock, para la asesoría sobre finanzas verdes.

Las exigencias de la UE para el desembolso de los fondos —condicionalidad que en el caso español se centra en la reforma de las pensiones, el mercado laboral y la fiscalidad— y el tipo de proyectos empresariales que se están promoviendo para esa «transición verde» eliminan cualquier atisbo de credibilidad en las promesas de Bruselas. No hay más que fijarse en las propuestas de las compañías españolas, desde la construcción de megaproyectos y grandes infraestructuras asociadas al hidrógeno verde, por parte de las eléctricas, hasta la digitalización para hacer más atractivos los destinos turísticos sobreexplotados, para rescatar a las

(...) la Comisión Europea está promoviendo una directiva europea sobre empresas y derechos humanos. Esta normativa se presenta como la cara amable del rescate de las grandes corporaciones por parte de los Estados centrales europeos. Así, a la vez que se inyectan miles de millones a grandes corporaciones y bancos vía fondos de reconstrucción, compras de deuda y rescates de organismos públicos estatales, no se plantea siquiera una serie de mínimas exigencias a estas compañías.

principales compañías hoteleras (González, Scherer y Blázquez, 2021). La banca, por su parte, tampoco está muy activa demandando fondos porque ya está haciendo negocio con su papel de intermediario entre las instituciones públicas y las empresas. La clase político-empresarial no está tratando de acometer un cambio de modelo, sino de impulsar nuevos nichos de negocio con potencial de crecimiento y beneficios a corto plazo para las transnacionales europeas.

El blindaje de la Europa fortaleza

Mientras los planes, estrategias y discursos presentan a la Unión Europea como una región pionera en las políticas ambientales y sociales, y con «un sólido compromiso de promover y proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en todo el mundo», los pilares del «proyecto europeo» se cimentan sobre el Derecho Corporativo Global. Las normas privadas desplazan a los derechos humanos, protegiendo la seguridad jurídica de las élites político-económicas frente a los intereses de las mayorías sociales. Así se evidencia con la asimetría que hay entre las grandes inversiones efectuadas para rescatar a las grandes compañías y el exiguo presupuesto destinado a cuestiones sociales.

En el marco del avance de la crisis socioecológica y el aumento de las desigualdades, ante un nuevo intento de ofensiva capitalista global para profundizar la lógica de acumulación, expulsión y necropolítica, con las transnacionales como actor fundamental de la escena, la Comisión Europea está promoviendo una directiva europea sobre empresas y derechos humanos. Esta normativa se presenta como la cara amable del rescate de las grandes corporaciones por parte de los Estados centrales europeos. Así, a la vez que se inyectan miles de millones a grandes corporaciones y bancos vía fondos de reconstrucción, compras de deuda y rescates de organismos públicos estatales, no se plantea siquiera una serie de mínimas exigencias

a estas compañías. Al contrario, lo que se está produciendo es una fuerte re-regulación en favor de las grandes corporaciones. La diligencia debida, en esta coyuntura, viene a jugar el papel de servir como aparente contrapeso, cuando en realidad refuerza la falta de controles efectivos sobre el capital transnacional (Hernández, González y Ramiro, 2021).

Romper con esta asimetría normativa requiere defender que las normas relacionadas con empresas y derechos humanos tengan, para empezar, como poco la misma fortaleza que las reglas para proteger las inversiones y los negocios de las grandes corporaciones. Controlar los abusos del poder corporativo e ir disputando cada vez más espacios a las empresas transnacionales en los ámbitos económicos, políticos, jurídicos y culturales es una de las cuestiones centrales de nuestro tiempo. Y en el centro de esa disputa no se sitúan las argumentaciones de técnicos y expertos, sino la voluntad política. ■

Bibliografía

- Fernández Durán, R. (1996). *Contra la Europa del capital y la globalización económica*, Talasa, Madrid.
- Fernández, G. (2021). «6 mitos en torno a los fondos europeos de recuperación: una mirada desde Hego Euskal Herria», *Viento Sur*, 10 de marzo, disponible en: <https://vientosur.info/6-mitos-en-torno-a-los-fondos-europeos-de-recuperacion-una-mirada-desde-hego-euskal-herria/>
- Fernández, G. y Kucharz, T. (2020). «La agenda mercantilizadora no cesa a pesar de la pandemia», *Naiz*, 27 de noviembre, disponible en: <https://www.naiz.eus/es/iritzia/articulos/la-agenda-mercantilizado-ra-no-cesa-a-pesar-de-la-pandemia>
- Hernández Zubizarreta, J.; González, E. y Ramiro, P. (2021). «Diligencia debida, cuando la unilateralidad se vuelve la norma». *El Salto*, 17 de marzo, disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/derechos-humanos/impunidad-corporaciones-ong-parlamento-europeo-diligencia-debida-cuando-unilateralidad-vuelve-norma>
- Hernández Zubizarreta, J. y Ramiro, P. (2015). *Contra la lex mercatoria. Propuestas y alternativas para dismantelar el poder de empresas transnacionales*, Icaria, Barcelona.
- González, E.; Scherer, N. y Blázquez, N. (2021). «Fondos europeos, al rescate del capitalismo español», *El Salto*, nº 50, disponible en: https://omal.info/IMG/pdf/omal_fondoseuropeos_elsalto50.pdf
- Nualart, J. (2020). *Plan de recuperación del Estado español: ¿De qué se trata? Implicaciones de la primera ola de rescates en las políticas energética y climática*, ODG y Rosa Luxemburg Stiftung, disponible en: <https://odg.cat/wp-content/uploads/2020/12/PP5-ES-New-1.pdf>
- Ramiro, P. y González, E. (2014). «Política comercial y empresas transnacionales europeas en América Latina: ¿lex mercatoria o Derechos Humanos?», *El comercio justo en España 2013. Diagnósticos y alternativas en clave europea*, CECJ, disponible en: <http://comerciojusto.org/publicacion/politica-comercial-y-empresas-transnacionales-europeas-en-america-latina-lex-mercatoria-o-derechos-humanos/>
- Ramiro, P. y González, E. (2019). *A dónde va el capitalismo español*, Traficantes de Sueños, Madrid.
- Ramiro, P. y González, E. (2021). «La insostenible reconstrucción del *business as usual*: Recuperación vs confrontación», *Viento Sur*, nº 176, disponible en: <https://vientosur.info/la-insostenible-reconstruccion-del-business-as-usual-recuperacion-vs-confrontacion/>
- Urbán, M. y Luengo, F. (2018). «Tratado de Maastricht: el sabotaje neoliberal del proyecto europeo», *CTXT*, nº 156, disponible en: <https://ctxt.es/es/20180214/Firmas/17779/Miguel-Urban-Fernando-Luengo-Maastricht-Europa-Tratado-neoliberalismo.htm>

Adrian Zelaia-Ulibarri
EKAI Group

Los llamados Fondos de Recuperación Europeos (FRE), aprobados finalmente en febrero de 2021, partían de un enfoque lógico: la canalización de ayudas extraordinarias con carácter de urgencia a los países más afectados por la crisis COVID-19. Sin embargo, se plantean serias dudas sobre la aplicación efectiva de este enfoque, tanto en función del destino de los fondos como de los condicionantes exigidos a los Estados receptores.

La puesta en marcha y la configuración de estos fondos no puede analizarse exclusivamente desde una lógica meramente técnica. La UE no es un Estado y ésta es una razón fundamental para que estos acuerdos, que suponen importantes transferencias de recursos entre los Estados miembros, estén sometidos a complicados equilibrios políticos. A ello hay que añadir la influencia de los grupos de interés particular en las decisiones de las instituciones europeas y de los Estados miembros. Todo ello explica la complejidad del proceso y la aparente incoherencia del enfoque básico de los instrumentos diseñados.

Cuando un territorio se ve sometido a una crisis de carácter exógeno como es la COVID-19, mientras que mantiene inicialmente intacto su aparato productivo, es lógico que se utilicen los instrumentos disponibles —ya sean internos o, como en este caso, externos— con el fin de evitar un colapso artificial del aparato productivo y asegurar que éste mantiene su plena capacidad para responder a la demanda una vez que ésta se recupera.

Aceptar este criterio básico supondría, al menos, tres cosas: que las ayudas se canalizan de forma urgente, antes de que se produzca la pérdida de tejido productivo como consecuencia de la caída de la demanda; que las ayudas se destinan al mantenimiento del tejido

productivo anterior o, en su caso, a la sustitución del tejido productivo perdido por nuevas actividades o inversiones; y que, en función de la dimensión de las ayudas, se adoptan las medidas necesarias para garantizar que los territorios receptores hacen un uso eficiente de los recursos recibidos.

Problema coyuntural y soluciones estructurales

El propio calendario de tramitación y ejecución de las ayudas resulta sorprendente. El acuerdo político se alcanzó en julio de 2020, cuando nos encontrábamos ante una crisis exógena provocada por políticas sanitarias aplicadas para hacer frente a la pandemia que, aparentemente, tendrían una duración de meses. Esto explicaría las ayudas urgentes a tramitar y ejecutar durante el propio año 2020. Sin embargo, el programa *Next Generation EU (NGEU)* abre un largo período de tramitación y aplicación que se extiende hasta diciembre de 2023. Este hecho ya nos indica que estamos utilizando instrumentos estructurales y un enfoque de largo plazo para hacer frente a un problema supuestamente coyuntural. Enfoque que afecta también a la generalidad de los proyectos propuestos desde los Estados y de los compromisos de reformas asumidos por los mismos. Todo parece indicar que el programa *NGEU* no es lo que dice ser.

Aparentemente, los responsables de las instituciones europeas acertaron «mágicamente», y la prolongación de la pandemia y de las medidas restrictivas parecen ahora colocar en un contexto más lógico la discordancia entre el daño producido en la economía y el calendario de las medidas de rescate adoptadas.

(...) el programa *Next Generation EU (NGEU)* abre un largo período de tramitación y aplicación que se extiende hasta diciembre de 2023. Este hecho ya nos indica que estamos utilizando instrumentos estructurales y un enfoque de largo plazo para hacer frente a un problema supuestamente coyuntural.

Recuperación o resiliencia

El aparente destino del programa se refleja con claridad en la propia denominación del Plan Europeo de Recuperación (Comisión Europea, 2020) y del Reglamento del Consejo: «Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19» (Consejo de la UE, 2020).

Mientras el destino por países parece estar muy relacionado con el impacto de la crisis COVID (España e Italia pueden acceder hasta a un 40 % del total de los fondos), los objetivos del *NGEU* establecidos en el artículo 1 del Reglamento del Consejo desdibujan ya claramente esta orientación. Enseguida contemplamos cómo el programa, bajo el aparente objetivo genérico de ayudar a la recuperación de la economía europea frente a la crisis, en realidad superpone a esta finalidad otro tipo de objetivos estructurales de las instituciones europeas.

Lógicamente, el destino de las ayudas es una cuestión central para interpretar el sentido del programa. Y es aquí donde surge la confusión entre finalidades y objetivos. La crisis COVID es una crisis de caída de actividad económica, y hacer frente a la misma requiere distintos tipos de medidas de reactivación, cuyo objetivo no es otro que reducir o compensar la caída de la producción de bienes y servicios. Sin embargo, no está nada claro que éste sea realmente el objetivo de estos programas europeos.

Si nos fijamos en los destinos preferentes de los recursos, vemos que se establecen cuantías mínimas para los destinos a «combatir el cambio climático» (37 % como mínimo, incluyendo el fomento de la biodiversidad) y digitalización (20 % como mínimo) (Unión Europea, 2021). Ninguno de estos objetivos preferentes apunta a la «reactivación». Sólo indirectamente el objetivo de digitalización apunta a mejoras de productividad a largo plazo, lo cual difícilmente encaja en una estrategia de carácter coyuntural.

Los objetivos climáticos son objetivos de interés social, no de reactivación

Aunque el segundo objetivo de impulsar el cambio digital difícilmente podemos relacionarlo con el concepto de «recuperación o reactivación», sí es una estrategia de gran interés desde la perspectiva de los incrementos de productividad futuros.

Al contrario, los objetivos de cambio climático o biodiversidad no son objetivos de reactivación económica. Con independencia de su interés social, se asumen como objetivos no porque sean positivos para la economía, sino a pesar de ser negativos para la economía. Esto tiene poco que ver con una reactivación supuestamente destinada a corregir el impacto negativo de una crisis coyuntural como la del COVID-19. Al contrario, se trata de objetivos de gasto que, en sí mismos, tienen un carácter recesivo para la actividad económica. Sin perjuicio de que se trate o no de un coste que Europa deba asumir.

Por supuesto, el «efecto reactivación» se puede intentar generar de forma directa mediante el mero transvase de recursos hacia los países receptores. En este sentido, podemos interpretar, con una aproximación keynesiana simplista, que ese efecto se produce con independencia del destino del gasto. La realidad es que si ese incremento de gasto se produce en bienes y servicios del país receptor de las ayudas, el efecto de incremento del PIB se habrá, aparentemente, conseguido. Pero esos efectos sobre el PIB a través de inyecciones exógenas tienden a ser meramente coyunturales si no generan de forma inmediata un incremento de la inversión que, a su vez, convierta esa inyección exógena de demanda en una elevación estructural permanente de la capacidad productiva interna. Si esto no sucede, las mayores ventas del momento en que se produce el gasto difícilmente generarán una mayor capacidad productiva futura, que es lo que, en último término, precisa la reactivación económica.

(...) se establecen cuantías mínimas para los destinos a «combatir el cambio climático» (37 % como mínimo, incluyendo el fomento de la biodiversidad) y digitalización (20 % como mínimo) (Unión Europea, 2021). Ninguno de estos objetivos preferentes apunta a la «reactivación».

COVID-19 como pretexto

En realidad, lo que se percibe en los FRE es que, en su conjunto, los objetivos de la UE preexistentes se han superpuesto al publicitado objetivo de recuperación. Basta con que nos fijemos, por ejemplo, en el Pacto Verde Europeo y en la afirmación de la propia Comisión Europea que señala: «Un tercio de los 1,8 billones de euros de inversiones del plan de recuperación *Next Generation EU* y el presupuesto de siete años de la UE financiarán el Pacto Verde Europeo» (Comisión Europea, 2021).

En definitiva, del análisis de los destinos previstos para estos fondos, podemos deducir con claridad que: el objetivo real de los FRE no es la recuperación de la crisis COVID-19, sino apalancar el preexistente Pacto Verde Europeo e impulsar la digitalización europea.

Por otro lado, el conjunto de medidas debe cumplir en todo caso los dos principios horizontales previstos en el artículo 5 del Reglamento 2021/241: a) las ayudas no sustituirán –salvo excepciones justificadas– a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios; y, b) sólo se apoyarán aquellas medidas que respeten el principio de «no causar perjuicio significativo».

El primer requisito es, en sí mismo, discutible y dificulta enormemente la función de recuperación económica, que supuestamente debía haber sido la finalidad principal de los fondos. Obligar a los Estados afectados a soportar un enorme incremento de la deuda pública ofreciéndoles a cambio «proyectos interesantes» es una estrategia más que dudosa.

El principio de que las medidas a adoptar «no causen perjuicio significativo» resulta engañoso, ya que evita explicitar que ese «perjuicio significativo» se refiere exclusivamente a objetivos «medioambientales». No parece haber ningún problema para que, con los recursos aportados por los fondos supuestamente de recuperación, puedan generarse perjuicios económicos, sociales o humanos graves, siempre que esos perjuicios no sean «medioambientales». Una muestra del habitual desconcierto conceptual dominante en la UE.

En definitiva, del análisis de los destinos previstos para estos fondos, podemos deducir con claridad que: el objetivo real de los FRE no es la recuperación de la crisis COVID-19, sino apalancar el preexistente Pacto Verde Europeo e impulsar la digitalización europea

Sometimiento de las políticas sociales y económicas

Sorprendentemente, el Reglamento 2021/241 establece que los planes de recuperación y resiliencia que los Estados miembros deben presentar para acceder a los recursos disponibles suponen el sometimiento de la estrategia socioeconómica de cada Estado a las posiciones políticas de la UE:

«Artículo 17. Subvencionabilidad

...

3. Los planes de recuperación y resiliencia serán coherentes con los retos y prioridades específicos de cada país, determinados en el marco del Semestre Europeo, así como con los determinados en la recomendación más reciente del Consejo sobre la política económica de la zona del euro para los Estados miembros cuya moneda es el euro. ...».

No es una cuestión menor. A través de este requisito, los Estados se someten a las políticas de la UE en ámbitos para los que ésta no tiene competencias y, sin embargo, se apropia de hecho de la capacidad de decisión como contrapartida de la entrega de estos fondos. No olvidemos que, a partir del Tratado de Maastricht, la UE ha sido probablemente el fundamental instrumento del derribo

progresivo del modelo social europeo y de la implantación del neoliberalismo en Europa.

Que los planes de recuperación y resiliencia van a ser un instrumento para dar nuevos pasos en la destrucción de lo que queda del modelo social europeo es casi evidente a la vista de los planes presentados por los Estados. Pero la UE no es la única responsable de ello. Los Estados redactan los planes de recuperación y resiliencia, y estos planes, una vez aceptados por Bruselas, se convierten en compromisos ineludibles, que los Estados respectivos van a utilizar una vez más para justificar sucesivos recortes y reformas privatizadoras, a partir de ahora con el pretexto de que «Europa nos obliga». La estrategia es bien conocida en España, donde fue utilizada de forma poco disimulada durante la crisis financiera para justificar la privatización del sistema de cajas de ahorros.

Los planes de recuperación y resiliencia resultan, de esta forma, una excelente hoja de ruta sobre lo que los Estados miembros pretenden realmente hacer durante los próximos años, muy especialmente en el ámbito de los ajustes y recortes sociales.

La colaboración público-privada como instrumento a vigilar

Una última cuestión de gran importancia en relación con los FRE es su canalización a través de la financiación de proyectos empresariales. Estos proyectos son, sin duda, de gran interés para los resultados de las empresas que los lideran, pero el impacto de estos proyectos para la reactivación socioeconómica de los Estados respectivos es más dudoso.

Por un lado, es sobradamente conocido que las grandes corporaciones están buscando nichos de rentabilidad en diversos sectores, en los que las energías renovables —y, en general, las inversiones medioambientales— constituyen un objetivo preferente. No tanto por la rentabilidad intrínseca de estas actividades, sino porque se cuenta con asegurar la rentabilidad de las inversiones a través de enormes flujos de ayudas públicas. De hecho, el Pacto Verde Europeo supone un gigantesco trasvase de recursos desde el sector público al sector corporativo, y, lamentablemente, todo hace pensar que estas grandes corporaciones —cuya influencia en las decisiones de la UE es bien conocida— pretenden también utilizar los FRE con el mismo objetivo.

La colaboración público-privada es, en sí misma, un excelente instrumento para apalancar el desarrollo socioeconómico. Pero siempre que se cumpla un requisito básico: la independencia de los gobiernos frente a las grandes empresas. Si los gobiernos no son suficientemente autónomos en la defensa de los intereses generales, la colaboración público-privada tiende con excesiva frecuencia a transformarse en una ilegítima apropiación de recursos por parte de las grandes corporaciones. Lamentablemente, durante las últimas décadas, los gobiernos europeos han sido

progresivamente debilitados y sometidos a la élite corporativa, por lo que cabe la desconfianza con respecto a la objetividad de las decisiones a adoptar en la adjudicación de estos proyectos.

La cuestión clave es, por lo tanto, analizar e incidir cuanto antes en las actuaciones de los gobiernos regionales y nacionales para asegurar una gestión correcta y eficiente de los recursos dispuestos con cargo a los FRE. Todo parece indicar que van a servir de muy poco como instrumentos de recuperación, pero es fundamental asegurar que sirvan, al menos, para apalancar avances tecnológicos y productivos en el territorio respectivo. ■

Bibliografía

- Comisión Europea (2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación*. Bruselas.
- Comisión Europea (2021). *Un Pacto Verde Europeo. Esforzarnos por ser el primer continente climáticamente neutro*. 2 de agosto, disponible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es
- Consejo de la UE (2020). Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la UE para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. Bruselas: *Diario Oficial de la UE*.
- Gobierno Vasco (2021). *Euskadi Next. Programa Vasco de Recuperación y Resiliencia 2021-2026*. Gobierno Vasco: Departamento de Economía y Hacienda, disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/documentacion/euskadi_next_program_doc/es_def/adjuntos/euskadinext_mayo_2021.pdf
- Unión Europea (2021). Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Bruselas, Bélgica: *Diario Oficial de la UE*.

Todo parece indicar que [los FRE] van a servir de muy poco como instrumentos de recuperación, pero es fundamental asegurar que sirvan, al menos, para apalancar avances tecnológicos y productivos en el territorio respectivo.

EL LIBRO RECOMENDADO

JOSEPH STIGLITZ, *REESCRIBIR LAS REGLAS DE LA ECONOMÍA EUROPEA*
(ANTONI BOSCH, EDITOR, BARCELONA, 2021)

Marta Cazorla Rodríguez
Traductora y economista

Reescribir las reglas de la economía europea es un libro profundamente europeísta y con una premisa contundente: si queremos que el proyecto político de la Unión Europea (UE) sobreviva, es imperativo un cambio profundo que haga frente a los fracasos políticos y económicos registrados hasta la fecha. Stiglitz parece haber cambiado de parecer desde su última (y polémica) intervención en el debate en torno a la política económica de la UE con *El Euro. Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa* (Taurus, 2018). Reconoce la enorme dificultad de esta labor, pero considera que hay alternativas al *status quo* actual incluso dentro del marco jurídico e institucional de la Unión. El libro es un análisis exhaustivamente documentado de los errores de gobernanza política y económica europea antes, durante y después de la crisis de 2008, acompañado de una necesaria contextualización histórica del proyecto europeo.

Esta obra, escrita en colaboración con la Fundación Europea de Estudios Progresistas, plantea una serie de estrategias macro y microeconómicas para reformular los principios y las normas que rigen la política monetaria, financiera, social y comercial europea. En ella, Stiglitz desgrana su ya habitual denuncia a la ortodoxia neoliberal, con su excesiva atención al lado de la oferta y su refutadísima «teoría del goteo», esta vez con el proyecto europeo como telón de fondo. El autor recuerda que la doctrina de la austeridad en la que se basa el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) carece de fundamentos científicos y defiende la urgencia de un cambio de paradigma económico que permita reorientar la economía europea hacia un crecimiento y una prosperidad compartida.

Para ello, afirma Stiglitz, es necesario recuperar los principios fundacionales de solidaridad

El autor recuerda que la doctrina de la austeridad en la que se basa el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) carece de fundamentos científicos y defiende la urgencia de un cambio de paradigma económico que permita reorientar la economía europea hacia un crecimiento y una prosperidad compartida.

y subsidiariedad del proyecto y ponerlos en valor frente a doctrinas imprecisas y desacreditadas, como la fijación de unas metas de inflación que asfixian el crecimiento económico en beneficio de los acreedores. Nos recuerda también que esta «paranoia» antinflacionaria está basada en otro error, de interpretación histórica esta vez, que exagera la relación de causalidad entre el auge del nazismo y el periodo hiperinflacionario que vivió Alemania en la década de 1920, obviando el papel que jugó el desempleo masivo provocado por los efectos de la Gran Depresión a nivel global durante la década siguiente. Alemania,

explica el autor, se ha beneficiado enormemente de un tipo de cambio devaluado que ha financiado su superávit exportador. Pero su dependencia de la demanda externa ha impulsado un régimen de acumulación guiado por las exportaciones y la depresión de los sueldos y de la demanda interna, que explota y agrava las divergencias dentro de la Unión Económica y Monetaria (UEM), con nefastas consecuencias políticas para el proyecto europeo. Es crucial que el país germano estimule su inversión y su demanda interna y que asuma su responsabilidad como una de las economías

más fuertes y preparadas de la Eurozona para asumir el impacto de las transformaciones necesarias.

Stiglitz también es especialmente duro con el Banco Central Europeo (BCE) y el papel que jugó dentro de la Troika, y cuestiona la verosimilitud de su independencia política. En el texto se afirma que las acciones del BCE durante la crisis del euro socavaron flagrantemente el principio de democracia de la UE, por lo cual es necesaria una profunda reforma que lo supedite a un estrecho control democrático, así como una reforma de la estructura de la Eurozona

que incluya una unión bancaria real y un sistema común de garantía de depósitos.

El programa propuesto por Stiglitz se articula alrededor de cuatro ejes principales. Por un lado, y, ante todo, políticas macroeconómicas y monetarias contracíclicas de corte postkeynesiano, orientadas al pleno empleo y a la convergencia económica de los países de la Eurozona. Un aumento del nivel de ingresos, del empleo y de la demanda agregada permitiría reducir la desigualdad e implementar el marco fiscal adecuado para llevar a cabo los cambios necesarios para un crecimiento inclusivo y sostenible.

El otro objetivo principal de la estrategia macroeconómica de la UE debería ser el fomento de la inversión, tanto pública como privada, utilizando la regulación y la supervisión bancaria para estimular las inversiones productivas y desincentivar las especulación financiera, por ejemplo, condicionando la refinanciación de los bancos por parte

del BCE a la asignación de un porcentaje de su cartera de activos a pequeñas empresas y comunidades más desatendidas en ese sentido, siguiendo el modelo de la Ley de Reinversión Comunitaria estadounidense. Stiglitz defiende la necesidad de aplicar férreos controles en el sistema financiero para asegurar que está al servicio de la economía real. A la vez, avisa de que no basta únicamente con la regulación, y aboga por un rol activo de los gobiernos mediante bancos de desarrollo, fondos de garantía públicos e, incluso, una opción pública de préstamos hipotecarios.

Según Stiglitz, este papel activo por parte de la administración funcionaría como contrapeso frente a la explotación de precios y los conflictos de intereses de la banca privada en el ámbito de las hipotecas, los fondos de pensiones y la financiación para PYMES. Este es otro de los ejes principales de la propuesta de Stiglitz: la promoción y la salvaguarda de mercados competitivos y dinámicos y la lucha contra los monopolios. Aquí Stiglitz defiende la necesidad de un nuevo tipo de cultura corporativa donde las empresas se hagan cargo de sus externalidades y sustituyan sus estrategias actuales, orientadas a maximizar el valor accionarial a corto plazo (*'shareholder' value*),

por estrategias enfocadas a la prosperidad duradera y los intereses de la comunidad (*'stakeholder' value*). El sector privado debe centrarse en la *creación* de riqueza, en lugar de su mera *extracción*. Y para eso es necesario movilizar la inversión y la demanda, y es importante, tanto a nivel político como económico, que sean las zonas más ricas de la UE las que asuman el coste.

Por último, pero no menos importante para el autor, Europa necesita una política fiscal realmente progresiva al servicio de la justicia redistributiva, con una armonización de los sistemas de tasación de la renta individual y del impuesto de sociedades, así como un impuesto sobre transacciones financieras, como medidas claves. Los ingresos obtenidos permitirían financiar un Estado del Bienestar fuerte que estuviera a la altura de los nuevos retos económicos y sociales del siglo XXI: un sistema de protección social que pudiera absorber el impacto de los ajustes de un mercado de trabajo flexible, siguiendo el modelo de la flexiseguridad alemana y sueca.

El otro objetivo principal de la estrategia macroeconómica de la UE debería ser el fomento de la inversión, tanto pública como privada, utilizando la regulación y la supervisión bancaria para estimular las inversiones productivas y desincentivar las especulación financiera...

Y es que la propuesta de Stiglitz se enmarca en una ya larga tradición socialdemócrata y neokeynesiana que busca poner freno a las consecuencias económicas y políticas del capitalismo mediante un nuevo consenso social entre el sector privado y el público, con el Estado como garante final de bienestar y seguridad dentro de un sistema de mercado. Joseph Stiglitz ganó un premio Nobel por su trabajo sobre información asimétrica e incompleta, que ilustra brillantemente cómo los desequilibrios de mercado son la norma y no la excepción. En *Reescribir las reglas de la economía europea* recuerda en numerosas

ocasiones que el mercado en perfecto equilibrio no existe. Por eso resulta un tanto paradigmático que insista en afirmar con casi la misma regularidad que su receta está orientada a conseguir que el mercado funcione «tal y como debería». A ello se suma el que la mayoría de las soluciones propuestas sean nuevas formulaciones de viejas recetas que ya demostraron sus limitaciones y deficiencias en el pasado: una de sus más recientes reiteraciones fue la «tercera vía» de Clinton y Blair, propuesta en la que Stiglitz estuvo estrechamente involucrado como asesor económico de la administración Clinton en los años noventa. Cabe lamentar que el autor se quede en la superficie de los retos más complejos que menciona

el libro (como la *uberización* del trabajo o los problemas de los sindicatos ante un mercado laboral cada vez más terciarizado) y que no acabe de desarrollar algunas de las propuestas más innovadoras, como la opción pública de financiación de créditos hipotecarios o el fomento de bancos y empresas cooperativas.

La tesis fundamental a destacar es la que señala que el principal obstáculo al correcto funcionamiento de una economía al servicio del bien común es el exceso de influencia de los intereses corporativos en el proceso de toma de decisión y ejecución de las políticas económicas. En ese sentido, *Reescribir las reglas de la economía europea* es un libro tan prometedor como decepcionante, al menos a nivel académico. Acierta al mencionar las cuestiones sobre economía política que subyacen a sus ejes principales, pero lo hace de pasada y sin acabar de bajar al barro. Stiglitz pone un énfasis importante en el hecho de que todas las medidas y los cambios en el marco

La tesis fundamental a destacar es la que señala que el principal obstáculo al correcto funcionamiento de una economía al servicio del bien común es el exceso de influencia de los intereses corporativos en el proceso de toma de decisión y ejecución de las políticas económicas.

macroeconómico que propone dependen directamente de una voluntad y un compromiso político precarios. Sin embargo, sin una discusión más profunda sobre la compleja relación entre regímenes de crecimiento, propiedad y representación, entre el poder político y el económico —entre democracia y capitalismo, al fin y al cabo—, la lista de medidas y soluciones que plantea resulta, en algunos puntos, un tanto quimérica.

En todo caso, es innegable que se trata de un libro contundente y necesario sobre política económica, especialmente a nivel divulgativo. En él se ofrece un robusto argumentario y un amplio abanico de medidas concretas para hacer frente a los retos y la crisis del proyecto europeo a corto y medio plazo, un fulgurante catá-

logo programático para una nueva socialdemocracia europea llamada a reformar el capitalismo. Una vez más. ■

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

- AYALA GARCÍA, I. H. (2020). Covid19. contención y reconstrucción. Implicaciones para la eurozona, *ICEI papers COVID-19*, n.º 17, 14 de abril, disponible en: <https://www.ucm.es/icei/file/iceipapercovid17>
- BALDWIN, R. & DI MAURO, W. (2020). *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*. London: CEPR.
- BOZORGMEHR, K., SAINT, V., KAASCH, A., STUCKLER, D. and KENTIKELIS, A. (2020). COVID and the convergence of three crises in Europe. *The Lancet. Public health*, 5(5), pp. e247-e248.
- BRUYÉRE, M. (2020). La part sombre de l'industrie: la relocalisation industrielle à l'heure du capitalisme numérique. *Économistes Atterrés*, 2 de junio, disponible en: <http://atterres.org/sites/default/files/Note%20EA%20Relocalisation%20industrielle.pdf>
- CLAEYS, G., Z. DARVAS, M. DEMERTZIS & G. WOLFF (2021). The great COVID-19 divergence: managing a sustainable and equitable recovery in the European Union. *Policy Contribution*, 11/2021, Bruegel, disponible en: <https://www.bruegel.org/2021/05/the-grand-covid-19-divergence/>
- CREDIT SUISSE RESEARCH INSTITUTE (2021). Global wealth report 2021. Credit Suisse Research Institute, Junio 2021.
- DADCI, L. H. y SABIDO, P. (2021). *Apropiarse de la recuperación a través del hidrógeno*. Observatorio de la Deuda en la Globalización, Observatoire des Multinationales, Re:common, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, Food & Water Action Europe y Greenpeace Europe.
- DAFERMOS, Y.; GABOR, D.; NIKOLAIDI, M.; PAWLOFF, A.; VAN LERVEN, F. (2021). Greening the Eurosystem Collateral Framework How to Decarbonise the ECB'S Monetary Policy. *New Economics Foundation*, 10 de marzo, disponible en: <https://neweconomics.org/2021/03/greening-the-eurosystem-collateral-framework>
- DARVAS, Z. (2021). The nonsense of Next Generation EU net balance calculations, *Policy Contribution* 03/2021, Bruegel, disponible en: <https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2021/01/PC-03-2021-270121-1.pdf>
- ESCRIBANO, G. y LÁZARO, L. (2020). Energía, clima y coronavirus, *ARI*, n.º 131/2020, Real Instituto Elcano, disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/energia/ari31-2020-escribano-lazarotouza-energia-clima-y-coronavirus
- EUROPEAN ECONOMISTS FOR AN ALTERNATIVE ECONOMIC POLICY IN EUROPE. EUROMEMO GROUP (2021). *A post-Covid 19 global-local agenda for a socio-ecological transformation in Europe*. EuroMemorandum 2021, EuroMemo Group.
- FRASER, N. (2021). Los climas del capital. Por un ecosocialismo transmedioambiental. *New Left Review*, Segunda Época, n.º 127 (marzo-abril), pp. 101-138.
- GARCÍA-WEIL, A. (2020). La COVID-19 y sus efectos en la asimetría de las relaciones UE-China: ¿hacia un nuevo paradigma económico? *Araucaria*, vol. 22, n.º 45, pp. 405-432.
- LINSI, L. (2021). Speeding Up «Slowbalization»: The Political Economy of Global Production before and after COVID-19. *Global Perspectives*, 2 (1). 24433, disponible en: <https://online.ucpress.edu/gp/article/2/1/24433/117294/Speeding-Up-Slowbalization-The-Political-Economy?searchresult=1>
- MAHNKOPF, B. (2019). *The '4th wave of industrial revolution' – a promise blind to social consequences, power and ecological impact in the era of 'digital capitalism'*. Discussion Paper n.º 01/2019. Euromemo Group, disponible en: http://www2.euromemorandum.eu/uploads/01_2019_mahnkopf_the_4th_wave_of_industrial_revolution.pdf
- METINSOY, S. (2021). A Keynesian Revolution or Austerity? The IMF and the COVID-19 Crisis. *Global Perspectives*, 2 (1). 24185, disponible en: <https://online.ucpress.edu/gp/article/2/1/24185/117224/A-Keynesian-Revolution-or-Austerity-The-IMF-and?searchresult=1>

PARA SABER MÁS

PÉREZ, A. (2021). *Green deals in a time of pandemics. The future will be contested now*. Barcelona y Madrid: ODG, Libros en Acción, Icaria Editorial.

RODRÍGUEZ, A. (2021). Bienvenido Mister Marshall. Los fondos de la U.E. y «El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» en el Estado español. *Viento Sur*, 24 de febrero, disponible en: <https://vientosur.info/bienvenido-mister-marshall/>

SCHERER, N., GONZÁLEZ, E. & BLÁZQUEZ, N. (2021). *Guía NextGenerationEU: más sombras que luces. Análisis de los fondos europeos de recuperación y resiliencia: oportunidades, deficiencias y propuestas*. Barcelona y Madrid: ODG, Libros en Acción y OMAL, disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/wp-content/uploads/2021/03/Guia-Next-Generation-EU-mas-sombras-que-luces.pdf>

SECCARECCIA, M. & ROCHON, L. (2020). What Have We Learned from the COVID-19 Crisis? Domestic and International Dimensions and Policy Options for a Post-Coronavirus World: Introduction. *International journal of political economy*, 49(4), pp. 261-264.

SENNHOLZ-WEINHARDT, B.; MEYNEN, N. & WIESE, K. (2021). *Towards a wellbeing economy that serves people and nature. Building a human environment that is socially just and ecologically sustainable*. Berlín: Oxfam Germany y European Environmental Bureau, 21 de abril.

STERDYNIK, H. (2020). Quel plan pour quelle relance? *Les Économistes Atterrés*, 14 de septiembre, disponible en: <http://atterres.org/article/quel-plan-pour-quelle-relance>

WATKINS, S. (2021). Cambios de paradigma. *New Left Review*, n.º 128 (mayo-junio) pp. 7-27.

WATZKA, S. & WATT, A. (2020). The Macroeconomic Effects of the EU Recovery and Resilience Facility. *IMK Policy Brief*, n.º 98 (octubre), disponible en: https://www.imk-boeckler.de/pdf/HBS-007880/p_imk_pb_98_2020.pdf

PÁGINAS WEB

Blog Economistas Atterrados:

<https://blogs.mediapart.fr/les-economistes-atterres/blog>

Brave New Europe:

<https://braveneweuropa.com/>

CEPR. Centre for Economic Policy Research:

<https://cepr.org/content/covid-economics-vetted-and-real-time-papers-0>

Corporate Europe Observatory: [https://](https://corporateeurope.org/en)

corporateeurope.org/en

Global Perspective. University of California Press:

<https://online.ucpress.edu/gp/collection/5294/Special-Collection-Global-Political-Economy-of>

The London School of Economics and Political Science.

LSE COVID-19: <https://www.lse.ac.uk/Research/covid>

DOSSIERES EsF

- Dossier n.º 1: «Nuevos tiempos para la cooperación internacional para el desarrollo», abril 2011.
- Dossier n.º 2: «¿Cambiar el mundo desde el consumo?», julio 2011.
- Dossier n.º 3: «Sombras en las microfinanzas», octubre 2011.
- Dossier n.º 4: «La RSE ante la crisis», enero 2012.
- Dossier n.º 5: «La cooperación al desarrollo en tiempos de crisis. Nuevos actores, nuevos objetivos», abril 2012.
- Dossier n.º 6: «Crisis, indignación ciudadana y movimientos sociales», julio 2012.
- Dossier n.º 7: «¿Otra política económica es posible?», octubre 2012.
- Dossier n.º 8: «Banca ética ¿es posible?», enero 2013.
- Dossier n.º 9: «Desigualdad y ruptura de la cohesión social», abril 2013.
- Dossier n.º 10: «Seguridad alimentaria: Derecho y necesidad», julio 2013.
- Dossier n.º 11: «La agenda de desarrollo post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?», octubre 2013.
- Dossier n.º 12: «Economía en colaboración», enero 2014.
- Dossier n.º 13: «Otra economía está en marcha», primavera 2014.
- Dossier n.º 14: «RSC: Para superar la retórica», verano 2014.
- Dossier n.º 15: «La enseñanza de la economía», otoño 2014.
- Dossier n.º 16: «El procomún y los bienes comunes», invierno 2015.
- Dossier n.º 17: «Financiación del desarrollo y Agenda Post-2015», primavera 2015.
- Dossier n.º 18: «II Jornadas Otra Economía está en marcha», verano 2015.
- Dossier n.º 19: «Las exclusiones sociales», otoño 2015.
- Dossier n.º 20: «Fiscalidad: eficiencia y equidad», invierno 2016.
- Dossier n.º 21: «Recordando a José Luis Sampedro», primavera 2016.
- Dossier n.º 22: «Otra economía está en marcha III», verano 2016.
- Dossier n.º 23: «El buen vivir como paradigma societal alternativo», otoño 2016.



DOSSIERES EsF

- Dossier n.º 24:** «La energía. Retos y problemas», invierno 2017.
- Dossier n.º 25:** «El enfoque de género en la economía social y solidaria: aportes de la economía feminista», primavera 2017.
- Dossier n.º 26:** «Repensando nuestro modelo de sociedad y de economía», verano 2017.
- Dossier n.º 27:** «La inversión de impacto», otoño 2017
- Dossier n.º 28:** «El gobierno de la globalización», invierno 2018.
- Dossier n.º 29:** «Economía feminista: visibilizar lo invisible», primavera 2018.
- Dossier n.º 30:** «Miradas críticas y transversales», verano 2018.
- Dossier n.º 31:** «Prácticas y herramientas para impulsar la economía social y solidaria. Una reflexión compartida, otoño 2018.
- Dossier n.º 32:** «Reivindicando la democracia en la empresa», invierno 2019.
- Dossier n.º 33:** «El futuro de la alimentación en el mundo», primavera 2019.
- Dossier n.º 34:** «Agenda 2030: gatopardismo o transformaciones», verano 2019
- Dossier n.º 35:** «Responsabilidad social corporativa en la industria alimentaria», otoño 2019
- Dossier n.º 36:** «Demografía: cambios en el modelo reproductivo», invierno 2020
- Dossier n.º 37:** «La economía circular: una opción inteligente», primavera 2020
- Dossier n.º 38:** «La economía fundamental: contribuyendo al bienestar de la ciudadanía», verano 2020
- Dossier n.º 39:** «La oligopolización de la economía», otoño 2020
- Dossier n.º 40:** «Hacia la reorientación del modelo productivo de la economía española», invierno 2021
- Dossier n.º 41:** Otras formas de medir (y entender) el «desarrollo», primavera 2021
- Dossier n.º 42:** Sociedad digital, reconstruyendo expectativas, verano 2021



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con cargo al proyecto «Desafiando la crisis desde la Universidad: transformar la economía para una Agenda 2030 transformadora en tiempos de COVID (2020/PRYC/000910)». El contenido de dicha publicación es responsabilidad exclusiva de sus autores y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.



cooperación
española

Con la colaboración de:



MADRID

Economistas sin Fronteras
c/ Gaztambide, 50
(entrada por el local de SETEM)
28015 • Madrid
Tel.: 91 549 72 79
ecosfron@ecosfron.org

C/ Ronda s/n Bolunta
48005 Bilbao
Tel.: 94 415 34 39
ecosfron.euskadi@ecosfron.org