

La Unión Europea amplía la autonomía nacional¹

La globalización ha menoscabado el poder de las instituciones democráticas en favor de las empresas y los mercados globales. ¿Cómo podemos recuperar el poder y la influencia de la democracia?

Resumen

- *La competencia entre naciones por el mejor clima empresarial perjudica al interés público.*
- *El dilema del prisionero atrapa a los «Estados competidores» en una carrera hacia el abismo.*
- *Los Estados miembros pueden escapar a este dilema y aumentar su autonomía de manera efectiva ampliando la cooperación europea.*

Arie Bleijenberg

Consultor y presidente del Board de Transport & Environment

Julio de 2023

Introducción

El ex primer ministro holandés Joop den Uyl escribió ya en 1970 sobre los estrechos márgenes de la política democrática. Ahora, 50 años después, esos márgenes parecen más estrechos que nunca. La globalización ha magnificado la influencia de los mercados internacionales, y las empresas globales enfrentan a los países entre sí para alcanzar sus metas.

Ni siquiera una gran economía como el Reino Unido pudo salir indemne de la censura de los mercados globales. Tras los drásticos recortes fiscales anunciados el año pasado, los mercados financieros expresaron de forma inequívoca su desaprobación del creciente déficit presupuestario (BBC, 2022). Esta presión fue parcialmente responsable de la dimisión de la primera ministra Liz Truss. Fue un trago especialmente amargo para los británicos, dada su convicción de que el Brexit les permitiría recuperar el control.

Antes de eso, durante la crisis de la deuda europea de 2009, los mercados financieros obligaron a Grecia a adoptar políticas de austeridad, vender propiedades nacionales, liberalizar el mercado, recortar las pensiones y aumentar la edad de jubilación. Ni siquiera un referéndum en el que el 61 % de la población griega votó «No» a este acuerdo sobre la deuda (Europa Nu, 2020) pudo contrarrestar los intereses financieros «externos»; Grecia no podía quebrar porque había que mantener el euro a flote.

Estos ejemplos demuestran cómo los mercados globales interfieren en la toma de decisiones democrática y limitan el espacio político. «La democracia, la soberanía nacional y la integración económica mundial son mutuamente incompatibles», escribe Rodrik (2011) en su libro *La paradoja de la globalización*.

La globalización ha dado rienda suelta a las empresas internacionales. Esa es la consecuencia de las decisiones tomadas de manera democrática, que paradójicamente socavan el poder del Estado-nación (Cerny, 2013). El Estado-nación soberano —dogma desde la Paz de Westfalia (1648)— es ahora, en realidad, un «Estado competidor» (Cerny, 2010). Esto es, sin duda alguna, cierto en el caso de los Países Bajos, que encabeza el índice de países más globalizados (KOF, 2021).

En este artículo, empiezo dando ejemplos que ilustran cómo los Países Bajos estimulan la competencia entre países para atraer a las empresas internacionales. A continuación, expongo los efectos adversos

¹ Este artículo se publicó originalmente en la revista holandesa de economía ESB, 108(4823), 330-333, el 20 de julio de 2023.



de esta competencia y cómo el dilema del prisionero mantiene a los países atrapados en esta situación. Por último, especifico qué se puede hacer para reducir la competencia entre países.

Los Países Bajos a la cabeza

Los Países Bajos figuran constantemente entre los diez países más competitivos. En los últimos años, rondaban el quinto puesto en el Índice de Competitividad Mundial del Instituto Internacional para el Desarrollo de la Gestión (IMD, 2022). Los Países Bajos ocupan el cuarto lugar en el índice más reciente del Foro Económico Mundial, justo por detrás de Singapur, Estados Unidos y Hong Kong (Schwab, 2019). En consecuencia, le va «mejor» que a la mayoría de los demás países (figura 1).

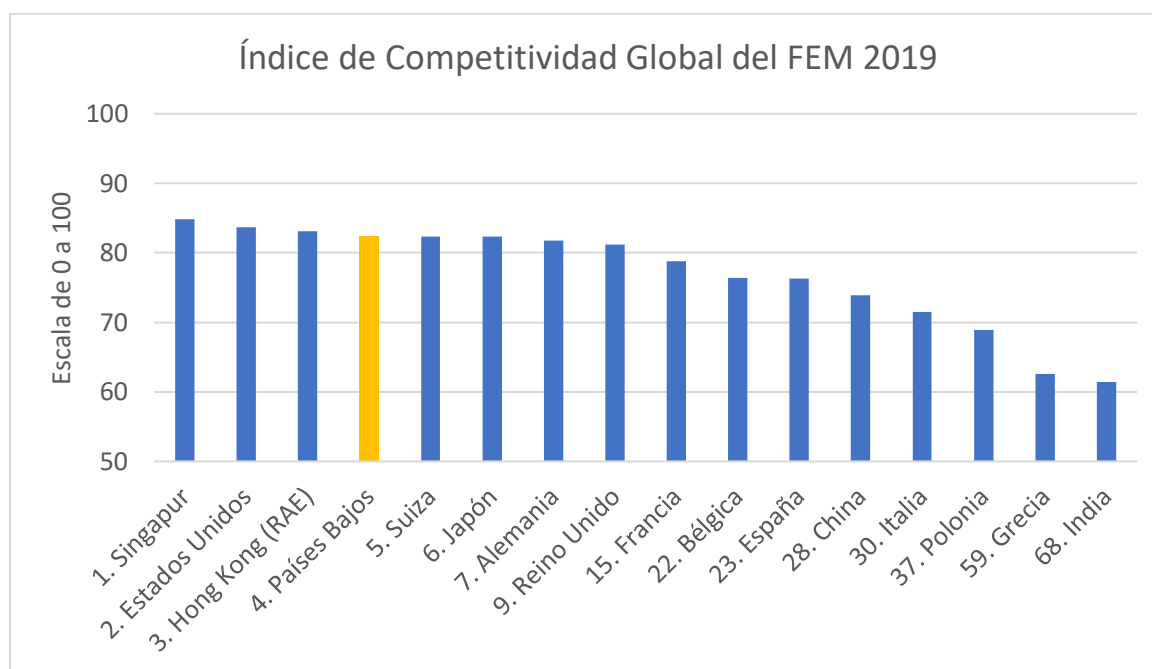


Figura 1: Selección de países del índice de competitividad global (Schwab, 2019).

Lógicamente, los países peor clasificados, como Bélgica (22), Italia (30), Polonia (37) y Grecia (59), esperan mejorar su posición. Pero ahí está el problema: los países intentan constantemente superarse unos a otros para atraer a los mercados y empresas internacionales.

Una serie de políticas neerlandesas encajan perfectamente con el estado de competencia, estimulándola. Cuatro ejemplos de los Países Bajos como Estado competidor en fiscalidad, medioambiente, transporte y mercado laboral ilustran este fenómeno.

La fiscalidad es lo primero. Se conceden 3000 millones de euros anuales de desgravación fiscal a las empresas a través de la Ley de Empresas Rentables. En 2006, el objetivo era restaurar la posición competitiva de los Países Bajos tras haber caído al noveno puesto en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (Tweede Kamer, 2006). Este paquete fiscal elevó a los neerlandeses al cuarto puesto en la lista de paraísos fiscales del mundo en 2019 (Tax Justice Network, 2021). Solo las Islas Vírgenes, las Islas Caimán y las Bermudas estaban por delante. Cabe mencionar que gran parte de esto se ha revertido debido a la presión internacional y a los reglamentos europeos. Los flujos de efectivo a través de los Países Bajos hacia paraísos fiscales han disminuido de 39.000 millones de euros en 2019 a 6000 millones de euros un año después (DNB, 2022).

Al elaborar políticas climáticas, los Países Bajos también dan prioridad al clima empresarial. Para preservar su ventaja competitiva, el Gobierno centra su política medioambiental en subvenciones multimillonarias en lugar de en normativas (Bleijenberg, 2022). Las ayudas medioambientales mantienen artificialmente bajo el precio de productos contaminantes como el acero, los fertilizantes, la energía y los piensos. Esto hace que los Países Bajos tengan dificultades para alcanzar sus objetivos medioambientales y que los sectores industrial y energético neerlandeses presenten una eficiencia energética inferior a la media de la UE (CBS, 2022a). Por esta razón, los economistas piden que se eliminen gradualmente las subvenciones a los combustibles fósiles (Leefmans *et al.*, 2022).

Pero los Países Bajos también arrastran a otros países a su tira y afloja competitivo. Por ejemplo, en 1992, los Países Bajos alcanzaron un gran logro en aviación al ser los primeros en concluir un Acuerdo de Cielos Abiertos con Estados Unidos, que concedió a las aerolíneas de ambos países el derecho a operar vuelos nacionales. Como consecuencia, KLM y Schiphol obtuvieron una enorme ventaja competitiva en rutas transatlánticas. Los Países Bajos lo calificaron de «acuerdo de ensueño» en los periódicos estadounidenses. Esto permitió a los estadounidenses presionar a la UE durante las negociaciones para liberalizar el sector de la aviación (Staniland, 1996). Como era de esperar, la Comisión Europea y otros Estados miembros se quedaron perplejos ante el acto independiente de los Países Bajos. El acuerdo de aviación de la UE con EE. UU. en nombre de todos los Estados miembros no se cerró hasta 2007 (Departamento de Estado de EE. UU., 2021). En relación con el tamaño de su población, el sector de la aviación neerlandesa sigue siendo desproporcionadamente grande debido a sus esfuerzos por superar a otros países competidores.

Además, los Países Bajos ha obstruido durante mucho tiempo la política europea que somete a los camiones al impuesto de circulación del país por el que circulan, en lugar del país de matriculación del vehículo. Esto beneficiaba a las empresas de transporte neerlandesas, que viajaban más al extranjero que el transporte extranjero que atravesaba los Países Bajos. Bajo la feroz presión alemana, los Países Bajos aceptaron a regañadientes la propuesta más justa de la UE en 1993 (FD, 1993). Sin embargo, los neerlandeses siguen lamentablemente rezagados en hacer que el transporte de mercancías cubra los costes de las infraestructuras, los accidentes de tráfico y la contaminación ambiental. En comparación con otros países, la política de autorización de vehículos pesados de transporte de mercancías también es más generosa (Comisión Europea, 2022).

Los Países Bajos también destacan por impulsar la flexibilidad en el mercado laboral. En 2020, se situó como el cuarto mayor proveedor de acuerdos de trabajo flexible de la UE (CBS, 2022b). Eso significa menos riesgo para las empresas, pero mayor inseguridad para los empleados.

Otros países emplean métodos parecidos o completamente distintos para favorecer a sus empresas (por ejemplo, el secreto bancario suizo). No existe una visión de conjunto de los regímenes empresariales favorables porque los países suelen tomar estas medidas sin llamar la atención. En consecuencia, los países en desventaja no disponen de contramedidas efectivas ni de capacidad para protestar.

Los efectos adversos

La competencia cada vez más agresiva entre naciones es un callejón sin salida con un alto precio a pagar. El dinero y la atención destinados a mantener una ventaja competitiva se logran a expensas de cualquier cosa que no contribuya a esa ventaja. En un Estado competidor, los servicios públicos se perciben principalmente como gastos que hay que «gestionar». La lista es extensa y abarca áreas como la juventud y la asistencia sanitaria, la educación, las fuerzas de seguridad, la administración pública, el peritaje independiente, una red de seguridad social, las condiciones laborales, un entorno de vida saludable, el espacio público y la naturaleza.



Incluso las empresas limitadas a la competencia nacional, como la limpieza, el comercio minorista, la hostelería y la peluquería, se ven perjudicadas por el estado de la competencia. Suelen ser pequeñas y medianas empresas. A lo largo de las últimas décadas, y en muchas ocasiones con manifestaciones en el Malieveld de La Haya, cada uno de estos sectores públicos y privados ha dejado claro que se encuentran en una situación desesperada. La causa común de sus problemas es la atención unilateral a la competitividad neerlandesa.

El efecto no deseado de que los Estados competitivos relajen las restricciones para las empresas internacionales ha sido el aumento del poder de mercado, con consecuencias negativas para toda la economía. El dominio de unas pocas empresas en cada mercado, debido también a la digitalización, no solo encarece demasiado sus propios productos, sino que hace bajar los salarios, reduce la tasa de empleo y agrava la desigualdad salarial (Eeckhout, 2021). Un indicio del fuerte aumento del poder de mercado es el «margen de beneficio» que las empresas pueden cobrar además de sus costes de producción. La suma de beneficios, gastos generales y amortizaciones se ha multiplicado en todo el mundo, pasando de una media del 7 % en 1980 a un increíble 59 % en 2016 (Eeckhout, 2021).

El dilema del prisionero

Los Estados competidores están atrapados en lo que se conoce popularmente como el dilema del prisionero. Cuando los países se muestran reacios a aplicar políticas favorables a las empresas, estas sencillamente invierten en otros lugares. Y, como esto genera un panorama económico poco alentador, los préstamos se encarecen. Las naciones no pueden oponer resistencia sin resultar afectadas.

Un ejemplo de esta espiral descendente es la disminución mundial de los tipos de imposición de las sociedades. El tipo impositivo medio sobre los beneficios era todavía del 45 % en 1980, frente al 25 % actual (Tax Foundation, 2022). Los países pequeños suelen marcar la tendencia porque son los que más se benefician. Los países grandes tienen que seguirles. En consecuencia, el espacio político para la recaudación de impuestos se reduce de forma generalizada.

Las grandes empresas alimentan la competencia entre países, ejerciendo su influencia para mantener el poder. Un estudio de casi 2000 disputas políticas muestra que la élite económica estadounidense —aproximadamente el 1 % más rico de la población— tiene 20 veces más probabilidades de salirse con la suya que el «ciudadano medio» (Gilens y Page, 2014). Se observan pocas diferencias en el caso de los Países Bajos (Schakel, 2021).

Volver al pelotón

La política nacional debe encontrar un término medio entre la competencia interesada con otros países y la detención de esta carrera. En lo que respecta a los Países Bajos, el primer paso es retroceder desde su posición de liderazgo hacia el pelotón. No obstante, dejar de incentivar la lucha por ventajas en el mercado internacional y los negocios no significa rendirse. Sectores contaminantes como la industria petroquímica, el transporte y la agricultura —todos ellos especializaciones económicas de los Países Bajos— sufrirán un golpe inevitable. Dado el superávit sistemático de los Países Bajos en su balanza de pagos (CBS, 2020), debido a una tasa de exportación superior a la de importación, parece haber suficiente margen económico para que sacrifique su liderazgo.

Por otro lado, hay que aprovechar el espacio político disponible actualmente. Las afirmaciones de las empresas de que las medidas sociales o medioambientales perjudican a la competencia son una estrategia de los grupos de presión. Las empresas representan sus intereses, pero el Gobierno es responsable de evaluar de manera independiente la validez de sus argumentos. Para ello, se necesitan funcionarios con conocimientos e imparciales.

Reparar la globalización



También tenemos que comprometernos con mejores normas internacionales, normas que reduzcan la competencia entre países y, posteriormente, creen un espacio político nacional más amplio. Un buen ejemplo sería el acuerdo alcanzado entre 137 países para gravar al menos el 15 % de los beneficios de las multinacionales, en vigor a partir de 2023 (OECD/G20, 2021). Establece un mínimo en la competencia entre países y prepara el terreno para futuros acuerdos internacionales.

Los acuerdos comerciales actuales y nuevos suelen limitar el espacio político nacional al proteger las inversiones extranjeras de los efectos de los cambios en las políticas. Eso tiene que cambiar. El Tratado sobre la Carta de la Energía es un ejemplo actual. Este tratado permite a las empresas energéticas reclamar indemnizaciones en virtud, por ejemplo, de políticas climáticas más restrictivas. Un ejemplo es el de la empresa energética alemana RWE, que ha exigido a los Países Bajos una indemnización de 1400 millones de euros por el cierre de centrales eléctricas de carbón en Eemshaven. Como la Carta de la Energía obstaculiza la transición energética, la Comisión Europea pretende modificarla, mientras que los Países Bajos y otros países quieren abandonarla por completo (Tweede Kamer, 2022a).

Según Rodrik (2011), los mercados financieros son una «camisa de fuerza dorada» que restringe el alcance de la política nacional. Por ello, el autor aboga por una mayor regulación nacional —o europea en el caso de los Países Bajos— de las instituciones y los mercados financieros. Los movimientos de capital a nivel internacional deben estar sujetos a condiciones claras para evitar una fuga de capitales hacia países y activos con reglamentos laxos. A grandes rasgos, esto implica un cierto grado de re-regulación del mercado financiero internacional. Se han hecho varias propuestas en este sentido; entre ellas, las de Stiglitz (2006) y Piketty (2014).

La recuperación de la competencia en mercados estancados también precisa una estrategia a nivel internacional. *La paradoja del beneficio* (2021) de Jan Eeckhout propone, entre otras cosas, aplicar condiciones más estrictas en las fusiones y adquisiciones, mejorar el acceso a los datos, reducir la protección de patentes, aumentar la transparencia y regular a las grandes corporaciones. Una competencia sana —con más de una docena de empresas— hace que la economía sea menos vulnerable a las crisis de precios y disminuye el poder de presión de los productores dominantes. La ingenua fe de Europa en el funcionamiento de los mercados energéticos mundiales tiene actualmente un alto coste (Bleijenberg, 2016).

La Unión Europea

El tamaño de la Unión Europea la posiciona mejor para reparar la globalización que una sola nación como los Países Bajos. Este es también el planteamiento del gobierno holandés para reforzar la «autonomía estratégica abierta», como se la ha bautizado en la jerga de Bruselas: «Dada la naturaleza transfronteriza de estos desafíos, las interconexiones del mercado interno y la influencia y poder de la UE en su totalidad, estamos mejor preparados para proteger los intereses neerlandeses y europeos de manera unificada». (Tweede Kamer, 2022b). Además de la energía, también implica los minerales raros, armas, microchips y productos farmacéuticos.

La UE tiene hilos de los que puede tirar. Por poner un ejemplo, desempeña una función importante en el desarrollo de mejores normas globales de productos. Las normas europeas de seguridad y medioambientales relativas a los productos de consumo suelen acabar convirtiéndose en la norma mundial (Bredford, 2021). Además, Europa puede erigir mejores marcos políticos sociales y medioambientales. Al fin y al cabo, las empresas sufren más saliendo de Europa que estableciéndose en otro Estado miembro.

El Pacto Verde Europeo, que legisla sobre energía limpia, automóviles y fábricas, ilustra la magnitud del espacio político de la UE. Con toda probabilidad, sin las políticas de la UE, los Países Bajos serían incapaces de alcanzar sus objetivos climáticos y de nitrógeno. El Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono ofrece otro ejemplo similar. Impone derechos de importación a los productos de alto consumo



energético que entren en la UE y no cumplan las normas medioambientales vigentes en la UE. Los Países Bajos y otros Estados miembros son demasiado pequeños para hacerlo por sí solos.

Otorgar a la UE un mayor margen de maniobra para establecer tasas impositivas mínimas también podría disminuir la competencia entre los Estados miembros mediante impuestos e impuestos especiales. Actualmente se necesita unanimidad para la política fiscal, por lo que un solo voto en contra puede bloquear una propuesta. En su lugar, la UE podría acordar tipos impositivos mínimos más elevados por mayoría cualificada (por ejemplo, dos tercios de los Estados miembros). Eso concede a la mayoría de los Estados miembros más espacio político nacional, porque solo establece un límite mínimo de tipos.

Conclusiones

La política nacional debe distanciarse del estado de la competencia para mejorar el cumplimiento de sus deberes públicos. En su estado actual, los intereses de las empresas suelen confundirse con los intereses nacionales. Las empresas persiguen la continuidad, el poder de mercado y el beneficio, mientras que los gobiernos tienen la tarea de regular los mercados en interés público. La noción de un mercado autorregulado es una ilusión (Rodrik, 2011, y muchos otros).

En consecuencia, para frenar la competencia entre países y ampliar el espacio de las políticas nacionales, los Estados miembros deben fomentar una mayor cooperación a nivel europeo. A diferencia de lo que afirman muchos políticos en contra de la UE, la ampliación de la cooperación europea mejorará en realidad nuestra autonomía democrática. ¿Y para qué utilizamos ese espacio? Eso depende de la política.

Referencias bibliográficas

- BBC (2022). *How much market chaos did the mini-budget cause?* [¿Cuánto caos provocó el minipresupuesto en el mercado?] Noticia de BBC News, 17 de octubre.
- Bleijenberg, A. (2016). *Oil security Europe: Prospects for advocacy*. [Seguridad del petróleo en Europa: Perspectivas de defensa.] Koios strategy, julio. Accesible en aribleijenberg.nl.
- Bleijenberg, A.N. (2022). Milieueisen in plaats van miljardensubsidies. [Normas medioambientales en lugar de subvenciones multimillonarias] *Tijdschrift Milieu*, 2022(5), 32-33. Accesible en milieu.vvm.info.
- Bredford, A. (2021). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. [El efecto Bruselas: Cómo la Unión Europea gobierna el mundo]. Oxford: Oxford University Press.
- CBS (2020). *Handelsoverschot stabiel ondanks corona*. [El superávit comercial se mantiene estable a pesar de la pandemia]. Informe de la CBS, 1 de diciembre.
- CBS (2022a). *Nederlandse emissie-intensiteit broeikasgassen lager dan gemiddelde in EU*. [La intensidad de las emisiones neerlandesas de gases de efecto invernadero es inferior a la media de la UE]. Informe de CBS, 14 de diciembre.
- CBS (2022b). *Flexwerk in Nederland en de EU*. [Trabajo flexible en los Países Bajos y la UE]. Informe de la CBS.
- Cerny, P.G. (2010). *Rethinking world politics: A theory of transnational neopluralism*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cerny, P.G. (2013). Globalization and statehood. In: M. Beeson en N. Bisley (red.), *Issues in 21st century world politics*. 2.ª edición. Londres: Palgrave Macmillan, p. 30-46.
- DNB (2022). *Fors minder doorstroom via Nederland naar belastingparadijzen*. [Banco Central de los Países Bajos: Reducción sustancial del flujo hacia paraísos fiscales a través de los Países Bajos]. Estadísticas del DNB, 28 de junio.
- Eeckhout, J. (2021). *The profit paradox: How thriving firms threaten the future of work*. [La paradoja del beneficio: cómo las empresas exitosas amenazan la economía]. Princeton: Princeton University Press.



- Europa Nu (2020). *De Griekse crisis*. [La crisis griega] Extraído de europa-nu.nl, 20 de agosto.
- Comisión Europea (2022). *EU transport in figures: Statistical pocketbook 2022*. [Transporte en Europa en cifras: publicación estadística de bolsillo]. Luxemburgo: La Unión Europea.
- FD (1993). *May door de bocht met Eurovignet*. [Maij cede a la Euroviñeta] Het Financieele Dagblad, 9 de junio.
- Gilens, M. y B. I. Page (2014). *Testing theories of American politics: elites, interest groups, and average citizens*. [Comprobación de las teorías de la política estadounidense: élites, grupos de interés y ciudadanos medios.] *Perspectives on Politics*, 12(3), 564-581.
- IMD (2022). *World Competitiveness Ranking*. [Índice de Competitividad Global]. Centro de Competitividad Mundial de IMD.
- KOF (2021). *KOF Globalisation Index*. [Índice de globalización]. Instituto Económico Suizo KOF.
- Leefmans, N., R. Beetsma, P. van Beukering *et al.* (2022) *Stop met subsidies voor fossiele brandstoffen*. [Acabar con las subvenciones a los combustibles fósiles]. Entrada de blog en esb.nu, 29 de noviembre.
- OESO/G20 (2021). *Tax challenges arising from the digitalisation of the economy: Global anti-base erosion model rules (Pillar Two)*. [Desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía: normas globales del modelo contra la erosión de la base imponible (Segundo Pilar)]. Proyecto sobre Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios de la OECD/G20. París: OECD Publishing.
- Piketty, T. (2014). *Kapitaal in de 21ste eeuw*. [El capital en el siglo XXI]. Ámsterdam: De Bezige Bij.
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. [La paradoja de la globalización: Democracia y el futuro de la economía mundial]. Nueva York/Londres: W.W. Norton & Company.
- Schakel, W. (2021). Unequal policy responsiveness in the Netherlands. [Respuesta política desigual en los Países Bajos]. *Socio-Economic Review*, 19(1), 37-57.
- Schwab, K. (red.) (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. [Informe de Competitividad Global 2019]. Ginebra: Foro Económico Mundial.
- Staniland, M. (1996). Open skies – fewer planes?: Public policy and corporate strategy in EU-US aviation relations. [¿Cielos abiertos - menos aviones? Política pública y estrategia empresarial en las relaciones UE-EE. UU. en materia de aviación]. *European Policy Paper*, 3. Accesible en aei.pitt.edu.
- Stiglitz, J.E. (2006). *Eerlijke globalisering*. [Hacer que la globalización funcione]. Utrecht: Spectrum.
- Tax Foundation (2022). *Corporate tax rates around the world, 2022* [Tipos impositivos de sociedades en el mundo, 2022]. Publicación de la Tax Foundation, 13 de noviembre.
- Tax Justice Network (2021). *Corporate tax haven index, 2021*. [Índice de paraísos fiscales para empresas, 2021]. Disponible en cthi.taxjustice.net.
- Tweede Kamer (2006). *Wijziging van belastingwetten ter realisering van de doelstelling uit de nota 'Werken aan winst'* [Cambios en la ley fiscal para mejorar la rentabilidad de las empresas]. Memorando explicativo 30572, n.º 3. Disponible en www.parlementairemonitor.nl.
- Tweede Kamer (2022a). *Appreciatie van de moderniseringsvoorstellen voor het Verdrag inzake het Energiehandvest* [Carta a la Cámara de Representantes sobre el Tratado de la Carta de la Energía], Kamerbrief 21 501-33 (977).
- Tweede Kamer (2022b). *Kamerbrief Open Strategische Autonomie* [Carta a la Cámara de Representantes sobre la Autonomía Estratégica Abierta], BZDOC-1239418757-71. Disponible en open.overheid.nl.
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2021). *Open Skies partners*. List. [Lista de socios de cielos abiertos], 28 de abril. Disponible en www.state.gov.
- Uyl, J.M. den (1970). De smalle marges van democratische politiek. [Los estrechos márgenes de la política democrática]. *Socialisme en Democratie*, 27(7), 299–320.