

EUROPA BERRI BATETARAKO EZTABAIDAK

herriarrek **aldaketarako egindako ekarpenak**



DEBATES PARA UNA **NUEVA EUROPA**

reflexiones ciudadanas para el cambio

empleo

gazteria

ciudadanía

inmigrazioa

educación

elkartasuna

governantza

federalismo

eskualdeak

globalización

derechos sociales

populismoa

Egileak / *autores*:

Juan José Álvarez

Leire Arrieta Alberdi

Joxerramon Bengoetxea

Iñigo Bullain

María Jesús Cava

José Ángel Cuerda

José Luis de Castro

Sabin Ipiña

Gurutz Jauregui

Ainhoa Lasa

Javier Uncetabarrenechea

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

EUROPA BERRI BATETARAKO EZTABAIDAK

herritarrek aldaketarako egindako ekarpenak



DEBATES PARA UNA NUEVA EUROPA

Reflexiones ciudadanas para el cambio

Organizador:

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

José M^a González Zorrilla. Presidente.
Igor Filibi López. Vicepresidente.
Lorena López de Lacalle. Vicepresidenta.
Ángel García Ronda. Vicepresidente.
Carmelo Barrio Baroja. Vicepresidente.

Manuel Aguirre Sarasua. Vicepresidente.
Eusebio Cadenas Cordero. Vocal.
Eusebio Gainza Lafuente. Vocal.
José Poza Valle. Vocal.
Isabel Aspe-Montoya. Directora Técnica.

Colaboradores:

- Parlamento Vasco.
- Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco.
- Diputación Foral de Álava.
- Diputación Foral de Bizkaia.
- Diputación Foral de Gipuzkoa.

EUROPA BERRI BATETARAKO EZTABAIDAK, herritarrek aldaketarako egindako ekarpenak
DEBATES PARA UNA NUEVA EUROPA, reflexiones ciudadanas para el cambio

Colaboradores:



ÍNDICE:

Presentación. JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	5
<i>Presidente de EUROBASK.</i>	
DEBATES PARA UNA NUEVA EUROPA	
Una nueva gobernanza para refundar Europa. JUAN JOSÉ ÁLVAREZ	7
<i>Catedrático de Derecho Internacional Privado. UPV/EHU.</i>	
De la Segunda Guerra Mundial a la crisis actual. Cómo podemos recuperar el sueño europeo. LEIRE ARRIETA ALBERDI	13
<i>Profesora Titular. Universidad de Deusto.</i>	
Ciudadanos, Pueblos y Estados en la UE. JOXERRAMON BENGOTXEA	17
<i>Profesor de Teoría Jurídica, Sociología y Filosofía del Derecho. UPV/EHU.</i>	
Necesitamos Europa, pero, ¿qué Europa? Reflexiones críticas y propuestas alternativas. IÑIGO BULLAIN	21
<i>Profesor de Derecho Constitucional y Derecho Europeo. UPV/EHU.</i>	
Europa: crisis, guerra y campos de concentración. Cómo evitar que la historia se repita, en el s.XXI. MARÍA JESÚS CAVA	31
<i>Catedrática de Historia Contemporánea. Universidad de Deusto.</i>	
La Europa de las ciudades y el derecho a la ciudad. JOSÉ ÁNGEL CUERDA	37
<i>Asociación Bizitza Berria Elkartea. Abogado, Exalcalde de Vitoria-Gasteiz.</i>	
Regiones y ciudadanía en la UE: actores en busca de un espacio. JOSÉ LUIS DE CASTRO	41
<i>Director del Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho. UPV/EHU.</i>	
Aportaciones de los Mayores al debate europeo. SABIN IPIÑA	45
<i>Expresidente de Nagusiak. Asociación de jubilados y pensionistas de Bizkaia.</i>	
Retorno a la política sí, pero ¿qué política? GURUTZ JAUREGUI	49
<i>Catedrático de Derecho Constitucional. UPV/EHU.</i>	
Salidas de la crisis y <i>rescate</i> ciudadano de la Europa social. AINHOA LASA	53
<i>Investigadora asociada al Equipo de Investigación "Integración Europea", Facultad de Derecho. Universidad de Deusto, Doctora en Derecho.</i>	
La educación como motor de integración social y política en la UE. JAVIER UNCETABARRENECHEA	59
<i>Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. UPV/EHU.</i>	



PRESENTACIÓN

Este título pone de manifiesto la insatisfacción que, respecto a la Unión Europea, existe en una parte cada vez más importante de la sociedad europea. Efectivamente, según Eurostat, el euroescepticismo crece vertiginosamente en Europa. Es decir, cada vez menos ciudadanos perciben a la Unión Europea como algo positivo. Bien al contrario, la Unión Europea, y especialmente el euro, comienzan a ser considerados como un problema que, a su vez, está provocando un declive de los derechos sociales y laborales y un debilitamiento de nuestras democracias.

Y es en este momento cuando los europeístas queremos hacer presente que la crisis no es europea, sino antieuropea. Como podemos comprobar cada día en los medios de comunicación, las estrategias, iniciativas y salidas a la crisis se están tomando bajo liderazgos que no se corresponden a los intereses y objetivos comunitarios. ¿Quién manda en Europa? ¿Quién decide?

La percepción ciudadana es que manda Ángela Merkel, los poderes financieros, los hombres (y mujeres) de negro del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial y, a nivel militar, la OTAN.

¿Qué sabemos de la Comisión Europea? ¿Y del Parlamento Europeo? Poco o casi nada. Y sin embargo, Europa es culpable, quizá de no existir. Se criticó e incluso se rechazó en referéndum el Tratado Constitucional europeo, lo que provocó un repliegue de Europa hacia los Estados. Hay algunos expertos que van aún más lejos, señalando que el Tratado de Lisboa actualmente en vigor que sustituyó al Tratado Constitucional, fue una estrategia de los Estados para recuperar el control y la iniciativa tras varios años de liderazgo de la Comisión Europea y un creciente dinamismo del Parlamento Europeo. Los líderes comunitarios elegidos para esta nueva etapa, no dejan lugar a dudas, qué hacen Barroso y Van Rompuy, qué sabemos de Catherine Ashton... su invisibilidad e incapacidad parece parte de una estrategia para debilitar a Europa como proyecto común, social y ciudadano.

Es un hecho aceptado que Europa se debilita a nivel económico y pierde visibilidad a nivel político. Algunos europeístas afirman que la Unión Europea ha crecido demasiado en asuntos pequeños, pero ha permanecido demasiado pequeña para los grandes temas. Como ejemplo citan que se han prohibido a nivel europeo las bombillas incandescentes, pero no se ha avanzado hacia una política energética común.

Europa comienza a emitir señales preocupantes de este declive. Señalaremos un dato de especial importancia para nuestro futuro. A través de sus programas educativos la Unión Europea financió la escolarización de casi 14 millones de niños de países en vías de desarrollo durante la última década. Hoy, 23 de enero de 2014, el 27% de los niños europeos está en el umbral de la pobreza.

Desde EUROBASK queremos trasladar a la ciudadanía que hay espacio para la esperanza y para la acción. Hace unas semanas conocíamos la relevante sentencia del Tribunal de Justicia Europeo que declaraba ilegal el sistema de desahucios español, pero existen otros muchos ejemplos que serán recogidos por los ponentes sobre la importancia de las instituciones europeas para la defensa de nuestros derechos laborales y sociales en estos tiempos de crisis.

La recuperación, la salida de la crisis debe ser europea, desde el fomento de valores como la solidaridad, la corresponsabilidad y la eficiencia. Somos 500 millones de personas, pero necesitamos un proyecto común, una visión compartida de nuestro futuro que, superando las dinámicas individuales impulsen un decidido avance hacia la integración.

No es casualidad que, el debilitamiento de Europa nos sitúe de nuevo en el abismo de la Segunda Guerra Mundial: paro, crisis económica, extremismo, populismo, racismo... En un mundo global necesitamos un marco europeo de acción y protección frente a las turbulencias de un siglo que se mueve a vertiginosa velocidad en lo político y económico, pero sin que ello suponga ningún avance real.

Dicen los críticos que la Unión Europea es un proyecto de 1948 que ha quedado inservible para 2014.

EUROBASK, quisiera trasladar a la ciudadanía que, como fundadores del Movimiento Europeo en 1948 creemos que lo que ha fallado no es la Unión Europea, sino precisamente, la voluntad de navegar en la globalización abandonando la carta de navegación que dio inicio a este gran viaje europeo que nos ha aportado casi 70 años de paz, democracia y prosperidad, es decir, marginando la solidaridad, la justicia social, el fomento de los derechos laborales y sociales y el desarrollo y fortalecimiento de los valores cívicos y democráticos.

Queremos una nueva Europa, y la queremos ya. Queremos más Europa, para tener más empleo y también más y mejor sanidad y educación. Pero deberá ser otra Europa, la que recupere el compromiso con el bienestar de la ciudadanía por encima de intereses económicos y geopolíticos de los grupos de presión.

Animamos por ello a todos los presentes a participar activamente en la construcción de esta nueva Europa en los próximos meses.

Muchas gracias, eskerrik asko.

UNA NUEVA GOBERNANZA PARA REFUNDAR EUROPA

I. ¿Una nueva Gobernanza para Europa?

Con frecuencia se acusa a los europeístas de ingenuos perpetuadores de utopías irrealizables. El contexto europeo y mundial catártico actual, con una crisis sin precedentes y sin guión preestablecido aporta argumentos adicionales importantes a favor de una necesaria profundización y avance en nuestro proyecto europeo común, como solución frente al errático devenir que podría derivarse de una atomización nacional de respuestas territorializadas ante la crisis.

Vivimos acontecimientos sin precedentes que han de concluir en la obligada reconfiguración del sistema financiero internacional y que pone en cuestión la ortodoxia económica liberal. Y creo, en primer lugar, que es el tiempo de la política, y en particular de la política europeo/Comunitaria.

La política exige reflexión, discusión, debate...y las innovaciones en otros ámbitos discurren a un ritmo vertiginoso. Ese desajuste entre las esferas económica y financiera, que trascurren a ritmo de alta velocidad y la política no debe servir para "demonizar" la respuesta política. Al contrario: una sociedad sin debate político será siempre una sociedad menos libre y menos justa... ¡y en este año 2014 todos los europeos afrontamos el reto democrático de las elecciones al Parlamento Europeo!

La complejidad inherente al proceso de toma de decisiones en el seno de las instituciones Europeas requiere de un nuevo andamiaje institucional, representado por el imperfecto pero sin duda necesario (imprescindible) Tratado de Lisboa. Ha de cobrar protagonismo el ritmo político, el liderazgo político, pero ha de ser una política que supere la mera improvisación inteligente del "ir tirando", una política que supere la simple agitación en superficie, esa falsa movilidad como señuelo para que en realidad no cambie nada, un pseudo movimiento que en realidad disfraza la ausencia de toma de decisiones.

Ninguna de las causas de la tremenda crisis económica, financiera y social que nos sacude ha tenido su origen directo en nuestra economía vasca. La globalización y la interconexión entre mercados, entre la economía de papel y la real o productiva, entre la dimensión financiera global y las economías regionales y las familiares han impedido colocar "diques" o frenos a la ola de este tsunami financiero que nos ahoga. Todavía es tiempo de exigir responsabilidades, sin duda, pero debemos mirar al futuro de frente y tratar de superar esta sensación colectiva de cierta angustia, de zozobra, de temor al futuro que nos atenaza y nos sumerge en un pesimismo tan peligroso como la falsa sensación de euforia vivida en los tiempos de bonanza económica.

Necesitamos creer en la esperanza del futuro más allá del horizonte de recortes, de gastos y de medidas de austeridad que cada vez aprietan y complican el devenir de las maltrechas economías domésticas. El pesimismo instalado en la mentalidad ciudadana colectiva deriva en gran medida de esa ausencia de promesas creíbles en un futuro mejor, en pensar que puede verse la luz al final de este oscuro y largo ya túnel. A medida que la confianza de los consumidores declina y el poder adquisitivo de los hogares disminuye se profundiza en la recesión, y los pronósticos sobre cuándo llegará a su fin esta dura situación económica se alejan en el tiempo, porque la enorme crisis de demanda, de dimensiones nunca conocidas



como la actual, gripa o bloquea el motor de la economía y las familias, y los ciudadanos que sufren los embates de la austeridad están perdiendo la esperanza y la ilusión ante los negros nubarrones que asoman y que impiden "civilizar" y dominar ese futuro colectivo.

En estos momentos la hueca retórica del sacrificio, bajo la bandera de la austeridad es, por sí sola, ineficaz para salir de la actual crisis de Europa. Todo ello plantea la exigencia y el reto del liderazgo político, y permite reivindicar el momento de Europa y de sus instituciones: es el momento de reconquistar el futuro, alejado de una mera suma de expectativas individuales, desligadas de realizaciones colectivas. La solución a este largo y oscuro túnel no puede venir de la mano de soluciones de rescate *ad hoc* y unilaterales. La respuesta a esta cuestión debe comenzar por una evidencia: la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización. Es la hora de apostar más por la UE, porque el diseño institucional y las herramientas de que disponen los Estados por sí solos devienen insuficientes para hacer frente a las dinámicas desencadenadas por los mercados globales.

La complejidad y la magnitud de la crisis pone de manifiesto estas carencias, y realza la importancia de la dimensión Europea, que deriva en un factor clave al resultar más apropiada y eficaz que la suma atomizada de ámbitos estatales tradicionales. El desafío que supone para nuestra clase política y nuestra sociedad la dimensión de esta crisis aporta argumentos adicionales para apostar por Europa, una Europa abierta, no cerrada sobre sí misma.

La actual resistencia a la austeridad en Europa no tiene sus raíces en una hostilidad general y acrítica hacia el sacrificio y a los esfuerzos de mayor contención de gasto y mayor presión fiscal. Lo que ocurre es que los europeos han llegado a creer que sus líderes están exigiendo sacrificios que no conducen al progreso de sus intereses, sino que perjudican a éstos. Cuando no existe una finalidad clara que lo justifique, el sacrificio se torna en un sinsentido.

Los líderes políticos deben ser capaces de transmitir a sus ciudadanos esperanzas renovadas. La legitimidad de Europa –basada en la obligación, consagrada en el vigente Tratado de Lisboa de la Unión Europea, orientada a promover “el bienestar de su población” – está en juego. Nuestro problema no revela solo una incapacidad para anticiparse a los problemas, sino que muestra además nuestra reticencia a actuar. Por todo ello, ponernos de acuerdo en definir esos intereses comunes es clave para iniciar el camino hacia un futuro mejor. Ha de ser, por encima de otros intereses partidistas, el primer, obligado y fundamental ámbito para el consenso político y social.

¿Necesita Europa una nueva Gobernanza? ¿Existe una Ciencia de la toma de decisiones políticas que permitan sacar al proyecto europeo de su letargo? ¿Qué papel debe jugar la nueva Gobernanza y la política en la refundación de Europa? Tal y como de forma brillante ha definido el filósofo Daniel Innerarity a todo este proceso, el cambio que se ha producido en el mundo contemporáneo es muy profundo y afecta a la política de un modo radical; cabría afirmar sin exageración que estamos ante un proceso de transformación social que interpela a la política como lo hicieron, hace cuatrocientos años, aquellos cambios sociales que estuvieron en el origen de la invención de los modernos estados nacionales. Son estos procesos los que están produciendo actualmente unas transformaciones insólitas en las formas institucionales, instrumentos y mecanismos de coordinación gracias a los cuales las sociedades actuales intentan resolver sus problemas colectivos y proveer los bienes públicos.

Podemos calificarlos de cambios irreversibles, que no obedecen a una moda pasajera, sino a cambios estructurales, como la globalización de la economía, la configuración de sociedades del conocimiento, la individualización de los estilos de vida, la sociedad del conocimiento o la europeización de nuestras sociedades. En medio de estas turbulencias, no se trata de mejorar la eficacia de la política tradicional, ni siquiera de adaptarla a unas nuevas realidades, sino de entender cuál es la función que tenemos derecho a esperar de la política en un mundo diferente.

Cuando hablamos de innovación estamos habituados a pensar en ciencias experimentales, economía y tecnologías, pero no en ciencias humanas, en las sociedades y, mucho menos, en

sus gobiernos. Uno podría quejarse por esta restricción del concepto de innovación, pero la verdad es que hay alguna razón que explica el hecho de que casi nadie asocie la política con alguna novedad. Es llamativo que en el mismo mundo convivan la innovación en los ámbitos financieros, tecnológicos, científicos y culturales con una política inercial y marginalizada. El repliegue de la política frente al vigor de la economía o al pluralismo del ámbito cultural es un dato que merece ser tomado como punto de partida de cualquier reflexión acerca de la función de la política en el momento actual. Es una valoración casi unánimemente compartida que la capacidad configuradora de la política retrocede de manera preocupante en relación con sus propias aspiraciones y con la función pública que se le asigna. No se trata de defectos de las personas o incompetencias singulares sino de un déficit sistémico de la política, de escasa inteligencia colectiva por comparación con el vitalismo de otros ámbitos sociales. Esa escasa capacidad de innovación de la política tiene mucho que ver con el hecho de que haya desatendido “la confrontación con las transformaciones que han vaciado progresivamente desde el interior sus categorías y sus conceptos” (Giorgio Agamben).

Vivimos efectivamente en una sociedad descompensada: entre la euforia tecno-científica y el analfabetismo de valores cívicos, entre la innovación tecnológica y la redundancia social, entre cultura crítica en el espacio de la ciencia o en el mundo económico y un espacio político y social que apenas se renueva. Hace tiempo que las innovaciones no proceden de instancias políticas sino de la inventiva que se agudiza en otros ámbitos de la sociedad. No se concibe, sino que se repara, desde una crónica incapacidad para comprender los cambios sociales, anticipar los escenarios futuros y formular un proyecto para conseguir un orden social inteligente e inteligible.

Es cierto que las circunstancias se han puesto complicadas porque en la sociedad que hay que gobernar se ha multiplicado casi todo: los niveles de gobierno, los sujetos que intervienen en los procesos sociales, los escenarios sociales, las exigencias contradictorias (economía, política, cultura, seguridad, medio ambiente...), las materias que son objeto de decisión, las interdependencias, los impactos de cada intervención... Pero la política no es administración, sino configuración, diseño de las condiciones de la acción humana, apertura de posibilidades. Tiene mucho que ver con lo inédito y lo insólito; no es una acción que se atenga estrictamente a la experiencia de que se dispone. La política es una acción cuyas consecuencias tienen mayor alcance que sus previsiones. Este contraste, que vale para casi todas las acciones humanas, es especialmente agudo en el caso de aquellas que como la política se llevan a cabo en medio de una incertidumbre extrema. Las nuevas situaciones recuerdan a la política que ha de plantearse la pregunta de si está ante problemas que simplemente puede solucionar o si se trata de transformaciones históricas que exigen una nueva manera de pensar.

II. Europa ante el reto de la legitimidad, la democracia y la justicia

En el excelente trabajo colectivo surgido tras una reflexión pluridisciplinar en torno a la crisis europea, los investigadores Carlos Closa, Miguel Maduro y Daniel Innerarity subrayan una idea clave: existe entre la opinión pública de numerosos estados miembros una profunda preocupación y dudas respecto del significado de la UE y su integración, provocando así una actitud escéptica que antes no existía. Los desafíos van desde el temor a la desintegración del euro hasta la posibilidad de generalizar la integración diferenciada pero, no nos cabía duda de que convergen en torno al debate sobre tres principios básicos: legitimidad, democracia y justicia.

De la crisis actual sólo saldremos con nuevos significados. Y para ello se requiere un salto conceptual que nos permita comprender y explicar las ventajas y los deberes de la interdependencia. Sólo una comprensión de las utilidades del proyecto europeo nos hará capaces de superar el “miedo demoscópico” (Habermas) que atenaza a nuestros dirigentes y explica la primacía del corto plazo en sus decisiones, así como la deriva populistas de nuestras sociedades. Es necesario entender hasta qué punto la UE constituye un instrumento para aliviar los efectos negativos de la globalización y recuperar a nivel europeo algunas de las



capacidades perdidas en el plano estatal. La UE tiene que ser capaz de mostrar que añade valor a la mera yuxtaposición de estados nacionales.

En este catártico contexto europeo de crisis económica sin precedentes ni guión preestablecido para su salida, la autarquía y la vuelta al proteccionismo estatal parecen volver a imponerse como supuesta solución ante el caos y las divergencias surgidas entre Estados socios de la Eurozona en relación a la materialización de un segundo rescate a Grecia. Esta orientación supone una ineficaz receta para salir de la crisis o tratar de minimizar sus efectos. En realidad todo ello plantea la exigencia y el reto del liderazgo político y permite reivindicar el protagonismo de Europa y de sus instituciones: es el momento de reconquistar el futuro, alejado de una mera suma de expectativas individuales, desligadas de realizaciones colectivas.

Es una oportunidad y un reto para la UE y la respuesta a esta cuestión debe comenzar por una evidencia: la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización. Es la hora de apostar más por la UE, porque el diseño institucional y las herramientas de que disponen los Estados devienen por sí solos insuficientes para hacer frente a las dinámicas desencadenadas por los mercados globales.

Ante la espiral de desconfianza, que coloca el sistema financiero al borde del colapso, sólo mediante la solidez de un proyecto común y coordinado entre los Estados en el seno de la UE podrá asegurarse la tranquilidad necesaria para acertar en el diagnóstico y en las soluciones más eficaces.

El largo recorrido temporal de esta crisis nos muestra que con el recurso único a la política monetaria, por muy sólida y coordinada que ésta sea, no será posible salir de la misma o atemperar sus efectos. Ésta debe complementarse con medidas de pura política financiera, auténtico reto para Europa en estos momentos tan catárticos.

¿Cómo superar la inercia estatalista en que se desenvuelve el proyecto de construcción europea? No hay ni habrá, en una Europa con 28 Estados una realidad europea homogénea. Y la forma en que la crisis ha sacudido a cada Estado responde en parte a esa heterogénea realidad estatal. El caso de España o del Reino Unido, por ejemplo, difieren mucho del supuesto alemán. En el primer caso, tanto la economía española como la inglesa basaron sus espectaculares cifras en un modelo (salvadas las distancias) similar al de EEUU: una economía fagocitada por las finanzas, debido a que el crecimiento se fundamentó en el endeudamiento familiar masivo y con demasiada frecuencia por encima de las posibilidades reales de endeudamiento, a través de préstamos hipotecarios.

En cambio, el modelo alemán de crecimiento económico se sustentó no tanto en el consumo interno sino en sus exportaciones y en su capacidad para conseguir excedentes comerciales. Y ante tan dispares puntos de partida se aprecian también heterogéneas respuestas a la crisis, porque Alemania (como se aprecia en el rescate a Grecia) no acepta una “mutualización” de riesgos (lo que de facto se produciría si se llegase al acuerdo de gestionar de forma común y conjunta deuda pública europea).

La petición o propuesta de más Europa no ha de ser hueca, sino que debe traducirse en generar un clima de confianza recíproca interestatal que culmine en una mayor atribución competencial a las instituciones europeas, necesaria para liderar una nueva y auténtica política financiera Comunitaria, como base para evitar caer en el futuro en los mismos errores del pasado.

La crisis financiera no solo es debida a una defectuosa (o inexistente) regulación o a la falta de verdadera supervisión sobre la voracidad lucrativa de los operadores. Es también el resultado de una crisis de valores. Y junto al necesario rearme moral y ético de los mercados es preciso articular un andamiaje, un mecanismo normativo sólido, estructural y no meramente coyuntural.

Con frecuencia se acusa a los europeístas de ingenuos perpetuadores de utopías irrealizables. Creo que el contexto europeo y mundial catártico actual, con una crisis de magnitudes

tectónicas, aporta argumentos adicionales importantes a favor de una necesaria profundización y avance en nuestro proyecto europeo común, como solución frente al errático devenir que podría derivarse de una atomización nacional de respuestas territorializadas ante la crisis.

El Pacto de Estabilidad debe venir acompañado, en la zona Euro, de un pacto de coordinación de las respectivas políticas económicas. Y no debe olvidarse que el Euro ha supuesto y está suponiendo una coraza protectora frente a economías nacionales que, caso de haber mantenido en circulación sus débiles monedas nacionales habrían sucumbido a la crisis de forma estruendosa. Una devaluación, sumada a todos los negativos indicadores antes señalados, habría supuesto un daño irreversible y difícilmente reparable para las maltrechas economías domésticas europeas.

Ante la impotencia de los Estados-Nación frente a las consecuencias de la globalización, es hora de apostar más por la UE. La complejidad y la magnitud de la crisis pone de manifiesto estas carencias y realza la importancia de la dimensión Europea, al resultar más apropiada y eficaz que la suma atomizada de ámbitos estatales tradicionales.

III. Un inexistente sistema electoral europeo

De forma casi silente va acercándose la fecha de una nueva cita con las urnas, la del Parlamento Europeo, en la próxima primavera. La apatía, la desafección ciudadana y el escepticismo social marcan esta nueva convocatoria electoral. ¿Cómo activar la conciencia ciudadana ante la sensación de una Europa anclada en lo intergubernamental, donde mandan tecnócratas no elegidos por nosotros y ejecutan sus decisiones dirigentes estatales solo preocupados de su perpetuación en el poder nacional? ¿Cómo explicar al ciudadano de a pie para qué sirve el Parlamento Europeo, convertido en una especie de "pepito grillo" de la conciencia europeísta, pero sin apenas capacidad real de influencia en la política Comunitaria? ¿Cómo justificar el inadmisibles despilfarro de recursos públicos derivado del mantenimiento de la doble sede parlamentaria, en Bruselas y en Estrasburgo, con un costosísimo éxodo que supone ese capricho derivado de una inercia histórica que hay que romper solo por respeto al sufrimiento y sacrificio de los ciudadanos europeos en medio de esta crisis?

Hasta el momento, únicamente el Parlamento Europeo se elige por sufragio directo. Pero quien propone el Ejecutivo de la UE (al presidente de la Comisión Europea y a sus comisarios) es el Consejo Europeo, y el Parlamento lo somete posteriormente a votación. Y eso se debe a que esos cargos se ocupan sin tener en cuenta el resultado electoral. Por todo ello, los ciudadanos no valoran las elecciones al Parlamento Europeo. Para definir los verdaderos intereses europeos es necesario que se produzca un debate serio, honesto y paneuropeo, en lugar de uno que no sea más que la suma de los debates nacionales. La discusión debe ser pública e involucrar a los ciudadanos europeos, que llegue más allá del reducido círculo de líderes políticos inscritos en el marco del Consejo Europeo. Este periodo previo a las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 podría ser una oportunidad para entablar un verdadero debate público sobre su futuro. Pero lo intergubernamental, lo estatal sigue primando sobre lo europeo, tristemente.

Por su fuera poco, a todo ello se suma la metodología electoral europea, que remite a la normativa interna de cada Estado, a efectos de aplicar su propio sistema electoral. En nuestro caso el Estado español optó desde su incorporación a la Unión Europea por la circunscripción electoral estatal y única, frente a modelos descentralizados electoralmente ante la cita con las urnas europeas, como Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Bélgica o el Reino Unido.

Por un lado, esta opción juega en contra de los intereses de los partidos que desean formular sus propuestas en clave europea pero en proyección concreta sobre su ámbito territorial de actuación política; además, repercute negativamente sobre el nivel de participación, porque aleja realmente al votante de su realidad más próxima y de la incidencia del debate electoral sobre su realidad cotidiana, y favorece el bipartidismo estatal: en realidad responde a un



cálculo electoralista interesado y promocionado desde determinadas opciones políticas, en particular desde los grandes partidos políticos con implantación estatal.

Son tres las posibles alternativas que a futuro puede presentar la necesaria y deseable reforma del proceso electoral europeo: La opción dominante, a la que lamentablemente se acoge el Estado español, consiste en seguir la inercia política representada por el mantenimiento inalterado de las circunscripciones estatales: es la tesis estatalista e intergubernamental en estado puro, y sin duda representa la alternativa preferida por los Gobiernos de los Estados, celosos y centrados en conservar su poder soberano dentro de la Unión Europea. Éstos se aseguran así una proyección a escala europea del equilibrio de fuerzas dominante en el interior de sus respectivos Estados, y se “estatalizan” o “nacionalizan” las elecciones europeas.

Una segunda opción defendería abrir el sistema electoral europeo a toda una serie de circunscripciones subestatales, mediante un sistema de reparto de escaños proporcional a la población de cada circunscripción. Esta modalidad favorecería una verdadera pluralidad y riqueza política en el Parlamento, reflejo a su vez de la atomizada oferta política existente a nivel europeo, y es la opción defendida por la propia Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo. La propuesta, muy relevante para Euskadi, preveía incluso la posibilidad de establecer circunscripciones especiales “para satisfacer las necesidades de las minorías lingüísticas”. Pero una vez más esta propuesta ha quedado hibernada para mejor época.

El tercer escenario de cambio nos acercaría hacia el establecimiento de un modelo transnacional de elecciones europeas en el que el conjunto de la Unión se configuraría como una circunscripción europea, combinándose con la existencia de otras circunscripciones estatales o subestatales. Esta circunscripción abarcaría el conjunto del territorio de la Unión, en clave cuasifederal: un sueño europeísta tristemente lejos de convertirse en realidad, pero al que debemos aspirar.

DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL A LA CRISIS ACTUAL CÓMO PODEMOS RECUPERAR EL SUEÑO EUROPEO

Nire hitzalditxoaren helburuak bi dira: Europaren ideia bilakaera labur azaltzea eta identitate europarraren inguruko nire hausnarketak zuekin konpartitzea. Ondorioz, nire aurkezpenak bi zati izango ditu. Lehenengoan, Bigarren Mundu Gerraren ondoren Europa batu baten aldeko proiektuak izan zuen gorakadaren arrazoiak aztertuko ditut eta proiektu hori aurrera eramateko ikuspegi ezberdinetaz hitz egingo dut; eta bigarrean, nortasun europarren inguruko nire hausnarketak azalduko dizkizuet.

1. El auge de la idea europea tras la Segunda Guerra Mundial

Si bien el punto de partida de la actual Unión Europea se establece tradicionalmente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, necesariamente he de mencionar que la idea de Europa, como concepto que engloba la unidad del continente, se retrotrae hasta finales del siglo XIV-comienzos del XV. Los grandes descubrimientos geográficos de entonces favorecieron el hecho de que Europa se descubriera a sí misma como una unidad. Fue a partir del Renacimiento cuando los términos “Europa” y “europeo” se fueron generalizando.

Desde entonces hasta la Primera Guerra Mundial existieron planes europeos de distinta índole. Pero fue esta guerra la que supuso el inicio del debate acerca de la oportunidad y posibilidades de una unidad europea. ¿Por qué? Porque la guerra reveló que Europa había perdido la posición central en el contexto mundial y que había dejado de ser la representante de los valores de una civilización. Debido a esta situación, se fue extendiendo la convicción de la indispensable unidad del continente para evitar nuevos conflictos internos y recuperar el papel protagonista de Europa.

Sin embargo, no fue hasta el final de la Segunda Guerra Mundial cuando germinó el deseo de pasar de la teoría a la práctica, de proceder a una real construcción europea. De nuevo la pregunta ¿Por qué? Para responderla hemos de tener en cuenta el contexto histórico y, en concreto, dos factores determinantes: la crítica situación europea tras dos guerras prácticamente consecutivas y el sistema de bloques abierto a partir de 1947.

La Europa que emerge entre las ruinas de la Segunda Guerra Mundial es una Europa rota y profundamente marcada por el impacto de la contienda, cuyas consecuencias humanas y materiales resultaron catastróficas. No olvidemos que el continente había sido uno de los principales campos de batalla durante el conflicto. Europa parecía cada vez más pequeña entre las cada vez más grandes potencias triunfadoras: EEUU y la URSS. En este contexto de debilidad, la opinión pública europea necesitaba más que nunca reafirmar su identidad propia, consolidar la cultura y la personalidad europea. Y ello hizo que el espíritu de unión fuera cobrando cada vez mayor impulso. Por doquier, surgieron en esos años movimientos y organizaciones de carácter privado que apostaban por una Europa unida y fuerte que pudiera recobrar el protagonismo de antaño frente a esas dos grandes potencias.

Prácticamente surgió una organización europeísta por cada corriente política europea. Una de estas organizaciones fueron los NEI (Nuevos Equipos Internacionales), la más importante

organización democristiana a nivel europeo. Este organismo se fundó en 1947 y uno de los partidos fundadores fue el Partido Nacionalista Vasco (PNV).

La existencia de tantos y tan diversos grupos en cuanto a doctrinas, métodos y aspiraciones, hizo imprescindible un esfuerzo de coordinación. Por esa razón, la mayoría de los organismos pro-europeístas constituyeron un Comité Internacional de Coordinación, que fue el encargado de convocar una Conferencia en La Haya, entre los días 7 y 10 de mayo de 1948. Participaron en la misma unos setecientos cincuenta u ochocientos delegados y observadores. Entre ellos, el lehendakari José Antonio Aguirre, Francisco Javier Landaburu y Juan Carlos Basterra en representación del Gobierno Vasco, que pudieron participar gracias a su pertenencia a los NEI y a la Unión Europea de Federalistas. Otros vascos presentes en la asamblea fueron el socialista Indalecio Prieto y su amigo Lezo de Urreztieta (del sector nacionalista radical *Jagi-jagi*).

En el Congreso quedaron claras las insalvables diferencias entre dos enfoques muy distintos, entre “unionistas” y “federalistas”. El núcleo del sector unionista lo conformaban los británicos; los federalistas provenían principalmente de las delegaciones francesa, italiana, belga y neerlandesa así como de grupos sindicales. Los unionistas eran partidarios de acuerdos puntuales intergubernamentales. Los federalistas buscaban mayores cotas de integración. Pero también los propios federalistas, que compartían el objetivo a alcanzar, diferían en cuanto al método. Unos, los funcionalistas, proponían la constitución de un vínculo federal y un conjunto económico que requería la transferencia parcial de soberanías nacionales. Otros, relacionados con el federalismo integral, eran partidarios de mayores niveles de integración y defendían que la construcción europea debía estar sustentada no sobre Estados, sino sobre “entidades naturales” o “entidades menores”. Para ello, requerían la modificación de la estructura interior de los Estados miembros. Estos desacuerdos entre unionistas y federalistas, y entre los propios federalistas, serán una constante en todo el proceso de integración europea. Mientras los grupos no gubernamentales abogaron por una federación, los gobiernos dificultaron continuamente los procesos de supranacionalidad, eligiendo métodos de cooperación intergubernamental y desechando fórmulas de verdadera integración.

Ejemplo claro de ello fue lo que sucedió con el Consejo de Europa. Nació en mayo de 1949 y fue la primera institución oficial europea. Debido a las reticencias del Reino Unido, nació como órgano consultivo, carente de poderes de intervención. Las discusiones en torno al carácter del Consejo evidenciaron las diferencias entre los que rechazaban cualquier cesión de su soberanía nacional, y aquellos otros partidarios de una unión supranacional, con transferencia de soberanía. El primer asalto, el del Consejo de Europa, no fue favorable a los federalistas. Sus exigencias quedaron al margen.

A pesar de todo, la Conferencia de La Haya, aun siendo iniciativa privada, supuso un importante espaldarazo al proceso de construcción. En mayo 1950 el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman dio a conocer su famoso plan, –inspirado por Jean Monnet–, considerado el paso siguiente en el proceso de construcción europea. Fruto de esta propuesta fue el nacimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). El proceso de integración se iniciaba así aplicando un modelo sectorial, que dejaba ya completamente al margen a los partidarios de una integración global.

En la década de los 50, la guerra de Corea y el temor de los europeos a que el sistema de bloques produjera a un nuevo conflicto armado, favorecieron una opinión generalizada a favor de la distensión. Esta actitud de moderación, junto a la recuperación económica y el inicio de un proceso de desarrollo y estabilidad social, dieron como resultado una Europa reforzada tanto política como económicamente. Este contexto es el que sirvió de fondo a un proceso de integración europea que, en esos diez años, dio pasos decisivos, consolidando así un camino que ya no tendría vuelta atrás. En estos años quedan apuntalados los pilares del edificio europeo. En 1957 tras la firma de los Tratados de Roma nacieron la Comunidad Económica Europea y el Euratom. A partir de entonces, el proceso, aun atravesando momentos difíciles (como la política de “silla vacía” llevada a cabo por De Gaulle en los sesenta o las sucesivas renegociaciones británicas...) ha seguido avanzando y abriendo sus puertas a más miembros.



Los pasos dados (la ampliación a más países, la creación de un mercado único, la libre circulación de personas y bienes, la introducción del euro...) han convertido a la Unión Europea en un actor político importante a nivel mundial, aunque todavía no pueda ofrecer unidad en algunos ámbitos, como las relaciones internacionales, la política exterior o la seguridad.

2. La identidad europea hoy

El momento actual de crisis y euroescepticismo, es un momento propicio para preguntarnos si Europa está cada vez más unida desde el punto de vista social y cultural o si, por el contrario, está cada vez más dividida.

Una cosa está clara. Lejos ha quedado el sueño de los federalistas integrales, aquellos que apostaban por una integración que fuera algo más que un intercambio de intereses entre países. Se han dado pasos pero las directrices económicas son las pilas del marcapasos europeo, porque, en mi opinión, Europa sigue careciendo de corazón. Dice la catedrática en ciencia política Montserrat Guibernau que la identidad europea es una identidad "no emocional". Estoy de acuerdo. Son muchos los ciudadanos europeos, sobre todo jóvenes, que reconocen no sentir esa identidad europea. Ellos ligan Europa con burocracia, con poderes económicos, con interés y egoísmo de los Estados miembros, con capitalismo desmedido, con temor a contradecir los dictados de las grandes potencias, con escasa capacidad resolutive...

Por si esto fuera poco, la crisis económica y su impacto en la estabilidad del euro han afectado mucho en la desafección hacia Europa y ello dificulta la aparición de una voluntad y una identidad europea cohesionadas. A su vez, la ampliación a nuevos países complica todavía más una mayor coherencia política y social. Por tanto, hoy por hoy, la identidad europea es más un proyecto de futuro que una realidad.

La pregunta es ¿y cómo se consigue hacer realidad ese proyecto? Lo cierto es que no es tarea fácil, pero soy optimista y tengo claras un par de ideas:

- En primer lugar, la identidad europea no puede estar basada en la homogeneización cultural y lingüística de sus ciudadanos, sería un gran error. La identidad europea ha de basarse en la conciencia compartida de pertenecer a un espacio económico y político definido por el bienestar social, por el respeto a los derechos humanos, por la democracia, la libertad, la prosperidad, el progreso, la justicia social... Estos son los pilares de una identidad europea, los valores que hemos de recuperar.
- En segundo lugar, no se puede pretender que la identidad europea se sienta como las identidades nacionales, sencillamente porque la UE no es un Estado-nación ni una nación sin Estado, sino un nuevo tipo de institución política nacida de un contexto sociopolítico y económico marcado por la globalización. El vínculo emocional que los ciudadanos conservan con el Estado-nación o con su identidad regional, étnica o local es más fuerte y es, simplemente, distinta.

En mi opinión, la aparición de una identidad europea requiere de tres condiciones:

1. Voluntad de nuestros representantes de construir un proyecto común para el futuro, una visión que englobe progreso socioeconómico, compromiso con la democracia liberal y la determinación de superar las diferencias entre los miembros.
2. La UE ha de avanzar en la formulación de una política exterior común y ha de ser más resolutive, más valerosa a la hora de desarrollar políticas que pueden no ser del gusto de sus aliados.
3. Ha de ser valiente también a la hora de gestionar el reto que supone la convivencia pacífica entre distintas culturas.

Asimismo, hay deberes para nosotros, los ciudadanos europeos. De hecho, hemos visto que el impulso hacia la unidad europea provino de organismos privados, no gubernamentales. Por otro lado, estamos atravesando un momento de crisis y como todo momento de crisis (ya hemos visto lo que sucedió tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial) es un momento oportuno para potenciar un sentimiento de mayor unidad. ¿Cómo? A través de la educación de los más pequeños y de nuestros jóvenes, tenemos que buscar, potenciar y transmitir esos valores, esos puntos comunes, esa identidad cultural pero no para lograr una homogeneización impuesta; más bien al contrario, potenciando las diferencias entre nosotros y enriqueciéndonos con el aporte de las personas que llegan a Europa obligados por la situación de sus países de origen.

Aurkezpena bukatzeko lehen aipatutako Landaburuk 1949an idatzitako esaldi bat dakarkizuet. Uste dut esaldi honek primeran laburtzen duela nik gaurkoan igorri nahi nizuen mezua. Honela dio Landaburuk: “(...) *si el corazón está ausente, la Europa no será más que una abstracción, aceptada por sociólogos y políticos, pero indiferente a las masas*”. Bai asmatu ere Landaburuk! Bueltatu gaitzen bada oinarrietara, hasierara, eta ordezkatu dezagun Europak daukan taupada-markagailua benetako bihotzgatik. Gure esku ere badago. Mila esker.

CIUDADANOS, PUEBLOS Y ESTADOS EN LA UE

Europa era una fiesta: dilemas de la democracia en la UE ¹

En su obra *A Moveable Feast*, Ernest Hemingway describe los *happy twenties* en París, una época en la que él y su pareja vivieron en la cresta de la ola sustentados con un modesto salario de periodista reportero. El libro se publicó en castellano con el título "Paris era una fiesta". El título de este artículo evoca también a la canción de Rosa en el concurso Eurovisión (Tallin, Estonia) de 2002, "*Europe's living a celebration*". "Europa vive un fiesta" obtuvo un 7º puesto y unas cotas de audiencia española sólo superadas en 2008 por "Rodolfo Chiquilicuatre", justo el año que comenzó a aguarse la "fiesta". En aquellos años felices se pensaba en España que Europa tenía mucho que celebrar: todo lo que venía de Europa era bueno siempre, Europa no podía equivocarse, era pacífica, próspera, democrática, progresista, solidaria. Los *eurobarómetros* sonreían.

Eran otros tiempos. España presidía la UE con el lema "más Europa" y el euro acababa de sustituir a las monedas estatales. En el año 2002 Europa debatía su futuro en la Convención presidida por Giscard d'Estaing que llevaría al fallido Tratado Constitucional y se preparaba la entrada de diez nuevos EM, ocho de ellos de la antigua Europa del Este, para 2004. Sobre este particular quisiera incidir.

El dilema de Copenhague

El 11 de setiembre de 2012, 11 años después de que cambiara la geopolítica y geo-estrategia mundial con el atentado a las torres gemelas, Viviane Reding, Comisaria de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía y vicepresidenta de la Comisión, quien recientemente ha destacado por notorias intervenciones², habló ante el Parlamento Europeo del "dilema de Copenhague", relacionándolo con la condicionalidad.

El dilema no se refería ni a la enigmática sirenita del Báltico que cantara Hans Christian Andersen³ ni a la odisea de López de Uralde, ex director de Greenpeace España, cuando se infiltró en la cumbre mundial del cambio climático de 2009, haciéndose pasar por "jefe de estado de la madre tierra", exhibiendo la pancarta "*politicians talk, leaders act*" para denunciar el fracaso de la cumbre.

El dilema de Copenhague hace referencia a la necesidad de que los países candidatos a la UE deban cumplir, además del acervo comunitario y la economía de mercado, una serie de

¹ Texto de la intervención "Ciudadanos, pueblos y Estados en la UE" de Joxerramon Bengoetxea (ehuGune) en la mesa redonda organizada por Eurobask el 25-02-2014 en el palacio Europa, Vitoria-Gasteiz.

² Baste recordar sus amenazas de incoar procedimiento de incumplimiento contra Francia por la expulsión de ciudadanos de la Unión de etnia roma, o el discurso en la Universidad de Cambridge, a favor de unos Estados Unidos de Europa para la eurozona, o las declaraciones que luego comentaremos.

³ *Den lille havfrue*, escultura de Edvar Eriksen como regalo del cervecero Jacobsen a la ciudad en 1913.

requisitos constitucionales sobre el respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho (e independencia judicial) y la democracia; sobre el respeto a, y la protección de, las minorías como *condición* para ver reconocido su status de Estados candidatos a la adhesión (de ahí la condicionalidad). Los requisitos sobre el "estado de derecho" se toman, aparentemente⁴, en serio en las negociaciones con la Comisión de cara a la adhesión pero luego se olvidan una vez adquirido el status de EM: dejan de controlarse, como si por el mero hecho de ser miembros de la UE su cumplimiento estuviese garantizado. No existen mecanismos de monitorización sobre el continuado cumplimiento de las condiciones por los EM.

Además de la necesaria asunción del acervo comunitario y de la economía de mercado, las condiciones "políticas" vienen a coincidir sustancialmente con los valores que el Tratado de la Unión Europea (TUE) proclama en su artículo 2, los principios sobre los que se funda la Unión: "respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías ... en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres". El artículo 7 del TUE sí prevé un mecanismo, que no ha sido utilizado desde su entrada en vigor, para el caso en que el *Consejo* constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un EM de estos valores⁵.

La protesta, y consiguiente propuesta, de Reding consiste en mantener el control del cumplimiento constante de las condiciones para los EM. De sobra conocidos son los problemas de deterioro del estado de derecho, de la independencia judicial y de la calidad democrática en Estados como Hungría, Rumanía, Bulgaria, que no serán los únicos. ¿Podría desarrollarse un nuevo control dentro de la UE, será posible alguna vez activar el artículo 7 o bastan los mecanismos previstos en el Consejo de Europa como el Convenio Europeo de Derechos Humano o la Comisión de Venecia?

Este tipo de condicionalidad permanente que Reding quiere para la "constitución política" es precisamente lo que se ha asegurado con la "constitución económica". Para entrar en el euro los Estados Miembros debían cumplir una serie de condiciones estipuladas en el Tratado de la CE, relativas al porcentaje de deuda pública (60% del PIB) y déficit público (3% del PIB). Pero curiosamente todos los EM que quisieron, superaron el examen de acceso en un "juego" donde algunos falsearon los datos macroeconómicos y otros, junto con las instituciones europeas, rebajaron las exigencias. Francia –por su cultura política– y Alemania –que había hecho enormes esfuerzos de austeridad tras decidir la paridad del marco en la antigua DDR– habían incurrido en déficits excesivos en 2002 pero ello no tuvo la más mínima consecuencia: había barra libre, Europa era una fiesta, y "de aquellos polvos vienen estos lodos".

Cuando estalló la crisis financiera en Europa, en 2008-09 la disciplina prevista por el Tratado de Lisboa parecía meramente ortopédica. Los EM agravaron su deuda y su déficit inyectando sobre los bancos enormes infuljos financieros procedentes de los contribuyentes, para pasar acto seguido a una austeridad radical pretendiendo disipar las "dudas" de los "mercados". Se acabaron las medidas de estímulo y la "gobernanza económica" comenzó a diseñarse con la crisis. La condicionalidad se hizo realidad, traducida en la EU en el pacto fiscal y el SME, el semestre europeo, y en España con la reforma del artículo 135 de la Constitución. Algunos hablan de "austericidio" para caracterizar esta tesitura.

La idea de Reding es tomarse igual de en serio el respeto de los valores proclamados en el

⁴ Solo aparentemente, pues en realidad la seriedad con la que la Comisión realiza el control presenta numerosas carencias, como destaca Dmitry Kochenov, "Over estimating Conditionality", *University of Groningen Faculty of Law Research Paper Series* 3/2004, SSRNhttp://ssrn.com/abstract=2374924

⁵ En cuyo caso el *Consejo* oirá a dicho EM. Si el *Consejo Europeo* constata, tras oír a dicho Estado, una violación grave y persistente, el *Consejo* podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al EM de que se trate, incluidos los derechos de voto ... en el *Consejo*.

artículo 2 del TUE y para ello introducir en el Semestre europeo un capítulo sobre los sistemas judiciales de los EM (*EU justice scoreboard*), visto que los procedimientos por incumplimiento (artículo 258 TFUE) son demasiado lentos, que el artículo 7 TUE es una "opción atómica" y que los mecanismos políticos "blandos" no son eficientes. Parece una idea interesante, digna de ser explorada. Pero podemos preguntarnos: y la Comisión, y las instituciones europeas como el Consejo o el Consejo Europeo, ¿se toman en serio los valores del artículo 2 del TUE? Esto nos lleva a lo que yo llamaría el "dilema de Edimburgo", relacionado con los movimientos políticos, sociales y jurídicos que se están produciendo en Escocia y en Catalunya

El dilema de Edimburgo

El "dilema de Edimburgo" es en realidad doble: afecta al rol de la Comisión y a la propia imagen de la UE como proyecto democrático. Volvamos a citar a Viviane Reding. En una conferencia de prensa en Barcelona el 23-02-2014, instó al Gobierno español y a la Generalitat a "negociar con mentalidad abierta y sin líneas rojas" para alcanzar un acuerdo que garantice la permanencia de Cataluña "dentro de España y de una Unión Europea fuerte... Les pido que se mantengan unidos, no en contra de la tendencia europea". Insinuar que la creación de un Estado Catalán o Escocés integrados en la UE vaya en contra de la "tendencia europea", resulta curioso viniendo de una luxemburguesa, de un EM similar a Gipuzkoa en población y a Araba en superficie. En una entrevista a la BBC (*Andrew Marr Show*, 16-02-2014), el Presidente de la Comisión JM Durão Barroso afirmó que un resultado positivo en el referéndum sobre la independencia de Escocia (18-09-2014) conllevaría la salida o expulsión del nuevo Estado de la UE y la consiguiente solicitud y negociación de la adhesión, ulteriormente sometida a la necesaria ratificación por los EM existentes, algo que veía "extremadamente difícil, si no imposible", aludiendo al rechazo de España a reconocer a Kosovo⁶. Sobre este tipo de declaraciones, más parecidas a las amenazas retóricas y *gaffes* diplomáticos –España no ha amenazado con vetar a Escocia– que a razonamientos dialógicos, se imponen unos comentarios.

De modo preliminar es necesario recordar que los Tratados nada dicen sobre el supuesto de la independencia de una parte de un EM o sus efectos sobre la UE. Se trata de una laguna jurídica, difícil de colmar en el caso de Escocia, incluso recurriendo supletoriamente al Derecho Internacional. ¿Podría pronunciarse el Tribunal de Justicia, para resolver dicha laguna por vía interpretativa o invocar la falta de base competencial para su pronunciamiento, como ocurrió con el dictamen sobre la adhesión de la CE al CEDH (Dictamen 2/94 de 28-03-1996)? Las únicas normas que podrían acercarse al supuesto serían las contenidas en los artículos 48 y 49 del TUE, es decir la revisión de los Tratados –lo más adecuado para colmar una laguna⁷– o la solicitud de adhesión por un "Estado" candidato, condicionada sólo al cumplimiento de los requisitos de Copenhague.

A la vista de esta laguna, la Comisión Barroso, que formalmente no se ha pronunciado en ninguna ocasión sobre el particular, da la impresión de que la solución es evidente, lo cual es una falta de honestidad. Esto no es lo más grave. La Comisión suele reiterar que no está autorizada a inmiscuirse en los asuntos internos, pero sus actos (*ilocuciones*) incurren en una crasa contradicción pragmática. Su intención es claramente influir en el debate amenazando

⁶ "We have seen that Spain has been opposing even the recognition of Kosovo, for instance, so it's to some extent a similar case because it's a new country and so I believe it's going to be extremely difficult, if not impossible, a new member state coming out of one of our countries getting the agreement of the others".

⁷ Podría, por ejemplo inspirarse en el proyecto de Constitución de la Federación Europea que la Sociedad de Estudios Vascos/Eusko Ikaskuntza sometió a la consideración de la Convención sobre el Futuro de Europa, cuyo artículo 64 dispondría: "la Federación... respetará los procesos constitutivos y de revisión constitucional propios de los Estados miembros, incluso cuando conlleven un proceso de ampliación interna mediante la creación de un nuevo Estado miembro y por ende un proceso de revisión del peso específico del Estado miembro en el seno de la Federación...".

con escenarios apocalípticos. No sólo está inmiscuyéndose en los asuntos internos, sino que además Barroso y sus comisarios carecen de mandato político para intervenir en el debate al no haber sido democráticamente elegidos⁸.

Por encima de esta consideración, las instituciones de la UE deben mostrar cautela al pronunciarse sobre este tema, al no ser un ámbito competencial atribuido a la UE en los Tratados (artículo 13, 2 TUE). Pero en el caso de la Comisión esto es más patente al ser la guardiana de los Tratados y tener la misión de hacer cumplir el derecho de la Unión y de defender sus intereses generales sin especular sobre hipótesis no previstas en los Tratados (artículo 17,1 del TUE). Hablando precisamente de los intereses generales, ¿A quién interesa una UE sin Escocia, o sin Cataluña creando un "vacío" en el mercado único y el ordenamiento jurídico con la libre circulación de empresas, personas, servicios, mercancías, o en la eurozona, privando de su condición a millones de ciudadanos de la Unión, eliminando programas como ERASMUS, etc.? No puede ser en interés de nadie, ni de Escocia o Cataluña, ni de España o del "resto del Reino Unido", ni de los restantes EM, ni de la UE. El principio de "continuidad de los efectos" de la pertenencia a la UE sería mucho más acertado para gobernar el lapso de tiempo hasta la incorporación formal del nuevo Estado escocés. Barroso y su Comisión faltarían a su rol institucional de defender los intereses generales si propusieran crear un tal vacío en la UE.

Para mayor abundamiento, recordemos que el TUE en su artículo 4,2 (primera frase) impone a la Unión respetar la identidad nacional de los EM, inherente a sus estructuras fundamentales políticas y constitucionales, también en lo referente a la autonomía local y regional. En el caso escocés se trata del respeto a la "constitución" flexible del Reino Unido que ha llevado a un proceso negociado de autodeterminación/referéndum para Escocia mediante el *Edinburgh Agreement* (15-10-2012). Los valores sobre los que se funda la UE y que han inspirado desde el inicio la integración europea evocan un discurso ilustrado de democracia, libertad, paz, cooperación, solidaridad, y una "unión cada vez más estrecha entre *los pueblos de Europa* en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y *próxima a los ciudadanos* que sea posible" (art.1, párrafo 2 TUE). Sin entrar a discutir la relevancia de los principios de subsidiariedad, identidad regional e incluso integridad territorial, sugerir que un proceso como el escocés, constitucional, democrático y consensuado dentro de un EM⁹ deba llevar a una expulsión o salida de la Unión supone dinamitar uno de los valores sobre los que ésta se asienta: la democracia.

El dilema de Edimburgo consiste en inmiscuirse en los asuntos internos de los EM y amenazar con una *expulsión* de la UE no prevista en los Tratados, perjudicando a los pueblos europeos que desean seguir perteneciendo desde otro status jurídico, como Estado Miembro propio a la gran familia europea y que se toman en serio los valores fundacionales del artículo 2 – democracia, derechos humanos, libertad, estado de derecho, igualdad– y lesionando al mismo tiempo a millones de ciudadanos de la Unión.

⁸ Artículo 17,3 TUE. Esta carencia se irá corrigiendo con las próximas elecciones al Parlamento Europeo de cuyos resultados tomará nota el Consejo Europeo a la hora de proponer candidato/a al Parlamento (art. 17,7 TUE).

⁹ El caso catalán es distinto por el hermetismo esclerótico del constitucionalismo español.

NECESITAMOS EUROPA, PERO ¿QUÉ EUROPA? REFLEXIONES CRÍTICAS Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS

INTRO. Europa padece una aguda crisis de empleo y de déficit fiscal. Sus ciudadanos manifiestan una tremenda desconfianza por la política y el sentimiento europeísta se ha debilitado¹. Tratar de comprender la crisis que amenaza el futuro de la integración europea y plantear alternativas que la reorienten implica, a mi juicio, contextualizar el análisis en el proceso que denominamos globalización. Un proceso de conectividad a escala mundial que está promoviendo un cambio de dimensión planetaria. Un ajuste global que el desarrollo tecnológico ha hecho posible y cuyas consecuencias están alterando a las sociedades occidentales, muy en particular a la Unión Europea. Interpretar la crisis europea desde el prisma de la globalización neoliberal nos permite plantear respuestas distintas a las que reclaman las políticas de ajuste y de recortes que se promueven oficialmente. También nos facilita observar la crisis desde otra perspectiva, en mi opinión, con una visión más panóptica y certera.

La globalización neoliberal supone la consolidación de los mercados y la minorización de los Estados. En poco tiempo, a un ritmo acelerado y con una intensidad sin precedentes, un reducido número de personas y corporaciones están acumulando un enorme poder y riqueza. Algunas grandes corporaciones transnacionales actúan como agentes oligárquicos de la economía y de la política. Su poder representa una amenaza a los valores de justicia y equidad que las sociedades europeas han establecido como fundamento democrático. El paradigma de la mercantilización se opone al humanismo. Pero desde Maastricht, en apenas unas décadas, la UE se ha plegado al dogma del mercado. Hoy, la reacción del nacionalismo populista amenaza su existencia. La UE se ha convertido en un ejemplo de la paradoja de una democracia sin política y una política sin democracia.

1. De una economía de mercado a una sociedad de mercado: la oligarquización de la economía y de la política

Para tratar de poner un rostro al anonimato que rodea a los mercados un instituto de investigación suizo² ha ido cribando y seleccionando millones de empresas hasta reducir el número de las mayores corporaciones transnacionales a 147. Según ese estudio empírico de la riqueza un conjunto de centenar y medio de grandes corporaciones transnacionales (CNTs)

¹ El eurobarómetro de mayo de 2007 señalaba que el 60% de la población confiaba en la UE. En mayo de 2013 esa confianza se había reducido al 31%.

² Se trata del Instituto de Investigación Económica, KOF, de la ETH de Zürich (Escuela Politécnica Federal) que ha hecho una selección de entre cerca de 30 millones de empresas hasta reducir el número de las más importantes a las 43 mil más grandes y posteriormente cribar ese número a 1.318 corporaciones transnacionales y finalmente a las 147 más importantes. Los investigadores que firman el estudio son: Stefania Vitali, James B. Glattfelder y Stefano Battistini. La revista *New Scientist* ha publicado los resultados de ese estudio en su número de 24/11/2011. Los datos de la investigación corresponden a 2007 y para configurarlo se utilizó la base de datos Orbis de aquel año. Un artículo sobre el estudio fue publicado por los autores en la revista *Plos One* de 26/10/2011 con el título: "The Network of Global Corporate Control".



configuran el núcleo duro de lo que hoy denominamos el Mercado; un pequeño grupo que controlaría el 40% de la economía mundial³. Buena parte de esas empresas, en su mayoría bancos y compañías financieras, tienen participaciones entrecruzadas y son las principales propietarias de los mayores grupos empresariales⁴. Los principales accionistas de esas empresas son muchas de las personas con un patrimonio superior a 100 millones de dólares, un círculo de alrededor de 60.000 personas que se reparten casi a partes iguales entre EEUU, la UE y Asia. Un círculo de riqueza y poder aún más estrecho lo componen los denominados multimillonarios, personas con fortunas superiores a mil millones de dólares, cuyo número es de alrededor de 2000⁵. Los datos sugieren la existencia de una suerte de cosmopoligarquía. Un nuevo estamento planetario que nos remite a un mundo decimonónico que creíamos, ingenuamente haber superado con la modernidad.

Los datos que diferentes fuentes proporcionan plantean un escenario muy distinto del que la propaganda oficial sugiere. En lugar de una democracia global, las grandes corporaciones en manos del 0'00001% de la población mundial, promueven un escenario radicalmente diferente. Una inédita concentración de poder desde donde se manejan los hilos de los diferentes sectores industriales, tecnológicos y financieros del planeta. Esa red corporativa acumula una gigantesca concentración de capital que supera con creces los PIBs de muchos Estados. Esa concentración y corporativización se ha acelerado de la mano de la internacionalización del comercio durante las cuatro últimas décadas. Un programa conducido por unos pocos organismos internacionales que como el FMI, el Banco Mundial o la OMC son financiados y en buena medida dirigidos por esas grandes corporaciones.

La impronta neoliberal de la globalización que se ha impuesto a través de esos agentes se ha fundado en aprovechar las ventajas que proporciona la existencia de una mano de obra que por su condición de pobreza y falta de derechos y libertades pueden ser sometida a la brutal sobreexplotación de un capital internacional desregularizado. La globalización avanza de la mano de un dumping salarial, ecológico, político, o sindical que se combina con un masivo dumping fiscal pues esas corporaciones a través de paraísos fiscales, fraude y elusión impositiva apenas contribuyen con una mínima parte de sus gigantescos beneficios a las arcas públicas, de las que sin embargo se nutren generosamente. Dadas las ventajas que supone invertir "extra muri" la lógica económica conduce a deslocalizar empresas desde Europa y EEUU hacia los países en desarrollo. En consecuencia la mano de obra occidental se precariza, millones de personas resultan redundantes, faltan recursos y los estados de bienestar se tambalean⁶.

Muy someramente trataré mediante algunos ejemplos de hacer luz sobre tres campos de análisis, tres aspectos de la globalización: el dumping salarial, fiscal y político-institucional que, en mi opinión, resultan claves para entender el proceso de oligarquización económica y política que afecta a la Unión Europea. No voy pues a tratar el hecho de que la contaminación significa que por ejemplo en Pekín el sol sólo luce uno de cada cinco días o que en sus calles no se vean mendigos, borrachos o personas que alteren el orden, porque tal y como ha reconocido el

³ Se trata de empresas muy conocidas; entre otras: Barclays, Capital Group, Fidelity Axa, State Street, J.P. Morgan Chase, Vanguard, UBS, Citigroup, Merrill Lynch, Wellington, Deutsche Bank, Credit Suisse, Bank of New York Mellon, Natixis, Goldman Sachs, T.Rowe Price, Morgan Stanley, Mitsubishi, Northern Trust, Santander, Société Générale, Bank of America, Allianz, Massachusetts Mutual, ING, Nomura, Unicredito ...

⁴ Entre otros: Microsoft, Wells Fargo, Coca Cola, JP Morgan, Philip Morris, Schell, Hewlett Packard, Lock-head, Kraft, Yahoo, Monsanto, Northrop Grumm, Psico, Pfizer, Starbucks, United Parcel Service, American Express, Procter&Gamble, Johnson&Johnson, Wall Mart Stores, General Electric, Exxon ...

⁵ Vid, datos del Informe de Intermón Oxfam nº 32 de diciembre de 2013 y the wealth report 2012. También el artículo de Serge Hadimi, "Análisis de la situación para preparar una reconquista". Le Monde Diplomatique (ed. en castellano), mayo 2013, pp. 1-6y7.

⁶ El término "excess", sobrante, se ha popularizado para denominar a la población económicamente "superflua".

PCCh en su XVIII congreso celebrado en noviembre de 2013, esas personas son sistemáticamente enviadas a campos de trabajo⁷.

1.1. El dumping salarial

El desempleo y la precariedad laboral y social que asola la UE tienen una relación directa con el dumping salarial que promueve el modelo de globalización neoliberal. En 2013 había 27 millones de personas desempleadas en la UE⁸, equivalente a la población del Benelux. De ellas 5.5 millones son jóvenes menores de 24 años⁹. Tener acceso a un trabajo y un salario decente, fundamento para una vida de emancipación y oportunidades se está convirtiendo en una rareza, tanto en Europa como en el resto del mundo, salvo para una minoría. Valgan algunos ejemplos. Mientras que un trabajador especialista de la industria electrónica del automóvil gana 25 euros a la hora en Alemania, ese mismo trabajo, en la misma empresa, se paga a 6 euros la hora en Polonia y a dos en Tunes⁹. En consecuencia, de los cerca de 60.000 empleados asociados, tan solo 4.000 trabajan ya en Alemania.

En lo que se refiere al empleo no especializado, en la UE el salario mínimo podría estar en torno a 6 euros la hora¹⁰. En China se sitúa, en las provincias más industrializadas, en alrededor de 120 euros al mes¹¹. Teniendo en cuenta que en Asia se trabaja en torno a 10/12 horas diarias durante seis días a la semana, equivale a 0.5 euros a la hora¹², es decir, 16 veces inferior al que pretende fijar el nuevo gobierno alemán: 8.5 euros/hora. Téngase en cuenta que dada la precarización del empleo en Alemania desde la reunificación, el salario se ha reducido en los últimos años de 10 a 5 euros la hora. En cualquier caso, en lugares como Vietnam o Bangladesh, los salarios, en peores condiciones laborales, son aún inferiores a los de China. Por ejemplo, en la empresa textil bengalí "Tazreem Fashion" que trabajaba para C&A o Wall-Mart, antes del incendio de noviembre de 2012 que costó la vida a más de un centenar de trabajadores hacinados, el salario era de 30.000 takas o 30 euros al mes, es decir, 0.12 euros a la hora. Un salario similar al del Rama Plaza donde más de mil empleados perdieron la vida en otro incendio en abril de 2013¹³. Sirva de referencia que el coste de producción de una

⁷ Vid, El País de 15 de noviembre de 2013. Este diario junto a otros europeos; Süddeutsche Zeitung, Le Monde o The Guardian han publicado durante la semana del 20-26/1/2014 una colección de artículos sobre la corrupción de la élite gobernante china y las cerca de 20 mil personas de esa nacionalidad que disponen de cuentas en paraísos fiscales. Las autoridades chinas han bloqueado esa información en internet para evitar que su ciudadanía conozca la corrupción que envuelve al régimen.

⁸ Vid., La Repubblica de 23/01/2014. El porcentaje de jóvenes sin empleo ha aumentado del 15 al 24% en sólo 4 años.

⁹ Dauderstät, Michael, citando datos de Eurostat. También, Cyran, Olivier. "En Alemania la patronal vota a la derecha, pero en compañía de la izquierda. Le Monde Diplomatique, en castellano (LMD, c), septiembre 2013, pp.4 y 5, citando datos de "Europas unterschätzte Ungleichheit". Friedrich-Ebert Foundation 2010.

¹⁰ Un cálculo aproximado dadas las diferencias salariales entre países y la inexistencia de un salario mínimo en algunos Estados.

¹¹ En Brasil el salario mínimo mensual ha aumentado de 70 euros en 2002 a 240 en 2013, es decir al doble que en China. En Sudáfrica se sitúa en torno a 250 euros al mes.

¹² Intereconomía de 19/01/2014.

¹³ En esa ocasión, dada la magnitud de la tragedia, la prensa occidental se hizo eco de las condiciones de trabajo y explotación, que incluían la clausura de las salidas de emergencia. Una indemnización de 200 euros por víctima ha sido negada por las empresas "low-cost" que dominan el mercado occidental. Al mismo tiempo, los ejecutivos occidentales negociaban una nueva reducción de costes. Vid., Cyran, Olivier. "En Bangladesh los asesinos del "prêt à porter". Le Monde Diplomatique (ed. en castellano), junio 2013, pp.1 y 22-23. El autor de la crónica destaca el hecho de que esta tragedia coincida con el primer centenario de la acaecida en Nueva York en 1913, también en un taller de costura, Triangle, en donde los trabajadores ganaban 1 dólar diario, igual que en Dakka cien años después.

camiseta que se comercializa en occidente a 20 euros es de alrededor de 0.5 euros. O que el precio de unas zapatillas deportivas que entre nosotros se venden por cerca de cien euros su producción no cuesta más de tres. Incluso, al interior de los Estados low cost el mercado laboral se ha ido dualizando. Así, mientras en Tailandia, en 2013 se aumentaba el salario mínimo en casi un 40%, los refugiados birmanos empleados en el sector de la pesca siguen trabajando por menos de 0.5 euros la hora en jornadas superiores a las 72 horas semanales y 300 mensuales (incluidas horas “extraordinarias”) sin vacaciones o bajas de enfermedad, como galeotes en auténticas fábricas/prisión. Como contraste a estas tarifas salariales, no está de más conocer el dato de que los directivos de las empresas (DAX) que cotizan en la bolsa de Frankfurt y que también dedican cerca de 16 horas al día a su trabajo, casi como los trabajadores asiáticos, ganan de media cerca de tres millones de euros al año¹⁴, casi cinco veces más desde 1995 y diez mil veces más que los parias de Bangladesh.

Si bien mejorar la competitividad y aumentar la productividad son recursos que favorecen la eficacia empresarial y la eficiencia económica, tal y como resulta evidente de los datos expuestos, pretender que la UE compita con y en esas condiciones “asiáticas” es una perspectiva imposible y moralmente repugnante. La historia europea tras la II Guerra Mundial representa precisamente la voluntad política compartida por escapar de unas condiciones sociales asiáticas. Las legislaciones laborales en occidente asumieron como éticamente reprobable esas condiciones de trabajo. Sin embargo, de la mano de la globalización se permite la comercialización en la UE de productos elaborados en semejantes condiciones, sin que se denuncien o persigan esos abusos. Por el contrario se hace la vista gorda, ignorándolos o asumiéndolos como consecuencia de la lógica del mercado. Pero mientras se facilita la libre circulación de mercancías en las fronteras se refuerzan los controles sobre las personas. Los beneficios del comercio low-cost, que algunos justifican dado el menor poder adquisitivo de millones de consumidores europeos es también un argumento para seguir reduciendo salarios, en Europa y extra-muros. Es sólo cuestión de tiempo que las economías más productivas y competitivas de occidente, como la industria alemana o las empresas tecnológicas americanas, sufran el acoso y derribo de los productos orientales, en particular del “made in China” o de sus deslocalizaciones asiáticas.

No debiera extrañar que el desempleo sea uno de los efectos de la globalización que entre 1970 y 2012 en Europa (a quince) aumentó del 2.2 al 9.6%. También la calidad del empleo ha ido disminuyendo: de un sistema de empleo fijo a otro temporal; de un empleo a jornada completa a otro de horario reducido. De hecho la tendencia dominante en la UE son los mini-jobs o los trabajos de 20/25 horas semanales en torno a los 600/800 euros. Así, las deslocalizaciones y externalizaciones son vías que conducen al subempleo y a su complementariedad: el pluriempleo. No parece tenerse en cuenta que las mayores empresas de internet, Apple, Google, Facebook, Amazon, aunque representan miles de millones de euros en sus cotizaciones bursátiles, en las dos pasadas décadas apenas han creado 200.000 puestos de trabajo en EEUU y Europa. Por el contrario, han dado empleo a millones de trabajadores en Asia. Así, Google la empresa de mayor cotización bursátil apenas emplea a 60.000 personas. Nike ni tan siquiera cuenta con fábricas propias. Cada nueva invención occidental significa fundamentalmente nuevas oportunidades de empleo subcontratado para millones pero fuera de Europa. China está encantada con que occidente sea un think tank y algunos miles continúen inventando para proporcionar allí trabajo a millones produciendo y copiando.

¹⁴ Vid., artículo de Olivier Cyran, supra op.cit.

1.2. El dumping fiscal

La falta de empleo se traduce en una disminución de los recursos públicos. Los problemas presupuestarios y de deuda de una mayoría de Estados europeos también tienen que ver con el dumping fiscal que practican las grandes corporaciones. Sucede que quienes obtienen enormes beneficios de las diferencias salariales en Asia apenas contribuyen fiscalmente por los beneficios de sus ventas en occidente. Las grandes corporaciones son también grandes evasoras de impuestos. Algunos ejemplos de esa ingeniería evasiva tal vez resulten ilustrativos. Así, por ejemplo, la multinacional americana Amazon que tiene su sede europea en Luxemburgo, una suerte de paraíso fiscal, obtuvo en 2012 unas ventas en la UE de más de 10.000 millones de euros. Sin embargo, sólo declaró 20.4 millones de beneficios, es decir, un 0.25%¹⁵. En España gracias a la ingeniería fiscal “de matrices” las grandes multinacionales incluso declararon pérdidas. A pesar de que su volumen de negocio fue superior a 577 millones de euros las siete grandes tecnológicas solo pagaron al fisco español por valor de algo más de un millón de euros, confirmando así que el porcentaje de tributación de las grandes corporaciones apenas supera el 0.2%¹⁶.

Los paraísos fiscales son un recurso habitual para la evasión fiscal corporativa. Por ejemplo, decenas de miles de compañías operan desde una pequeña población de Delaware, Wilmington¹⁷. Según un estudio que elabora anualmente el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa el 82% de las empresas del Ibex-35 realizan operaciones en paraísos fiscales a través de filiales que incluyen servicios de banca y finanzas, centrales de compra y gestoras de derechos de marca y franquicias. Entre otras: Repsol (38 filiales); Santander (34); BBVA (23); Ferrovial (22); Gas Natural (18); ACS (17). Además de Luxemburgo y Delaware por el que sienten especial predilección las empresas españolas, en donde varias decenas tienen su sede en dos apartados de correos, las islas Caimán y las islas Vírgenes, Suiza o Puerto Rico; Jersey o Panamá... son algunos de los territorios off-shore que permiten opacidad y que habilitan a las grandes corporaciones amparadas en la legalidad fiscal para eludir impuestos. Un escándalo que farisaicamente las autoridades consienten.

Los paraísos fiscales se han convertido en los nodos de la mitad del comercio internacional de bienes y servicios. Los “precios de transferencia” permiten la optimización fiscal allí donde los impuestos son más bajos. La reubicación de sedes sociales y la elusión posibilita el desarrollo de una “evasión fiscal sin fronteras”. En las Islas Caimán hay más Hedge Funds que en todo EEUU, y en las islas Vírgenes británicas hay 20 veces más sociedades de capital que habitantes. Las industrias de evasión fiscal en Suiza, Luxemburgo, Chipre... son la otra cara de la moneda que procura el desempleo masivo para asegurar una mano de obra barata y la precarización de salarios.

En la medida en que los evasores han ido aumentando, la fiscalidad estatal se ha ido resintiendo cada vez más, favoreciendo una acumulación del déficit presupuestario y de deuda. Sin embargo, los recortes y las políticas de austeridad se hacen soportar sobre los asalariados y la población en general. Durante las últimas décadas se ha alterado el sistema fiscal en beneficio del capital financiero. Así, no está de más recordar que en EEUU la fiscalidad llegó a alcanzar al concluir la II Guerra Mundial hasta el 90% para las rentas más altas; hoy las rentas del capital en los EEUU apenas pagan un 15%, alrededor de la mitad de lo que cotizan las rentas del trabajo y ninguno de los 400 mayores contribuyentes pagaron más del 35% en

¹⁵ Mallet, Jean-Baptiste. “Amazon, el reverso de la pantalla”. Le Monde Diplomatique (ed. en castellano). Noviembre 2013, pp.1 y 22-23.

¹⁶ Vid., El País de 18/01/14 donde se hace público que las siete grandes corporaciones: Google, Apple, Amazon, Facebook, Yahoo, eBay y Microsoft apenas tributan en España.

¹⁷ En Wilmington, Delaware, tienen su sede 65.000 empresas. Entre las compañías del IBEX, 437 empresas tienen filiales en paraísos fiscales. De ellas 115 en Delaware y un 70% precisamente en Wilmington, en concreto en dos direcciones postales. Vid., el artículo de Ana Medina en Expansión de 11/02/2011 que recoge datos de 2009.

impuestos¹⁸. Semejante escándalo ha llevado a una de las mayores fortunas del planeta, Warren Buffett, a pedir a la Administración una revisión de la fiscalidad. Además, el salario en EEUU se ha ido devaluando: casi 1/3 desde 1970. Rasgos del proceso de dualización social en marcha.

1.3. El dumping político-institucional:

1.3.1 “La puerta giratoria”

Las políticas públicas que benefician de una manera tan evidente a las grandes corporaciones tienen que ver con la influencia que las transnacionales han alcanzado sobre las administraciones públicas. Representantes de “los mercados” son sistemáticamente promovidos a las más altas tareas públicas y muchos de los más altos dirigentes públicos, al concluir sus mandatos son fichados por las grandes corporaciones. Este circuito de poder explica el por qué de muchas políticas de Estado, de la UE y del rumbo de la globalización.

El paso de representantes de los intereses de las grandes corporaciones desde el sector privado al público se ha intensificado enormemente en las dos últimas décadas. Los mercados, es decir, la oligarquía económica que representan las grandes corporaciones, promueven a sus representantes en aquellos puestos públicos que puedan condicionar en su favor las políticas de Estados y organizaciones internacionales. En EEUU, por ejemplo, el Departamento del Tesoro durante la última década, casi sin interrupción, ha estado en manos de representantes de Wall Street. En concreto, en las de un director ejecutivo de Goldman Sachs, Henry Paulson, quien, facilitó el mayor regalo financiero de la historia: el rescate de la banca financiera americana a cargo del contribuyente en septiembre de 2008, por un valor de 700 mil millones de dólares. Anteriormente Paulson había sido miembro del directorio de gobernadores del FMI. Su sucesor y actual Secretario del Tesoro (ministro de Finanzas), Timothy Geithner, también había trabajado para el FMI y el Banco de la Reserva Federal de Nueva York antes de trabajar para Kissinger Asociados, donde comenzó su carrera. Su mentor fue Larry Summers quien siendo Secretario del Tesoro con Clinton intensificó la puerta a la desregulación de los mercados y fue premiado al concluir su mandato con la presidencia de la Universidad de Harvard. Su antecesor, Robert Rubin, había trabajado como director ejecutivo de Goldman Sachs y tras dejar la administración fue encumbrado al cargo de director y consejero de Citigroup. Al retirarse en 2009 recibió una gratificación de 126 millones de dólares.

En Europa el actual presidente del BCE, Mario Dragui, fue con anterioridad director ejecutivo del Banco Mundial y vicepresidente para Europa de... Goldman Sachs. Y en España el actual ministro de economía Luis de Guindos fue previamente director para la península ibérica de la banca de inversión Lehman Brothers hasta su bancarrota en 2008. Posteriormente fue responsable de la división financiera de PricewaterhouseCoopers, otra de las empresas de servicios de las grandes corporaciones. Antes, Rodrigo Rato quien también fue ministro de economía español, tras dejar de serlo, fue promovido a director gerente del FMI y luego nombrado presidente de Bankia, el mayor fiasco financiero de la historia de España¹⁹. En Italia Mario Monti antes que primer ministro fue asesor de Goldman Sachs y comisario europeo. En Holanda el exministro de finanzas, Gerrit Zalm, se convirtió en el director ejecutivo del banco ABN Amro. Christine Lagarde la actual directora del FMI que previamente fue Comisaria Europea de Finanzas y antes ministra francesa de Economía, Finanzas y Trabajo inició su carrera en la gran consultoría jurídica americana Baker&McKensey de la que llegó a ser directora.

¹⁸ Vid., artículo de Serge Hadimi, supra op.cit.

¹⁹ Ahora es asesor de Telefónica.

Los traslados a la economía pública desde la banca privada se completan con los traspasos internos: de una agencia de calificación a un banco; de una agencia de supervisión bursátil a un fondo de inversión; de una junta directiva de una compañía a la junta directiva de otra compañía, de una auditoría a una agencia de calificación ... Estas diversas variantes de la puerta giratoria nos conducen a otra área del terreno de la oligarquización de la política: el “fichaje” por las grandes corporaciones de los dirigentes de las burocracias partitocráticas más relevantes al término de sus mandatos públicos. Un fenómeno que se repite de una manera cada vez más obscena. De hecho, sucede cada vez con mayor frecuencia que los dirigentes políticos para tratar de mantener los privilegios de status que el poder público ofrece al máximo nivel, se ponen al servicio de las grandes corporaciones. Como los deportistas de élite los dirigentes políticos una vez llegados a la cumbre de sus carreras suelen tener una vida breve. Pero su cooptación en consejos de administración de grandes empresas o como asesores les reporta beneficios millonarios que les permiten seguir disfrutando de los privilegios a los que accedieron mientras tuvieron responsabilidades públicas. Evidentemente, para prolongar esas vidas de lujo deben, mientras están en los cargos, favorecer y simpatizar con sus futuros empleadores. Se trata de una forma de corrupción tan descarada como habitual. Por mencionar sólo algunos ejemplos muy conocidos: El canciller alemán Schröder pasó a trabajar para la multinacional rusa Gazprom. También su sucesor como candidato a canciller de la socialdemocracia alemana y antiguo ministro de Finanzas, Peer Steinbrück, recibió invitaciones de Deutsche Bank, Citigroup, BNP Paribas y JP Morgan para dar conferencias por 15-25 mil euros la sesión. O el antiguo ministro de Economía y Trabajo alemán, Wolfgang Clement, promotor de los minijobs quien fue reubicado como consejero de Adecco, la mayor empresa de trabajo temporal, y asesor de Citigroup. Entre 1949 y 1999, solo 5 de 20 ministros de economía alemanes se incorporaron a grandes empresas privadas, pero desde el año 2000 de ocho siete lo han hecho.

En el Reino Unido, el representante de la “tercera vía”, Tony Blair, tras dejar de ser primer ministro ha acumulado un patrimonio millonario como consejero corporativo de J.P. Morgan y conferenciante internacional de las grandes corporaciones que le pagan hasta cien mil dólares por sesión. En Bélgica el otrora sempiterno primer ministro Dehousse, es hoy miembro del Consejo de Dexia, y el ex primer ministro italiano Amato lo es de Deutsche Bank. Sarkozy, quién garantizó la exención fiscal a las inversiones inmobiliarias qataríes es ahora asesor de las monarquías del Golfo. Felipe González ha sido durante años seguidor internacional y consejero de Gas Natural Fenosa “por interés intelectual”.

En un sentido inverso, la puerta giratoria ha servido, tal como el fiasco de las cajas de ahorro, o la privatización de empresas estatales en España pone de manifiesto, para que las oligarquías partitocráticas se apoderaran del control de grandes empresas y entidades financieras colocando en su dirección a amiguetes “del colegio”. El caso más truculento ha sido el de Bankia o el de Telefónica, cuyos respectivos presidentes fueron promovidos por voluntad del ex presidente de Gobierno y antiguo compañero de pupitre, José María Aznar. Esas hazañas han supuesto el final de entidades centenarias que fueron erigidas con el ahorro de millones de ciudadanos. Su gigantesco rescate se ha hecho, faltaría más, a cuenta del contribuyente, con dinero público.

1.3.2. La oligarquización de la UE

La oligarquización de la economía y de la política que acompaña al modelo de globalización neoliberal influye también sobre el funcionamiento y desarrollo de la UE. En ese contexto, el Consejo Europeo es el ejemplo palmario del deslizamiento de la UE hacia un modelo oligárquico. Aunque el artículo 10.1 del Tratado de la Unión asegura que “el funcionamiento de la Unión se basará en la democracia representativa. A partir de Maastricht el Consejo Europeo se ha convertido en el auténtico centro de poder de la UE. De esa manera, una treintena de personas cuyas reuniones no son públicas definen las orientaciones y prioridades políticas de la Unión. Además, aunque sus decisiones no tengan forma jurídica condicionan las políticas europeas del conjunto de los Estados Miembros. El Consejo Europeo, andando el tiempo, ha ido disipando las funciones de la Comisión como motor de la UE. También ha dejado en un

segundo plano al Parlamento Europeo e incluso al Consejo de Ministros. Sus “recomendaciones” terminan convirtiéndose en normas estatales a través de reglamentos o directivas europeas.

También el Banco Central Europeo es otra institución de carácter oligárquico donde un pequeño número de personas toman decisiones que afectan a los Estados y sus ciudadanos sin estar sujetos a responsabilidad política o control representativo. A diferencia de otros bancos centrales, el BCE no puede prestar directamente a los Estados, sino a la banca privada. Ese diferencial les ofrece un jugoso negocio. La UE tampoco cuenta con un tesoro público europeo que lo respalde, lo que facilita las especulaciones financieras. Depende de las aportaciones de los Estados Miembros, y quién más aporta, Alemania, elige la partitura. Incluso se ha establecido la supervisión presupuestaria de la Comisión Europea sobre los presupuestos de los Estados, anticipando y condicionando la soberanía parlamentaria. También las decisiones del Consejo de Ministros de la UE han obliterado a los parlamentos estatales. Los ministros de exteriores acaban de decidir en nombre de la UE enviar tropas a la República Centroafricana puenteando a los parlamentos²⁰.

La UE representa una fórmula política que se aleja de un modelo de democracia representativa y que somete a buena parte de las políticas de los Estados Miembros a una dirección oligárquica. Las democracias estatales quedan condicionadas por las decisiones de las instituciones de la UE que operan al margen de un marco democrático. Semejante “tejemaneje” se justifica aludiendo a la complejidad de la integración. Pero las dificultades que acompañan a la diversidad cultural y a la fragmentación política europea se han convertido en una coartada oligárquica. En el contexto global también la democracia en EEUU ha ido derivando hacia una plutocracia dada la composición del Senado, cuyos miembros casi sin excepción son millonarios. El peso del dinero en la política se ha ido extendiendo a la Presidencia y al sistema de representación en su conjunto. Los partidos y candidatos parlamentarios o presidenciales son financiados por las grandes empresas a cambio de favores. Así, un personaje como Adeson, el magnate del juego que iba a construir “Eurovegas” en Madrid, hizo durante la última campaña presidencial americana “donaciones” por un valor equivalente a las que realizaron el conjunto de los ciudadanos de 12 Estados. En España el modelo de “donativos” se ha “popularizado”. Según parece las contribuciones de las principales constructoras se convertían en sobresueldos que se repartían entre los dirigentes del partido del gobierno. Tampoco en China la dictadura del partido comunista impide que en su parlamento se acumulen más millonarios que en cualquier otra cámara legislativa y que muchos de sus dirigentes tengan cuentas en paraísos fiscales. Esta combinación de plutonomías en las unidades políticas y económicas más importantes del planeta es un reflejo de la evolución hacia un modelo estatal que está adoptando la política tanto en sus variantes liberal como socialista.

2. Alternativas

EUROBASK pide alternativas para la UE. Personalmente creo que se pueden y se debieran hacer muchas cosas para reorientar la deriva oligárquica de la globalización en Europa. Pero los intereses organizados que dominan la UE no están por la labor. El grupo político mayoritario en las instituciones: tanto en el Consejo Europeo como en la Comisión; en el Consejo de Ministros y también en el Parlamento Europeo es el Partido Popular Europeo quien respalda abiertamente la globalización que promueve el neoliberalismo. El grupo minoritario más numeroso, la socialdemocracia, también lo hace, pero de tapadillo. La población que padece las consecuencias se desentiende mayoritariamente de la política y se comporta como una audiencia mediática que busca la evasión y el entretenimiento en lugar de la información y el conocimiento. La perspectiva de un declive sostenible parece imponerse como única referencia de una población impotente y desalentada. Diversos estudios prospectivos advierten sobre la

²⁰ Vid., El País de 20/01/2014.

drástica reducción del peso de la economía europea²¹, en un contexto donde las desigualdades no hacen sino ir en aumento²².

Para evitar esa deriva se deberían adoptar medidas que corrigieran los efectos del dumping salarial, fiscal y político-institucional. Por ejemplo, limitar la comercialización de productos que incumplan las normas que protegen del trabajo infantil o en condiciones laborales que atenten contra la seguridad o la dignidad de las personas. Haría falta invertir en inspecciones y mecanismos internacionales de control para garantizar con efectividad el respeto a los derechos de los trabajadores y de los consumidores. Las organizaciones que supervisan el comercio internacional no lo han hecho aunque se trata de acciones que podrían emprenderse, si Europa se comprometiera de verdad con la defensa de los valores que dice defender en los Tratados; por ejemplo los recogidos en el artículo 2 del TUE. También se podrían poner límites a los paraísos fiscales, al fraude y a la elusión fiscal en lugar de protegerlos. O establecer una fiscalidad progresiva que evite que las secretarías paguen el doble de impuestos que los jefes²³. Asimismo, se podrían imponer códigos éticos e incompatibilidades rigurosas para evitar la cooptación y el juego de puertas entre los cargos políticos y las empresas privadas.

Pero es difícil que estas medidas, u otras, para desoligarquizar la economía y la política se pongan en práctica. La población que podría exigirlo ha vuelto la espalda a la política. En EEUU la media de participación electoral en las ciudades de más 100.000 habitantes es del 28%. Una tendencia a la que se va sumando la ciudadanía europea. Sólo dos de cada diez europeos confía en la política o en los políticos²⁴. El desempleo y los mini-jobs es un modelo que se va generalizando y que conduce al subempleo y pluriempleo. La juventud educada conforme a un modelo televisivo que promueve el consumo y la evasión “quiere ser millonaria”. La idolatría por el dinero, la conversión de la economía de mercado en sociedad de mercado parece imparabile.

Transformar la UE en una unidad política federal, democrática y social parece hoy un sueño lejano. Lo que tenemos es una suerte de pesadilla pretotalitaria: una democracia sin política y una política sin democracia. En Europa las democracias parlamentarias de los Estados nacionales carecen de los recursos políticos necesarios para orientar sus economías y la UE que es quien lo hace no es una democracia parlamentaria. El resultado es un auge acelerado del euroescepticismo y un retorno al Estado nación como refugio para el populismo nacionalista. Sin embargo, la calificación de euroescéptico también debiera adjudicarse a la mayoría de fuerzas políticas que como abanderados de la integración europea han impedido su profundización y que quieren seguir manteniendo al estado nación como principal protagonista político.

La oligarquía que en nombre del mercado maneja el mundo se prepara para configurarse como un nuevo estamento social de dimensión planetaria. La globalización neoliberal va a terminar con el modo de vida de la población occidental: proletarizando a los trabajadores y destruyendo la posición central de la clase media. La dualización social conlleva el debilitamiento de la meritocracia en favor de la herencia y del clientelismo. Mientras que en EEUU el 1% dispone anualmente de una renta media de 1 millón de dólares, la media de la población no alcanza los 35.000 dólares. El 1%, “The One Percent”, dispone de alrededor del 40% de la riqueza, lo que equivale a lo que dispone un 90% de la población entre quien se reparte otro 40%²⁵.

²¹ Informe tetraanual de la CIA. “Global Trends 2030. Alternative Worlds”. Citado por Ignacio Ramonet. LMD (ec), mayo 2013, pp.1 y 2. Según el informe para 2050 Europa habrá perdido la mitad de su peso en la economía mundial.

²² La fortunas de la familia Walton en EEUU equivaldría al patrimonio de cerca de 50 millones de americanos y 71 multimillonarios indios acumularían el 22% de la riqueza según el Financial Times. “Indias’s Billionaires Club” 17/11/2012, y L’Economie Policy Institute. www.epi.org 17/11/12.

²³ Tal y como declaró Warren Buffet.

²⁴ Datos de Eurostat de 2013.

²⁵ Vid., el documental de Jamie Johnson “The One Percent” de 2006.

Hoy en USA, como en España el porcentaje de población activa es el menor desde 1978. Signos que advierten sobre la debacle en curso. Evitarla pasa por la democratización de la UE. Por unas elecciones europeas que signifiquen la elección de un gobierno europeo. O por promover una unión atlántica que equilibre el desplazamiento hacia el pacífico. Implica también dotar con recursos propios y suficientes a la UE para poder habilitarla para desarrollar políticas públicas europeas de carácter redistributivo. Hay que ofrecer a la población, en especial a la juventud, una Gran Europa. No una Europa fragmentada o que se refugia en los Estados nacionales, sino un territorio donde poder trabajar y vivir, no solo para poder jubilarse. La alternativa pasa por desprofesionalizar la política, reducir los mandatos a dos, y controlar y limitar la influencia de las corporaciones sobre las burocracias políticas y las instituciones públicas. En el horizonte se perfila la disyuntiva entre una Europa igualitaria o cada vez más desigual; entre una Europa democrática u oligárquica; de los Estados nacionales o de sus ciudadanos.

El proceso de integración entra en una edad de jubilación, después de 60 años desde la puesta en marcha de las Comunidades Europeas, en un período en que las contradicciones internas y la falta de un poder federal moderador amenazan con poner término a la Unión. De alguna manera, el hilo romanista no ha sido capaz de imponerse sobre el particularismo bárbaro-germánico y sus expresiones nacionales. El modelo neoliberal que domina la UE apesta con su renovada apuesta por las privatizaciones y en contra de lo público. Sus políticas conducen a la deflación salarial y el desmantelamiento de la protección social. Un buen ejemplo es Alemania con más de 8 millones de trabajadores pobres, sin cobertura social, ni derechos de jubilación, que malviven en minijobs.

Aunque hoy la configuración de un relato europeo común parece un imposible, quienes subrayan las diferencias entre europeos deberían advertir que las distancias con Asia son mucho mayores. Carecer de una estructura federal frente a las dimensiones de EEUU o de China e India significa un hándicap enorme en una economía globalizada en la que nuevos actores como Brasil o Indonesia representan unidades políticas de centenares de millones. Hacen falta urgentemente redes comunicativas que nos permitan dialogar y reflexionar a escala europea y mundial. Que después de más de medio siglo no existan periódicos, radios o televisiones europeas, ni tampoco semanarios o revistas periódicas que aglutinen una audiencia supranacional ofreciendo una perspectiva europea resulta muy sorprendente. La ausencia de una opinión pública europea facilita al poder actuar sin un control mediático. Otro rasgo de la oligarquización de la política europea. Sólo los grupos organizados a nivel mundial cuentan con redes e intereses de esas dimensiones. La ciudadanía tiene todavía que construir las. Una tarea para la próxima generación.

Como subrayó Edgar Morin el fundamento de Europa es sobre todo la pérdida de sus fundamentos: el Imperio; el Mediterráneo o el Cristianismo. En lugar de perseguir su unidad la UE se ha estancado en la defensa de las unidades nacionales. Una orientación que los ciudadanos europeos estamos pagando muy cara, especialmente cuando la UE se ha puesto además al servicio del neoliberalismo y su proyecto de oligarquización de la economía y de la política. El eje del planeta se desplaza inexorablemente hacia el este. El mundo euro céntrico en el que hemos vivido el tiempo histórico durante los últimos tres mil años pierde su centralidad y autorreferencialidad. Las próximas generaciones recibirán una influencia económica y cultural desde oriente en una intensidad sin precedentes. La prospectiva especula que en 2050 Shanghai será la mayor urbe del planeta con 50 millones de habitantes y que ningún Estado europeo figurará entre las diez primeras economías del planeta²⁶. Ante una perspectiva de progresiva marginalidad e irrelevancia europea, el europeísmo debe unir fuerzas y reorientar el proyecto. Apostar por una gran Europa federal, democrática y solidaria. ¿Aún estamos a tiempo?

²⁶ Vid., thewealthreport2012.net, op.cit.

EUROPA: CRISIS, GUERRA Y CAMPOS DE CONCENTRACIÓN. CÓMO EVITAR QUE LA HISTORIA SE REPITA, EN EL S.XXI

I was very frank that our job is to deliver political answers, not just to contribute to academic seminars. There are many excellent ideas, but what matters is agreeing on the best option. And those are the ones we are taking.

Durão Barroso, Brussels, 16 December 2010.

*Cuando se empuña la espada,
las pasiones de los hombres no tienen límites.*

Alexander Hamilton

La oportuna convocatoria de EUROBASK nos ha reunido en este nuevo encuentro, en el lugar adecuado: el palacio Europa de Vitoria-Gasteiz. Un encuentro que tiene como telón de fondo y *leit motiv* a las próximas elecciones europeas, y que me obliga a considerar, a fuer de ser breve, lo que preconiza la necesaria aportación histórica al caso. El análisis técnico que aquí se plantea, también, relativo a diversas cuestiones jurídicas o politológicas, requiere de manera inexorable un paso previo. Paso que no conviene cometa el mismo error que el que se reproduce al analizar los grandes procesos, generalmente, sin tener en cuenta al pasado inmediato.

No puede entenderse por ello como un tema ajeno a la cotidianidad de todos nosotros la evocación histórica de determinados precedentes –algunos de ellos fatales– y la realidad de nuestro presente. Hablar de integración europea, y de aquello que funciona o de lo que debe implementarse, implica resonancias cotidianas para una ciudadanía que exige de manera ostensible la garantía de lo que se ha construido, aunque no exento de déficits o errores, pero para bien de todos los partícipes del proyecto europeo.

Debo responder por tanto a lo que se me ha pedido, y lo hago en calidad de historiadora. Sin aureolas victimistas, pero evocando la sombra de la guerra como fenómeno que estuvo en el origen. Como repiten innumerables autores, los cambios desde la Modernidad hicieron patente que la ilusión de la *Pax perpetua* kantiana quedó superada y nuestro mundo, en este siglo cargado de incertidumbre, establece certezas que quedan descodificadas y re-codificadas de manera imprevisible. Esta dinámica forma parte de un modelo en el que lo global se diluye en contradicciones imposibles de calibrar, aunque las soluciones se hagan cada vez más necesarias. No obstante, hace tiempo ya que la propuesta de la superación del tiempo *corto* en Historia se instaló entre los más respetables miembros de la historiografía posmoderna, y como tal, no caben lecturas deterministas, pero tampoco plagadas de idealismo irracional.

“Para que la Historia no vuelva a repetirse”, se intitula esta intervención... La versión de un proceso –históricamente hablando– puede ser diverso. No es unívoco. *Siempre* significa: en todo momento, constantemente; y *se repite* implica algo que sucede –una y otra vez– sin excepción. Por consiguiente, la afirmación supone que un suceso debe ocurrir normalmente, en la misma situación, una y otra vez, a tenor de idénticos factores que puedan influenciarlo. Pero no es así. Es el hombre el que actúa de manera idéntica, aun cuando la Historia no tenga por que repetirse.

Ahora bien, si nos acercamos epistemológicamente a la *historia inmediata*, en el futuro de una nueva Europa, la guerra sigue pivotando todavía como fenómeno y como amenaza en muchos lugares. En Ucrania ha sobrevolado como posibilidad muy recientemente.

Este encuentro se plantea, sin embargo, *Reflexiones ciudadanas para el cambio*. Cambios que nos colocan en posición muy incómoda. Del mismo modo que el proceso de construcción europea ha experimentado diferentes fases de crisis y desarrollo, la historiografía ha evolucionado desde los primeros trabajos que en los setenta pusieron el acento en la figura de los llamados “padres fundadores” y en los Estados como principales protagonistas de la integración, hacia un nuevo relato en el que actores no gubernamentales, conceptos como el de europeización, supranacionalismo o espacio público europeo fueron encontrando cabida, en la misma medida que fueron definiéndose nuevas políticas comunes.

Entendida en clave triunfalista por parte de las mismas instituciones europeas, el discurso oficial convierte la historia de la integración europea teleológicamente en un producto exitoso: la Unión Europea. Sin embargo, la crisis económica, política e institucional de los últimos años parece haber inaugurado un nuevo discurso, escuchándose cada vez más un análisis de marcado carácter revisionista, escéptico, por no decir derrotista. Lo que antes era analizado en clave de éxito, hoy parece reinterpretarse poniendo en cuestión hechos que parecían incontestables.

La reinterpretación crítica da paso –de este modo– a nuevos temas de investigación histórica, como el derecho europeo dentro del derecho internacional, el discurso no sólo de los “padres fundadores”, sino el de los actuales gestores, o bien las fórmulas negociadoras, en vista de nuevas adhesiones etc.

Hemos de debatir y reflexionar, por tanto, sobre cómo nos enfrentamos todos, y en especial los ciudadanos, no sólo los intelectuales, al proceso de la construcción europea.

De la misma manera que los politólogos tienden a asumir en sus estudios la idea de que las crisis suponen un revulsivo, cabe preguntarse cuál es el efecto que estas tienen en la historiografía, llamando a una reflexión crítica sobre el futuro de la disciplina que trate, como intento hacer yo esta tarde, de dar claves para comprender este proceso histórico en sus diversas fases de estructuración. Debe haber propósito científico en el estudio de estos cambios y nuevas dinámicas abiertas para Europa, aunque hoy me resulte inviable contribuir, sino muy modestamente, en tono divulgativo. Y en este discurso, no cabe un tono de grisalla moral. Tampoco de escepticismo rampón, aunque haya razones para el escepticismo. La memoria histórica, al menos en mi caso, me lo impide.

Hemos superado el estigma del enemigo mítico, y por ello, a mi parecer, ser europeo *sin ganas* se convierte en una trivialidad a descartar. La gratuidad de la pertenencia se manifiesta al igual que la inmensidad de un espectro en el que los acordes de pasados conflictos bélicos todavía resuenan, lo cual motiva a no eludir la valoración ética y moral de lo que históricamente es Europa y lo que todavía debe llegar a ser.

No es mi intención detenerme en describir cuáles han sido los nexos entre diversos quehaceres sociales significativos, ni siquiera en las formas de beligerancia asociadas a lo que Europa protagonizó en décadas pasadas del siglo XX. Pero el vademécum de la guerra tuvo síntomas que son bien conocidos. La teoría “clásica” de la guerra fue postulada a inicios del siglo XIX, pero ya no se libran guerras con los patrones de actividad que observó Von Clausewitz. Las conflagraciones entre Estados nacionales mediante fuerzas regulares son prácticamente una rareza hoy; sin embargo, es obvio que desde entonces hasta hoy hayan existido muchas más guerras. El problema es que estas otras no resultan completamente aprehensibles desde la teoría clásica. Desorientados, muchos analistas han renunciado al uso del término “guerra” reemplazándolo por “conflicto armado”; pero el eufemismo no disimula el problema. Por otra parte, los actores (estatales y no estatales) de la violencia se han multiplicado. Las viejas y nuevas categorías al estudiar el fenómeno obligan a considerar desde lo cognitivo, por tanto, el fenómeno.

La simple referencia de los campos de exterminio –como el construido tras la invasión de Polonia por los alemanes, el complejo de campos de concentración de Auschwitz– el mayor de los establecidos durante el régimen nazi, constituye una referencia cargada de simbolismo, un antídoto frente a actitudes de euroescepticismo banal o marcado por una ideología ultra, del signo que sea.

Por consiguiente, tener presentes las variaciones que ocurren entre un orden bélico y otro, así como las innovaciones que aparecen en determinadas situaciones políticas en el siglo XX nos llegan asociadas a diversas personalidades y a determinadas propuestas que no podemos ignorar.

Como la propaganda oficial destaca, la Unión Europea es un modelo de integración de Estados insólito en el panorama internacional. Sobre la base de la cesión de soberanía en materias fundamentalmente económicas, los países deben acatar normas y sentencias comunitarias, con el fin de crear un verdadero mercado único, desarrollar diferentes políticas económicas comunes y consolidar una Unión Económica y Monetaria. A lo largo de los años de recorrido del Tratado de Roma, la UE siempre ha tenido ante sí retos que superar, y este comienzo del siglo XXI no ha sido una excepción. De la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) 1951, a la Comunidad Económica Europea y EURATOM 1957, luego hacia la Europa de los Doce, pero antes, la creación del Benelux (1948), el Plan Jean Monnet y la Declaración Schuman (1950)... Todos estos pasos podrían glosarse metafóricamente a través de la frase de la declaración Schuman: “La contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de unas relaciones pacíficas”.

El llamado *padre de Europa*, proclamado por el Parlamento Europeo el 19 de marzo 1958 inició un periplo que ha ido jalonado por más de sesenta años de paz. Los gobiernos europeos, decididos a evitar otra terrible contienda, llegaron a la conclusión de que la fusión de los intereses económicos contribuiría a aumentar el nivel de vida y constituirían el primer paso hacia una Europa más unida. Años después, en junio de 1999, con el fin de destacar su importancia, el Consejo Europeo de Colonia consideró oportuno recoger en una Carta los derechos fundamentales vigentes en la Unión Europea (UE)¹.

"La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan". Ideas como esta o la que subraya: "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho" han inspirado no sólo teorías, sino praxis. Aunque esta deba implementarse a futuro, obviamente.

La Unión Europea se basa en el “Estado de Derecho”. Esto significa que todas las acciones que emprende se basan en los tratados, que han sido aprobados voluntaria y democráticamente por todos sus países miembros.

Desde la primera ampliación comunitaria (GB, Irlanda, Dinamarca) en 1972, y superada después la crisis petrolífera de 1973, la euro-esclerosis fue seguida de una crisis comunitaria que dio paso a una nueva etapa. Con la nueva década (años 80) el eslogan fue hacia la

¹ De acuerdo con las aspiraciones de los Jefes de Estado o de Gobierno, esta Carta debía contener los principios generales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y los derivados de las tradiciones constitucionales comunes de los países de la UE, así como los derechos económicos y sociales enunciados en la Carta social europea del Consejo y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales y Fundamentales de los Trabajadores, así como los principios que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Carta fue elaborada por una convención compuesta por un representante de cada país de la UE y de la Comisión Europea, así como por miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Fue formalmente proclamada en Niza en diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. En diciembre de 2009, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta adquirió el mismo carácter jurídico vinculante que los Tratados. A tal efecto, la Carta fue enmendada y proclamada por segunda vez en diciembre de 2007. Incluye un preámbulo introductorio y 54 artículos distribuidos en 7 capítulos.



Europa de los Doce. Y de ahí a la incorporación de Grecia (1981), España y Portugal (1986), y al Acta Única Europea. Los acuerdos (entre otros, el de Schengen de 1985) y la nueva generación de políticos europeístas: Kohl, Mitterrand, González, Delors, etc. precedieron al Tratado de Maastricht, 2 de febrero 1992. La respuesta comunitaria al desafío interno y externo fue decisiva, y sin pérdida de perspectiva histórica habría que enfatizar los cambios de vértigo acontecidos desde 1989 (caída del muro, desintegración de la URSS y del bloque...). Tras Maastricht se consagraron dos principios: SUBSIDIARIDAD y CIUDADANÍA EUROPEA. Y llegaría la Unión Económica y Monetaria, tras la firma de 1993 –Tratado de la Unión Europea– con dos fases (convergencia y creación del Banco Central Europeo). La tercera: con la sustitución de las monedas nacionales señaló el rumbo del pacto de estabilidad y crecimiento. En 1995 (Suecia, Austria y Finlandia) se adherían y dos años después se firmaba el Tratado de Amsterdam, 2 de octubre 1997. Con la Agenda 2000: la ampliación geográfica, revisión de perspectivas financieras, revisión de los Fondos estructurales y de cohesión, política agrícola fueron los nuevos retos. El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. De tal manera que el Tratado “dota a la UE de instituciones modernas y perfecciona sus métodos de trabajo para poder afrontar con eficacia los desafíos del mundo de hoy” (...). “Refuerza la democracia en la UE y mejora su capacidad de defender día a día los intereses de sus ciudadanos”. Tras la adhesión de Croacia, muy recientemente, el 1 de julio de 2013, la Unión reúne ya a 28 países miembros.

Sin embargo, hoy hemos de preguntarnos, con la excusa de la exuberante muestra de ejemplos icónicos sobre el famoso *mito del rapto de Europa* que históricamente acumula el Arte, si estamos actualmente ante ¿un rapto... o una huida?

Es evidente que hay una UE central y otra periférica, lo que a su vez puede sembrar dudas entre quienes abogan por la identidad común y la pertenencia al club.

Pero no cabe negar aquello que se ha expresado recientemente sobre la UE por Olaf Böhnke, del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, al calificarla como "un triángulo mágico". "El primer ángulo es la seguridad, el segundo es la dimensión cultural y de identidad y el tercero es el interés económico", expresó en declaraciones a BBC Mundo, desde Berlín.

No caben actitudes espurias. El Capítulo V del Tratado de la UE establece sobre ciudadanía la capacidad ligada al derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales, derecho a una buena administración, derecho de acceso a los documentos, Defensor del Pueblo Europeo, derecho de petición, libertad de circulación y de residencia, protección diplomática y consular.

El porcentaje de participación en las elecciones de 2009 fue de un 43%, todo hace esperar una tendencia a la baja que habría que analizar con sensatez. Más allá de las aseveraciones intelectuales, vengan de quienes vengan, el ciudadano/a europeo/a debiera forjar críticamente sus prioridades a la hora de sopesar ventajas y desventajas.

Jürgen Habermas ofrece, con su peculiar tono, esa perspectiva de Europa, referenciando una historia de desequilibrios geopolíticos entre centro y periferia, sólo que ahora de carácter financiero. “Ante el déficit institucional en la construcción del euro, en lugar de una lógica *federal* que entra en conflicto con la lógica *intergubernamental*, defiende proseguir la integración; la crisis ha dado alas al fantasma del egoísmo nacional, la lógica de las fuerzas centrífugas”.

Josep Borrell en *Economistas frente a la crisis* señalaba, por otra parte, la ausencia de un “demos” europeo que sea el sujeto de la “unión de transferencias”; y al igual que se acabó con la guerra de monedas entre las distintas economías con el euro, hoy, argumentaba sobre la necesidad de acabar con los desequilibrios causados por los diferentes niveles de competitividad entre países a partir de la unión de las deudas.

Esa renuncia de una Europa conforme a la democracia, Habermas la equipara, según varios analistas, al error cometido en agosto de 1914 por la socialdemocracia, a saber, ante el temor de ser identificado con el “enemigo interior” (Carl Schmitt) desfiló junto a los nacionalistas



camino a la guerra. "En cierto modo, la política como tal, la política en singular, se ve desafiada por esta necesidad de regulación: la comunidad internacional de Estados tiene que desarrollarse en el sentido de una comunidad cosmopolita de Estados y ciudadanos del mundo".

Finalmente, Gianni Vattimo, el filósofo hermeneuta, explicaba hace pocas fechas la manera como se está "imponiendo un tecnofascismo en todos los Estados europeos, a través de la *neutralización técnica de la política* por la ciencia económica que impone sus dogmas y leyes como si fueran científicos y, por tanto, incuestionables y supuestamente neutrales y objetivos". Según su visión, estas leyes científicas económicas que "han impregnado los programas políticos tanto de los partidos de derecha como de izquierda, haciéndolos prácticamente iguales", han dado lugar a las políticas de austeridad como solución única a la crisis económica. La conferencia, dictada en Madrid, el 12 de noviembre de 2013 ("La política en la época de su neutralización técnica en Europa y en las potencias emergentes", en La Casa Encendida) organizada por Le Monde Diplomatique conduce inevitablemente a la pregunta siguiente. Pero ¿acaso el proyecto de una Unión Europea no va precisamente dirigido a superar este estado de «acuerdo insolidario» propio de las «biocenosis salvajes» para conseguir la transformación de la Europa de los combatientes en una Europa de las personas libres, solidarias, democráticas... dentro de una comunidad fraternal universal?²

Por eso creo que la nueva convocatoria electoral no puede dejarnos en ese estado de permanente asombro que sólo contabiliza fisuras y que no plantea las posibles reformas desde dentro y desde fuera, gracias al elocuente gesto de la ciudadanía de no renunciar a su derecho de participación. En un acto en el que vaya adherido, eso sí, su rechazo a los errores, y su crítica ante la esclerosis institucional y ante los desequilibrios decisorios de las políticas que debieran decantarse, con claridad, haciendo frente a los graves problemas de toda índole que afectan a nuestras sociedades.

² BUENO, G., «España frente a Europa». 1999.

LA EUROPA DE LAS CIUDADES Y EL DERECHO A LA CIUDAD

LA NUEVA EUROPA

La Europa en la que vivimos hoy y en la que queremos alcanzar nuestro derecho al bienestar como derecho integrador de todos nuestros derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, es una Europa surgida de la impresionante tragedia de la segunda guerra mundial.

La vieja Europa empezó a transformarse en una nueva Europa con la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Tratado de Londres y la creación del Consejo de Europa (1949), la Declaración Schuman (1950), el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Roma, 1950), la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (1951), la Carta Social Europea (Turín, 1961),... y ha continuado su transformación con la creación de la Unión Europea (Maastricht 1992, Amsterdam 1997, Lisboa 2007), su Carta de los Derechos Fundamentales (Niza 2000) y su ulterior desarrollo hasta integrar ahora 28 Estados de los que 18 participan en una moneda única.

Creo que todos aspiramos a que esta NUEVA EUROPA se constituya como una Europa política y económicamente fuerte, unida, fiel a sus valores y a sus principios, solidaria, dotada de instituciones eficaces, activa y respetada en la escena internacional, respetuosa de su diversidad y, en definitiva, capaz de responder a las necesidades de sus ciudadanos y a los desafíos del siglo XXI. Es una Europa de los Estados y debe ser también, y especialmente, una Europa para los ciudadanos. Una sociedad europea cohesionada, es decir, constituyendo una comunidad de apoyo mutuo; una sociedad compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos y un sistema equitativo de cooperación social para promover la dignidad y el bienestar de todos.

LA CIUDAD

Pero los ciudadanos vivimos en ciudades, pequeñas, medianas o grandes. Las ciudades son la base de nuestras sociedades y Estados, son los centros de la vida social, impulsoras de nuestras economías y guardianas de la cultura, el patrimonio y la tradición. Como señala la Carta de Aalborg (1994) la ciudad es la mayor entidad capaz de abordar los numerosos desequilibrios sociales, económicos, políticos, ambientales y de recursos naturales que afectan al mundo moderno, pero es también la unidad más pequeña en la que los problemas pueden ser resueltos de manera integrada, holística y sostenible.

Nuestras ciudades poseen poderosas fuerzas de inclusión social y posibilidades excepcionales para el desarrollo económico; son centros de cultura, conocimiento e innovación. Sin embargo, también nuestras ciudades sufren problemas demográficos, desigualdad social y exclusión social de personas y grupos específicos de población, así como carencia de viviendas asequibles y problemas medioambientales.

La ciudad es el lugar donde se espera, donde todos esperamos alcanzar el bienestar. Pero, en una especie de crisis permanente, la ciudad presenta graves contradicciones: por una parte esas **esperanzas** se manifiestan en la ciudad como oportunidades de educación, formación, trabajo, cultura, información, ocio,.. La ciudad es el motor del progreso económico y un foro de



innovación, creatividad, interacción e intercambios sociales. Es signo de identificación y pertenencia, lugar de memoria y afectos. *“En la ciudad es donde reside la fuerza de los pueblos libres” (Alexis de Tocqueville).*

Pero la ciudad es también fuente de importantes **amenazas**: es el espacio de las insatisfacciones sociales (empleo, vivienda, precariedad, pobreza, soledad, exclusión,...) y de viejas y nuevas formas de violencia (terrorista, de género, laboral, escolar,...). Es también el mayor destructor del ecosistema y la mayor amenaza del hombre sobre la tierra, según considera Richard Rogers.

“Las ciudades, grandes o pequeñas, antiguas o modernas, son la enciclopedia de la civilización y fosilizan los hallazgos humanos como el ámbar. Son la cuna del pensamiento y del arte, el ámbito en el que el ser humano ha encontrado alimento y estímulo para su incansable necesidad de comprender, de transformar, de proyectarse. Las ciudades, que lo contienen todo, encierran grandes contradicciones. Son el mayor yacimiento de oportunidades, ideas, novedad, belleza y riqueza humana, y la principal fuente de explotación de personas y naturaleza, de degradación y sufrimiento, de fealdad y crueldad. Son depositarias de las mejores esperanzas y de los peores augurios” (María Sintés Zamanillo).

La ciudad es el escenario de la globalización, mundial o continental, y tenemos que hallar *lo universal en las entrañas de lo local* (Miguel de Unamuno). *Es la inmediatez universal* (Daniel Innerarity) o *el universo local* (José Antonio Sanz Moreno).

LA CIUDAD SOSTENIBLE

La ciudad es una revolución posible, la revolución de la sostenibilidad (Donella H. Meadows y Jorgen Sanders). El desarrollo sostenible es un nuevo paradigma transformador de nuestra forma de ser y de estar en el mundo, de nuestra manera de pensar y de actuar, de producir, de distribuir y de consumir. Debe implicar cambios fundamentales en nuestros valores, instituciones y formas de vida (La Carta de la Tierra) para cambiar *el alma del mundo* (“Eva Luna”, Isabel Allende).

La sostenibilidad, el desarrollo sostenible, es un proceso multidimensional, económico, social y medioambiental, así como cultural y político, de carácter integrador y sistémico; es un proceso de interdependencia y de cooperación a todos los niveles, así como de solidaridad intergeneracional y, en definitiva, *un proceso integrado de expansión de las libertades reales* (Amartya Sen).

Y desde la Declaración de Río de 1992 resulta absolutamente asumido y aceptado que el desarrollo sostenible sólo será una realidad si se consigue a nivel local, es decir, en la ciudad, ya que lo local incluye y configura lo global. Así lo subrayó también la Carta de la Tierra al referirse a lo local, a las ciudades, como factor determinante para conseguir los objetivos del desarrollo sostenible.

Las ciudades europeas así lo han entendido y ya en 1994 se celebró la *1ª Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles* y se proclamó la Carta de Aalborg que señala, entre otras importantes cuestiones, que la ciudad es la unidad en la que los problemas pueden ser debidamente resueltos de manera integrada, holística y sostenible. En 2013 ya se ha celebrado en Ginebra la *7ª Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*.

En 2007 los Ministros responsables del desarrollo urbano de la Unión Europea aprobaban la Carta de Leipzig que destaca el valioso e irremplazable papel de las ciudades europeas en los ámbitos social, cultural, económico y medio ambiental.

EUROPA Y LAS CIUDADES

La importancia de las ciudades en el progreso y desarrollo de los pueblos determinó que el Consejo de Europa creara su Congreso de Poderes Locales y Regiones, y aprobara las Cartas Europeas de Autonomía Local (Roma 1984) y de las Libertades Municipales (1953, Carta de Versalles).

En 1951 se constituyó el Consejo de Municipios y Regiones de Europa que agrupa a 49 asociaciones de municipios de 36 países y que en 2012 celebró en Cádiz la 25ª Asamblea General de Municipios y Regiones de Europa para proponer un nuevo enfoque a favor de un *desarrollo innovador y sostenible en la nueva Europa basado en los valores de la democracia, la unidad y la solidaridad, lo que exige el pleno respeto del principio de subsidiariedad, con gobiernos locales y regionales empoderados y más que nunca actores del cambio*, para una Europa en 3 dimensiones: Descentralización, Desarrollo y Democracia.

En el año 2010 decenas de ciudades europeas aprobaban en Saint Denis la *Carta de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* que establece en su artículo 1º que *“la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad”*.

CIUDAD EDUCADORA

La ciudad sostenible debe ser también ciudad educadora con la mira puesta en la formación, promoción y desarrollo humano de todos sus habitantes como nos enseña la Carta de Ciudades Educadoras (Barcelona 1990, Bolonia 1994, Génova 2004). Una ciudad educadora que combata cualquier forma de discriminación y que fomente el diálogo como fórmula de convivencia pacífica y como búsqueda de proyectos comunes y compartidos entre personas de distinta edad y de distintas ideologías y culturas.

La educación nos enseña a vivir juntos, iguales y diferentes, libres y responsables, autónomos y solidarios; nos enseña a pensar juntos para vivir mejor juntos.

La ciudad, como espacio complejo, diverso y multidimensional de convivencia, es el espacio, el territorio de la educación. La ciudad ha sido utilizada como recurso educativo pero se ha de avanzar hacia la ciudad como pedagogía con implicación de todas las instancias sociales. Avanzar hacia la ciudad como espacio educativo integrado porque *educar es luchar contra la exclusión, educar es hoy la más importante tarea emancipatoria (Hugo Assmann)*.

EL DERECHO A LA CIUDAD

Aspiramos a una ciudad inclusiva y solidaria con sus habitantes y con todos los pueblos del mundo. Una ciudad con participación activa de todos sus habitantes, una ciudad libre y en paz. Una ciudad a la que todos tenemos derecho porque en ella aspiramos a encontrar nuestro bienestar, es decir a satisfacer el derecho integrador de todos los derechos. Por eso podemos hablar con propiedad de un auténtico *“derecho a la ciudad”*.

Ya en 1968 Henri Lefebvre reivindicó y proclamó *“El derecho a la ciudad”* en su famoso alegato sobre la vida urbana, y este derecho a la ciudad se ha expresado en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que lo define como *“el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social”*. Todas las personas, afirma esta Carta, tienen derecho a la ciudad sin discriminación alguna.

Y junto al específico derecho a la ciudad educadora, la *Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes* (Barcelona 2004, Monterrey 2007) proclama como derecho humano fundamental *“el derecho a la ciudad, que asegura que todo ser humano y toda comunidad*

encuentren en la ciudad las condiciones para su plena realización política, económica, social, cultural y ecológica” (Art.7.1).

LA EUROPA DE LAS CIUDADES.

“*Las ciudades son fundamentales para el desarrollo sostenible de la Unión Europea*”. Esta es la conclusión básica del informe de más de 50 expertos de la Unión Europea sobre las “*Ciudades del mañana*” en una nueva visión de las ciudades europeas con límites administrativos y contextos territoriales que reflejen mejor la realidad física, social, económica, cultural o medioambiental de un desarrollo urbano equilibrado con nuevas formas de gobernanza basadas en la responsabilización y participación de los ciudadanos, y en una coordinación horizontal y vertical.

La NUEVA EUROPA deberá ser una Europa de los Estados y de sus Instituciones, una Europa de y para los ciudadanos y una Europa de las ciudades y en las ciudades.

REGIONES Y CIUDADANÍA EN LA UE: ACTORES EN BUSCA DE UN ESPACIO

La lejanía existente entre los centros de decisión comunitarios y la ciudadanía europea ha venido siendo, tradicionalmente, uno de los principales déficits con los que ha tenido que lidiar el proceso de la integración europea. Cuestión que adquiere más relevancia si cabe en una coyuntura de crisis como la actual, en la que aumenta la desafección del ciudadano europeo hacia un proceso político cuyos logros en lo que se refiere a niveles de convivencia, superación de las divisiones y consecución de logros comunes, no debían dejar lugar a críticas. La incorporación al entramado comunitario de las instituciones territoriales más cercanas al ciudadano, aquellas con las que él mejor se identifica en la gestión cotidiana de los asuntos públicos ha sido, desde hace décadas, una de las apuestas más demandadas para la consecución de mayores niveles de legitimación política y de identificación con el proceso europeo. La participación regional en el proceso comunitario ha sido vista desde hace años como una forma, entre otras, de proporcionar a la ciudadanía europea un espacio político de participación en el entramado comunitario.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, retoma la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con el Tratado de Maastricht hace dos décadas y que las reformas comunitarias de Amsterdam y Niza habían abandonado. Efectivamente, las dos reformas anteriores no supusieron avances sustanciales en eso que se ha dado en llamar la “política del tercer nivel” en Europa.

Maastricht enfrentó de forma valiente y audaz las consecuencias derivadas del doble proceso de, por un lado, descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y, por otro, de progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional en el ámbito interno de los Estados¹. El reconocimiento inicial del Principio de Subsidiariedad, la tímida apertura de la participación de las autoridades regionales en el Consejo y la creación del Comité de las Regiones, como organismo de representación regional en el entramado comunitario, plasmaron una respuesta comunitaria inicial al hecho regional (“déficit democrático regional”) dando forma a una política del “tercer nivel” que, desde entonces, se ha ido abriendo camino y perfeccionando, de manera satisfactoria para unos y absolutamente insuficiente para otros.

En el plano más puramente teórico, transitamos desde una incierta, ambigua y siempre indefinida propuesta de “Europa de las Regiones”² animada por algunos, hacia un “Nuevo Regionalismo”³ en el que las Regiones emergerían como nuevos actores en la arena política europea, desplazando y/o superando al Estado como centro decisorio del proceso político. Este discurso, ilusionante para unos, meramente iluso para muchos otros, no se ha visto correspondido por la práctica cotidiana del proceso decisorial en Bruselas.

¹ DE CASTRO RUANO, J.L.; *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

² PETSCHEN, S.; *La Europa de las Regiones*. Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 1992.

³ KEATING, M.; “Territorial Politics and the New Regionalism” en MORATA, F. (Dtor.); *Regional Governance in the EU*. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, 2002.

El Principio de Subsidiariedad animaba el debate regional y la legitimidad de las demandas de participación de las colectividades territoriales; pero en su definición jurídica en los Tratados ni tan siquiera se citaba al poder regional y su reconocimiento explícito no descendía más allá del nivel estatal⁴. La participación en el Consejo quedaba limitada, según la legislación interna de cada Estado, por mecanismos multilaterales internos de participación excesivamente rígidos y complejos que, casi en ningún caso, permitían una defensa ágil y flexible de las posiciones regionales. Y el Comité de las Regiones posibilitaba a los líderes regionales una tímida participación consultiva en el proceso legislativo, pero muy alejada del ambicionado Senado Regional europeo que, en una especie de Bundesrat alemán se erigiese con propiedad en la tercera cámara legislativa de la UE. Las deficiencias técnicas originarias (compartía organización y administración con el CES), la heterogeneidad disfuncional de su composición (Regiones Legislativas, regiones administrativas y poderes locales; teniendo en cuenta que las sucesivas ampliaciones han ido aumentando el número y la proporción de estos últimos) y la excesiva estatalización de su composición (que hace que, por ejemplo, Luxemburgo que carece de Regiones disponga de 6 escaños en el mismo y la populosa Baviera, con sus 17 millones de personas, cuente con un único escaño) hizo que las Regiones con más capacidad política se fueran desencantando del organismo, a pesar del aumento sucesivo de los ámbitos de consulta obligatoria.

Sin embargo, en los últimos años, el movimiento regional encuentra una nueva narrativa legitimadora, más cercana a la realidad comunitaria europea, aunque más tecnocrática y menos glamurosa, en el ámbito de la Gobernanza Multinivel. Así, Europa es entendida como un sistema político multinivel, sin un centro definido de autoridad jerarquizada, en el que una multiplicidad de actores concurren a la elaboración de la norma comunitaria. La UE se caracteriza por la dispersión de la autoridad entre diferentes niveles de gobernanza y diferentes actores. En el ámbito comunitario asistimos a un complejo solapamiento y fragmentación de competencias y autoridades de diferentes e interdependientes niveles de gobierno en interacción. Las Regiones serían uno más entre la multiplicidad de actores en concurrencia.

El discurso regionalista se inserta ahora en el pensamiento teórico de la Gobernanza Multinivel⁵; de la “Europa DE las Regiones” en una especie de juego de suma cero con los Estados, pasamos a una más pragmática “Europa CON las Regiones” en las que éstas practican un juego de cooperación con el Estado en el que ambos –junto con otros numerosos actores– concurren en la elaboración y en la ejecución de la norma comunitaria. Y es en ese marco en el que debemos interpretar y valorar las novedades que incluye el Tratado de Lisboa en lo que se refiere a la cuestión regional.

El Tratado de Lisboa incluye numerosas disposiciones referentes a la cuestión regional que resultan susceptibles de ampliar el protagonismo de las Regiones en el ámbito comunitario, así como de darle una dimensión cualitativamente distinta a la que existía hasta ahora⁶: incorpora la dimensión territorial de la UE al Tratado y por primera vez reconoce explícitamente la cohesión territorial (además de la cohesión económica y social) como una finalidad de la UE⁷, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística⁸. El reconocimiento de la autonomía regional y local queda ahora consagrado en el Tratado, si bien con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado⁹. Aunque no adquiere el rango de institución, se potencia

⁴ Artículo 5 del Tratado de Niza: “(...) En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente *por los Estados miembros (...)*” (la cursiva es nuestra).

⁵ MORATA, F.; *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.; “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonomo sin reforma de la Constitución” en *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 33, 2010, p. 59

⁷ Artículo 3.3, párrafo tercero del TUE.

⁸ Mismo artículo, párrafo cuarto.

⁹ Artículo 4.2 del TUE: “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de

notablemente al Comité de las Regiones al concederle la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra un acto legislativo de la UE por incumplimiento del Principio de Subsidiariedad¹⁰ en los ámbitos en los que el Tratado exige su consulta preceptiva (que también se verán aumentados en Lisboa). Se incluye una nueva enunciación del Principio de Subsidiariedad que se extiende explícitamente, ahora sí, a los distintos niveles territoriales de gobierno y, obviamente, también a las Regiones, superando así la limitada visión del Principio que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal¹¹. Además, las Regiones serán consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas¹². Por último señalar que los Parlamentos Regionales con competencias legislativas son incorporados al control de la subsidiariedad.

Es quizá en lo referido al control del Principio de Subsidiariedad, elemento central de un sistema de gobernanza multinivel como el comunitario, donde se produce la mayor innovación en lo que se refiere a la cuestión regional en el Tratado de Lisboa. Puede llevarse a cabo un control jurisdiccional *a posteriori* de elaboración de la norma a cargo del TJUE a petición de los Estados y, desde Lisboa, también de las Regiones; y también puede realizarse un control *ex ante*, en un momento más temprano del proceso de elaboración de la norma, paralelamente al proceso legislativo; es el denominado Sistema de Alerta Temprana –en adelante SAT¹³– ejercido por los parlamentos estatales y también por aquellos parlamentos regionales con competencias legislativas¹⁴. Los efectos jurídicos de los dictámenes motivados elaborados por los parlamentos nacionales, y también por los parlamentos regionales “cuando proceda”, serán diferentes en función de su número y de que su valoración del respeto del principio de subsidiariedad sea contraria o favorable; si bien, hay que saber que, en algún caso, estos dictámenes pueden llegar a suponer que el legislador comunitario tenga que desestimar la propuesta legislativa; es decir, las cámaras legislativas pueden tener la capacidad de sacar una verdadera “tarjeta roja” al legislador comunitario¹⁵.

En definitiva, queremos concluir esta breve reflexión poniendo de manifiesto que la integración europea proporciona un marco de participación regional que, aunque de manera difusa, integra a las autoridades regionales en la toma de decisiones comunitarias, contribuye a la

éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial (...). Sobre esta cuestión *vid.* BELTRÁN GARCÍA, S.; “La inclusión de los Principios de Autonomía Regional y Local en el Tratado de Lisboa” en OLESTI RAYO, A.; *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*. Barcelona Institut d’Estudis Autonòmics, 2010.

¹⁰ Artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la UE

¹¹ Artículo 5.3 del TUE: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a *nivel regional y local*, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida a escala local” (el subrayado es nuestro).

¹² Artículo 11.3 del TUE: “Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”. Más explícitamente, en el artículo 2 del Protocolo nº 2 Sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: “Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta”.

¹³ El complejo procedimiento lo hemos analizado en profundidad en nuestro trabajo “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco” en *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 99, 2012, pp. 93 y ss.

¹⁴ Artículo 6 del Protocolo nº 2 Sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad “(...) Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”.

¹⁵ SOBRIDO PRIETO, M.; “El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa” en OLESTI RAYO, A. (coord.); *op. cit.*, p. 37.

reafirmación de las identidades regionales y les posibilita una nueva arena simbólica de participación política.

APORTACIONES DE LOS MAYORES AL DEBATE EUROPEO

Eskerrik asko por la oportunidad que se me da como representante de los MAYORES, agrupados en el colectivo NAGUSIAK compuesto por 142 asociaciones locales instaladas en todos los municipios del Territorio Histórico de Bizkaia, de exponer nuestras reflexiones y las experiencias que hemos vivido en torno a un tema de tanta trascendencia como es la que representa el proyecto de una UNION EUROPEA y, de manera especial, lo que supone que como “ciudadanos medios” podamos exponer nuestras opiniones.

Mi exposición estará enmarcada entre dos conceptos que, en sí, son contradictorios: LA ESPERANZA Y LA FRUSTRACIÓN.

No serán unas reflexiones “académicas” sobre el desarrollo y la evolución del proceso, sino más bien el reflejo de las opiniones que se tienen a pie de calle, fundamentadas en los criterios de personas que tenemos muchos años y que, de alguna manera, hemos vivido con cierta ilusión y algún grado de ansiedad la evolución de acuerdos que han jalonado el proceso desde su inicio hasta la actualidad.

Para ser concreto en mis apreciaciones y no exponer “ideas” con una carga de ambigüedad, quiero empezar reseñado “algo” de mi experiencia personal, como un reflejo de una experiencia vivida y que puede ser ilustrativa en torno al proceso de dar solución al problema de una Europa rota.

Desde muy joven estuve bastante relacionado con Movimientos Europeos Cristianos y a través de ellos pude conocer la variedad de situaciones que se daban en los diversos PUEBLOS de Europa.

Conocí las preocupaciones e inquietudes que tenían sus sociedades y las proposiciones que circulaban entre ellos sobre cómo ¿podría? plantearse en Europa los “conceptos y principios” de lo que podría ser un marco de relaciones para superar definitivamente las continuas confrontaciones políticas y territoriales que en el continente habían tenido lugar; ensangrentándolo. Se consideraba necesario hacer “algo” para que no se repitieran episodios pasados, creando para ello las bases de una convivencia-solidaridad.

Las aportaciones de personalidades como Emmanuel Mounier, Georges Bernanos, Jacques Maritain y también de nuestro JOSE ANTONIO AGUIRRE y de los estudiosos de la Universidad de Lovaina y de la Soborna, “sembraron” de principios humanistas lo que podrían ser las bases de una Europa social y solidaria.

Algunos, por medio de las organizaciones de las que formábamos parte pudimos conocer y vivir aquellos principios y sentirlos muy cercanos, también compartirlos.

Con ellos, pensamos, se podrá construir una nueva EUROPA.

Cuando en el año 1951 se firmo el Tratado Europeo del Carbón y del Acero, yo trabaja en Altos de Vizcaya y entre los que trabajábamos en la siderurgia fue acogido con cierta ilusión, como un acuerdo para hacer frente a los desafíos que se presentaban al sector siderúrgico.

En el año 1957 se firmó del Tratado de Roma, muchos, lo interpretamos como un avance en el camino hacia la UNIÓN.



A partir de este momento se abre el período de ESPERANZA; empezar a plantearse las posibilidades de un proceso de progresiva integración económica, con el deseo de preparar el camino hacia la unión política. Son tiempos de ilusión.

Cuando en los años 50 y tantos participábamos en ENCUENTROS europeos, tuvimos la oportunidad de conocer el funcionamiento y las estructuras sociales de otras regiones europeas; nosotros acudíamos en inferioridad de condiciones, pero nos sirvieron para compartir la necesidad que teníamos TODOS de que aquellos criterios que empezaban a circular, permitiesen superar las dificultades existentes y crear una EUROPA socialmente solidaria y a nosotros integrarnos en igualdad de condiciones; las desigualdades económicas existentes y los recursos sociales que disponíamos, nos situaban en desventaja para una plena participación. Esas ESPERANZAS nos sirvieron mucho para convertirnos en EUROPEÍSTAS, insisto fueron tiempos de ESPERANZA.

Después del TRATADO DE ROMA, se abre un largo período para empezar a desarrollar aquellos principios; amplios debates que se plasmaron en acuerdos y desacuerdos; un proceso complejo que fue configurando los diversos tratados que a partir de ese momento se firmaron.

Los intereses de los Estados y de los poderes económicos establecieron una pugna “de poderes” que son los que fueron condicionando los TRATADOS que tenemos en la actualidad.

En mi opinión, y en la de bastantes personas que compartieron la misma época y experiencias, los acuerdos a los que llegaron los diversos poderes europeos, desnaturalizando la construcción de una EUROPA fundamentada en aquellos valores humanistas y solidarios:

- los intereses políticos y los poderes de los Estados se han antepuesto a lo que podía representar una sociedad europea fundamentada en la solidaridad de los PUEBLOS que la formaban.
- Las decisiones económicas que se están adoptando solo sirven para fortalecer estructuras financieras en beneficio de las grandes corporaciones bancarias, abriendo una gran brecha entre unos pocos con grandes beneficios y unos muchos de escasos recursos.

De todas las formas para nosotros, dadas las condiciones en las que nos encontrábamos ha supuesto un gran progreso; nos ha permitido una integración con el resto de los pueblos europeos, mejorando nuestra situación:

- Una moneda única, el EURO, ha resuelto el problema con el que nos encontramos en los años anteriores a su implantación, cuando el viajar por Europa era un “calvario” con los cambios de moneda y las dificultades que entrañaba.
- supresión de obstáculos fronterizos, facilitando los desplazamientos, posibilitando la comunicación y la participación.
- Fondos de cohesión que permitieron mejoras regionales.
- Organismos para la defensa de los derechos humanos.
-

Pero en lo que afecta al bienestar de las personas, en muchos casos no se han desarrollado adecuadamente las expectativas que aquellos aspectos positivos podían plantear:

- Con la entrada del euro, el poder adquisitivo de la mayoría de la ciudadanía ha disminuido considerablemente; no se puede pasar de un día a otro el que los productos básicos domésticos dupliquen su importe, el pan, la leche, verduras etc.etc.
- Los fondos de cohesión, en muchos casos, no han sido debidamente controlados; han servido principalmente para atender intereses partidistas y personales.

- Además las decisiones económicas que se están adoptando están influenciadas por los intereses de grandes corporaciones que responden a intereses propios, muy alejados del sentir de la ciudadanía y de sus necesidades, y son una de las causas principales de la crisis que actualmente padecemos.
- Por otra parte, el sentido social de las medidas adoptadas están muy lejos de los valores humanistas que fueron el comienzo de esta etapa histórica que estamos viviendo.

Todo esto nos lleva a un sentimiento de FRUSTRACIÓN que se corrobora con todo lo que estamos padeciendo, es decir, con las decisiones que se están adoptando en la crisis.

Yo como representante de los jubilados vascos formo parte del Consejo Estatal de Personas Mayores y conozco en directo los argumentos que sustentan las decisiones que adopta el gobierno, condicionando las estructuras sociales al servicio de los ciudadanos y cuáles son los factores determinantes de las medidas adoptadas, con una repercusión negativa en las clases más desfavorecidas; **recortando sus derechos y desviando los recursos hacia los “poderosos”**.

Intentamos amortiguar y corregir esta “deriva” que se está produciendo y a la que se nos está llevando con las decisiones adoptadas y para ello se ha formado AGE PLATAFORMA EUROPEA DE MAYORES, de la que formamos parte.

En defensa de aquellos principios, el 5 de noviembre fue “oficialmente” presentado en el Parlamento Europeo por parte de LA PLATAFORMA EUROPEA, un MANIFIESTO con el **objetivo de conseguir un mundo mejor, más justo y más equitativo para todos**, que plantea lo siguiente:

- Promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo de los derechos humanos para todos los ciudadanos.
- Garantizar la adecuación, la equidad y la viabilidad de los sistemas de protección social y de salud en los países de la UE.
- Garantizar un acceso universal a los bienes y servicios, especialmente en lo referente a los entornos urbanos, los TIC, la movilidad y los servicios públicos.
- Promover el derecho a crecer y envejecer con buena salud física y mental.
- Crear mercados de trabajo y una economía adaptada a todas las edades
- Implicar a las personas mayores en todos los procesos de elaboración de las políticas e investigaciones que les afecten.
- Proteger el derecho de todos los ciudadanos a vivir y a morir dignamente.

QUEREMOS QUE LOS CANDIDATOS A DIPUTADOS AL PARLAMENTO EUROPEO, SE COMPROMETAN A DEFENDER ESTOS DERECHOS Y SEAN CAPACES DE ELIMINAR LAS NEFASTAS INFLUENCIAS DE LOS “PODERES FÁCTICOS”.

RETORNO A LA POLÍTICA SÍ, PERO ¿QUÉ POLÍTICA?

La actual crisis económica ha puesto al descubierto el predominio absoluto de la economía, y más concretamente de un tipo de economía de corte neoliberal, sobre la política. En los últimos años se ha producido un evidente predominio de las fuerzas económicas globalizadoras representadas por el mercado, sobre las entidades e instituciones políticas. La ausencia de lo político ha permitido a las grandes corporaciones transnacionales llevar a cabo, en la práctica, una auténtica toma del poder, un verdadero control del mundo al margen de la política. El problema radica en que, tal como estamos viendo estos días, tanto los objetivos como el funcionamiento de estas corporaciones constituye la quintaesencia de lo que no debe ser un sistema democrático.

El caos al que nos está llevando la crisis económica ha hecho levantar la voz a favor de una vuelta a la política. Estoy totalmente de acuerdo con la necesidad de reforzar las instituciones políticas frente a la acción del mercado, pero no creo que ese reforzamiento deba venir de la mano de los Estados y, más concretamente en nuestro caso, de los Estados europeos individualmente considerados, sino más bien de la mano de la UE entendida como una única institución.

La crisis económica nos está demostrando que, en el momento actual, los viejos Estados nacionales son incapaces de regular los usos y, por ende, los abusos de los mercados globalmente entrelazados. Es cierto que los Estados mantienen todavía una gran capacidad para regular aspectos muy importantes de la vida de los ciudadanos, pero ya no tienen los medios para oponerse a los mercados, ya no controlan los cambios ni los flujos de dinero, de informaciones o mercancías. Los Estados son incapaces de abordar los problemas derivados del complejo mundo actual y, de hecho, actúan tan sólo sobre una parte mínima del conjunto de las necesidades e intereses humanos.

Frente a esta realidad, en un alarde combinado de ceguera y egoísmo, nuestros líderes europeos siguen siendo muy reticentes a reforzar la Unión y cual pequeños virreyes se niegan con subterfugios ridículos, a reconocer la realidad y a establecer, de una vez por todas, una organización política unida y fuerte, acorde con los retos planteados por el nuevo siglo.

El caos provocado por la crisis económica en la UE y la desastrosa gestión de la misma por parte de los responsables políticos europeos ha puesto de manifiesto el gravísimo y delicado momento por el que atraviesa el proceso de integración europea. Se trata de un auténtico colapso que va más allá del ámbito estrictamente económico y que afecta a toda su estructura, a las tres grandes patas, (lo que en lenguaje comunitario se definía como los tres pilares), sobre las que se asienta el diseño de la UE: la unión económica, la unión política y la visibilidad de la UE en el panorama mundial.

Ahora bien, en contra de una idea bastante arraigada, la marcha atrás del proceso de integración europea no constituye una consecuencia derivada de la crisis económica, sino que tiene carácter previo y abarca a aspectos que van más allá de lo estrictamente económico. Desde hace más de quince años venimos asistiendo a un proceso constante de renacionalización de las políticas por parte de los Estados el cual ha provocado un progresivo debilitamiento de la UE. Ello ha traído como consecuencia un evidente enfriamiento del europeísmo e, incluso, en no pocos países, un auténtico sentimiento antieuropeo. No es posible señalar aquí las múltiples y complejas causas que han dado lugar a esta situación lamentable. Podríamos señalar no obstante, y entre otras, los cambios provocados



por el proceso de globalización, origen de la crisis económica y financiera actual, el relevo generacional que ha llevado al olvido la terrible tragedia de las guerras mundiales que asolaron Europa el pasado siglo y, sobre todo, la ceguera y demagogia de los líderes políticos de la última generación. Unos líderes incapaces de asumir que la consolidación de un espacio pacífico, próspero, democrático y con entidad suficiente para jugar un papel de primer orden en el mundo es una tarea que va mucho más allá de los cálculos mezquinos y coyunturales. Unos líderes lamentables que no entienden, y al parecer ni tan siquiera les interesa entender, que la solución a la actual situación catastrófica no puede venir establecida en términos de beneficio o interés particular de los Estados, sino que debe asentarse en valores, convicciones y creencias comunes.

Asistimos, por lo tanto, no solo al fracaso de la unión económica sino, también al fracaso de la unión política y, en definitiva, el fracaso de la idea de Europa. Se está tambaleando el sueño de la Europa unida. Así lo demuestran el alza de los populismos y la extrema derecha, el avance imparable del racismo y la xenofobia que campan cada vez más a sus anchas a lo largo y ancho del territorio europeo.

Cualquier retroceso o cesión en la defensa de los derechos fundamentales por parte de los Estados europeos y subsidiariamente por parte de las instituciones europeas, por mínima que ellas sean (y desgraciadamente están siendo muchas y cada vez más frecuentes) no hacen sino envalentonar el discurso radical nacionalista y xenófobo y caer un escalón más en el proceso de degradación democrática.

¿Qué podemos hacer ante esta situación? La respuesta radica en volver a la política, pero no a cualquier tipo de política sino a una política democrática renovada y acorde con las necesidades actuales. Veámoslo.

Un sistema político sólo puede ser democrático si es capaz de actuar independientemente de cualquier restricción impuesta por cualquier otro tipo de fuerza u organización sea ésta de carácter político, económico, tecnológico, etc. Como ya he indicado antes, el actual proceso de globalización está condicionando de forma absoluta la actividad de los Estados democráticos. Hoy resulta muy difícil encontrar un sistema político que no se encuentre limitado por fuerzas u organizaciones externas reflejadas en eso que se ha dado en llamar el mercado.

El funcionamiento de muchas de estas organizaciones o corporaciones surgidas al amparo de la globalización constituye la quintaesencia de lo que no debe ser un sistema democrático. La práctica totalidad de esas organizaciones actúan completamente al margen de los ciudadanos. Carecen de legitimidad de origen pues, en la mayor parte de los casos, ni han sido elegidas, ni son susceptibles de control democrático. Y carecen de legitimidad de ejercicio, dado que su actividad y sus decisiones son claramente ineficaces desde el punto de vista democrático.

Su actividad no se rige por las reglas de la democracia sino por la lógica de la tecnocracia. La tecnocracia no percibe a los individuos como ciudadanos, como sujetos públicos de derechos y obligaciones, sino como piezas de una serie de engranajes de producción y consumo. Quienes nos gobiernan en la práctica no son los representantes elegidos por los ciudadanos, sino una pléyade de economistas, gestores, ingenieros, científicos, juristas, y todo tipo de expertos. Son ellos quienes deciden por los ciudadanos, sin ningún tipo de transparencia, y con total ausencia de sometimiento alguno al control democrático. Cuando fallan las políticas diseñadas y aplicadas por estos expertos y cuando sus errores provocan consecuencias, en muchas ocasiones muy graves sobre inmensos contingentes de población, tal como desgraciadamente está ocurriendo con la gravísima crisis económica mundial actual, nadie resulta responsable.

La concentración del poder y el conocimiento en manos de las élites corporativas hace que las posibilidades de participación política de los ciudadanos queden reducidas a niveles mínimos debilitándose así el concepto de ciudadanía. La mayor parte de las decisiones importantes se adoptan hoy en día con el mayor de los secretismos dentro de los cuarteles generales de los grandes grupos corporativos y en las estructuras burocráticas de los gobiernos o, en su caso, a través de una política tácita marcada por las fuerzas del mercado.

Como ya he señalado antes, la ausencia de una política democrática a escala global está permitiendo que las grandes organizaciones y corporaciones transnacionales estén llevando a cabo, en la práctica, una auténtica toma del poder, un verdadero control del mundo al margen de la política. Bajo el velo de una presunta racionalidad económica –que a la postre ha resultado totalmente falsa– esas organizaciones y corporaciones transnacionales han pasado a ocupar, de forma imperceptible, sin revolución, sin cambio de leyes ni de constitución, mediante el simple desenvolvimiento de la vida cotidiana, los centros materiales vitales de la sociedad. Y todo ello, condicionando y en algunos casos obviando el sistema político –gobierno, parlamento, opinión pública, jueces, etc...–.

De este modo, el Estado democrático está siendo reemplazado por un Estado de derecho privado, desprovisto de cualquier referencia al desarrollo de los derechos humanos, y reducido a un código de reglas estrictamente basado en criterios de eficacia. A modo de ejemplo, ¿alguien se atrevería a pensar o afirmar que las reuniones anuales de Davos reflejan de verdad las aspiraciones, los intereses y la voluntad de la inmensa mayoría de los ciudadanos del mundo?

La ausencia de una política democrática de nivel global está provocando una auténtica falta de orden, una verdadera anarquía internacional tal como lo demuestran los cada vez más brutales niveles de desigualdad y pobreza. Estamos viviendo una crisis general de legitimación no sólo de los Estados, sino también del orden internacional por ellos creado. Cada vez resulta más insostenible el mantenimiento del actual sistema asimétrico y desigual de relaciones internacionales. No parece exagerado afirmar que el surgimiento de estas nuevas fuerzas o actores están cuestionando los fundamentos básicos de la democracia. Resulta cada vez más manifiesto el desequilibrio existente entre el grado de desarrollo tecnológico, económico y científico derivado del proceso de globalización, por un lado, y el nivel de institucionalización jurídico-política de la sociedad actual, por el otro. Los centros de poder político tienen cada vez más problemas para mantener su legitimidad dada su creciente incapacidad para controlar a las fuerzas y grupos corporativos. Existe, como bien señala Habermas, un riesgo real de capitulación del Estado de derecho.

La realidad globalizadora obliga a la puesta en práctica, de forma urgente, de una verdadera integración mundial fundada en la justicia y el derecho. La necesidad de extender la democracia a todo ese conjunto de entes y organizaciones constituye una tarea ineludible e inaplazable. Y para ello resulta imprescindible la creación de algún tipo de estructura política, de gobernanza, capaz de coordinar, reproducir, o replantear a escala global, la autoridad y los poderes de los gobiernos estatales. Es cierto que ello plantea numerosos problemas de toda índole. De índole puramente organizativa pero también, y sobre todo, de índole democrática. Se precisa una gobernabilidad a escala mundial o, cuando menos en nuestro caso, a nivel europeo, una gobernanza capaz de coordinar y controlar las actividades de los Estados junto con la de los organismos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, y las corporaciones transnacionales. Una estructura en la que se combinen todos ellos, influyéndose mutuamente, para producir el sistema de gobernanza global.

Resulta indispensable, por lo tanto, plantear el paso de un sistema de democracias estatales a otro de democracias supraestatales, como es el caso de la UE o incluso, de democracia global. Las nuevas estructuras e instituciones emergentes deben configurarse de forma democrática, de modo que constituyan una fiel representación de la voluntad de los ciudadanos. Ello trae consigo dificultades inmensas que se sintetizan, en definitiva, en la gran cuestión de cómo hacer posible en este nuevo complejo de instituciones y organismos la aplicación de lo que constituyen las dos reglas de oro de la democracia, a saber, el control de los gobernados sobre los gobernantes y el mutuo control entre los gobernantes.

La democracia, tal como ha venido siendo entendida hasta ahora, está agotada. En un momento en el que resulta crucial examinar y debatir en serio los grandes desafíos a los que se enfrenta el actual mundo de la complejidad, un mundo en el que se entremezclan e intensifican las interconexiones e interrelaciones entre Estado y sociedad, entre fuerzas y procesos nacionales e internacionales, entre política y economía, entre derecho y tecnología, etc., la teoría y la práctica democráticas brillan por su ausencia.



La regeneración de la democracia pasa de modo imprescindible por la necesidad de responder al reto no sólo de la globalización económica, sino de la universalización entendida en su sentido más profundo, y ello implica un cambio radical de los paradigmas en los que, hasta ahora, se ha basado la teoría democrática. Y ese cambio no debe limitarse a una mera adecuación de las instituciones, estructuras y procedimientos sino que debe extenderse, también, a los propios valores y principios democráticos.

La superación de la actual situación de desencanto y frustración solo parece posible mediante la puesta en práctica de dos exigencias. De una parte, el desempeño de una disidencia activa que vaya implicando a un número cada vez mayor de ciudadanos en la exigencia de una aplicación efectiva de los derechos fundamentales. De la otra, la reconstrucción de un sistema político e institucional capaz de procesar las demandas de los ciudadanos y de controlar la actividad y el poder de los nuevos protagonistas de la nueva economía global.

Con respecto al primer aspecto urge trabajar con nuevas formas de pensamiento que permitan liberarnos de los corsés ideológicos del pasado y de las fidelidades impuestas por las doctrinas. Los intereses y las demandas de los seres humanos no pueden ser reducidos a un simple mercado. No existe auténtica democracia, sin una cohesión social y un sentido de comunidad dirigidos a la búsqueda del interés general de todos y cada uno de los ciudadanos.

En lo referente a la segunda exigencia resulta crucial la creación de mecanismos e instituciones capaces de controlar la actividad de las corporaciones y grupos de presión, así como de estabilizar y redistribuir los aspectos y funciones clave de la economía. La coordinación internacional, la cooperación entre las principales instituciones y organismos, y la movilización ciudadana en favor del logro de esos objetivos, permitirían crear un nuevo orden económico y social más justo y próspero. Se trata, en definitiva, de configurar un nuevo orden mundial y un nuevo sistema político global menos dependiente de las fuerzas del mercado y más pendiente del sufrimiento humano.

Es en este marco donde debemos situar la renovación del proceso de integración europeo. La Europa del futuro no debe descansar exclusivamente en la economía, ni tan siquiera en la política sino, sobre todo, en la cultura, en los valores, en los ideales. La Unión Europea debe responder con valentía y coraje ante los retos del siglo XXI. Está obligada a superar el grave impasse actual para volver a constituirse en un gran foco generador de una nueva civilización humana basada no sólo en intereses sino, sobre todo, en valores. A pesar de la crisis, nunca se ha dado en un espacio geográfico tan reducido un progreso socioeconómico, un desarrollo de la democracia y del Estado del bienestar y una diversidad cultural tan extraordinarios como los que se dan actualmente en Europa. Nuestro continente ha constituido un abigarrado mosaico humano en el que han convivido, más o menos civilizadamente, religiones, lenguas, culturas, costumbres y tradiciones extraordinariamente variadas. Todas estas conquistas corren serio peligro en el momento actual. Pero está en nuestras manos el volver a situarnos a la cabeza del progreso de la humanidad.

SALIDAS DE LA CRISIS Y RESCATE CIUDADANO DE LA EUROPA SOCIAL

Sumario: I. Conocer el pasado para entender el presente. II. Tratado de Maastricht: el inicio del desmantelamiento del Estado social. III. La nueva gobernanza económica europea: la ruptura regional y normativa-institucional. IV. Luces y sombras del modelo social europeo. V. La respuesta social de las instituciones y la ciudadanía europea a la crisis: entre los desafíos y la esperanza. VI. Algunas cuestiones finales para la reflexión y el debate.

I. CONOCER EL PASADO PARA ENTENDER EL PRESENTE

Existe un amplio consenso doctrinal a la hora de vincular los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas al proceso de reconstrucción y relegitimación de los Estados-Nación, iniciado a finales de la segunda postguerra mundial. Desde esta perspectiva, el análisis de los orígenes del proceso de integración europeo obligaría a tener en cuenta el momento histórico en el que surge, las fuerzas políticas que lo promovieron y los condicionantes socio-económicos vigentes en la época¹. Partiendo de estas premisas, se puede señalar que los Tratados Fundacionales irrumpen en la escena internacional apenas unos años después del fin del conflicto bélico que asoló al continente europeo entre los años 1939 y 1945. En este contexto, los Estados tenían como objetivo recuperar su fortaleza tanto en el plano nacional como en el internacional. En el ámbito interno, este objetivo se llevó a cabo a través de la constitucionalización en los textos fundamentales de la forma de Estado social. Una nueva organización política que a través de la publicación del conflicto capital-trabajo, tenía como finalidad eliminar el convulso ambiente socioeconómico que la lucha por la redistribución había desencadenado, y que fue uno de los principales detonantes del conflicto bélico. Las nuevas relaciones política-economía instauradas por el constitucionalismo social, se acompañaban de un intervencionismo estatal que busca la actuación de los principios de solidaridad y justicia social.

Paralelamente a la constitucionalización del Estado social, en el ámbito internacional se llevó a cabo una estrategia de configuración global del sistema financiero internacional que permitía una autonomía económica de la política nacional del bienestar desvinculada de las presiones de los mercados. Postulados recogidos en los acuerdos de Bretton Woods que materializaban el proceso de regulación controlada del sistema financiero internacional y la consolidación del papel económico estatal a nivel interno².

Los principios organizativos descritos, predominio de un sistema público de financiación internacional y de controles estrictos de las finanzas privadas, junto con la consolidación del papel económico del Estado a nivel interno, acompañaron la construcción del mercado común. De tal forma, que la prioridad de los "padres fundadores" de las Comunidades europeas fue la de contribuir al objetivo de reconstruir, potenciar y expandir la capacidad de intervención económica y de gobierno social de los Estados miembros, asegurando una apertura controlada

¹ Milward, A.S., *The European rescue of the nation State*, Routledge, Londres, 1992, pág. 44.

² Urwin, D.W., *The Community of Europe. A history of European integration since 1945*, Longman, Nueva Cork, 1991, págs. 1-3.



de las respectivas economías a los intercambios internacionales y, de manera directa, al mercado común europeo³.

II. EL TRATADO DE MAASTRICHT: EL INICIO DEL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO SOCIAL

La crisis económica de los años 70 pone en cuestión los principios jurídico-políticos que acompañan al constitucionalismo social nacional, y sus correlatos en la esfera internacional. El Estado social y sus vínculos al mercado se convierten en los principales responsables del funcionamiento anómalo del sistema económico internacional que demanda una desregulación política. Las políticas liberalizadoras estatales se acompañan de un discurso proclive a la coordinación monetaria y al empleo de terapias deflacionarias de enfriamiento económico en el ámbito supranacional europeo. Elementos esenciales para poder competir en el emergente contexto globalizador⁴.

En este sentido, los dictados de la nueva coyuntura económica internacional aceleraron la coordinación monetaria y las políticas económicas disciplinantes, como mecanismos de legitimación del mercado global que fueron interiorizados en Maastricht con la Unión Económica y Monetaria (UEM). Los principales efectos de este proceso fueron: la prioridad de la estabilidad macroeconómica como mecanismo de tutela del sistema económico, la centralidad del mercado a través de la maximización de la competencia, y la desvinculación de las políticas monetarias de la cohesión social. Las bases jurídicas que materializan las nuevas competencias asumidas por la Unión, determinan su alcance en una dinámica de compatibilidad con los principios del mercado y de la UEM. Fundamento que se refuerza a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997, como normativa específica dirigida a garantizar una tenaz disciplina presupuestaria que asegure la estabilidad de precios necesaria para convertir al euro en una moneda fuerte⁵.

III. LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA: LA RUPTURA REGIONAL Y NORMATIVA-INSTITUCIONAL

La crisis sistémica del proceso globalizador que comenzó en el 2008, hizo acto de presencia en la Unión Europea generando un impase que dio lugar a la adopción de una serie de mecanismos legislativos destinados a garantizar la supervivencia de la eurozona, y que han recibido la denominación de nueva gobernanza económica europea (nueva GEE). Conviene establecer dos precisiones al respecto: la nueva GEE lejos de implicar un punto de inflexión en la arquitectura estructural de la eurozona en términos de revisión de la centralidad del mercado y sus correlatos, no es sino una revisión mejorada de los vínculos que tutelan y garantizan la integración negativa europea. Por ello, el adjetivo “nueva” no supone una redefinición del marco de teórico desde el que se definen las funciones de los EEMM y las instituciones europeas. Fundamentalmente, porque el marco es el mismo. Frente al gobierno de la economía caracterizado por una primacía de la política legitimada por la posibilidad de una intervención pública en la economía, la GEE se configura como una estructura políticamente diseñada para adecuarse a los nuevos desafíos que ha puesto de relieve la crisis del paradigma globalizador sin comprometer por ello, los rasgos más prístinos de dicho paradigma⁶.

³ Öphuls, C.F., “Grundzüge europäischen Wirtschaftsverfassung”, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, 124, 1962, pág. 152.

⁴ Maestro, G., “El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales”, Revista Vasca de Administración Pública, 64, 2002, pág. 205.

⁵ Hahn, H.J., “The Stability Pact for European Monetary Union: compliance with deficit limit as a constant legal duty”, Common Market Law Review, 35, 1998, págs. 79-81.

⁶ Lasa, A., “Gobernanza económica europea y modelo territorial de distribución del poder”, Revista Vasca de Administración Pública, 96, 2013, págs. 182-187.

Al mismo tiempo, la panoplia instrumental de la nueva GEE se caracteriza por tratarse de un conjunto normativo coherente en cuanto a los fines, consolidación de la estrategia del mercado, si bien divergente en cuanto al procedimiento seguido para su elaboración y aprobación. De hecho, entre las medidas adoptadas, nos encontramos con el que el Pacto por el Euro Plus adoptado en el Consejo Europeo celebrado los días 24 y 25 de mayo de 2011, y el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), ratificado formalmente en el año 2012, se elaboraron al margen de los cauces previstos en los Tratados para la aprobación de normas. Impulsados por Alemania, ambos Pactos conducen a un proceso de renacionalización que por una parte, sustrae el debate político de los espacios europeos, y por otra, margina a los países deudores que carecen de densidad política alguna en los procesos de negociación. Desde esta perspectiva, el Pacto de Competitividad del 2011, y el Pacto Fiscal de 2012, conllevan una doble fractura territorial y normativa e institucional.

La lógica de la unión económica y monetaria se asigna a los países miembros que suscriben los pactos, contradiciendo la propia estructura institucional de la Unión que atribuye a la Comisión la custodia de los Tratados, y a la Eurocámara el debate político. El excesivo énfasis intergubernamental, junto con la ausencia de un verdadero gobierno público de la economía a nivel supranacional, refuerzan el enfoque soberanista⁷.

Además, la imposición de reformas estructurales a los países de la periferia del sur de Europa, sin la puesta en práctica de políticas fiscales expansivas que contrarresten el pernicioso impacto social en la sociedad, agrava la sensación de pérdida o sustracción del estatus de ciudadanía europea. El malestar hacia la Unión, unido a la deslegitimación de la idea política de Europa, cancela los objetivos de un crecimiento sostenible e integrador, de una armonización de los sistemas sociales nacionales en base a la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social.

IV. LUCES Y SOMBRAS DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

El establecimiento en los Tratados de disposiciones concretas que permitieran articular una dimensión positiva capaz de contrarrestar la centralidad del vínculo económico, ha sido una demanda constante en el proceso de integración. Concretamente, se ha señalado que el desfase entre los objetivos reconocidos en el modelo social europeo y las competencias institucionales de la Unión, representaba un problema prioritario e ineludible que marginaba a la dimensión social europea a una situación de inactividad permanente⁸.

No obstante, ya en los Tratados originarios se incorporaban disposiciones cuyo contenido trascendía la mera perspectiva sectorial, para adquirir una sustancialidad propia. El principio de igualdad contemplado en el artículo 119 del Tratado de Roma, resulta significativo al respecto. Su inicial vinculación a la igualdad salarial entre mujeres y hombres dio lugar, en los sucesivos documentos de derecho primario amparados en el activismo del juez europeo, a un principio de igualdad que fomentó una legislación novedosa en algunos países miembros en términos de empoderamiento femenino, trascendiendo el ámbito de la relación laboral para adquirir una dinámica transversal⁹.

Igualmente, las referencias en el Acta Única y Ámsterdam a documentos sociales como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, y la Carta Social Europea de 1961, considerados como fuentes de inspiración, y el Protocolo 14

⁷ Lannoo, K., "El federalismo de la UE en crisis", Papeles de la Fundación Estudios Financieros, 44, 2011, págs. 203-204.

⁸ Treu, T., "Diritti sociali europei: dove siamo", Lavoro e diritto, 3, 2000, págs. 441-443.

⁹ Docksey, C., "The principle of equality between men and women as fundamental right under Community Law", Industrial Law Journal, 20, 1991, págs., 258 y ss. Hepple, B., "Equality and discrimination", European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn. Clarendon Press, Oxford, 1996, págs. 237-259.

sobre Política Social incorporado al Tratado de la Unión, si bien carentes de la normatividad jurídica reservada a la integración económica, contribuyeron a visualizar en el espacio europeo la necesaria configuración de un modelo social.

Ciertamente, el desajuste entre objetivos sociales y la falta de instrumentos institucionales y de procedimientos decisorios dirigidos a hacerlos operativos en las relaciones intracomunitarias y en los ordenamientos nacionales, agravó la necesidad de elaborar un catálogo de principios normativos y no sólo políticos, que dirigiera el ser y el actuar de la Unión Europea¹⁰. La propia idea de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) supone, desde esta perspectiva, un salto de cualidad en la política social europea. Frente a la fragmentación que caracteriza a las tradicionales técnicas de intervención de la política social comunitaria, la idea de una “carta de derechos fundamentales”, contraponen, en realidad, una estrategia sistemática que revela la importancia simbólica de este evento normativo. El tránsito de las políticas a los derechos fundamentales y la protección de estos últimos como principio fundador e indispensable prerrequisito de legitimación del proceso de integración, indica el grado de innovación y la fuerza persuasiva con la que la Carta aparece edificada¹¹. Un significado que corrobora el artículo 6.1 del Tratado de la Unión, cuando atribuye a la Carta un alcance jurídico igual al de los Tratados.

A su vez, merece la pena destacar el papel del Parlamento Europeo en la defensa del patrimonio social de la Unión frente a las ofensivas de remercantilización de los derechos laborales. El rechazo por la eurocámara en el año 2008 a la propuesta de directiva de incremento de la jornada laboral, y en el año 2012 a la propuesta de Reglamento Monti II que pretendía subordinar el derecho de huelga a las libertades económicas de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, serían algunos de los ejemplos más ilustrativos.

V. LA RESPUESTA SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES Y LA CIUDANÍA EUROPEA A LA CRISIS: ENTRE LOS DESAFÍOS Y LA ESPERANZA

Aunque la crisis del euro ha monopolizado la agenda europea hasta el punto de que conceptos como estabilidad y equilibrio presupuestario, control del déficit público, saneamiento bancario y estabilidad de precios, se han convertido en una constante en las intervenciones de las instituciones de la Unión, en los últimos años comienzan a vislumbrarse tímidos intentos por recuperar la cuestión social en el discurso europeo.

Se trata de enfoques parciales y de carácter exclusivamente político que sin embargo, tratan de avanzar una visión holística del mercado que sitúe al empleo en una relación con el crecimiento que vaya más allá de lecturas estrictamente neoliberales. Estas premisas se reflejarían, entre otros, en los siguientes documentos: El Informe sobre crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas e iniciativa que deberán adoptarse [2010/2242(INI)], presentado por la Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social el 14 de junio de 2011. El Pacto por el Crecimiento y el Empleo, adoptado en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2012, y el Paquete de Empleo Juvenil¹².

Sin embargo, estos documentos políticos son funcionales a las dinámicas que presiden la nueva GEE, que consisten, como se ha señalado, en una renacionalización como método de gobernanza que circunscribe el crecimiento a la maximización de la productividad en términos de ajustes estructurales y políticas de contención de la deuda y el gasto público, sin dejar espacios para otro tipo de política que la meramente basada en una austeridad permanente.

¹⁰ Veneziani, B., “L’Europa Sociale e i diritti fondamentali. Manifesto per l’Europa Sociale del 2000”, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 4, 2000, págs. 1065-1080.

¹¹ Roccella, M., “La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l’Unione politica”, *Lavoro e Diritto*, 2, 2001, págs. 329-343.

¹² Propuesta de Recomendación del Consejo realizada por la Comisión el 5 de diciembre de 2012 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil [COM (2012) 729 final].



Esta metodología monista que no admite el conflicto, sino que lo aleja del espacio público fagocitando las expectativas de realización de la solidaridad y la justicia social, tiene su respuesta en una ciudadanía europea que se resiste a la pérdida de las conquistas sociales adquiridas. La desafección hacia el proyecto europeo, encierra sin embargo una paradoja. Las reivindicaciones de los ciudadanos europeos van más allá de la, a menudo simplista, visión de una pérdida de confianza en la Unión y sus instituciones. Sobre todo, porque lo que se demanda es la recuperación de la política como espacio de debate público, de establecimiento de controles a los mercados, de construcción de un espacio de regulación del sistema económico y de ordenación de las relaciones sociales en el que la participación ciudadana trascienda la mera democracia representativa para adquirir los perfiles de una democracia directa y conflictual. Expectativas que trasladan al espacio supranacional europeo la necesidad de “más Europa”, en definitiva, de la idea política de Europa.

VI. ALGUNAS CUESTIONES FINALES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE

Contextualizar los términos del debate reviste gran importancia para la consecución de un análisis que permita valorar el estado de la cuestión más allá de matices que simplifican los actuales procesos en curso en el proceso de integración. De ahí que en primer lugar, la cuestión que se plantee sea la de esclarecer el propio significado y alcance de la actual crisis. En este sentido:

1. ¿Estamos frente a una crisis de deuda soberana, una crisis de la arquitectura estructural de la UEM, o una crisis de un modelo jurídico político concreto?

Si decimos que se trata de una crisis de deuda, entonces, daríamos la razón a quienes consideran que los principales responsables de la crisis han sido los países de la periferia del sur de Europa que han gastado por encima de sus posibilidades. Bastaría en este caso con que corrigieran sus desviaciones de los límites a la deuda pública a través de los recortes del gasto público¹³. Por el contrario, si mantenemos que la crisis ha sido una crisis de liquidez, la respuesta pasaría por una flexibilización de las funciones del Banco Central Europeo (BCE) al que habría que reconvertir en prestamista de último recurso¹⁴. Frente a estas consideraciones, desde nuestro punto de vista, el factor detonante de la crisis ha sido, precisamente, las contradicciones de las propias causas de funcionamiento político, económico y jurídico del proceso globalizador. Proceso del que el proyecto de integración europeo a partir de Maastricht reproduce, como hemos avanzado, sus contenidos más prístinos a través de la UEM.

2. ¿Actualmente es viable una dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Europea?

La respuesta a este interrogante varía en función de la conclusión que hayamos alcanzado en la cuestión anterior. Por lo tanto, siguiendo con la premisa que hemos desarrollado, la apuesta por un fortalecimiento de la dimensión social europea en términos de cesión de mayores cotas de soberanía que reste peso a la intergubernamentalidad decisoria, será estéril si no se acompaña de una verdadera reforma del actual modelo económico de la Unión. En este sentido, sólo en el marco de un gobierno de la economía desvinculado de la privatización de las decisiones políticas tendría viabilidad la perenne exigencia de la integración positiva de la Unión.

¹³ Ruffert, M., “The European debt crisis and the European Union Law”, *Common Market Law Review*, 48, 2011, p. 1791.

¹⁴ Chacko, G., Evans, L., Gunawan, H., Sjöman, A., *The Global Economic System. How Liquidity Shocks Affect Financial Institutions and Lead to Economic Crises*, Ed. Pearson FT Press, Nueva Jersey (Estados Unidos), 2011.

3. ¿El “secuestro” de los organismos de decisión política de la Unión por el proceso de renacionalización de la gobernanza, puede ser contrarrestado a través de una verdadera europeización del principio democrático?

La respuesta en este caso sería afirmativa. Se trata, no obstante, de un objetivo ambicioso que requerirá para su puesta en práctica de una sincera vocación política de impulso dinamizador del proyecto europeo. Una democracia fundamentada en la ciudadanía europea y sus valores con capacidad de respuesta a los desafíos socio-económicos y de canalización del conflicto. De tal forma que se supere la hegemonía de la desregulación de la unión económica y monetaria como ámbito de materialización de la normativa neoliberal, para avanzar en la idea política de Europa. En definitiva, hacer que las palabras de Jean Monnet, “no coaligamos Estados, unimos hombres”, adquieran relevancia y operatividad jurídica.

LA EDUCACIÓN COMO MOTOR DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA EN LA UE

1. Introducción

¿Tiene la Unión Europea una política educativa? Es una buena pregunta cuya contestación resulta un tanto compleja. La respuesta sería, en principio, negativa. No existe, como tal, una política educativa europea. Una mirada al Título I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), “categorías y ámbitos de competencias de la Unión”, nos permite ver que la educación no está ni, por supuesto, entre las competencias exclusivas, ni entre las compartidas. La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte encuentran su sitio en el marco del artículo 6 del TFUE, donde la UE sólo puede realizar acciones “con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros”. Sin embargo, pese a que su actuación estrictamente educativa está profundamente limitada por los Tratados, las instituciones comunitarias son un actor muy relevante en el contexto educativo europeo.

Las actuaciones estricta y explícitamente educativas de la Unión, en especial los programas de cooperación tales como el conocido programa Erasmus¹, han jugado un papel muy relevante pero existen otras intervenciones de la Unión que influyen decisivamente en el ámbito de la enseñanza². Este es el caso de la política de I+D, los Fondos Estructurales y de Cohesión, y las directivas de reconocimiento de títulos con fines profesionales, entre otras. Asimismo, el orden legal comunitario reconoce una serie de derechos a la ciudadanía que imponen una serie de condicionantes al legislador a nivel estatal a la hora de diseñar la política educativa. La misma acción exterior de la Unión tiene una dimensión educativa que no podemos obviar. Por último, recalcaría la importancia de la dimensión educativa de la Estrategia 2020 o el controvertido proceso de Bolonia que ha sido ampliado hasta 2020.

La Unión Europea no sólo vive sumida en una profunda crisis económica, sino que se encuentra en una verdadera **crisis de modelo**. Teniendo en cuenta este hecho, reflexionaremos sobre tres modelos que la Unión podría abordar para su actuación en general y la educativa en particular:

- i) un modelo centralizado, que recuerde de forma adaptada a los tiempos a los sistemas de escolarización de masas del siglo XIX y parte del XX, dirigido a crear un *demos* europeo;

¹ El programa Erasmus ha sido ampliamente y merecidamente elogiado como un instrumento clave a la hora de impulsar el avance de la identidad europea. Con todo, algunos autores muestran una postura más cauta a la hora de valorar los éxitos del programa en esta materia. En esta línea, véase KHUN, Theresa: “Why Educational Exchange Programmes miss their mark: Cross-Border Mobility, Education and European Identity”, *Journal of Common Market Studies*, Vol 50, No. 6, 2012, pp. 994-1010; WILSON, Ian: “What Should We Expect of ‘Erasmus Generation’?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, No. 5, 2011, pp. 1113-1140.

² Para una visión general de las distintas actuaciones de la Unión que influyen en lo educativo, ver UNCETABARRENECHEA, Javier: “La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?”, VV.AA.: *IX Premio de Investigación “Francisco Javier de Landaburu. Universitas 2010. La nueva Estrategia Europa 2020: una apuesta clave para la UE en el s. XXI*, Gasteiz, EUROBASK, 2011, pp. 123-191 (disponible en <http://eurobask.org/es/html/Publicaciones/Libros/7/49.shtml>).



- ii) una línea continuista con la actual política de la UE de reformas en clave de mercado y;
- iii) un modelo que verdaderamente apueste por una educación como base de una ciudadanía crítica como una base sólida del proceso de integración europea. Posteriormente veremos cómo el segundo modelo sigue siendo el dominante en la política de la Unión; y, por último, reflexionaremos brevemente sobre la posibilidad de un cambio de rumbo en el contexto de las próximas elecciones al Parlamento Europeo.

2. Tres modelos político-educativos para la UE: modelos peligrosos, pragmatismos suicidas y ambiciones legítimas

El proceso de integración europea tiene, a mi juicio, tres modelos básicos con los que abordar la definición de una acción en materia educativa³. El primero consistiría en apostar por un esquema similar, aunque lógicamente adaptado a los tiempos y a las especiales circunstancias del proceso de construcción europea, al de las primeras políticas de escolarización de masas en los siglos XIX y XX, orientado a dar pasos en la construcción de un *demos* europeo que terminaría siendo la base de una nueva comunidad política. El segundo consiste seguir en la línea actual de impulso de reformas educativas en clave de mercado y coincide plenamente con los actuales derroteros de la Unión. Por último, la UE puede apostar por un modelo educativo que realmente impulse la creación de una ciudadanía activa que sea la base, incontrolable a corto, pero sólida a largo plazo, de una verdadera democracia a escala europea.

El primer modelo, surgido de los primeros procesos de escolarización de masas, impulsó desde las aulas un nacionalismo exacerbado que fomentó un odio entre los pueblos europeos. A nivel interno, la enseñanza obligatoria se planteó de tal forma que tenía como uno de sus principales objetivos la promoción en los Estados del desarrollo de una lengua, unos valores y un sentimiento nacional común⁴. La falsificación de la Historia fue un instrumento clave dirigido a un fin más general, reforzar la idea de un Estado/una (única) nación/una (única) lengua como base del nuevo Estado-nación contemporáneo. Dicho modelo, funcional durante mucho tiempo a los intereses de las grandes potencias europeas, entró en crisis tras la destrucción provocada por las dos Guerras Mundiales y, poco a poco, en la mayoría de los países se fueron reduciendo algunos de sus aspectos más extremos. La Unión Europea, pese a que algunos autores han señalado la existencia de diversos elementos de este modelo en la actuación comunitaria⁵, es muy poco probable que adopte un modelo que sería claramente rechazado por la ciudadanía europea.

El segundo modelo, de naturaleza plenamente continuista y plenamente funcional con el actual rumbo del proceso de integración europea, consiste en el impulso de continuas reformas educativas en clave de mercado. La apuesta por una agenda de transformación supuestamente apolítica, avalada por expertos y no pocas organizaciones internacionales⁶ que presentan dichos cambios en una clave pragmática que impulsa (cierta noción de) la calidad del sistema educativo y la competitividad de la economía europea.

³ Ibid., pp. 134-138.

⁴ BOLI, John y RAMÍREZ, Francisco O.: "La construcción política de la escolarización de masas: Sus orígenes europeos e institucionalización mundial", ENGUITA, Mariano F. (Ed.) y SÁNCHEZ, Jesús M. (colaborador): *Sociología de la educación. Lecturas básicas y textos de apoyo*, Barcelona, Ariel, 1999, pp. 297-314.

⁵ Por ejemplo, véase SHORE, Cris: *Building Europe. The Cultural Politics of European Integration*, London and New York, Routledge, 2000.

⁶ El declive o el auge de las organizaciones internacionales que trabajan en el ámbito educativo ha sido un factor muy importante en estas transformaciones. En este punto, el declive de la UNESCO frente a otras organizaciones como el Banco Mundial o la OCDE ha jugado un papel clave a la hora de impulsar reformas educativas en clave de mercado. Véase en esta clave, BONAL, Xavier; TARABINI-CASTELLANI, Aina y VERGER, Antoni (comps.): *Globalización y educación. Textos fundamentales*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2007.

El impulso y la generalización desde las aulas de valores consumistas y de competencia pueden resultar relativamente funcionales en el ámbito económico pero, a largo plazo, contribuirá al empobrecimiento de la democracia de una comunidad política. A mi juicio, la miopía y el cortoplacismo de una parte de la ciudadanía y de la clase política que valora positivamente su pertenencia a la UE exclusivamente en base a un “saldo” positivo (a recibir más dinero del que se transfiere a las instituciones europeas) es en parte consecuencia de unos sistemas educativos que han fomentado el egoísmo y la competitividad. Una ciudadanía educada bajo estas premisas nos ofrecerá una sociedad pragmática, quizás competitiva en lo económico, pero sin generosidad ni altura de miras alguna. Una base muy endeble para un proceso de integración en el que no salen las cuentas y que cuenta la dificultad añadida de sufrir una auténtica crisis de modelo⁷.

El tercer modelo pasa por una reforma en profundidad de los sistemas educativos que permita crear una ciudadanía crítica que será una base sólida y no adoctrinada de un proyecto que quiere construir una democracia más allá del Estado-nación. La tentación de impulsar la creación de sistemas educativos que fomentan más bien la sumisión y el adoctrinamiento es muy poderosa para no pocos gobernantes. De todas formas, no es posible plantear una reforma educativa en esta clave sin cambiar de raíz el actual rumbo del proceso de integración europea.

3. Una apuesta institucional por la continuidad del modelo educativo: las (eternas) reformas en clave de mercado

La integración europea, fruto del consenso básico entre demócratas-cristianos, socialdemócratas y en menor medida liberales socialdemócratas, ha ido cambiando su rumbo político desde mediados de los ochenta en la dirección de una creciente hegemonía de los planteamientos neoliberales. No se trata de analizar la integración europea bajo clichés baratos como “La Europa de los Mercaderes” que ofrecen una versión tan limitada que nos impide comprender la actual hegemonía del neoliberalismo en la Unión de nuestros días. Una clave interesante nos la ofreció Bastiaan Van Appeldoorn al analizar la UE como un compromiso dinámico, fruto de la lucha (y el acuerdo) de tres proyectos rivales para construir Europa: el neoliberal, el neomercantilista y el socialdemócrata⁸.

La segunda mitad de la década de los ochenta y la década de los noventa marcó una época de profunda transformación en las instituciones comunitarias con un predominio del proyecto constitucional neoliberal pero en el que los otros dos todavía ejercían una notable influencia en las actuaciones de la UE⁹. La crisis abierta por el “no” danés en el referéndum del Tratado de Maastricht puso en cuestión la forma tecnocrática y alejada de la participación activa de la ciudadanía que se utilizó para construir las instituciones comunitarias. Ante la crisis abierta, a finales del siglo XX y a principios del siglo XXI, la Unión optó por una doble estrategia: en primer lugar concedió una apertura limitada a la participación que se plasmó tanto en la Convención Europea que terminó dando origen al Tratado Constitucional como en una apuesta por la gobernanza que se traduce en un creciente uso del Método Abierto de Coordinación (MAC). En segundo lugar, la hegemonía del proyecto constitucional neoliberal se reforzó hasta

⁷ UNCETABARRENECHEA, Javier: *Op. cit.*, p. 137.

⁸ VAN APELDOORN, Bastiaan: “Transnationalization and the Restructuring of Europe’s Socioeconomic Order: Social Forces in the Construction of ‘Embedded Neoliberalism’”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, Spring, 1998, pp. 12-53.

⁹ Para más detalles sobre dichas transformaciones y las complejas negociaciones que la hicieron posible, ver Uncetabarrenechea, Javier: “Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa”, *VV.AA.: VIII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009*, Vitoria-Gasteiz, EUROBASK, 2009, pp. 123-126 (disponible en <http://eurobask.org/es/html/Publicaciones/Libros/7/49.shtml>).



el punto de reducir considerablemente la relevancia de los otros dos proyectos constitucionales¹⁰.

La actual apuesta por la gobernanza, el *soft law* y la flexibilidad se ha mostrado como un medio eficaz para impulsar agendas políticas controvertidas, reduciendo al máximo las posibilidades de movilización en sentido contrario de la ciudadanía. La dimensión educativa de la Estrategia de Lisboa, el proceso de Copenhague y la Declaración de de Bolonia; estos dos últimos como proyectos no estrictamente comunitarios pero que no se explicarían sin el apoyo de la UE, son buenos ejemplos de ello¹¹. La flexibilidad permite distintos ritmos de cambio, la posibilidad de establecer (si un país o varios lo desean y se lo pueden permitir) mecanismos correctores a escala estatal, pero su objetivo principal no aparece definido en la montaña de documentos oficiales que están asociados a estos tres procesos. Su finalidad es sumergir al mundo educativo en una espiral de eternas reformas, de transformaciones continuas pero siempre bajo la lógica del mercado. La continuidad de estos tres procesos con vistas al 2020, semi-secreta en el caso de Bolonia, nos confirma que ese es el verdadero objetivo y no los que oficialmente aparecen en los textos y las declaraciones oficiales¹².

El proceso de Bolonia, como es bien sabido, tenía como objetivo la creación de un Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEES) para el 2010. Su origen está en una Declaración conjunta de Ministros Europeos de Educación que, en principio, comprometía a 30 países en la consecución de tan ambicioso objetivo pero que en la actualidad ha llegado casi al medio centenar de países. Pues bien, el Grupo de Expertos que asesora al ministro Wert en la reforma del sistema universitario español, en su controvertido informe de febrero de 2013, ha venido a reconocer que los países que participaron en Bolonia fueron incapaces de llegar a un acuerdo sobre la estructura básica de los grados en Europa¹³.

La aprobación del nuevo Erasmus Plus nos ofrece una buena muestra de la continuación de esta lógica de impulso a la adaptación y eterna reforma de nuestros sistemas educativos. De hecho, incluye una Acción Clave denominada “Apoyo a la reforma de las políticas” en la que se impulsa “la aplicación de la agenda política de la Unión en materia de educación y formación en el contexto de los MAC, así como de los procesos de Bolonia y de Copenhague”¹⁴.

4. Conclusión y perspectivas: una apuesta por la participación para impulsar un cambio de rumbo en las instituciones europeas

La actual Unión Europea marcada por un predominio del neoliberalismo y poco dada a dar la voz a la ciudadanía tras el fracaso en la ratificación del Tratado Constitucional y la compleja ratificación del Tratado de Lisboa, se enfrenta a un duro examen ante la ciudadanía en las próximas elecciones al Parlamento Europeo que, por diversas razones, tienen una relevancia

¹⁰ *Ibid.*, p. 128.

¹¹ Una buena muestra de optimismo, que obviamente no comparto, sobre la utilización de estos instrumentos de gobernanza en el caso del proceso de Bolonia se observa en HOAREAU, Cecile: “Deliberative governance in the European Higher Education Area. The Bologna Process as a case of alternative governance architecture in Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 19, No. 4, 2012, pp. 530-548.

¹² UNCETABARRENECHEA, Javier: “La política educativa...”, *Op. cit.*, pp. 173-184.

¹³ De hecho en el *informe* se afirma que el proceso de adaptación de nuestros estudios universitarios al Espacio Europeo de Enseñanza Superior (EEE) o Plan Bolonia se estableció en España en torno al modelo 4 (grado) + 1 (Máster) frente al 3 (Grado) + 2 (Máster) que era el sistema mayoritariamente escogido en Europa. Ni siquiera fueron capaces de ponerse de acuerdo en algo tan básico. COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL: *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y la eficiencia del sistema universitario español*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2013, pp. 64-65.

¹⁴ DOCE L 347, 20 de diciembre, 2013, p. 59.



especial¹⁵. En efecto, se trata de la única institución de la Unión que podemos elegir a sus miembros por sufragio universal directo y es una buena oportunidad para que podamos mostrar nuestro descontento por la profunda involución del proceso de integración europeo.

El cambio en las políticas educativas es un factor muy importante a la hora de conseguir una verdadera transformación del proyecto europeo. Sin embargo, no basta con cambiar nuestras políticas educativas y debemos apostar por mostrar claramente nuestro descontento con la deriva actual del proyecto europeo. Una abstención masiva cabe ser interpretada como una muestra de desinterés generalizada que puede terminar paradójicamente por reforzar los viejos modos de construcción tecnocrática de Europa.

Los desafíos a los que nos enfrentamos exigen más Europa y las situaciones de crisis son un incentivo a la hora de profundizar en el proceso de integración¹⁶. Ahora bien, cabe preguntarse ¿para qué más Europa? ¿Para seguir aplicando las mismas políticas que hasta ahora? A mi juicio, necesitamos más Europa pero también necesitamos otra Europa y dicho cambio debe proceder de una participación activa que trasciende la participación en dichos comicios. Por supuesto, para lograr este cambio no basta con votar cada cinco años pero estas elecciones suponen una excelente oportunidad para mostrar de forma clara nuestra opinión sobre la marcha del proceso de integración y que nuestra voz se pueda escuchar de forma clara. Y no estamos en condiciones de desperdiciar oportunidades de este tipo.

¹⁵ Véase ALDECOA, Francisco y NASARRE, Eugenio (Coords.): *La Unión Europea y las elecciones del 22 al 25 de mayo de 2014. Unas elecciones para votar un verdadero gobierno europeo*, Madrid, Marcial Pons, 2014.

¹⁶ En este punto, la magnitud de la crisis en Ucrania puede provocar grandes transformaciones en la UE a medio y largo plazo. Un buen ejemplo lo podemos encontrar en la posibilidad de que se avance en relativamente poco tiempo en la creación de una verdadera política energética común.