

INFORME SOBRE

EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA

EL AÑO DE LA GRAN PRUEBA

2011



ÍNDICE

	Pág.
ACRÓNIMOS.....	9
EL ESCENARIO POLÍTICO DE LA CRISIS..... <i>Nicolás Sartorius</i>	11

LA INTEGRACIÓN POLÍTICA: APLAZAMIENTO O ETERNO RETORNO

EL ESTADO DE LA UNIÓN. UNA VALORACIÓN COMPARATIVA..... <i>Fernando Méndez</i>	23
¿CON VOZ PERO SIN VOTO?: MOVIMIENTOS SOCIALES Y <i>LOBBIES</i> EN LOS DESARROLLOS RECIENTES DE LA GOBERNANZA EUROPEA..... <i>Ariel Jerez, Alfredo Ramos y Giovanni Allegretti</i>	35
PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESAFECCIÓN CIUDADANA <i>Ferran Martínez i Coma</i>	49

LA CIUDADANÍA EUROPEA: LIBERTADES FUNDAMENTALES EN UN ESPACIO FRAGMENTADO

LA UNIÓN EUROPEA, ¿EN DEFENSA DEL CONSUMIDOR O DEL CIUDADANO? <i>Alfonso Egea de Haro</i>	65
INMIGRACIÓN ENTRE LA LÓGICA DEL MERCADO Y LA INTEGRACIÓN..... <i>David Chico Zamanillo</i>	77
EL DESEQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD..... <i>José Martín y Pérez de Nanclares</i>	89

ÍNDICE

	Pág.
LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO PRIORIDAD PARA LA CIUDADANÍA EUROPEA	101
<i>Almudena Moreno Minués, Sandra Obiol Francés y Elisabet Almeda Samaranch</i>	

LA UE ANTE LA CRISIS: CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

LA RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS ECONÓMICA: VACILACIONES, ATRASOS Y AVANCES	121
<i>Miguel Ángel García Díaz y Manuel de la Rocha Vázquez</i>	
LA FISCALIDAD EUROPEA EN TIEMPOS DE CRISIS. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES	137
<i>Marta Ruiz Carnés</i>	
HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA SOCIAL.....	153
<i>Javier Ramos</i>	
POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS FUTURAS	165
<i>Axel Volkery, David Baldock y Domingo Jiménez Beltrán</i>	

LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN: ¿CÓMO ACTUAR CON UNA SOLA VOZ EN LA GLOBALIZACIÓN?

¿AVANZA LA UE EN POLÍTICA EXTERIOR? NUEVOS INSTRUMENTOS Y EQUILIBRIOS GEOPOLÍTICOS	183
<i>Mercedes Guinea Llorente</i>	
LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE EUROPA EN ORGANIZACIONES Y FOROS MULTILATERALES	195
<i>José Luis Escario y Vicente Palacio</i>	
LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN CRISIS	211
<i>Luis Simón</i>	
LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD	221
<i>Iván Martín</i>	
RECOMENDACIONES	233
APÉNDICE BIOGRÁFICO	239

ACRÓNIMOS

AEB	Autoridad Europea de Banca.
AESPP	Autoridad Europea de Seguros y Planes de Pensiones.
AEVM	Autoridad Europea de Valores y Mercados.
AR	Alto/-a Representante de la Unión Europea para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad.
<i>b2b</i>	<i>Business to Business.</i>
<i>b2c</i>	<i>Business to consumer b2b.</i>
BCE	Banco Central Europeo.
CC	Cambio climático.
CdE	Consejo de Europa.
CE	Comisión Europea.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CERS	Consejo Europeo de Riesgo Sistémico.
COM	Comisión Europea.
DG	Direcciones Generales.
DMA	Directiva Marco del Agua.
ECOFIN	European Council of Economic and Finance Ministers (Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas).
EEMM	Estados miembros de la Unión Europea.
EFR	Energías de Fuentes Renovables.
EGEI	Emisiones de Gases de Efecto Invernadero.
EGGSI	Group of experts on Gender Equality, Social Inclusion, Health, and Long Term Care.
ELSA	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
EUMC	European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.
FAO	Food and Agriculture Organization.
FEEF	Facilidad Europea de Estabilidad Financiera.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FSM	Foro Social Mundial.
G20	Grupo de los 20.
GCSC	Grupo de Contacto de la Sociedad Civil.
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.
JAI	Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la UE.
LGB	Libro Blanco sobre la Gobernanza.

ACRÓNIMOS

MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad.
MEEF	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.
MFM	Marco Financiero Multianual.
NNUU	Naciones Unidas.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo.
ONG	Organización no gubernamental.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PAC	Política Agrícola Común.
PAM	Países Árabes Mediterráneos.
PAMA	Programa de Acción de Medio Ambiente.
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa.
PE	Parlamento Europeo.
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común.
PEV	Política Europea de Vecindad.
PIB	Producto Interior Bruto.
PIN	Programas Indicativos Nacionales.
PYME	Pequeñas y medianas empresas.
RSS	Reforma del Sector de Seguridad.
SAC	Secuestro y Almacenamiento de Carbono.
SAEE	Servicio de Acción Exterior Europeo.
SCE	Sistema de Comercio de Emisiones.
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior.
SIS	Sistema de Información Schengen.
SIV	Sistema de Información de Visados.
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
TIC	Tecnologías de la Información y el Conocimiento.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TL	Tratado de Lisboa.
TUE	Tratado de la Unión Europea.
UE	Unión Europea.
UE15	Estados Miembros de la Unión Europea (1995-2004).
UEM	Unión Económica y Monetaria.
UpM	Unión para el Mediterráneo.
VP	Vicepresidenta de la Comisión.

EL ESCENARIO POLÍTICO DE LA CRISIS

Nicolás Sartorius

I. Cuando estalla la gran crisis y se extiende, como un tsunami, desde Estados Unidos a todo el planeta, la UE se encontraba inmersa en una difícil transición, desde un mercado común con moneda única hacia un gobierno de la economía que no acababa de nacer. La crisis, pues, nos golpeó a los europeos en medio del torrente. El Tratado de Maastrich había significado un notable avance al crear el euro, de extraordinario significado político, pero no había establecido los instrumentos y las instituciones que una moneda única exige para su buen funcionamiento. Quizá se pensó, en medio de la bonanza económica, con un exceso de optimismo, que tales herramientas no eran urgentes o que, en todo caso, acabarían imponiéndose como una necesidad histórica. Esta deficiencia arquitectónica vino a ser remediada, en parte, por el Tratado de Lisboa, remedo de la *non-nata* Constitución europea. Tratado Constitucional que si se hubiese aprobado en su momento quizá estaríamos ahora en mejor situación para afrontar el torbellino en que estamos metidos. En todo caso, Lisboa supuso un nuevo paso hacia adelante, si bien no estableció un auténtico gobierno de la economía con sus correspondientes instituciones. De tal suerte que cuando estalla la crisis se observa con claridad que existe un desnivel o desfase entre los instrumentos y los retos, es decir, la Unión no estaba preparada, ni económica ni políticamente, para hacer frente a una crisis de esta envergadura. Sin embargo, sí tenía la suficiente cohesión y estructura decisoria para evitar la catástrofe que hubiese supuesto, en este trance, la no existencia de la Unión. Quizá habríamos terminado en parecidos términos a como acabamos durante la crisis del 29 del siglo pasado, de infausta y sangrienta memoria para todos los europeos. Creo que ésta es la razón por la cual se ha dado la impresión de que se han ido improvisando, con cierto retraso, medidas que eran imprescindibles para evitar que todo se viniera abajo,

pero que no atacaban en la raíz las causas de los problemas. El carecer de una auténtica gobernanza económica, por lo menos de la zona euro, ha pasado su factura y ya hoy el Tratado de Lisboa ha quedado, en parte, sobrepasado por los acontecimientos.

II. Reconozcamos, en todo caso, que la fuerte sacudida de la crisis ha puesto en carne viva las contradicciones que se venían fraguando durante las décadas anteriores: entre mercado y Estado o, si se prefiere, entre economía y política, entre lo nacional y lo global, entre las exigencias de la construcción europea y las realidades nacionales, entre países desarrollados y emergentes. Centrándonos en el escenario político europeo nos encontramos con que la crisis ha puesto en evidencia que existe una estrecha interdependencia financiera y económica entre los países que formamos la Unión y más allá, pero no sucede lo mismo, o por lo menos no somos conscientes de ello, en el ámbito de la política. Aquí seguimos con las categorías nacidas en el siglo XIX y desarrolladas en la segunda parte del siglo XX, es decir, en esencia, las instituciones y la legitimidad democrática del Estado-Nación. Esto se ha podido comprobar, con bastante claridad, a lo largo de la crisis, a la hora de tomar las decisiones que se han ido aplicando, no sin cierta improvisación. De tal forma que al no existir un gobierno económico y, mucho menos, político de la Unión, estas medidas y decisiones no recaían, esencialmente, en las instituciones europeas —Consejo, Comisión, Parlamento—, sino que estaban influidas, de manera determinante, por la lógica política de cada nación y, sobre todo, de los Estados más poderosos. No podemos olvidar que a los gobiernos que, a la postre, deciden sobre el destino común de Europa no los eligen los ciudadanos europeos en su conjunto sino los ciudadanos de cada país al suyo, esto es, a la canciller alemana, al presidente francés o al premier inglés no los elegimos todos los ciudadanos de la Unión sino, solamente, los ciudadanos alemanes, franceses o ingleses. Estamos, pues, intentando gobernar el «interés general» de los europeos con instrumentos «particulares» de ámbito nacional. Cuestión que no tendría mayor problema si no fuese porque hemos llegado a un punto, en el espacio del gobierno de la economía, que la solución de los problemas que afrontamos no la encontraremos en la suma de los intereses de cada una de las naciones de la UE sino en el interés común de ésta, que no es una suma sino una síntesis que necesita, para lograrse, potenciar las actuales instituciones europeas y crear algunas nuevas. Éste es el escenario político en que nos movemos, que no deja de ser contradictorio hasta que no pongamos en sintonía las necesidades que nos está desvelando el gobierno común de la economía —y de lo social— con adecuados instrumentos políticos. Hoy por hoy, esta sintonía no se da en el terreno político. El «*demos*» determinante sigue siendo nacional, los gobiernos decisivos siguen siendo nacionales y los partidos políticos apenas traspasan la lógica de cada Estado. No se trata, desde luego, de que los Estados-Nación vayan a desaparecer o a no jugar el papel que

les corresponde, pero si queremos ganar en legitimidad y eficacia, deberemos acrecentar el papel de las instituciones comunes para resolver los problemas comunes que son cada vez más decisivos.

III. Este escenario en que nos movemos ha generado un malestar político entre la ciudadanía que sería imprudente no tener en cuenta. La particular crisis griega, y de otros, ha mostrado con una nueva luz el malestar al que nos referimos. Grecia no tendría salida ni futuro fuera del euro —perdería una parte insoportable de su riqueza—, pero mantenerse dentro, en las actuales condiciones de «no-gobierno económico» de la Unión, le está suponiendo tremendos sacrificios y un creciente descontento social. Lo mismo que de Grecia podríamos hablar de otros países que se encuentran en dificultad. Sin embargo, en los países que como Alemania, Holanda, Austria, Finlandia o Francia, especialmente la primera, que tienen que «contribuir» a «salvar» a Grecia u otros, el descontento social no radica en los sacrificios que tengan que hacer sus ciudadanos sino en la sensación de que tienen que acudir en ayuda de países que «no han cumplido con sus obligaciones» —ya sean económicas o sociales—. De esta manera, el escenario político, en medio de la crisis, se enrarece en extremo y dificulta la propia salida colectiva de la misma. Los gobiernos en dificultad —sean del color que sean— pagan un precio por imponer sacrificios que los ciudadanos no ven equitativos —ya sea en Portugal, Irlanda, Grecia, España o Italia— y los gobiernos de los países más saneados y en mejor situación también pagan el suyo por acudir en ayuda de aquéllos —casos de Alemania, Dinamarca, Holanda, Francia...—. Es decir la crisis ha tenido, en este periodo, consecuencias en el desgaste de los gobiernos en el poder, en cada uno de los Estados miembros, a medida que las políticas de austeridad o ajuste, o bien los vaivenes en la gestión de la crisis de la deuda, han indisputado a una parte significativa del electorado con sus gobiernos de tendencia centro-derecha o centro-izquierda. Es el caso de la histórica pérdida del Senado en Francia para el presidente Sarkozy, las seis derrotas consecutivas de la canciller Merkel en diversas elecciones regionales, el triunfo de los socialistas daneses, la derrota de los socialistas portugueses o los vaticinios negativos para los gobiernos italiano o español. Quizá todo ello se deba a que, en ambos casos, los gobiernos no les han explicado a los ciudadanos cuál es la realidad de las cosas, ni acaban de establecer los instrumentos que permitirían salir de este laberinto sin excesivos descalabros. Movimiento ciudadano como el de los «indignados», que, con una u otra forma, ha nacido en diferentes países europeos, e, incluso, en otros continentes, responde a estas nuevas contradicciones. Por un lado, la sensación de que las decisiones que afectan a sus vidas se toman en instancias o por poderes que no son democráticos y, de otro lado, que los poderes elegidos no responden a los intereses ciudadanos, en el reparto de los sacrificios, sino a las necesidades de los mercados o de las finanzas, al margen de que los gobiernos sean de derechas o de

izquierdas. En realidad un malestar por «insuficiencia de democracia» o lo que se ha venido llamando «déficit democrático» y la reivindicación de una democracia más «real» y participativa. Malestar que se acentúa ante el hecho de que si, en el ámbito de cada nación, los ciudadanos sienten que no pintan lo suficiente, el espacio de decisión europeo se les escapa todavía más, cuando es en este ámbito donde se toman cada vez más medidas. Los indignados multinacionales son, pues, el síntoma de un malestar y de una exigencia de mayor democracia y justicia que la crisis no ha hecho más que precipitar.

IV. Porque la verdad es que si bien la política se vive en el ámbito de cada país y la mayoría de los ciudadanos tienen la percepción de que sus gobiernos son los responsables de sus males o de sus bienes, de los errores y de los aciertos, la dimensión europea, e incluso global, de la política está cada vez más presente. Evitar que Grecia, por ejemplo, entre en bancarrota no es solamente un acto de solidaridad entre europeos, sino, sobre todo, la manera de ayudarnos a nosotros mismos e impedir que el entramado del euro y la construcción europea se vengán abajo, en fatídico perjuicio de todos. La conciencia política de que lo anterior es la realidad, no está suficientemente extendida entre los europeos, ni los líderes argumentan las decisiones que toman a partir de esta premisa. Salvar a Grecia es, también, salvar a los bancos franceses, alemanes y al sistema financiero europeo del que dependemos todos. Los dineros que se le dan a Grecia, Portugal o Irlanda no son a fondo perdido sino que tienen que devolverlos con intereses. Las deudas en que han incurrido una serie de países están en manos de unos acreedores que están cobrando sustanciosos intereses, en un trasvase de rentas de los ciudadanos a los mercados como no se había conocido antes. La inexistencia de un gobierno de la economía europea es lo que explicaría el porqué la política va por detrás de los acontecimientos económicos, la razón de que haya esta sensación de parcheo sucesivo, de que no existe un plan, un diseño para salir de la crisis que permita recobrar el crecimiento y el empleo. La tardanza en tomar decisiones, la falta de contundencia de éstas estriba, precisamente, en la insuficiencia de la arquitectura política de la Unión, pues muchas de las decisiones más importantes, en este terreno, las tienen que tomar los Estados por unanimidad, con intervención de los diecisiete parlamentos, con sus ritmos, sus alianzas e intereses. A veces olvidamos que los gobiernos europeos son, en algunos casos, coaliciones de diferentes partidos o no tienen mayoría absoluta en el Parlamento o están sometidos a calendarios electorales, en diferentes fechas, que deben de tener en cuenta a la hora de tomar decisiones. Las derrotas del gobierno alemán en una serie de «lander» o la pérdida de la mayoría en el Senado francés por el centro-derecha o las perspectivas electorales en España o Italia, son cuestiones que afectan a la marcha de la Unión en la toma de decisiones cara a la crisis económica. La tendencia de centro-derecha de la mayoría de los gobiernos de la UE también influye

en la dirección de las decisiones que se adoptan. No tiene nada que ver con lo que sucede en los Estados Unidos o China. A veces, sin ser conscientes de esta situación, se le pide a la UE, en el plano de la economía o de la política, lo que no es: una federación de Estados. El drama es que ante la profundidad de la crisis y su naturaleza global, la Unión debería actuar, ante ciertos temas, como una federación. Qué otra cosa se está diciendo cuando se considera imprescindible y urgente que se lancen los eurobonos; que se cree un Tesoro europeo; que aumente el Presupuesto de la Unión; que se establezcan impuestos sobre las transacciones financieras internacionales; que los propios Presupuestos nacionales tengan que ser supervisados por la Comisión Europea o que las Constituciones de cada país limiten la capacidad de endeudamiento de cada uno. Todos éstos son elementos claros de una lógica federal, se la quiera llamar así o no. Estamos asistiendo, en el escenario de la política, al difícil parto del «federalismo fiscal», bastante más complicado que el «federalismo monetario» del euro. Las resistencias políticas a dar estos pasos, por parte de algunos Estados, tienen su explicación. La «mutualización» o «europeización» de la deuda y el establecimiento de un gobierno económico, con todas las consecuencias, presupone un previo saneamiento de las cuentas públicas y una armonización de aspectos importantes de la política económica. Pero sin olvidar que este saneamiento, para que no acabe con el enfermo, presupone igualmente una «europeización» previa de la deuda de los Estados más débiles, cosa que de alguna manera ya se está haciendo a través de la compra de bonos por parte del Banco Central Europeo, ante la protesta de algunos sectores que no entienden bien lo que está pasando. Ésta es la dialéctica política del proceso y la dificultad del mismo. El último episodio del drama griego con el anuncio de un referéndum —luego retirado— y la formación de un nuevo gobierno es buen ejemplo de lo que decimos. Un mediano país, enfermo de deuda y de estancamiento, pone en jaque al conjunto de la Unión ante la repercusión que una quiebra del mismo supondría para el resto, unido a la peligrosa situación italiana, aliviada con la caída de Berlusconi. La quita del 50 por 100 de la deuda, la inyección de dinero, la creación de un fondo de un billón de euros, son medidas positivas pero no suficientes. El problema de Grecia, Italia, España y, en general, de la zona euro es que no crece lo suficiente, lo que condena a un callejón sin salida. No es razonable que se utilicen billones de euros para sanear el sistema financiero y no exista la misma voluntad política para invertir en un plan europeo de reactivación económica que cree empleo y dinamice el crecimiento. De ninguna gran crisis se ha salido sin un primer impulso desde la acción pública.

V. Al igual que en las finanzas y la economía todo cambia muy deprisa y se puede decir que «los acontecimientos se han precipitado», así ocurre en la esfera de la política. La diferencia radica en que mientras en los procesos económicos los actores directamente implicados han

evolucionado, para bien o para mal, con rapidez, en la política los actores —gobiernos, partidos— han reaccionado más lentamente. Y, sin embargo, por paradójico que parezca, todo ha cambiado más rápidamente desde el final de la guerra fría, cuando podría pensarse que la situación internacional se estabilizaría. Algunos llegaron a pensar que la desaparición de la URSS y el final del «bipolarismo imperfecto» —pues nunca fueron equiparables Estados Unidos y la URSS, salvo quizá en lo nuclear— suponía también el fin de la historia. Sin darse cuenta de que ese mundo bipolar estaba embalsando y ocultando una serie de contradicciones que acabarían aflorando en los años sucesivos. La aparente super hegemonía de Occidente, encabezada por Estados Unidos, no era desde luego el final de la historia sino el inicio de una nueva historia, más abierta e incierta. Surgen en ella los nuevos actores económicos y políticos. Los grandes poderes financieros y multinacionales de variado tipo campan por el ancho mundo como actores globales y grandes Estados, hasta entonces agostados ante el imperio de las dos superpotencias, reclaman un puesto al sol y lo conquistan. Hoy en día países como China, India, Brasil, Rusia o Sudáfrica o, en otro orden, el mundo islámico, son actores imprescindibles que han transformado los datos de la geopolítica mundial, incluyendo la económica. Un nuevo reparto del poder económico y político se está produciendo ante los europeos, en detrimento de Occidente y en beneficio de los países emergentes. Fenómeno que se ha dado, curiosamente, en paralelo a la expansión de los mercados y sus instrumentos a nivel global en menoscabo de la política. Al capital le ocurre lo mismo que al universo que se expande sin límite, ocupando el vacío, a diferencia de la política que tiende a recluirse dentro de límites territoriales determinados, en los cuales se ejerce el poder o lo que se cree que es el poder. La reciente cumbre del G-20 en Cannes ha sido sintomática. Ante la solicitud de fondos para ayudar a Europa a salir de la crisis, los emergentes —en especial China— plantean, en contrapartida, un nuevo equilibrio de poder y otras reformas.

Este poder, democrático en el caso de los países de la UE, fue declinando a partir de los años noventa del siglo pasado al socaire de las políticas que se abrieron camino al amparo del llamado Consenso de Washington. Esas políticas estaban basadas en las privatizaciones en masa; la desregulación o falta de control de los flujos financieros; la anorexia fiscal, en especial sobre los impuestos al capital; en realidad, en una intervención cada vez menor del Estado sobre la economía y una cada vez mayor intervención de los mercados en la dirección de ésta, sin la intermediación del poder político. Este proceso, más acentuado en los Estados Unidos que en Europa, está en la base de la actual crisis por cuanto la falta de vigilancia e intervención de los poderes públicos en los graves desajustes —burbujas financieras, inmobiliarias, etc.— que se estaban incubando, acabaron estallando en el centro del sistema y se extendieron al conjunto del planeta, con desigual intensidad.

Es cierto que esta «liberalización» a ultranza de la economía, ligada al proceso de globalización, ha producido un aumento de la riqueza, con desigual fortuna según continentes, países y sectores sociales, pero no es menos cierto que los desmadres que se han cometido durante esos años han conducido, a la postre, al estallido de la crisis. Crisis que tiene su cuna en Occidente como consecuencia de la pérdida de posiciones en la producción de bienes en favor de los emergentes —China, etc.—, la creciente desigualdad en el reparto de la riqueza —para mantener el consumo sin aumentar ingresos había que endeudarse— y el crecimiento elefantiásico de los productos financieros, quizá con la pretensión de seguir manteniendo la dirección del proceso de globalización. Crisis que, como se ha explicado en reiteradas ocasiones, tiene su origen en el sistema financiero, contagia a la economía real, degrada las condiciones sociales, se extiende a los cuatro continentes y supone un duro reto para los sistemas políticos. Políticas de los gobiernos, incluidas las europeas, que no son ajenas al desencadenante del terremoto, ya sea por dejar hacer a «los mercados» más allá de lo prudente, ya sea por incurrir en deudas insostenibles. En efecto, cuando los países se endeudan en exceso, las consecuencias no pueden ser más perniciosas. Una parte importante de la riqueza se va en el pago de los intereses de la deuda, las posibilidades de crecimiento disminuyen, el poder de los acreedores aumenta y los ajustes fiscales son más duros. Es el precio de la anorexia fiscal de los años anteriores a la crisis, de las alegrías en el gasto y en la asunción de créditos, pues siempre es más amable para los gobiernos endeudarse que aumentar los impuestos a los ciudadanos.

VI. En el caso de la UE este paso atrás de la política ha tenido consecuencias más perniciosas que en Estados Unidos. En este último, al tratarse de un Estado, la recuperación del espacio perdido ha sido más rápida y contundente, a pesar de las dificultades del presidente Obama para sacar adelante su política. En la UE, los mecanismos para tomar las decisiones políticas necesarias son más complejos y lentos, no obstante lo cual la Unión ha ido tomando medidas, algunas de las cuales realmente notables que, de momento, han eludido lo peor, pero sin lograr, todavía, retomar la senda de la virtud. Recordemos los planes de rescate de Irlanda, Portugal o Grecia, la compra de bonos españoles o italianos, el fondo de estabilidad financiero, entre otras. Y al igual que a Estados Unidos le está costando salir de la crisis y superar el lastre de las enormes deudas contraídas por la administración anterior, el coste de las guerras y la depresión de la demanda interna, a la UE también le está suponiendo un gran esfuerzo esa misma crisis, no sólo por el peso de la deuda sino por la dificultad de crecer como antaño. El binomio de consolidación fiscal y crecimiento no es fácil de alcanzar. Quizá una solución sería reducir la deuda más lentamente y aumentar los ingresos fiscales que permitiesen inversiones dedicadas a la recuperación de la economía. En esa dirección parece ir el establecimiento del impuesto sobre las tran-

sacciones financieras internacionales, aunque quizá no sea suficiente. El crecimiento depende, en esencia, de la inversión —ya sea pública o privada— y el consumo —ya sea privado o público, más el resultado de la balanza de bienes y servicios—. La inversión pública necesita ingresos fiscales utilizables y la privada que fluya el crédito bancario, el consumo, la creación de empleo y el aumento del nivel de renta. La balanza comercial depende de la competitividad de cada economía. Hoy por hoy, todas estas variables están en decadencia. De ahí la urgencia de poner al sistema financiero en forma, abordar la reforma fiscal y crear empleo. En todo caso, la UE no puede seguir ocupada sólo en reducir los gastos —el déficit, la deuda— y no acordar un plan de reactivación de la economía. Es preocupante que sea en la cumbre de Cannes, tres años después de estallar la crisis, cuando se reconozca que no es suficiente recortar gastos y que es imprescindible reactivar la economía desde el ámbito público.

La complejidad en el crecimiento se acentúa porque ya no estamos solos en el mundo. La época en que las crisis se las endosábamos a otros o las superábamos a través de las guerras ha sido, por fortuna, superada. El escenario político ha cambiado radicalmente. Los países emergentes siguen acortando distancias y su peso político es cada vez más determinante. Mientras nosotros crecemos, en el mejor de los casos, al 2 por 100, ellos lo hacen al 8 o al 9 por 100. La reciente reunión de los llamados BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) con el fin de instrumentar medidas en ayuda de la UE, o las llamadas de atención de China a los Estados Unidos para que ponga en orden su casa, son claros síntomas de los nuevos tiempos. La América Latina actual es muy diferente a la de hace sólo veinte años. En lo esencial se han terminado las dictaduras, los países han girado hacia el control de sus riquezas, hacia la necesidad de superar la pobreza, han aumentado las clases medias y el papel de los Estados Unidos ya no es el de antes. El continente latinoamericano está creando su propio liderazgo en torno a Brasil y quizá, en el futuro, de Méjico, si este país es capaz de superar sus actuales problemas con el narcotráfico. Incluso en el mundo árabe los cambios son rápidos y profundos. Las revoluciones de Túnez y Egipto, la caída de Gadafi, las revueltas de Yemen y Siria, la evolución de Marruecos son fenómenos que están cambiando la geopolítica del mundo. La reciente visión del presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, exigiendo en las Naciones Unidas el reconocimiento de Palestina como Estado de pleno derecho, su ingreso en la Unesco, o el nuevo papel de Turquía en Oriente Próximo, postulándose como modelo para toda el área, son signos evidentes de estos cambios, que no dejarán de influir en la política europea. Son nuestros vecinos y cuando los vecinos cambian nosotros no podemos permanecer impassibles. En este caso, la transformación ha sido a mejor y nos debe de conducir a revisar toda nuestra política en el Mediterráneo y Oriente Próximo, al igual que la desintegración de la URSS nos hizo cambiar toda nuestra política hacia los países de Europa oriental.

VII. El escenario político que se vislumbra tras la crisis y en el que la UE tendrá que actuar, depende de variables que están en pleno desarrollo y cuyo resultado es incierto. Lo previsible es que nos encontremos con unos Estados Unidos menos determinantes —aunque imprescindibles—, más cooperativos ante la evidencia de que no pueden hacer frente en solitario a los grandes retos que tenemos por delante y, sobre todo, porque es difícil ser el gran «hegemón» y el gran «deudor» al mismo tiempo. También se observan en este país tendencias ultraconservadoras que podrían dificultar una salida y post crisis cooperativa, en el supuesto de que el presidente Obama no fuese reelegido en las próximas elecciones presidenciales. Una razón de más para que la UE acelere su integración económica y política, pues lo más probable es que Estados Unidos ya no juegue en el futuro el mismo papel que ha jugado en el pasado. La UE debería plantear, con determinación, su autonomía política en todos los terrenos y caminar hacia una relación estrecha entre socios y aliados en plano de igualdad.

Lo más probable es que países como China, India, Brasil o Rusia tengan cada vez más una posición protagonista no sólo en términos económicos, sino también políticos y de seguridad. Ello dependerá de en qué medida sean conscientes de que su futuro desarrollo y bienestar está ligado a lo que suceda en Estados Unidos y la UE. Por los últimos movimientos ya comentados parece que han entendido esta ecuación, pero en cualquier caso son sociedades con enormes retos medioambientales, de reparto equitativo de la riqueza, de alcanzar un Estado del bienestar y, en ciertos casos, instituciones democráticas. A la UE le interesa, como se expresa en este Informe, mantener en el futuro una asociación estratégica con estos países, muy especialmente con Brasil, en la estabilidad política, en el crecimiento económico y en la solución de los problemas globales. Hay otros países que sin ser calificados de «emergentes» jugarán un papel relevante en el futuro. Nos referimos a Turquía o a Egipto. El primero es un país con una democracia de mayoría islámica que puede ser un modelo para las naciones árabes que se han sacudido sus respectivas dictaduras. País que se postula para ingresar en la UE y ésta cometería un craso error si rechazase esa pretensión en el caso de que Turquía acabase reuniendo las condiciones requeridas. Egipto, por su parte, es una gran nación árabe que por múltiples motivos —demográficos, culturales, económicos y políticos— jugará un papel de liderazgo en el área cuando culmine su proceso de transición a la democracia. Por no hablar de Japón, casi siempre olvidado en los análisis geopolíticos pero que no deja de ser la tercera economía del mundo y gran nación asiática.

VIII. Para la UE la disyuntiva está clara: o avanza hacia una mayor integración en todos los campos o el riesgo de ruptura, enfrentamiento o decadencia estaría a la vuelta de la esquina. La actual situación de ines-

tabilidad e inseguridad permanente no es sostenible por mucho tiempo. O se avanza o se retrocede. La apuesta que se desprende de este Informe es claramente hacia el avance, hacia una mayor integración. Una mayor integración económica y fiscal, un gobierno económico de la zona euro, lo que conduciría, a la postre, a una mayor integración política. Esto supondría, en una primera fase, el desarrollo hasta sus últimas consecuencias del Tratado de Lisboa, ya que se pueden resolver algunas cuestiones importantes sin necesidad de modificar los tratados o, en todo caso, con reformas parciales. Pero no nos engañemos, si queremos introducir elementos de «federalismo» fiscal o de un gobierno económico, en nuestro funcionamiento, tendremos que plantearnos ir más allá de las disposiciones de Lisboa y reformar los tratados. La hipótesis de un fracaso del euro resulta inimaginable. Supondría la ruina de cincuenta años de construcción europea, el resurgir de lo peor de las tendencias nacionalistas más peligrosas que condujeron a Europa al desastre de los años treinta/cuarenta del siglo pasado. Y aunque la historia no se repite de la misma forma, no está garantizado en ningún sitio que los procesos sean lineales o que las conquistas sean irreversibles. Sin ir más lejos, en el escenario político actual, vemos cómo crecen los partidos de ultraderecha, xenófobos y/o anti-europeos en una serie de países de la Unión, de consistente tradición democrática, al calor del rechazo de los emigrantes y de las consecuencias de la crisis. Partidos que si bien, hoy por hoy, son minoritarios —aunque en algunos casos han participado en los gobiernos— en un clima de descalabro general y de radicalización social podrían transformarse en mayoritarias. Así pues no juguemos con fuego.

Vivimos en un mundo cada vez más interdependiente porque eso es, también, la globalización, y en ese mundo sólo los grandes actores serán decisivos. De la crisis saldremos mejor si lo hacemos todos juntos, ya que es cada vez más inviable la «salvación» individual. Del mundo que quede después de la crisis seremos todos responsables y si deseamos una aldea común, democrática, sostenible y con prosperidad global deberíamos sumar esfuerzos, estrategias y decisiones. La Unión Europea tiene ante sí la gran oportunidad de contribuir a ello desde una mayor integración, convirtiéndose en un actor político relevante, pues de la crisis tiene que salir fortalecida y más unida, lo contrario sería un suicidio.

INFORME SOBRE EL ESTADO
DE LA UNIÓN EUROPEA 2011

El año de la gran prueba

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA UNIÓN EUROPEA 2011

El año de la gran prueba

Dirección:

Nicolás Sartorius, Alfonso Egea y Javier Ramos

Coordinación:

José Luis Escario

Autores:

Almeda Samaranch, Elisabet
Allegretti, Giovanni
Baldock, David
Chico Zamanillo, David
Egea de Haro, Alfonso
Escario, José Luis
García Díaz, Miguel Ángel
Guinea Llorente, Mercedes
Jerez, Ariel
Jiménez Beltrán, Domingo
Martín y Pérez de Nanclares, José
Martín, Iván

Martínez i Coma, Ferran
Méndez, Fernando
Moreno Minués, Almudena
Obiol Francés, Sandra
Palacio, Vicente
Ramos, Alfredo
Ramos, Javier
Rocha Vázquez, Manuel de la
Ruiz Carnés, Marta
Sartorius, Nicolás
Simón, Luis
Volkery, Axel

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

Este Informe ha sido realizado con el patrocinio de la Secretaría de Estado para la Unión Europea (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

La Fundación Alternativas agradece a las siguientes personas su participación en las reuniones prepatatorias de este Informe: Ignacio Aldecoa, Enrique Ayala, Máximo Cajal, Joaquín Nieto, Martín Ortega e Ignacio Samper.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Los autores
© Fundación Alternativas
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-9768-931-1
Depósito legal: M. -2011
Diseño de la cubierta: ene estudio gráfico
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.
Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.
Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)
MADRID, 2011

**LA INTEGRACIÓN POLÍTICA:
APLAZAMIENTO O ETERNO RETORNO**

EL ESTADO DE LA UNIÓN. UNA VALORACIÓN COMPARATIVA

Fernando Méndez

SUMARIO: I. EL ACUERDO CONSTITUCIONAL DE LISBOA DESDE LA PERSPECTIVA FEDERAL.—II. MÁS ALLÁ DE LA SOLUCIÓN DE LISBOA.—III. RECOMENDACIONES.

¿Qué tipo de organización política es la UE? O lo que parecería más acorde a un informe dedicado al estado de la Unión, ¿qué tipo de Unión es la UE? Lo que se defiende en este capítulo es que para evaluar su estado actual y hacia dónde debe dirigirse, es necesario entender qué tipo de animal político es la UE.

En cuanto a su estructura, la UE se asemeja a un tipo de organización política bien conocido: un sistema federal. Hemos evitado el término Estado federal, ya que la UE no es un «estado» en el sentido tradicional weberiano. A pesar de que se han efectuado grandes avances en la UE en áreas relacionadas con la seguridad interior (cooperación policial y judicial) y, en menor medida, con la seguridad exterior (cooperación en defensa y misiones en el extranjero), la Unión está aún lejos de tener una capacidad coactiva dentro de sus propias fronteras.

Si no es un «Estado» federal, entonces qué tipo de sistema federal es la UE. Los aca-

démicos del federalismo definen un sistema federal como una forma de organización política en la que las actividades del gobierno se dividen entre gobiernos estatales y un gobierno central, de tal manera que cada nivel del gobierno posee ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales¹. Una definición tan amplia permite a los analistas distinguir a través de un continuo. Algunas federaciones están muy centralizadas, mientras que otras están muy descentralizadas. Por razones que se explicarán a continuación, la UE se puede considerar como un sistema federal incompleto. El gráfico 1 muestra de forma esquemática dónde se podría situar la UE dentro del universo federal.

Evidentemente, muchos factores históricos ayudan a entender la variabilidad del

¹ Los académicos del federalismo han estado muy influenciados por el trabajo de W. H. Riker (1964), *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, MA: Little, Brown.

GRÁFICO 1
CONTINUUM DE LA FEDERACIÓN (PERIFÉRICA-CENTRALIZADA)



gráfico, que por cuestiones de espacio no se analizan en este capítulo. Sin embargo, podemos apuntar a un elemento fundamental que ayuda a modelar trayectorias institucionales posteriores en sistemas federales. La clave está en tener en cuenta dos tipos de federalismos distintos. Por un lado está el tipo de federación «*coming together*», en la cual unidades políticas previamente separadas se integran para formar un Estado nuevo (normalmente en respuesta a una crisis o ante la percepción de amenazas de seguridad del exterior). Por otro lado, está el modelo de federalismo «*holding together*», en el que el centro devuelve poder a las regiones con el fin de mantener la unión —una dinámica visible en países en proceso de federalización como España y Bélgica—². La diferencia entre las dos lógicas es fundamental. En el tipo «*coming together*» la política se forja de abajo hacia arriba, por lo general muy lentamente.

Normalmente, pocos poderes se delegan al centro durante el momento fundacional y los no delegados expresamente, los llamados poderes residuales, permanecen con las unidades regionales. El centro acumula poderes lentamente, llegando a tardar incluso siglos

² La distinción entre las dos lógicas federales se hizo por primera vez por A. Stepan (1999), «Federalism and democracy: Beyond the US model», *Journal of Democracy*, 10: 19-34.

en algunos casos, como fue el de Estados Unidos o Suiza —dos prototipos de este modelo—. Obviamente el caso de la UE es un «*coming together*» que se fundó con el Tratado de Roma en 1957, sin embargo su estructura federal tal y como la conocemos hoy proviene del Tratado de Maastricht de 1993.

Cabe destacar algunos acontecimientos federalizantes importantes que habían tenido lugar en la UE previos al Tratado de Maastricht. Por ejemplo la serie de decisiones del Tribunal de Justicia Europeo (TJCE) en la década de 1960, que establecían el efecto directo del Derecho comunitario, las elecciones al Parlamento Europeo en 1979 y la firma del Acta Única Europea en 1986 que introdujo el voto por mayoría cualificada sobre cuestiones de mercado interior. No obstante, la «incompleta» estructura federalista heredada de Maastricht ha sido revisada periódicamente por tratados posteriores —más recientemente con el de Lisboa—. En la siguiente sección nos centraremos en el estado de la Unión tras la ronda de reforma constitucional atendiendo a i) su estructura institucional básica, ii) sus características democráticas y iii) sus políticas públicas. Cuando sea oportuno, se harán comparaciones pertinentes con otros sistemas. En la segunda parte se explica el porqué de este federalismo incompleto de la UE y a modo de conclusión se ofrecen algunas recomendaciones.

I. EL ACUERDO CONSTITUCIONAL DE LISBOA DESDE LA PERSPECTIVA FEDERAL

La Unión Europea, como ya hemos mencionado, tiene los atributos clásicos de un sistema federal en cuanto a una división de competencias entre niveles de gobierno (la Unión Europea y sus Estados miembros). Si bien esta característica vertical básica es común a todos los sistemas federales, lo que es menos reconocido son los elementos de la estructura federalista horizontal de la UE —es decir, el diseño de sus instituciones centrales—. Una característica federal cada vez más visible es una legislatura bicameral que está compuesta por el Consejo de Ministros, que representa a los Estados, y el Parlamento Europeo, representando a los ciudadanos. Históricamente, el Consejo de Ministros ha sido el actor dominante en el proceso legislativo, aunque con el paso del tiempo los poderes legislativos del Parlamento Europeo han mejorado significativamente. Desde el Acta Única Europea todos los sucesivos Tratados de la UE han concedido más poder al Parlamento Europeo para equilibrar el poder con el Consejo. A pesar de que existen todavía importantes excepciones en algunos ámbitos, como por ejemplo el de la política exterior, con el Tratado de Lisboa el procedimiento de codecisión se convirtió en el procedimiento más común. Además, Lisboa ha ampliado los poderes del Parlamento Europeo en materia de control de los tratados internacionales y el presupuesto, aunque de forma limitada. No hay más que mirar al otro lado del Atlántico para ver cómo el Congreso de Estados Unidos defiende vigorosamente sus atribuciones en estas dos áreas. No obstante, hay una diferencia obvia en relación con los poderes del Parlamento Europeo. A diferencia de otros sistemas federales, el Parlamento Europeo no tiene poder de iniciativa legislativa. Sin embargo, se parece a otras asam-

bleas en su estructura de «Parlamento de Comités». El Parlamento Europeo es esencialmente un «*working Parliament*» (Parlamento de Comités) similar al Congreso de los Estados Unidos, en contraposición a los parlamentos *de debate*, más característicos de las democracias europeas. La característica esencial de un Parlamento de Comité es que su forma de control no se ejerce a través de debates *in situ*, sino más bien a través de comités especializados.

Con respecto al Poder Ejecutivo en la UE, hay que tener en cuenta algunas importantes distinciones. Hay dos formas de organizar la distribución del poder entre los órganos centrales de una federación: un sistema parlamentario o un sistema de separación de poderes. Algunas de las federaciones clásicas, como Australia, Canadá y Alemania, tienen sistemas parlamentarios federales, mientras otras como Suiza y los Estados Unidos tienen sistemas de separación de poderes. La diferencia es que en los sistemas parlamentarios el poder se fusiona en el centro. El ejecutivo se extrae de la legislatura tras las elecciones nacionales. El partido ganador o una coalición de partidos forman el gobierno. En los sistemas de separación de poderes, el ejecutivo y el legislativo están separados y no obtienen su legitimidad de las mismas elecciones. La Unión Europea es, en muchos aspectos, un sistema de separación de poderes. Es más, el ejecutivo a nivel UE tiene una naturaleza dual al estar compuesto por la Comisión Europea, con poderes de iniciativa legislativa, y un Consejo Europeo, que reúne a los Jefes de Estado y establece los objetivos estratégicos de política de la UE. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo ha sido incluido formalmente como una institución de la UE en el Tratado. No extraña que esta forma de diseño institucional, con la Comisión encargada de la gestión del día a día de la Unión y el Consejo Europeo

como órgano máximo responsable durante momentos de crisis, crea una complicada relación entre los dos órganos ejecutivos debido a la superposición de responsabilidades en muchas áreas políticas. Con las recientes revisiones constitucionales ambos cuerpos han sido reestructurados. El Tratado de Lisboa ha proporcionado a la Comisión un mayor protagonismo en política exterior y de seguridad a través del alto representante (un proto-ministro de Relaciones Exteriores), que ahora es apoyado por un cuerpo unificado diplomático. Por otro lado, el Consejo Europeo está dirigido por un presidente responsable de la coordinación del Consejo. Cómo conseguirán estos dos presidentes (el de la Comisión y el del Consejo) coordinar sus responsabilidades, especialmente en el ámbito de la gobernanza económica, será un tema a seguir con interés. Desde una perspectiva federal los órganos ejecutivos de la UE parecen ser bastante *sui generis*, no así su estilo colegiado —el Consejo Federal suizo de siete miembros es un ejemplo de un ejecutivo colegiado—.

Otro elemento común a los sistemas federales es un poder judicial fuerte e independiente. El Tribunal de Justicia es claramente similar a algunos de los Tribunales federales homólogos propios de las federaciones clásicas. De hecho, podría decirse que el Tribunal de Justicia Europeo es la más federal de las instituciones de la UE. Ha sido un actor poderoso en la vigilancia de la aplicación del Derecho comunitario. Al igual que su homólogo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha incluso revocado legislación comunitaria. Pero, a diferencia del más activista Tribunal Supremo de los Estados Unidos, el Tribunal de Justicia sólo lo ha hecho en algunas ocasiones muy contadas. Sin embargo, ha ido mucho más allá que el Tribunal Federal Suizo, que no tiene poderes de revisión judicial de la legislación federal. Cabe destacar que la supremacía de la legislación

de la UE no ha sido aceptada incondicionalmente por los sistemas jurídicos nacionales (por ejemplo, el Tribunal Constitucional alemán o el *Conseil d'État* francés). Como es el caso en otros sistemas federales, la percepción de activismo judicial por parte de tribunales federales puede generar reacciones políticas. En el caso de la UE la estructura de los tres pilares de Maastricht es un ejemplo de excluir ciertas políticas del control del Tribunal de Justicia, *i. e.* el segundo y tercer pilar, que abordan respectivamente temas de seguridad externa (relaciones exteriores) y seguridad interna (justicia y asuntos internos). Hasta cierto punto, el Tratado de Lisboa ha remediado a algunos de estos aspectos proporcionando más control judicial, como es el caso en cuestiones de asuntos de justicia e interior. Evidentemente, todavía hay margen para extender la competencia del Tribunal de Justicia a más ámbitos de la política y anclar constitucionalmente su supremacía.

Pasando ahora a cuestiones de democracia y «*accountability*» (aquí entendida como responsabilidad y legitimidad política), un componente fundamental para el funcionamiento de una democracia federal es la participación ciudadana. Un momento decisivo en el caso de la UE fue la introducción de elecciones directas en 1979 a la Cámara que ahora conocemos como el Parlamento Europeo. Una consecuencia de estas elecciones fue la evolución de un sistema competitivo de partidos a nivel de la UE. No es sorprendente que el sistema de partidos de la UE también pueda compararse con los de otros sistemas federales, un ejercicio que a menudo se lleva a cabo por politólogos³. A diferencia de los sistemas de partidos más centralizados de, por ejemplo Australia o Alemania,

³ Véase, por ejemplo, el trabajo de S. Hix (2005), *The political system of the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

el sistema de partidos de la UE tiene una organización descentralizada y una cohesión ideológica baja. Esto se debe a que no hay partidos políticos auténticos a escala de la UE. En su lugar, lo que existen son familias de partidos políticos débilmente organizadas e ideológicamente bastante difusas. La UE no es única en tener, lo que los politólogos llaman, un sistema de partidos fragmentado; Suiza también tiene uno, mientras que Estados Unidos tiene un sistema de partidos muy descentralizado. Nada de esto significa que la política partidista esté ausente en la UE. De hecho los partidos políticos paneuropeos compiten vigorosamente y tienen un impacto significativo en el ámbito legislativo de la UE, así como en la selección de varios ejecutivos de alto nivel. Por otra parte, una evolución muy importante es que los partidos europeos votan en gran medida basándose en preferencias ideológicas (es decir, izquierda *versus* derecha), en lugar de motivos territoriales. Por supuesto, las elecciones de los Estados miembros son mucho más prominentes que las elecciones europeas —aunque hay que tener en cuenta que en los sistemas federales de Suiza o los Estados Unidos, por ejemplo, se tardó más de un siglo para que las elecciones federales fueran tan importantes como las elecciones estatales con respecto a la participación—. No obstante, hoy en día las elecciones europeas están generando una creciente apatía (la participación se ha reducido de un 63 por 100 en 1979, a un 43 por 100 en 2009), y son consideradas en gran medida como un voto a la labor de los partidos en gobierno, en lugar de una contienda electoral sobre cuestiones europeas. Tal y como se realizan actualmente las elecciones europeas no ofrecen un mecanismo robusto de responsabilidad y legitimidad democrática. Los académicos lo han denominado el déficit democrático de la UE. Para otros, con concepciones de democracia menos idealizadas, la UE se puede comparar favorablemente con muchos de sus Estados

miembros ⁴. Obviamente esto no implica que no se pueda mejorar considerablemente. Existe un amplio margen en cuanto a una mayor democratización de las instituciones de la UE. Pero en última instancia, las reformas que más importan —por ejemplo, la sugerencia de permitir la elección directa o indirecta del presidente de la Comisión— están en manos de los Estados miembros que, al fin y al cabo, son los «arquitectos» de los Tratados. Cabe reconocer que los problemas de responsabilidad democrática no sólo existen en la UE. De hecho, debido a sus múltiples niveles de gobierno, son una fuente constante de controversia en sistemas federales. En particular, donde existen sistemas políticos de escala continental como en los Estados Unidos, la distancia entre el ciudadano medio y el gobierno federal puede parecer muy remota. En tal caso, con el tiempo se pueden desarrollar nuevos mecanismos de participación ciudadana, como ha sido la elección directa de senadores en los Estados Unidos. En otros casos, como es el suizo, se pueden crear nuevos instrumentos que permiten a los ciudadanos la posibilidad de vetar legislación federal. El Tratado de Lisboa ha introducido una importante reforma a este respecto. Ahora permite que los parlamentos nacionales desempeñen un papel potencialmente mucho mayor en el control del proceso legislativo de la UE. Bajo ciertas condiciones, los Parlamentos nacionales también podrán vetar la legislación comunitaria (por ejemplo, en áreas relacionadas con asuntos de justicia e interior).

Tal vez la innovación democrática más importante del Tratado de Lisboa —una que ha generado entusiasmo entre los teóricos de la democracia— es la introducción de la Iniciativa Ciudadana Europea. El nuevo instru-

⁴ A. Moravcsik (2008), «The Myth of Europe's "Democratic Deficit"», *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 43(6), pp. 331-340.

mento de democracia directa, disponible en 2012, permitirá a un millón de ciudadanos de la UE, de al menos una cuarta parte de los Estados miembros, invitar a la Comisión a que presente propuestas legislativas en el marco de sus competencias. Mientras que la democracia directa a nivel federal existe en Australia y Suiza, la iniciativa ciudadana a nivel federal (un mecanismo de democracia directa desde abajo) es mucho menos común en sistemas federales. Entre las federaciones clásicas, la iniciativa ciudadana en el ámbito federal sólo existe en Suiza. En los Estados Unidos, a pesar de sucesivas peticiones para su promulgación, la Iniciativa Nacional (como se le conoce en los Estados Unidos a la iniciativa ciudadana) siempre ha sido rechazada a nivel federal. El hecho de que la UE haya creado una iniciativa ciudadana, aunque sea una versión bastante más débil que el instrumento suizo, es en sí mismo una innovación institucional importante. Cómo se utilizará y su posible impacto institucional a largo plazo es, sin embargo, un tema difícil de anticipar. En el caso de Suiza, la iniciativa ciudadana fue empleada, rápidamente y muy efectivamente, por los opositores a una mayor centralización. Tal vez esto nos debe alertar a la importancia de hacer frente al incremento de la oposición política al proyecto de la UE y el clima creciente de escepticismo —que son sin duda los mayores desafíos que enfrenta la Unión—. En este sentido, cabe señalar que el acuerdo de Lisboa ahora ofrece una cláusula de secesión para los Estados miembros que deseen abandonar la Unión. Aunque se pueda encontrar este tipo de cláusula en algunos sistemas federales, son muy pocos los casos donde existe⁵.

Habiendo descrito el marco institucional de la UE y sus similitudes con otros sistemas federales podemos ahora centrarnos en

el tema de políticas públicas. Esto, al fin y al cabo, es lo que más importa a los ciudadanos de la UE. Aquí las preguntas claves son: ¿qué tipo de bienes públicos europeos ofrece la UE? y ¿en qué áreas de la política pública se especializa? Tomando la última pregunta como punto de partida se puede afirmar que la UE se especializa en un tipo de política, conocida como políticas reguladoras, por encima de todas las demás. El objetivo de las políticas reguladoras es influir en el comportamiento de los individuos u organizaciones, como las empresas. Dentro del ámbito de políticas reguladoras se puede mencionar como ejemplos la normativa de los derechos de autor, leyes de privacidad o legislación de seguridad laboral. Hay una buena razón que explica porqué la UE se ha especializado en políticas reguladoras. Esto se debe al hecho de que las políticas de regulación generalmente requieren presupuestos mínimos, pues los costes de aplicación y cumplimiento se transmiten a las organizaciones privadas y/o públicas que operan en los Estados miembros. En lo que es el ámbito de la política de regulación, la UE se ha especializado en las políticas de mercado único, como la eliminación de las barreras comerciales y la política de competencia, respecto a las que disfruta de competencias exclusivas. Es común que los sistemas federales se especialicen en temas de comercio durante sus años de formación mientras desarrollan mercados más integrados que trascienden fronteras regionales. Además, disposiciones constitucionales tales como la cláusula de comercio interestatal estadounidense, el equivalente funcional del mercado interior de la UE, proporcionan la base legal para la regulación en los ámbitos políticos adyacentes conectados al funcionamiento del mercado. Esto explica la expansión de la política reguladora en áreas como la regulación social, la sanidad y seguridad, la regulación ambiental, protección del consumidor y muchos otros sectores que se justifican en términos de protección

⁵ La Constitución Federal de Etiopía tenía tal cláusula.

del mercado interior de la UE. Esta dinámica regulativa resultará muy familiar a cualquier jurista estadounidense.

Otro tipo de política en la que la UE está inmersa es la política distributiva. Esta política incluye bienes públicos que se distribuyen entre toda la población. El ejemplo más destacado en la Unión Europea es la política monetaria. El Banco Central Europeo es el único responsable de definir y ejecutar la política monetaria (incluyendo el ajuste de los tipos de interés) de aquellos Estados miembros cuya moneda es el euro. Otra política que tiene un componente de distribución es la política de I+D de la Unión, que se negocia en paquetes multianuales. Otras áreas políticas que tienen una dimensión distributiva, y que son cada vez más relevantes, son los relacionados con la política de seguridad interior y exterior. Desde el Tratado de Amsterdam, y los tratados sucesivos a partir de éste, la UE ha adquirido nuevas competencias e instrumentos para actuar en áreas relacionadas con la seguridad interna, como la justicia y los asuntos interiores. A consecuencia de esto, las políticas relacionadas con la seguridad interior ha sido una de las áreas de crecimiento en la actividad política de la UE durante la década del 2000. Lisboa ha continuado en esta línea.

Hay una política en la que la UE está severamente limitada. Se trata de su política redistributiva, y se refiere a las políticas que otorgan beneficios, a menudo económicos, de un segmento de la sociedad a una circunscripción más reducida. Las políticas redistributivas, como nos ha recordado la crisis de la eurozona, tienden a ser las más politizadas y conflictivas de todas las políticas, ya que llevan implícitas transferencias —por lo general de fondos económicos— de un grupo a otro. El hecho de que las políticas redistributivas estén tan politizadas en la UE no debería ser una sorpresa, ya que se generan similares dinámicas conflictivas en otros sis-

temas federales, como es el caso de Canadá, por ejemplo. No obstante, desde una perspectiva comparativa la Unión parece estar particularmente mal equipada para participar en esta forma de actividad política, dado su escasísimo presupuesto en proporción al PIB de la UE (alrededor del 1 por 100). Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, la UE ha forjado un conjunto de políticas redistributivas en áreas relacionadas con la agricultura, la pesca y la política regional en general. Aunque en relación al PIB de la UE las transferencias redistributivas netas puedan ser muy pequeñas, para los que reciben fondos de la UE (los Estados más pobres, las regiones atrasadas y los agricultores) las cantidades reales pueden ser bastante grandes. Para las principales regiones beneficiarias los fondos de la política regional de la UE pueden ser muy significativos, llegando hasta el 3,5 por 100 del PIB. Aparte de su pequeñísimo presupuesto, lo que diferencia claramente a la UE de todos los demás sistemas federales (por el momento) es la falta de una base fiscal independiente⁶. Tales cuestiones fiscales/presupuestarias han estado demasiado conflictivas para resolverse en las sucesivas revisiones del Tratado.

En cuanto a los tipos de políticas tratadas hasta el momento, el acuerdo de Lisboa ha simplificado la capacidad de regulación de la Unión, extendiendo el voto por mayoría cualificada a nuevas áreas. Por ejemplo, la capacidad de la Unión para actuar ha sido reforzada en el ámbito de la cooperación policial y judicial. La enorme carencia, no tratada en Lisboa (o por su predecesor), es la capacidad de la UE de participar en las políticas redistributivas. En realidad, las cuestiones relacionadas con las transferencias fiscales no tenían un lugar tan destacado como

⁶ Hay un elemento independiente en el presupuesto de la UE a través de un impuesto del IVA, pero en la actualidad representa sólo 14.000 millones de euros.

luego adquirieron durante la crisis financiera que barrió la eurozona. Durante los años del boom de la década del 2000 las élites políticas de la UE creían que, en cuanto a la zona del euro se refería, el pacto de estabilidad y crecimiento era suficiente para mantener económicamente y monetariamente a la Unión. Pocos meses después de entrar en vigor el Tratado de Lisboa el tsunami financiero se apodera de la zona euro y destruye este optimismo ¿Hasta qué punto puede entonces hacer frente la solución constitucional lograda por Lisboa a algunos de los desafíos internos y globales más urgentes que encara la Unión?

II. MÁS ALLÁ DE LA SOLUCIÓN DE LISBOA

El argumento presentado hasta el momento es que la UE ha sido objeto de un proceso de lenta federalización desde su creación. El actual acuerdo constitucional de Lisboa sólo puede entenderse en este contexto. Para ello se limita a seguir un camino bien trazado de creciente cambio institucional, que implica la transferencia de nuevas, pero cada vez más limitadas, competencias hacia el centro a fin de capacitar a la Unión para hacer frente a nuevos desafíos.

En este sentido Lisboa representa una menor reforma constitucional que el Tratado de Maastricht, por ejemplo. Sin embargo, el actual acuerdo de Lisboa es un buen punto de partida. Comparativamente, el presente acuerdo de Lisboa sale bastante bien parado en comparación con otros sistemas federales (ver tabla). La estructura federal básica, aunque, de manera muy periférica, es visible. Aunque de manera lenta, la legitimación democrática y unos mayores mecanismos de rendición de cuentas están evolucionando. Lo mismo sucede con el ámbito de competencias a nivel federal o de la UE, que se han

ampliado. De hecho, Lisboa proporciona la maquinaria institucional para que la Unión actúe en casi todas las políticas. Sin embargo, hay dos áreas en particular en las que el proceso de federalización está notoriamente incompleto. Estas son las reglas que rigen los cambios constitucionales y las competencias presupuestarias/fiscales. Es aquí donde la UE puede aprender de soluciones federales ya existentes que han demostrado ser sostenibles en el tiempo. Las dos áreas son evidentemente indisociables, y la fuente de conflicto político en muchas federaciones. En la UE estas dos cuestiones generan agrias discusiones, y nunca han sido abordadas realmente por ninguna de las reformas de los sucesivos tratados desde mediados de la década de 1980.

Comencemos con las normas que rigen los cambios constitucionales en la UE, ya que en muchos aspectos son el origen de la anomalía central, cuyas repercusiones reverberan en todo el sistema. Ningún sistema político puede desarrollarse o sobrevivir por mucho tiempo sin tener una capacidad de adaptación. En el caso de las federaciones, la adaptación en un contexto federal tiende a generar conflictos constitucionales sobre la redistribución de poderes entre los gobiernos centrales y estatales. La UE no es diferente en este sentido. Desde el Acta Única Europea, los principales cambios constitucionales se han empaquetado a través de sucesivas revisiones de los Tratados de la UE. El proceso es similar al de la enmienda constitucional o la revisión de los sistemas federales. Contrariamente al conocimiento convencional, la UE ha sido capaz de realizar cambio institucional muy notable. De hecho, su maquinaria institucional se ha adaptado a diversas perturbaciones, de la euroesclerosis de los años setenta y ochenta, al colapso del orden mundial bipolar, pasando por los diversos ataques terroristas en los Estados Unidos y en territorio europeo. To-

EL ESTADO DE LA UNIÓN. UNA VALORACIÓN COMPARATIVA

TABLA 1

LA UE A PARTIR DE UNA PERSPECTIVA COMPARATIVA FEDERAL (UE + CINCO FEDERACIONES CLÁSICAS)

	División horizontal de poder	Tipo de Ejecutivo	Poder de veto de la Cámara Superior	Comité Inter-gubernamental de Ministros	Frecuencia de intentos de modificación	Aprobación Estatal de cambios constitucionales	Referendos sobre cambios constitucionales	Revisión judicial de la federación	Sistema de partidos: Nivel organizativo centralizado
Australia	No	Parlamentario	Sí	Sí	Media	Sí	Sí	Sí	Alto
Canadá	No	Parlamentario	No	Sí	Baja	Sí	A veces	Sí	Medio
Alemania	No	Parlamentario	Sí	Sí	Baja	Sí	No	Sí	Alto
Suiza	Sí	Colegial	Sí	No	Alta	Sí	Sí	No	Bajo
Estados Unidos	Sí	Presidencial	Sí	No	Baja	Sí	No	Sí	Bajo
Unión Europea	Sí	Colegial	Sí	Sí	Alta	Sí	A veces	Escasa	Bajo

TABLA 1 (cont.)

	Sistema de partidos: grado de cohesión ideológica	Estilos de toma de decisiones	La fuerza de las identidades regionales	Independencia del banco central	Uniformidad fiscal del Estado	Única administración tributaria
Australia	Alta	Mayoritaria	Baja	Sí	Sí	Sí
Canadá	Baja	Mayoritaria	Alta	Sí	Sí	Sí
Alemania	Alta	Consensuada	Baja	Sí	Sí	Sí
Suiza	Media	Consensuada	Alta	Sí	No	No
Estados Unidos	Alta	Mayoritaria	Baja	Sí	No	No
Unión Europea	Baja	Consensuada	Muy Alta	Sí	No	No

dos estos retos han ido acompañados de importantes adaptaciones institucionales, tales como el camino hacia la Unión Económica y Monetaria, la incorporación de países de Centro y Este de Europa en la órbita de la UE y las nuevas políticas en los campos de seguridad interna y externa —por citar unos cuantos ejemplos ilustrativos—. Es verdad que la intensa actividad constitucional en las últimas dos décadas (cinco rondas sucesivas de revisión de los Tratados) ha dotado a la UE de los instrumentos y los poderes necesarios para actuar en muchas nuevas políticas. Lo que ha quedado patente con este tipo de evolución constitucional es que la revisión de los Tratados es una ardua ta-

rea por su rigidez, si bien carente de grandes fracasos. En pocas palabras, el problema es que el cambio constitucional de la UE está muy limitado por un requisito de «doble unanimidad». En primer lugar, la modificación del Tratado requiere una Conferencia Intergubernamental (CIG), sometida a la aprobación unánime de los ejecutivos de los Estados miembros. En segundo lugar, el Tratado sólo puede entrar en vigor tras la ratificación nacional de todos los Estados miembros, que también está sometida a la aprobación unánime. Tomando cualquier punto de referencia federal, las reglas que rigen el cambio constitucional en la UE son particularmente rígidas.

Lisboa —y anteriormente el Tratado Constitucional— trataron de abordar el problema de la «unanimidad» de varias maneras, pero poco se ha logrado hacer al respecto. Es cierto que ha habido intentos de inyectar una mayor flexibilidad constitucional, las llamadas *cláusulas de pasarela*, introducidas en tratados anteriores, y que permiten a la Unión modificar los procedimientos de votación en el Consejo en ciertas áreas. Por otra parte, también se ha introducido un procedimiento simplificado de revisión que no requiere de una Conferencia Intergubernamental. No obstante, el procedimiento de revisión simplificado no puede utilizarse para aumentar las competencias de la Unión. Además, se requiere la unanimidad en el Consejo Europeo y la ratificación nacional unánime. De hecho, fue el nuevo procedimiento simplificado de revisión el que se ha utilizado para la modificación del Tratado de marzo de 2011, que ha establecido la base legal para un fondo de carácter más permanente que establezca la eurozona. En otras palabras, Lisboa no ha abordado el problema de la rígida doble exigencia de unanimidad para el cambio constitucional. Por el momento, esta exigencia —rígida incluso para los estándares de muchos organismos internacionales— seguirá siendo una característica especialmente distintiva del paisaje constitucional de la UE.

Recientes acontecimientos en el Reino Unido han agravado el problema de la unanimidad. Una ley de julio de 2011 —*The European Union Act*— introdujo un verdadero «bloqueo británico del referéndum». La ratificación de nuevos Tratados desencadenarán automáticamente un referéndum en el Reino Unido. Ni siquiera el recurso al procedimiento de revisión simplificado de Lisboa ayudará, ya que también está sujeto a la restricción de la unanimidad y de la ratificación doméstica. Aunque Irlanda haya utilizado el referéndum como mecanismo de

ratificación desde el Acta Única Europea, el requisito de referéndum del Reino Unido es tan amplio que resulta difícil apreciar qué reforma significativa podría llevarse a cabo sin desencadenar un referéndum. A diferencia de Irlanda —hasta hace poco uno de los miembros más pro-europeos—, Reino Unido es históricamente uno de los países más euroescépticos. Las posibilidades de aprobar nuevos paquetes constitucionales de la UE bajo la amenaza del bloqueo del referéndum en el Reino Unido son especialmente sombrías. Esto equivale a un veto intolerable por parte del Reino Unido sobre la futura evolución constitucional de la UE.

Las normas que rigen el cambio constitucional afectan a todo el edificio de la UE. En ninguna parte ha sido esto más evidente que con la crisis financiera y su transformación en una crisis total en la eurozona. La crisis monetaria ha puesto de manifiesto las inadecuadas estructuras del sistema de la UE para hacer frente a uno de sus mayores desafíos hasta el momento: hacer frente a un *shock* asimétrico en una o varias de sus regiones. Sabemos cómo los sistemas federales se enfrentan a estas perturbaciones. En primer lugar, tienen la opción de recurrir a una serie de instrumentos redistributivos capaces de realizar funciones de estabilización fiscal y macroeconómica. En segundo lugar, también disponen de otras herramientas, tales como la capacidad de emitir bonos. En tercer lugar, un tesorero (o ministro de finanzas) habla con una sola voz en nombre de la federación y es responsable de la integridad del sistema financiero. Teniendo en cuenta el presupuesto minúsculo de la UE (alrededor del 1 por 100 del PIB de la UE), es muy poco lo que puede hacer ésta en cuanto a las funciones de estabilización fiscal y macroeconómica. Respecto al punto dos, se han tomado algunas medidas adicionales a través de la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (que será reemplazado por el Mecanismo

Europeo de Estabilidad), que es una forma embrionaria de euro-bono, incluso si no se le denomina de esta manera. Finalmente, la idea de un Tesoro del Euro ha sido lanzada recientemente por el gobernador del Banco Central Europeo. Esto pone de manifiesto que aunque los remedios políticos para defender el euro son aparentemente simples, su puesta en práctica es más difícil. Poner en marcha una combinación política (*policy mix*) que involucre los tres elementos anteriores será uno de los desafíos a los que se enfrenta la Unión a medio plazo. Aún queda por ver si la crisis financiera va a constituir una típica amenaza que empuje a las élites estatales a buscar una mayor federalización.

III. RECOMENDACIONES

El acuerdo constitucional de Lisboa ha evidenciado una incapacidad para hacer frente a los desafíos de la Unión. Esto no es de extrañar, ya que Lisboa, contrariamente a las opiniones de algunos comentaristas políticos, nunca podría haber puesto fin a ese tradicional proceso de modificación del Tratado. Tras la entrada en vigor de Lisboa en diciembre de 2009, lo que sorprende es la rapidez con que la revisión del Tratado vuelve a estar en la agenda política. Esto se debe a que la estructura institucional heredada de Maastricht y revisiones posteriores sólo han logrado crear un sistema federal incompleto y, por tanto, un sistema político inestable. Se necesitarán abordar una serie de cambios entre los que deberán figurar los siguientes:

Una nueva Convención Constitucional: Cambiar el Tratado vuelve a estar en la agenda. La crisis de la eurozona ha hecho que una modificación del Tratado sea inevitable a medio plazo, es decir, en los próximos dos o tres años. Ésta es una evolución normal y debería ser entendida como una oportunidad. Una nueva Convención (con delegados

seleccionados de parlamentos de los Estados miembros) debería elaborar un proyecto de reforma constitucional en un plazo de, digamos, seis meses o un año.

Ratificación nacional: Será imposible ignorar la demanda de participación popular en el proceso de ratificación del nuevo Tratado. Una opción sería la de adelantarse a esa demanda mediante el establecimiento de un referéndum pan-europeo. Al mismo tiempo la UE tendrá que contemplar un modelo en el que los países que no hayan ratificado el nuevo Tratado (ya sea por medio de referéndum o los órganos legislativos nacionales) se mantengan fuera de la órbita constitucional —al menos hasta que puedan ratificarlo—.

En otras palabras, la UE debe cambiar su actual modelo de ratificación, en virtud del cual todos los Estados miembros adoptan de manera uniforme el nuevo Tratado. La ratificación nacional uniforme en todos los Estados miembros de la UE ya no es un modelo constitucional viable. Reconocer un espacio que permita constitucionalmente una integración variable es la única forma admisible de conciliar los diferentes intereses de los Estados miembros.

Superar el problema de la unanimidad: El nuevo tratado tendrá que superar el requisito de la unanimidad para las normas que rigen el cambio constitucional en el futuro. Algún tipo de mayoría absoluta (sin duda con un umbral muy alto) será necesaria para permitir a la UE hacer frente a los desafíos que enfrenta. Éste será uno de los temas constitucionales más difíciles de resolver. Hay que tener en cuenta que la UE tiene en la actualidad un requisito de «doble unanimidad». Lo que se plantea aquí es que se elimine el requisito de unanimidad respecto a las ratificaciones domésticas de tratados o reformas constitucionales.

Introducir mayor dosis democrática en los cambios constitucionales: Si se supera el

problema de la unanimidad, una ruta a tener en cuenta para la ratificación de futuras revisiones constitucionales es el referéndum pan-europeo. No hay que olvidar que las revisiones constitucionales podrían seguir estando sujetas a un requisito de unanimidad en el seno del Consejo. La diferencia sería que el voto popular paneuropeo constituiría el mecanismo de ratificación nacional. El referéndum constitucional de la UE sería objeto de una doble mayoría, tal vez dos tercios de los Estados miembros y de los electores de la UE, para que la ratificación constitucional entrara en vigor. Esto sería útil para transformar el estado actual de las elecciones europeas —que hoy en día funcionan más como un referéndum sobre el desempeño de los gobiernos en el poder— en una contienda electoral verdaderamente europea sobre un asunto europeo. Evidentemente, este tipo de votación tendría consecuencias, como por ejemplo el peligro de estar en el bando perdedor. Sin embargo, dado que los ciudadanos de los Estados miembros están ya acostumbrados a que sus representantes pierdan votaciones en el Consejo, esto no supondría sino un paso más.

Unión fiscal: Para aquellos Estados miembros que han adoptado el euro, una mayor

unión fiscal es inevitable. De hecho, está ya en marcha una hoja de ruta hacia una mayor cooperación fiscal que comporte varias etapas y parecida, por ejemplo, al programa del mercado único de 1992, debería figurar en el nuevo Tratado. Aparte de varios instrumentos de supervisión y vigilancia que inevitablemente formarían parte de este nuevo pacto fiscal, la hoja de ruta debería conducir a un Tesoro de la zona euro y proporcionar a la UE la posibilidad de emitir bonos (ya se llamen así o de otra forma).

Presupuesto de la UE: Es evidente que el actual presupuesto de la UE es insuficiente para hacer frente a los desafíos que enfrenta su gobernanza. Ya en la década de los setenta se recomendó que el presupuesto comunitario ascendiera al 2,5 por 100 del PIB. Hoy en día esto es aún más imperativo. Para ello existen posibles nuevas fuentes de ingresos, como impuestos sobre el sector financiero, un impuesto del carbono, un impuesto de aviación, una porción más grande del IVA o del impuesto de sociedades, por nombrar sólo algunas posibilidades. En última instancia, debería considerarse alguna forma de redistribución a nivel comunitario para compensar la tendencia deflacionaria que acompañaría una mayor unión fiscal.

¿CON VOZ PERO SIN VOTO?: MOVIMIENTOS SOCIALES Y LOBBIES EN LOS DESARROLLOS RECIENTES DE LA GOBERNANZA EUROPEA

*Ariel Jerez
Alfredo Ramos
Giovanni Allegretti*

SUMARIO: I. GOBERNANZA, SOCIEDAD CIVIL Y ESFERAS PÚBLICAS EUROPEAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LA UE.—II. ENTRE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN: ¿UNA GOBERNANZA ASIMÉTRICA?—III. TRES ÁMBITOS DE INNOVACIÓN PARTICIPATIVA.—IV. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. GOBERNANZA, SOCIEDAD CIVIL Y ESFERAS PÚBLICAS EUROPEAS COMO RESPUESTA A LA CRISIS DE LEGITIMIDAD DE LA UE

El debate en torno a la legitimidad y los déficits democráticos en la UE es relativamente reciente. En el proceso de construcción europea se tardó más de tres décadas en reconocer de manera explícita su *carácter democrático*, sancionado por vez primera con el Acta Única en 1986, cuando un *mercado común* se ampliaba con la incorporación de los nuevos miembros recientemente democratizados, Grecia, Portugal y España. El paso más importante dentro de la estrategia para «acercar Europa a los

ciudadanos» fue el *Libro Blanco sobre la Gobernanza* presentado por la Comisión en 2001 (LBG en adelante), donde el grado de apertura de las instituciones europeas y la participación de «la sociedad civil europea» se presentan como dos cuestiones a abordar para mejorar tanto la legitimidad como la eficiencia en la resolución de problemas. Este *governance turn* supone valorizar la influencia de actores no estatales en la elaboración de políticas públicas y el papel de la sociedad civil en la promoción del diálogo para la innovación social, aportación hasta ese momento desconsiderada en los tratados y en los documentos de la UE. Sin embargo, esta perspectiva va a ser progresivamente cuestionada en su coherencia por

diversos actores —sobre todo «expertos» y vinculados a organizaciones y movimientos sociales— por sus excesos liberalizadores. Por ejemplo, la Comisión contempla como sociedad civil a «todo el conjunto de grupos de interés», mientras los actores sociales buscan «cerrar» el *tercer sector* a los actores lucrativos, como ha puesto de manifiesto el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil (<http://www.act4europe.org/code/en/default.asp>).

Con este pulso en su interior, las distintas iniciativas van abriendo un nuevo campo europeo de participación donde se disputa el empoderamiento de la ciudadanía. Tras los noes en los referéndums francés y holandés al Tratado Constitucional europeo en 2005, la Comisión lanzó la iniciativa Plan D (*Democracia, Dialogo y Debate*) con los objetivos de promover la participación de la ciudadanía en las instituciones comunitarias. De este marco han surgido algunas de las propuestas de experimentación participativas más importantes de los últimos años, aunque en su desarrollo normativo se observan derivas contradictorias que hacen perder peso a la inicial referencia jurídica que ganó la *democracia participativa*. Explícitamente citada en el llamado *Tratado Constitucional* (art. 47), queda eliminada en el *Tratado de Lisboa*, pasándose a manejar una definición confusa y ambigua ceñida conceptualmente a transparencia, principios de publicidad y subsidiariedad en las acciones. Además, desde la perspectiva participativa, este último principio ha ido perdiendo su potencial innovador, resintiéndose de casi veinte años de lecturas e interpretaciones basadas fundamentalmente en la realización de protocolos que han prestado mayor atención a la dimensión vertical (la referida a la relación entre los niveles institucionales) que a la dimensión horizontal (la relación entre sociedad política y sociedad civil).

En la actualidad, el análisis de la construcción de la esfera pública europea se mueve entre dos corrientes. Una perspectiva elitista que asume las esferas públicas transnacionales como segmentadas y definidas como espacios comunicativos centrados en elementos institucionales concretos y dominados fundamentalmente por élites económicas y políticas. Frente a ella una perspectiva realista que piensa la esfera pública europea a partir de una «europeización de las esferas públicas nacionales», donde se plantea la necesidad de promover una dimensión fundamentalmente mediática a partir de dos requisitos. Primero, el incremento de la cobertura de las temáticas tratadas y de las acciones emprendidas por los actores europeos, donde puedan percibirse «tratados como interlocutores válidos, como parte de ese “nosotros” a partir del cual surge una comunidad de comunicación» (Risse, 2002: 6). Segundo, atender la evolución de estos procesos usando perspectivas problematizadoras, que vayan más allá de los intereses nacionales. En ambos casos el rol de los medios de comunicación nacionales (ante la ausencia de una lengua común y de medios de comunicación pan-europeos, y frente a la perentoria necesidad de debatir la identidad europea) será un tema fundamental a ser debatido entre actores institucionales y de la sociedad civil crecientemente movilizada en el contexto de la crisis. Lamentablemente, el recorrido de una propuesta de mínimos como EURO-NEWS, enfrentando en los últimos años múltiples dificultades para incorporarse a la programación ampliada de la televisión digital, es un exponente de la marginalidad de trato dispensado a este tipo de iniciativas por parte de las actuales élites políticas nacionales y comunitarias, que dejan la comunicación pública en manos de la iniciativa mercantil.

II. ENTRE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LAS INICIATIVAS DE PARTICIPACIÓN: ¿UNA GOBERNANZA ASIMÉTRICA?

Diez años después del LBG la mayor parte de las prácticas de participación de organizaciones de la sociedad civil en las políticas comunitarias se siguen dando en torno a la Comisión Europea. Pero lejos de existir un régimen claro, reglamentado y sistemático, hay una pluralidad de prácticas de consulta que en algunos casos muestran una importante informalidad. De hecho, para muchas organizaciones de la sociedad civil (en adelante OSC), especialmente ONG, su «principal reivindicación ha consistido en pedir el desarrollo de un diálogo civil que institucionalice la consulta regular de la sociedad civil organizada al principio del proceso legislativo» (Bouza, 2010: 10).

Además la Comisión Europea no es un todo homogéneo, así que las relaciones previas existentes con la sociedad civil, la voluntad política, el diseño institucional van a hacer que las relaciones de las diferentes Direcciones Generales (en adelante DG) con las OSC varíen. Mientras que algunas como las de política agraria cuentan con un régimen de consulta más establecido, las «DG más orientadas al mercado han sido más vacilantes a la hora de usar instrumentos tales como las consultas *online*, y cuando las usan están más orientadas a representantes de grupos de interés que al público en general» (Kohler-Koch, 2010b: 9).

Se continúa manteniendo el acceso fundamentalmente vinculado a la fase de elaboración de políticas, consolidándose una práctica donde «la inclusión en las fases de monitoreo y evaluación de las políticas son una clara excepción». Lo que hace pensar que la participación es entendida por la Comisión como un mecanismo funcional para

incrementar su legitimidad ante otras instituciones europeas, más que dar a las ONG o al resto de OSC un rol significativo dentro del ciclo político. Se produce, por tanto una *retórica de participación* vinculada a una legitimidad funcional y corporativista. De esta manera se establece una jerarquía de acceso, puesto que «esta concepción define la participación en términos funcionales, lo que significa que el derecho de la ciudadanía a participar depende de los recursos que introducen en el proceso político» (Finke, 2007: 6).

Sin embargo, no es esta legitimidad funcional el único aspecto discutible en la participación de la sociedad civil en la UE. En 2007, Thomas Perssons analizó las 6.000 contribuciones a la consulta *online* sobre la política química de la UE, resultando que más de dos tercios de los comentarios, sugerencias, ideas, etc., pertenecían a la industria química, mientras que sólo el 6 por 100 procedía de ONGs u otros grupos similares. Años después, a la hora de evaluar las prácticas de consulta y diálogo con la sociedad civil, se mantienen «importantes asimetrías, las “organizaciones vinculadas al mercado” como las asociaciones profesionales o de negocios, son de lejos mucho más numerosas que las de interés general. De manera similar se produce una distorsión en la representación territorial. La parte nord-occidental está sobre-representada en comparación con el sur y el este» (Kohler-Koch, 2010b: 3).

Dentro de la dinámica habitual del *lobby* europeo, la Comisión ha sido la arena fundamental de acción de los mismos. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, la actuación de los *lobbies* se ha extendido también al Parlamento. En esta readaptación de las estrategias de presión se está produciendo una nueva asimetría en los diferentes roles que en el proceso de gobernanza comunitaria tienen los diferentes actores de la denomina-

da «sociedad civil europea». Los grupos empresariales, que cuentan con recursos para desarrollar estrategias más sofisticadas en el nuevo escenario institucional, pueden utilizar múltiples vías de lobby, mientras que las ONG y otras entidades sociales se centran mayoritariamente sólo en una institución. Es evidente que aquellos grupos con capacidad para ejercer *lobby* en diferentes instituciones simultáneamente obtendrán una mayor influencia.

Para regular el comportamiento de los *lobbies*, la Comisión Europea lanzó entre 2005 y 2006 la *Iniciativa para la Transparencia Europea*. El proceso de consulta a la sociedad civil (de unos cuatro meses) que siguió a la propuesta de la Comisión tuvo tres problemas: *a*) el *feedback* de la Comisión respecto de las recomendaciones hechas por las OSC se consideró pobre; *b*) el escaso tiempo de consulta otorgado, y *c*) el peso de las organizaciones con intereses económicos fue mucho mayor que el de otras como las ONG en la consulta. Este proceso mostró la dificultad de alcanzar consensos respecto a códigos de conducta comunes entre organizaciones de negocios y de la sociedad civil, de modo que la Comisión optó por liderar el proceso tras las consultas ¹.

¹ Si bien esta afirmación no implica considerar que desde el Parlamento Europeo no se haya puesto en marcha ninguna iniciativa de diálogo con la sociedad civil. El proyecto *Agora*, es un espacio de intercambio y debate con actores de la sociedad civil (conservando la consideración de sociedad civil que se hace en la Comisión Europea). Se han celebrado tres foros hasta el momento: 2007 (*Futuro de Europa, retos, oportunidades e instrumentos derivados de los tratados*); 2008 (*Cambio climático*) y el más reciente en 2011 (*Pobreza y crisis financiera*). Su carácter de mera *recolección de opiniones* y su escasa relación con decisiones o propuestas finales del propio Parlamento Europeo, son elementos que esta iniciativa comparte con la mayoría de los procesos de participación desarrollados desde la Comisión, en especial con aquéllos orientados a la ciudadanía no organizada.

En el resultado final triunfa la perspectiva defendida por las organizaciones de negocios. Según su postura era necesaria la *autorregulación* (plasmada en el registro de entidades, piedra angular de la iniciativa, para que fuera voluntario, no obligatorio), al mismo tiempo que señalaban que los requisitos de transparencia que se estaban planteando eran contrarios al derecho a la privacidad de las corporaciones con las que trabajaban ². De esta forma el registro de entidades quedó limitado a una herramienta voluntaria, con pocos datos sobre las entidades participantes y con escasas sanciones que sería sometida a evaluación en 2009.

Según una investigación de ALTER-EU, en marzo de 2010 aún faltaba por registrarse el 60 por 100 de las entidades de *lobby* que operaban a nivel europeo ³, entre ellas algunas de las agencias de *lobby* vinculadas a las corporaciones más importantes de la industria europea. Además la información facilitada resulta inútil en muchos casos e impide hacer un diagnóstico claro de quién, dónde y con qué estrategias se están realizando tareas de *lobby* ⁴. Si bien se están planteando reformas que incentivan el registro de las organizaciones, éste sigue siendo voluntario, de manera que los grupos más importantes del *lobby* europeo continúan actuando en un marco de reducida transparencia ⁵. Escándalos recientes como el que los periodistas de la cadena BBC levantaron en marzo de 2011 sobre sobornos a parlamentarios eu-

² <http://act4europe.horus.be/module/FileLib/CSCG%20Briefing%20April%2007%20final.pdf> (consultada el 1 de junio de 2011).

³ <http://www.alter-eu.org/about-lobbying-transparency> (consultada el 2 de junio del 2011).

⁴ <http://www.alter-eu.org/documents/briefings-info-sheets/2010/03/11/blacklist-of-unregistered-lobbying-consultancies> (consultada el 2 de junio de 2011).

⁵ <http://www.alter-eu.org/documents/2010/10/06/why-the-eu-lobby-register-needs-fixing> (consultada el 2 de junio de 2011).

ropeos muestran cómo esta institución está aún lejos de potenciar mecanismos de transparencia coherentes en la lucha contra la corrupción, que permitan realmente gestionar las patologías de la dinámica lobbística, con lo que se hace necesario profundizar en las reformas en estos ámbitos⁶.

Dentro de la ausencia de determinadas redes de organizaciones de la sociedad civil, es llamativa la escasa atención prestada a los actores que participan del Foro Social Europeo, habitualmente excluidos bajo la acusación de euroescépticos. Sin embargo, ya desde los inicios de las movilizaciones transnacionales que tenían como objeto de crítica las políticas de la UE (como las marchas europeas contra el paro, la inseguridad y la exclusión en 1997) se podía observar que lejos de rechazar la integración europea lo que se estaba demandando eran diferentes políticas por parte de la UE.

El desarrollo de los Foros Sociales Europeos no sólo ha visibilizado una contraesfera pública transnacional, con intensos procesos de información y aprendizaje sobre cuestiones comunitarias (una de las deficiencias detectadas generadas en las iniciativas impulsadas por las instituciones europeas)⁷. También ha visibilizado una crítica al modo en que se está desarrollando el crecimiento y consolidación de la UE. Esta crítica, centrada en el déficit democrático y social de la UE, está acompañada de la percepción de la arena europea como un espacio de múltiples posibilidades, donde las instituciones

comunitarias abren la oportunidad de crear redes e identidades transnacionales en torno a ellas. Los movimientos sociales que componen el Foro Social Europeo se han mostrado como europeístas críticos, favorables a profundizar la integración europea pero bajo otros marcos y otras políticas alejadas de la agenda neoliberal.

Sin embargo, el FSE al igual que sucede con el Foro Social Mundial está experimentando problemáticas derivadas del rol de las ONG que están haciendo que estos espacios se limiten a ser lugares de intercambio con escasa voluntad de presión política. Tendencia derivada de la dependencia estructural de las ONG de los recursos públicos y empresariales. Si se percibe así en el FSM parece razonable la posibilidad de trazar cierto paralelismo con la presencia hegemónica de determinadas ONG en el diálogo social europeo. Estos procesos de *onegeización* derivan del hecho de que son determinadas ONG las que tienen capacidad de garantizar la continuidad de determinados procesos de trabajo en red, frente a las dinámicas más fluctuantes de algunos movimientos sociales. Este hecho implica considerar que la creación de espacios de participación y diálogo social puede generar dinámicas de competencia entre actores que generen cierto «jacobinismo participativo» que refuerce exclusivamente a determinados actores con la creación de determinados espacios de participación.

La dinámica de las consultas a las OSC no está suponiendo un incremento significativo en su capacidad de influencia en las decisiones comunitarias, generándose cierto «cansancio de las consultas». Proceso acompañado por ciertos límites de estas prácticas, el más relevante es que «las reglas del juego son que la sociedad civil tiene voz pero no tiene voto, y que la agenda viene definida por la Comisión». Esta agenda es también problemática, pese a que tras el *Libro Ver-*

⁶ http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/alter-eu_position_on_joint_ep-ec_register.pdf (consultada el 2 de junio de 2011).

⁷ A esto es necesario añadir que en el marco euro pero existen escasísimos «*watchdog*» para monitorizar la compleja estrategia desarrollada por los *lobbies* en las diferentes fases de elaboración y ejecución de las políticas. A nivel europeo se cuenta con la citada red Altereu (<http://www.alter-eu.org>) y el Corporate Europe Observatory (<http://www.corporateeurope.org/>).

de de la Transparencia (Comisión Europea, 2007) se han dado importantes avances en el acceso a la documentación oficial, las organizaciones de la Sociedad Civil demandan también tenerlo a las agendas de las instituciones europeas —para poder acompañar sus iniciativas desde redes que cuentan con recursos mancomunados escasos y cuya eficacia depende en buena medida de su capacidad de planificación, cuestión que aún no se cumple.

Por último, existen otros dos fenómenos relevantes dentro de la dinámica del diálogo con la sociedad civil. Primero los procesos de mayor participación (como por ejemplo las consultas *online*) no suponen crear escenarios de deliberación⁸ con lo que se dificulta mucho el aparente objetivo de mejorar las decisiones que se toman posteriormente a la consulta. Y segundo, muchas de las redes de grupos de interés asentadas en Bruselas (y en otras ciudades como Estrasburgo) están desarrollando pautas informales de relación con las instituciones europeas (desde foros de discusión, participación en consejos asesores, etc.). Con lo que se están abriendo procesos de relación que distan mucho de ser transparentes y de contribuir a la clarificación de los mecanismos participativos, lo que obviamente gravita en la consiguiente apertura del espacio público europeo⁹.

Dentro de las dinámicas de informalidad, discrecionalidad y falta de transparencia en

⁸ Hasta el momento se han celebrado las siguientes ediciones: Florencia, 2002; París, 2003; Londres, 2004; Atenas, 2006; Malmoe, 2008, y Estambul, 2010.

⁹ Frente a la perspectiva de la *democracia participativa* que hace referencia a conceptos como el de la inclusión en el proceso y su influencia en las diferentes fases de las políticas públicas, la *democracia deliberativa* centra su atención en la calidad procedimental del debate que se fomenta, sin tener en cuenta la diversidad y cantidad de sujetos que participan en él y su influencia en las políticas públicas más allá de proveer de insumos para la elaboración de las mismas.

la relación entre las OSC y las DG de la Comisión, es importante como experiencia piloto el caso de la de Salud y Protección a los consumidores. En ésta la creciente implicación en un proceso de revisión de sus estructuras de participación, a través de un comité de evaluación y de diálogo con grupos de interés, da interesantes muestras de voluntad de reforma. Este proceso generador de reflexividad de los diferentes actores (institucionales o no) puede marcar el camino para una transformación en los sistemas de diálogo social que profundice realmente la innovación democrática en la UE.

La profundización democrática de la UE tiene en la problemática del control a los representantes (*accountability*) un terreno fértil de debate respecto de las consecuencias de la *gobernanza multinivel* (un modelo de gobierno marcado por las relaciones cooperativas entre actores públicos y no públicos en diferentes niveles de gobierno mediante partenariados público-privados). Las interacciones en las redes de gobernanza multinivel suelen carecer de visibilidad para quienes no participan de ellas. Se opta por un funcionamiento opaco e informal con la intención de dificultar el control de las actividades y desdibujar la responsabilidad. Estas redes (formadas por burócratas, representantes de intereses, actores privados, expertos, etc.) suelen estar separados de los cuerpos de democracia representativa y no están sometidas a formas de control que descansen en mecanismos públicos y democráticos. En la gobernanza multinivel, los mecanismos generalizados y omnicomprendidos de control son sustituidos por otros compartimentalizados y desagregados.

Los mecanismos de *rendición de cuentas* que se han ido desplegando, cuentan con escaso impacto en la rearticulación de las dinámicas participativas en el control del ejercicio de las políticas comunitarias. Se ha ido desarrollando un conjunto de mecanis-

mos de *desresponsabilización en cascada* de los diferentes niveles institucionales, así como una importante *fragmentación y desconexión* de las políticas comunitarias desarrolladas a través de estos partenariados. El riesgo que existía, y que se ha concretado, es de la *lectura «neoliberal» del principio de subsidiariedad*, que ve la reducción de la misma a la mera limitación de la intervención del Estado en sectores en los que los actores privados —no estatales— pueden actuar con absoluta libertad.

III. TRES ÁMBITOS DE INNOVACIÓN PARTICIPATIVA

Dentro de las innovaciones y/o de los retos participativos que se empiezan a dibujar en la UE, cabe destacar tres procesos: aquellas iniciativas que se han dirigido a la *participación abierta a toda la ciudadanía* (independientemente de que esté o no asociada), el debate en torno a la *reforma del presupuesto europeo* y la *Iniciativa Ciudadana Europea*.

Una de las innovaciones más importantes cuyo ciclo se ha cerrado en torno a 2009 ha sido la puesta en marcha de mecanismos que permitiesen la participación de la ciudadanía no asociada u organizada, respondiendo a algunas críticas que se planteaban a la propuesta del LBG. En muchos casos se ha tratado de experiencias donde los ciudadanos «normales» (*lay people*) participan en debates y procesos de toma de decisiones sociotécnicas junto con académicos, expertos y representantes institucionales, sin que tengan que mostrar un conocimiento previo en determinadas áreas.

Este tipo de iniciativas, tratan de superar el carácter elitista tanto de la democracia representativa como de la deliberativa, que en muchos casos limitan sus foros de debate a

organizaciones y expertos, dejando de lado a la ciudadanía. En la UE encontramos una importante tradición de diálogo con comités de expertos asociados a la legitimidad funcional de la UE y a una concepción tecnocrática de la deliberación. Sin embargo, la necesidad de intervenir sobre agendas temáticas asociadas al riesgo y de someter a debate con la ciudadanía determinadas decisiones a este respecto (tras casos como el de las *vacas locas* o el desastre del *Prestige*) llevó a abrir espacios deliberativos donde la participación se amplió a ciudadanos no organizados (o no sólo, pues pueden participar asociados en distintos tipos de organizaciones). Los experimentos más significativos a este nivel fueron:

- Dos *sondeos deliberativos (deliberative polls)*, basados en la metodología desarrollada por J. Fishkin. El primero de ellos denominado «La Europa del Mañana» (en el 2007) y «Europolis» (con debates en torno a las elecciones europeas, en 2009).
- Cuatro *Conferencias Ciudadanas (Citizens' Conferences)*: la primera de ellas enmarcada en el proyecto RAISE sobre «La Ciudad del Mañana» (2005); la segunda denominada «Meeting of Minds» (sobre neurociencia) tuvo lugar entre 2006 y 2007; la tercera sobre el «Futuro de las Zonas Rurales» en Europa fue también bianual (2007-2009); la última (2008-2009) se centró en la «Movilidad Urbana Sostenible».
- *Consultas Europeas a la Ciudadanía*: se celebraron dos consultas: la primera en 2007 sobre «El Futuro de Europa en 2020» y otra en 2009 bajo el objetivo de discutir sobre el Futuro Económico y Social de la UE más allá de fronteras geográficas y lingüísticas. A diferencia de las Conferencias Ciudadanas este tipo de iniciativas no

incorporó la participación de expertos en etapas previas de formación (sólo en las discusiones finales) y se basó en la participación de ciudadanos de todos los Estados miembros (incorporando a más de 2.000 personas).

Entre los análisis que se han realizado de estas experiencias, destacan los siguientes elementos:

- Son procesos de un coste económico muy alto para las consecuencias y los impactos que tienen (muchas han tratado sobre temáticas sobre las cuales la UE no tiene competencias y han tenido escaso o nulo impacto en términos comunicativos).
- En los casos en los que existía un mecanismo de autoselección (una aplicación telemática a partir de la cual se podía solicitar la inscripción) la participación ha presentado sesgos significativos (siendo mayoritariamente personas con titulaciones universitarias, profesionales de alta movilidad, de núcleos urbanos y en muchos casos ya participantes en organizaciones de la sociedad civil), profundizando en el carácter elitista de la participación a escala comunitaria.
- Las experiencias más interesantes, a la hora de construir «muestras representativas» han sido las que han combinado el sorteo con una serie de criterios (edad, sexo, profesión, nacionalidad, etc.), además de determinar el mismo peso para todos los países.
- El problema del idioma es determinante en el funcionamiento de todas las experiencias, complicando los escenarios deliberativos.
- En algunos casos como el de las Consultas Europeas a la Ciudadanía no se trata tanto de procesos en los que la Comisión habilite estructuras de diálogo directo con la ciudadanía, sino

que son procesos mediados por ONG u otras entidades de la Sociedad Civil que dinamizan el proceso. Este aspecto puede resultar problemático ante la falta de rendición de cuentas de las propias organizaciones mediadoras.

- Es importante considerar que «metodológicamente» han mostrado que es posible construir instituciones de deliberación ciudadana (no basada únicamente en organizaciones) a escala europea. En varios de estos procesos (fundamentalmente en las Consultas Europeas a la Ciudadanía y en algunas de las Conferencias Ciudadanas) se han combinando mecanismos de participación a escala nacional con mecanismos a escala europea.
- Resulta problemático que algunas de las Direcciones Generales de la Comisión que apostaron por estas iniciativas (como la DG de Investigación) hayan eliminado cualquier referencia a estos procesos (o similares) en sus siguientes documentos estratégicos.
- La mayoría de estas experiencias no han contado con objetivos claros, es decir están referidas a declaraciones de principios, a recabar opiniones, pero no estaban vinculadas a objetivos claros y concretos y su influencia en decisiones finales ha sido muy reducida.
- En el campo de la comunicación la pretendida voluntad de «comunicar Europa» no consigue plantear una agenda de discusión en torno a las iniciativas mediáticas a impulsar y cómo definir y narrar Europa desde relatos nacionales.

A diferencia de lo que sucedía con otras declaraciones y tratados que hacían referencia a la participación de la ciudadanía en la UE, el Tratado de Lisboa hace referencia a un instrumento concreto: la *Iniciativa Ciudadana*, a través de la cual y tras la consecución

de un millón de firmas se pueden promover propuestas de debate legislativo en las instituciones comunitarias, con el objetivo de influir en su agenda.

La Iniciativa Ciudadana Europea podrá ponerse en marcha a partir de abril de 2012. Encontramos ya algunas iniciativas previas similares que han tenido diferentes resultados. En el 2007 el Foro Europeo de Personas con Discapacidad, lanzó la campaña «1 millón por la discapacidad» con el objetivo de promover una legislación comunitaria específica sobre esta temática¹⁰. Pese al gran éxito de la campaña (más de 1.300.000 firmas), dicha legislación aún no ha sido promovida desde la Comisión. Otro ejemplo significativo es que a pesar de la dimensión de sus organizaciones, la iniciativa de promoción de la agenda social de la Confederación Europea de Sindicatos no consiguió llegar al millón de firmas.

El proceso de debate en torno al *Libro Verde de la Iniciativa Ciudadana* (Comisión Europea, 2009) también ha abierto importantes interrogantes sobre quién y cómo puede llegar a utilizar esta herramienta. Algunas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas redes de ONG críticas, no han participado de ese debate o se muestran algo reacias a la puesta en marcha de esta herramienta. Muchas de las ONG participantes, algunas de ellas establecidas en Bruselas y centradas en ganar eficiencia en su relación con las instituciones comunitarias, están altamente profesionalizadas y con gran distancia de sus bases, y con posicionamientos y discursos muchas veces tecnocráticos y de bajo perfil político, que llegada la coyuntura dificultan cualquier estrategia movilizadora.

No obstante, al calor de la propuesta y de la amplificación del debate sobre la Iniciativa Ciudadana, nuevas ONG están registrando-

se en la UE y la movilización en torno a las consultas «puede tener un efecto de reestructuración del campo de la sociedad civil europea que sirva para dinamizar y hacer más participativo el propio funcionamiento de las organizaciones» (Kohler-Koch, 2010: 35). Es oportuno señalar cómo los resultados de la consulta están influidos por el tema seleccionado, la información circulante sobre el mismo y las tramas de tejidos participativos existentes en los distintos ámbitos de intervención, lo que lleva a pensar que las distintas agendas desarrollaran distintos mecanismos de participación/contextos de movilización.

Durante muchos años, la Comisión Europea a través de los Programas Urbal se ha convertido en uno de los actores internacionales que más contribuyó a la difusión de buenas prácticas de gestión urbana. El presupuesto participativo, iniciado en Porto Alegre y después extendido a numerosas ciudades brasileñas, latinoamericanas, europeas y recientemente asiáticas y africanas fue una de las prácticas más importantes en estos programas¹¹. Pese a limitarse, salvo algunas excepciones, al nivel local, la profundización democrática que suponen estos procesos (a nivel de cogestión ciudadana y de intervención en todas las fases de las políticas públicas) y el efecto de redistribución de rentas y bienes públicos y de justicia social que han tenido algunas experiencias (especialmente en el sur del planeta), los hacen especialmente interesantes como prácticas de las que sacar aprendizajes para rediseñar los esquemas de participación dentro de la UE.

Sin embargo, es necesario destacar que la participación de entidades locales en las redes *Urbal* es escasa. Además, como ya se señaló, la estrategia de la UE a la hora de promover la participación se centra funda-

¹⁰ <http://www.edf-fehp.org>.

¹¹ La red temática «Financiación local y presupuestos participativos»: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9_esp/default.php.

mentalmente en campos en los que no tiene competencia. Para ello promueve incentivos a través de programas de financiación de proyectos (como el programa *Urban*¹² en un primer momento y posteriormente el *Urbact*¹³). Estos esfuerzos de promoción de la participación si bien promueven prácticas participativas en las esferas locales (fundamentalmente), no llegan a impulsar prácticas similares en la elaboración de políticas comunitarias.

Dentro de una línea que podría recuperar parte de estos aprendizajes, una de las propuestas que más interés ha suscitado en los últimos años ha sido la *reforma del presupuesto comunitario*, planteada en el marco de la firma del «Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la disciplina del presupuesto y la buena gestión financiera» (2006). Dando continuidad a este acuerdo, con el documento «Reformar el presupuesto, cambiar Europa: Documento para la consulta pública para la revisión del Presupuesto 2008/2009», se activa en 2007 un proceso de consulta abierto no sólo a las instituciones de la UE, también a organizaciones sociales y ciudadanía no organizada.

El proceso de consulta se abrió entre el 12 de septiembre de 2007 y junio del 2008 recogiendo 305 contribuciones. La mayoría de éstas proceden del sector público (de diferentes niveles de gobierno), mientras que 55 proceden de ONG, 44 de organizaciones de la sociedad civil, 38 contribuciones de universidades y expertos, 35 de ciudadanos no asociados (procedentes de 13 Estados miembros) y 21 contribuciones más no clasificables en estas categorías. De los resultados presentados por la Comisión se desprendía «la profunda necesidad de reformar

el Presupuesto Europeo, que aún no es capaz de responder a las prioridades en continua evolución de la sociedad europea, al tiempo que se subrayaba la necesidad de superar la rigidez de las estructuras financieras que frenan dicha adaptación» (Picchi, 2010: 332).

En el contexto de crisis este proceso ha vivido un profundo retroceso. La Comisión Europea ha suspendido el proceso de revisión del Presupuesto Europeo y el Grupo de Contacto de la Sociedad Civil ha presentado una queja ante el presidente de la Comisión D. Barroso, donde se señalan las implicaciones más importantes que tiene la reforma del presupuesto (GCSC, 2011):

- Un presupuesto a escala europea debe servir a los intereses públicos europeos, respetando e implementando el principio de solidaridad y el desarrollo sostenible.
- Los fondos de la UE deben distribuirse de manera coherente a los valores de la Unión y sus prioridades políticas de acuerdo con el Tratado de Lisboa.
- El gasto del presupuesto público de la UE ha de convertirse en un proceso transparente y susceptible de seguimiento y rendición de cuentas.
- Este tipo de reformas presupuestarias puede solucionar las dinámicas perversas generadas por determinados subsidios a sectores en exceso particularistas.

IV. RECOMENDACIONES

1. Desde la perspectiva de las *organizaciones participantes* son las vinculadas a la empresa corporativa las que logran incidir en el campo de las políticas sectoriales, frente a las dedicadas a la protección de derechos sociales y ambientales, más atentas al interés general y a los bienes co-

¹² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/index_es.htm.

¹³ <http://urbact.eu/>.

munes. Se estima que de los 15.000 lobbistas presentes en Bruselas, sólo el 10 por 100 trabaja para ONG, una evidencia de la disparidad de recursos de estas redes: las organizaciones y movimientos de base lastrados por la segmentación nacional de sus relaciones frente a la capacidad de coordinación europea —global— de las vinculadas a las empresas transnacionales. *Es necesario que se atiendan las demandas del Grupo de Contacto de la Sociedad Civil en relación con el registro, transparencia de fuentes de financiación y representatividad de estas organizaciones, con el objetivo de lograr el reconocimiento diferenciado de las entidades sociales desvinculadas del sector lucrativo.*

2. Si bien la *experimentación en el campo de iniciativas participativas* y la promoción de la deliberación ha sido rica en términos de procedimientos y escalas, se ha caracterizado por la imprecisión de sus reglas y la ausencia de competencias vinculantes. *Es necesario desarrollar normativa e institucionalmente estos procesos de consulta sobre la necesidad de diferenciación del punto precedente: buscando generar un primer espacio de clarificación de las demandas y propuestas de las organizaciones procedentes de «lo social», para que después puedan dirimir en otros ámbitos de participación ya vinculados a la decisión política, la compatibilización de sus demandas con las procedentes del ámbito gubernativo y mercantil.*
3. En el campo de la *elaboración de políticas* (sean sectoriales, sociales y urbanas), la *accountability* social que puede derivarse de los procesos de participación tiene interesantes potencialidades racionalizadoras. La

experiencia de *presupuestos participativos* desarrollados a nivel local constituye una propuesta recomendada ya en el marco de Naciones Unidas, que pueden plantearse desarrollar a mayor escala. Con ayuda de las TIC la sociedad civil reclama insertarse de manera más activa tanto en el diseño de las políticas públicas como en los procesos de monitoreo en la ejecución y evaluación de sus resultados. En este sentido *es necesario promover desde los poderes públicos mayor acceso a la información institucional y económica, e incluir sus demandas y perspectivas en la construcción de indicadores que evaluarán su desarrollo.*

4. La *gobernanza europea* planteada hace una década sigue limitada por las tendencias elitistas y la segmentación nacional de su *esfera pública*, que en el contexto de crisis verán agravarse tensiones políticas y conflictos sociales derivados de un aumento de la movilización social. La *iniciativa ciudadana europea*, al promover mecanismos de democracia semidirecta (referéndum), tiene potencialidad para ser un canal transnacional de movilización en red, donde nuevas interacciones sociopolíticas reformulen tanto las dimensiones de agencia como de identidad de una sociedad civil europea en construcción. Aunque se sale del marco aquí tematizado, no puede dejarse de subrayar la importancia fundamental del desarrollo mediático-comunicativo que acompañen los procesos de participación que transnacionalizan la sociedad civil europea promoviendo intereses y perspectivas cosmopolitas. *Son necesarias iniciativas mediáticas específicas, orientadas por los principios*

de expresión-explicación del conflicto y la reconciliación argumentativa desde el interés general y los bienes comunes, con el objetivo de valorizar la contribución participativa a la inteligencia colectiva y el desarrollo de nuevas tecnologías sociales para enfrentar los retos de una crisis multidimensional.

5. Desde una perspectiva ideológico discursiva es fundamental repensar el planteamiento «utilitarista» de la participación (mecanismo de extracción de información —insumos sociales— y/o vector de legitimación frente a la opinión pública) —denunciado por los movimientos sociales como *participación florero* (decorativa)—. Los actores políticos e institucionales más avanzados se tienen que plantear la necesidad de revalorizar la participación como espacio clave de empoderamiento para el mantenimiento y construcción de viejos y nuevos derechos ineludibles en el orden democrático. Parece necesario revisar postulados liberales que simplifican la complejidad de la sociedad civil y la esfera pública con un esquema público-privado en exceso limitado y reducen la relación representación-participación a una propuesta electoral parlamentaria como ámbito exclusivo de decisión política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abels, G. (2008): «Citizens deliberation and EU democratic deficit. Is there a model for participatory democracy», presentado en «Fourth Pan-European Conference on EU Politics», Universidad de Letonia-Riga.
- Allegretti, G. (2010): «Europa e democrazia partecipativa: Dagli attuali limiti alle opportunità per il futuro», en Vallinoto, N., y Vannuccini, S. (eds.), *Europa 2.0: Prospettive ed evoluzioni del sogno europeo*, Milano, Ombre Corte.
- Arena, G. (2008): «Di quale sussidiarietà stiamo parlando?», en http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Rassegna-s/Arena-labsus_7_7_08.pdf (consultado el 27 de mayo de 2011).
- Avritzer, L. (2002): *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton, University Press
- Boussaguet, L. (2010): *L'écoute des citoyens: Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire*, Paris, Notre Europe, 44.
- Boussaguet, L., y Dehousse, R. (2008): «Lay people's Europe: A critical assessment of the first EU Citizens' Conferences. European Governance Papers (EUROGOV) C-08-02», en <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-02.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2011).
- Bouza García, L. (2010): *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea*, Madrid, Colección Estudios de Progreso, Fundación Alternativas.
- Cenfor del Rey, V. (2009): «Las consultas europeas a la ciudadanía», en VVAA, *Cuadernos Europeos 7: Construyendo Europa con los ciudadanos*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- Cirone, A. (2011): «Patterns of Interest Group Lobbying at the EU: Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice», borrador, en http://www.princeton.edu/europe/events_archive/repository/05-04-2011Conference/Cirone Princeton May2011.pdf (consultado el 1 de abril de 2011).
- Coen, D. (2007): «Empirical and theoretical studies in EU lobbying», *Journal of European Public Policy*, 14: 333-345.
- Della Porta, D. (2004): *The Europeanization of Protest: A Typology and Empirical Evidence*, EUI Working Paper, 18.
- (2006): *Social Movements and the European Union: Eurosceptics or Critical Europeanists?*, Paris, Notre Europe, 22.
- Della Porta, D., y Caiani, M. (2009): *Social Movements & Europeanization*, Oxford, N.Y., University Press.
- Doerr, N. (2009): *How european protest transform institutions of the public sphere*, KFG Working Papers, 8.

- Donati, P. (1999): *La ciudadanía societaria*, Granada, Universidad de Granada.
- (2006): *Repensar la sociedad*, Madrid, Ediciones Internacionales Universitarias.
- Finke, B. (2007): «Civil society participation in EU governance», *Living Reviews in European Governance*, 2, en <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2007-2/> (consultado el 6 de mayo de 2011).
- Firmstone, J. (2002): *Discerning eyes: Views on Violence*, Luton, University of Luton Press.
- Firmstone, J., y Statham, P. (2008): *Los debates mediáticos sobre la Unión Europea y la ratificación del Tratado Constitucional en la esfera pública británica*, Madrid, Dykinson.
- Fischer, A. (2010): «Democratic Participation? The Involvement of Citizens in Policy-making at the European Comisión», *Journal of Contemporary European Research*, 6, en <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/514/229> (consultado el 19 de mayo de 2011).
- Fraser, N. (1997): *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición «postsocialista»*, Bogotá, Siglo del Hombre.
- (2008): *Escalas de Justicia*, Bogotá, Herder.
- Friedrich, D. (2007): «Old wine in new bottles?», *RECON online working papers*, 08.
- GCSC (2011): «CSCG calls EC not to abandon ambitious budget reform», en http://www.act4europe.org/code/en/actions.asp?id_events=153 (consultado el 2 de junio de 2011).
- Habermas, J. (1982): *Historia y crítica de la opinión pública*, Barcelona, Gustavo Gili.
- Kerremans, B., y Princen, S. (2008): «Opportunity Structures in the EU Multi-Level System», *West European Politics*, 31: 1129-1146.
- Kohler-Koch, B. (2008): «Does participatory governance hold its promises?», presentado en CONEX Final Conference, Manheim.
- (2010a): «Civil Society and EU democracy: “Astroturf” representation», *Journal of European Public Policy*, 17: 100-116.
- (2010b): «If participation does not do the job, will accountability make a difference? The role of CSO in EU accountability», presentado en la 8.ª Conferencia Bienal de la European Community Studies Association, Victoria, Canadá.
- Kohler-Koch, B., y Finke, B. (2007): «The institutional shaping of EU- Society relation: a contribution to democracy via participation?», en *Journal of Civil Society*, vol. 3, núm. 3.
- Kohler-Koch, B., y Rittberger, B. (2007): «Charting crowded territory: Debating the democratic legitimacy of the European Union», en Kohler-Koch, B., y Rittberger, B. (eds.), *Debating the democratic legitimacy of the European Union*, Maryland, Rowman & Littlefield.
- Kröger, S. (2008): «Nothing but consultation: The place of organised civil society in EU policy-making across policies. European Governance Papers (EUROGOV) N.º C-08-03», en <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-08-03.pdf> (consultado el 1 de junio de 2011).
- (2009): «Mission imposible? Conceptualising the link between organised civil society and democratic legitimation in the EU», presentado en Bringing Civil Society in: The European Union and the rise of representative democracy, Centro Robert Schuman de Instituto Universitario Europeo, París.
- Lombera, R. (2010): «El Foro Social Mundial: Diez años construyendo alternativas hacia un mundo más equitativo, solidario, democrático y justo», en <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=9872&entidad=Textos&html=1> (consultado el 4 de junio de 2011).
- Luksic, A., y Babor, M. (2010): «Participatory democracy within the EU: Solution for a democratic gap?», *Journal of Comparative Politics*, 3: 85-103.
- Majone, G. (2002): «The European Comisión: The limits of centralization and the perils of parliamentarization», *Governance*, 15: 375-392.
- Moravcsik, A. (2006): «What can we learn from the collapse of the European Constitutional Project?», *Politische Vierteljahresschrift*, 47: 219-241.
- Morrison, D. (ed.) (1999): *Defining violence: The search for understanding*, Luton, University of Luton Press.
- Papadopoulos, Y. (2010): «Accountability and Multilevel Governance: More Accountability, less Democracy?», *West European Politics*, 33: 1030-1049.

- Persson, Th. (2007): «Democratising European Chemicals Policy: Do online consultation work in favour of civil society organizations?», *Journal of Civil Society*, 3: 223-238.
- Picchi, M. (2009): «Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa» en Delplano, G. (ed.), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanístico*, Montalfone, Edicom.
- (2010): «Tentativi di partecipazione a livello continentale: La riforma del bilancio dell'Unione Europea», en Allegretti, U. (ed.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florencia, University Press.
- Río Villar, S. (2009): «Progresos, límites (con margen) y retos en la participación ciudadana europea», en VVAA, *Cuadernos Europeos 7: Construyendo Europa con los ciudadanos*, Madrid, Fundación Luis Vives.
- Risse, Th. (2002): «How do we know a european public sphere when we see one? Theoretical clarifications and empirical indicators», presentado en el IDNET Workshop «Europeanization and the Public Sphere», Florencia, Instituto Universitario Europeo.
- Sader, E. (2009): «Entrevista (realizada por Ariel Jerez, Jorge Resina y Ramiro Chico)», *Documentación Social*, 152: 129-134.
- Saurugger, S. (2008): «The social construction of the “participatory turn”. The European Union and organised civil society», en Dehousse, R., y Boussaguet, L. (eds.), *The transformation of EU policies: EU Governance at work*, CONNEZ, Manheim, CONNEZ.
- Shapiro, M. (2005): «“Deliberative”, “independent” technocracy vs. Democratic politics: Will the globe echo the EU», *Law and Contemporary Problems*, 68: 341-356.
- Sintomer, Y. (2009): *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo.
- Sintomer, Y.; Allegretti, G., et al. (2009): *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse.
- Smismans, S. (2006): «New models of governance and the participatory myth», European Governance Papers (EUROGOV), No. N-06-01, en <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf> (consultado el 22 de abril de 2011).
- Sousa Santos, B. (2004): «Presupuesto participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva», en Sousa Santos, B. (ed.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Vicente, T. (2011): «La comunicación compartida es estratégica para el FSM», en <http://alainet.org/active/44338> (consultado el 4 de junio de 2011).
- Vreese, C. (2007): «The EU as a public sphere», Living Reviews in European Governance 2, en <http://www.livingreviews.org/lreg-2007-3> (consultado el 11 de mayo de 2011).

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DESAFECCIÓN CIUDADANA

Ferran Martínez i Coma

SUMARIO: I. PARTICIPACIÓN ELECTORAL.—II. RAZONES PARA VOTAR.—III. FACTORES INSTITUCIONALES. REFORMAS ELECTORALES.—IV. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

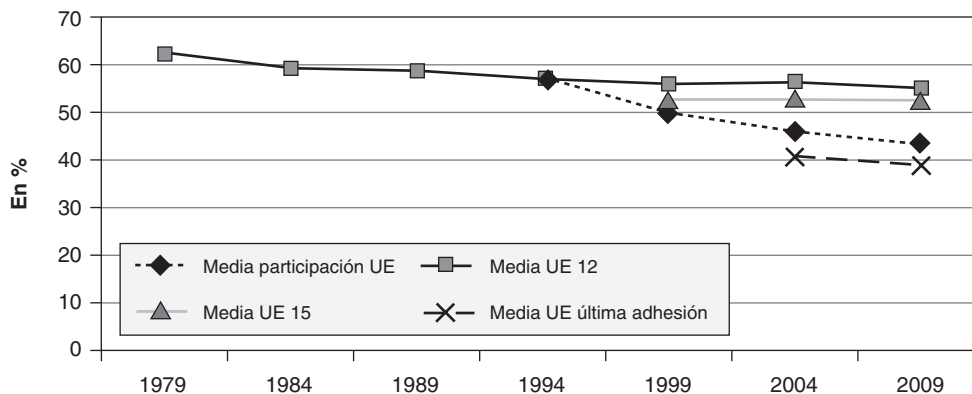
La participación en las elecciones europeas ha ido menguando con el tiempo (gráfico 1): ha pasado de estar en torno al 62 por 100 en 1979 al 43 por 100 en las últimas elecciones de 2009. Sin embargo, como se

ve, la participación no es igual en todos los países. Así, en la UE-12 es sustantivamente superior a la de los últimos países que se han incorporado a la Unión.

Como se muestra en la tabla 1, la media de participación en la UE, desde las prime-

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES DE LA UE



Fuente: www.europarl.europa.eu y elaboración propia.

TABLA 1
EVOLUCIÓN DEL VOTO EN LAS ELECCIONES EUROPEAS

Año	1979	1984	1987	1989	1994	1999	2004	2009
Bélgica	91,36	92,09		90,73	90,66	91,05	90,81	90,39
Dinamarca	47,82	52,38		46,17	52,92	50,46	47,89	59,54
Alemania	65,73	56,76		62,28	60,02	45,19	43,00	43,30
Irlanda	63,61	47,56		68,28	43,98	50,21	58,58	58,64
Francia	60,71	56,72		48,80	52,71	46,76	42,76	40,63
Italia	85,65	82,47		81,07	73,60	69,76	71,72	65,05
Luxemburgo	88,91	88,79		87,39	88,55	87,27	91,35	90,75
Holanda	58,12	50,88		47,48	35,69	30,02	39,26	36,75
Reino Unido	32,35	32,57		36,37	36,43	24,00	38,52	34,70
Grecia		80,59		80,03	73,18	70,25	63,22	52,61
España			68,52	54,71	59,14	63,05	45,14	44,90
Portugal				51,10	35,54	39,93	38,60	36,78
Suecia						38,84	37,85	45,53
Austria						49,40	42,43	45,97
Finlandia						30,14	39,43	40,30
República Checa							28,30	28,20
Estonia							26,83	43,90
Chipre							72,50	59,40
Lituania							48,38	20,98
Letonia							41,34	53,70
Hungría							38,50	36,31
Malta							82,39	78,79
Polonia							20,87	24,53
Eslovenia							28,35	28,33
Eslovaquia							16,97	19,64
Bulgaria								38,99
Rumania								27,67
Media participación UE	61,99	58,98		58,41	56,67	49,51	45,47	43,00
Media UE-12	61,99	58,98	68,52	58,41	56,67	55,66	55,90	54,50
Media UE-15						52,42	52,70	52,39
Media UE última adhesión							40,44	38,73

ras elecciones celebradas en 1979 con casi el 62 por 100, se ha pasado al 43 por 100 en 2009. Este descenso para algunos puede no ser un problema por diversas razones:

- En primer lugar, la participación en las elecciones es un derecho que se puede ejercer, si se desea. Luego no debería causar extrañeza que algunos ciudadanos no lo ejercieran.
- En segundo lugar, se puede entender que una participación baja refleja un acuerdo con la situación general de las cosas, porque en caso contrario, se acudiría a las urnas. Así, una baja participación podría implicar conformidad general con la situación del sistema europeo.
- En tercer lugar, hay un argumento clásico: como la probabilidad de que un voto decida la elección es tan pequeña, los costes que conlleva ir a votar no compensan los potenciales beneficios. Así, lo racional sería no votar y, por tanto, no hay que extrañarse de las bajas tasas de participación.
- En cuarto lugar, puede ser que la no participación no tenga consecuencias. Si la abstención se distribuye de forma normal, en la gran mayoría de las ocasiones, la diferencia entre una participación alta y una participación baja será prácticamente nula y, por tanto, mayor o menor participación no afectaría a los resultados.

A nuestro juicio, con una participación de entre el 40 por 100 y el 50 por 100, caben interpretaciones alternativas menos relajadas, basándonos en, al menos, los mismos cuatro aspectos presentados:

- Es obvio que la participación es un derecho que se puede ejercer o no. Pero eso sucede en algunos países, mientras que en otros, con mayor tra-

dición democrática, el voto es obligatorio.

- Respecto a la conformidad con el sistema, también se puede interpretar que éste es demasiado complejo como para entenderlo. O, dentro del sistema, si observamos la evolución de los votos en blanco o nulos y vemos que han aumentado, cabe preguntarse si, habiendo un apoyo generalizado a la democracia, hay un distanciamiento importante con el funcionamiento de la democracia electoral que lideran los partidos políticos.
 - Este distanciamiento es especialmente alarmante en el caso de la UE. Por ejemplo, Hix, con una serie de Eurobarómetros que abarcan desde 1977 hasta 2006, muestra cómo la media de los ciudadanos de la UE que apoyan que su país sea miembro de la UE ha pasado de un máximo que superaba el 70 por 100 en 1991 a un valor por debajo del 55 por 100. El valor mínimo fue en 1996 con un apoyo inferior al 50 por 100. En promedio, en 1991, algo más del 70 por 100 de los miembros de la UE de los 15 estaba a favor de la pertenencia a la UE. En 2006 ese porcentaje estaba algo por encima del 50 por 100.
 - En la misma línea, el último Eurobarómetro estándar de 2010 —el núm. 74— hace la siguiente pregunta: «Teniéndolo todo en cuenta, ¿usted diría que su país en su conjunto se ha beneficiado o no de ser un Estado miembro de la Unión Europea?» Para un 50 por 100 de los ciudadanos de la UE, su país se ha beneficiado, llegando a un máximo del 59 por 100 en septiembre de 2007. El problema reside en el aumento paulatino de aquellos que

dicen que su país se ve perjudicado. En otoño de 2005 llegó al 36 por 100, para estabilizarse en el 30 por 100. En las últimas tres tomas —Eurobarómetros EB72, EB73 y EB74— se ha pasado del 31 por 100 al 35 por 100 y al 39 por 100, respectivamente, el punto más alto en la serie.

- Para cualquier elección, el problema de la participación es que está sesgada, no sigue una forma normal: los más educados participan más en política. Esto tiene consecuencias porque como el interés por la política y la participación no se distribuyen al azar y los que tienen menor nivel educativo tienen mayor probabilidad de abstenerse, el apoyo político tampoco está distribuido de forma aleatoria —y no lo está en tanto que hay variables socio-demográficas fundamentales como, por ejemplo, la renta o la religiosidad.
- Hay un último argumento que explicaría la abstención: puede ser que los ciudadanos perciban cada vez menos relevante a la UE y, por tanto, consideren que tiene menos sentido participar en las elecciones. El problema de esta hipótesis es que la realidad y el sentido común indicarían precisamente lo contrario: la UE cada vez tiene más relevancia en diferentes áreas de nuestras vidas y, justamente por eso, debiera participarse más.

II. RAZONES PARA VOTAR

Hay tres factores determinantes de la participación electoral: los socioeconómicos, los políticos y los institucionales. Entre los socioeconómicos estarían el tamaño, la concentración y la estabilidad; la homoge-

neidad social; y los niveles de participación previos.

Hay variables institucionales que afectan a la participación en las elecciones. En primer lugar, el sistema electoral —los medios por los que los votos se traducen en escaños en el proceso de elección de los políticos—. En segundo lugar, la existencia de voto obligatorio. En tercer lugar, si las elecciones son concurrentes, si se celebran diferentes comicios a la vez. En cuarto lugar, si se hace necesario inscribirse personalmente en el censo para poder votar. Dentro de estos factores, también se pueden añadir el unicameralismo o cuál es la edad mínima para poder votar.

Por último, entre los factores políticos se señalan el nivel de competitividad de la elección; los recursos económicos destinados en campaña, y la fragmentación política mediante la que el número de partidos que concurren a la elección. Dicho de otro modo, cuando las elecciones son competidas, las elites concentran sus recursos en aquellas zonas que son decisivas.

En este trabajo nos centramos esencialmente en los factores institucionales y políticos, si bien en ocasiones es difícil diferenciar unos de otros. Los factores socioeconómicos son fundamentales, aunque al intentar aplicar algunas propuestas en el corto plazo, los cambios institucionales y políticos pueden ser más viables.

III. FACTORES INSTITUCIONALES. REFORMAS ELECTORALES

Como parece que la participación en las elecciones europeas no está consiguiendo conectar a los ciudadanos con la UE y con el Parlamento Europeo (PE), un debate sugiere que un cambio en el sistema electoral mejoraría dicha relación.

Los ciudadanos perciben las elecciones al PE como elecciones de «segundo orden» y utilizan dichos comicios para expresar sus opiniones más sobre asuntos nacionales que europeos. De forma llana, si se le pregunta a los ciudadanos, a un candidato o a un partido, qué elección es más asumible perder —si la nacional o la europea— la respuesta es obvia. Esto hace que se refuerce la percepción de «segundo orden». En la misma línea, también cabe hacer referencia al voto de castigo que en muchas ocasiones recibe el partido en el gobierno a través de las elecciones europeas.

Hay dos elementos más que refuerzan esta última idea: las acciones de los partidos nacionales y los medios de comunicación. Primero, dentro de la pugna política nacional de los partidos, Bruselas es vista, con honrosas excepciones, como la puerta de salida de candidatos válidos que se habrían desgastado en la arena nacional o autonómica, bien porque han perdido alguna elección, congreso o lucha interna. En segundo lugar, está la misma idea que se transmite desde los medios de comunicación y que refuerza la concepción de elecciones de segundo orden. También puede influir el enfoque de los medios en el conflicto y no en lo positivo. Así, mientras podemos mencionar muchos de los desacuerdos en el seno de la UE en el último año y medio sería difícil mencionar cuál ha sido el resultado más destacado de la UE en este periodo.

Como parece que la participación en las elecciones europeas no está consiguiendo conectar a los ciudadanos con la UE y con el Parlamento Europeo (PE), cabe preguntarse: ¿qué reformas se han propuesto para «europeizar» el sistema y así provocar más cercanía y mayor participación con los ciudadanos?

Para ello primero hablamos de la importancia de las fórmulas electorales y lue-

go describimos críticamente algunas de las propuestas realizadas y proponemos algunas nuevas para intentar aumentar la participación.

1. ¿Por qué son importantes las fórmulas electorales? ¿Qué situación hay hoy?

Un sistema electoral es el mecanismo que transforma los votos en escaños. Este mecanismo tiene diversos componentes que debemos abordar, puesto que las reformas que se proponen suelen afectar a una o varias de estos elementos:

- En primer lugar, consideramos el *tamaño de Cámara*, que se mide con el número de escaños que dispone. Hoy en la UE hay 736 parlamentarios, provenientes de 27 países. En 1979, y con nueve países miembros, había 434. Aunque no hay una regla para establecer el número de escaños, las cantidades suelen estar correlacionadas con el tamaño de las poblaciones. En tanto que ha aumentado el censo electoral, también lo ha hecho el tamaño del Parlamento Europeo (PE). Algunas voces critican el número de parlamentarios por ser demasiados. Ante eso, basta confrontar los datos. Primero, mientras que en 1979 un europarlamentario representaba a 426.000 (había 185 millones de personas con derecho a voto), en 2009, con casi 400 millones de votantes potenciales, representaba a 543.000. Segundo, bien es cierto que 736 parlamentarios es un número considerable. Pero no deja de ser menos cierto que, proporcionalmente, por ejemplo comparado con España (350 diputados, uno cada 100.000 miembros del censo electoral), Reino Unido (636 miembros del Parlamento, uno cada 71.800 miembros del censo electoral)

- o Francia (con 577 diputados, uno de cada 77.000 miembros del censo electoral), es un número menor.
- En segundo lugar, tratamos el *número de circunscripciones*. En la UE, cada Estado miembro es una circunscripción. Por tanto, hay 27 y los eurodiputados se eligen en todos y cada uno de los países de la UE. Sin embargo, cada uno de los Estados miembros decide cómo organizarse en la repartición de escaños y se pueden distribuir entre uno o varios distritos. Así, mientras España funciona como una circunscripción única —esto es, todo el país sirve como unidad para el reparto de los escaños asignados—, Francia se divide en ocho zonas e Irlanda en cuatro. No hay una correlación entre el número de distritos en la circunscripción y la participación, con lo que una propuesta en este sentido carece de fundamento. También cabe recordar que aunque los eurodiputados se elijan en una circunscripción nacional, normalmente se forman grupos por afinidades ideológicas, como muestra el Partido Socialista Europeo o el Partido Popular Europeo.
 - En tercer lugar, el *tamaño de la circunscripción*, esto es, el número de escaños en juego en una determinada zona, es variable en función del número de habitantes en el país. Así, mientras a España en 2009, bajo el Tratado de Niza, le correspondieron 50 escaños (54 a partir de la aplicación de Lisboa en 2010), Alemania tiene 99 (96 con Lisboa), mientras que Estonia o Luxemburgo disponen de seis, respectivamente. La magnitud de la circunscripción es la variable más importante a la hora de determinar la proporcionalidad del sistema (Taagepera y Shugart, 1989).
- Once estados miembros, que eligen a 286 eurodiputados (un 36 por 100) emplean distritos relativamente pequeños. Ocho Estados miembros, que eligen a 188 eurodiputados (un 24 por 100), tienen distritos de tamaño medio. Y otros ocho Estados miembros, que eligen a 262 representantes (un 40 por 100), tienen distritos grandes.
- También incluimos la *fórmula electoral* que es el método de cálculo que aplicamos a los votos para que se transformen en escaños. En las elecciones al PE, cada país aplica la fórmula electoral que considera. Así, mientras España implementa la misma fórmula que para las elecciones estatales, la de Hondt pero con una circunscripción única, en Suecia se sirve de la Sainte-Laguë también con circunscripción única. Es imprescindible una nota sobre el tamaño de la circunscripción y la ley d'Hondt, la que se implementa en la mayoría de los países para las elecciones en la UE. Cuando el tamaño de la circunscripción es pequeño, con independencia de la fórmula que se aplique, el sistema suele tener efectos mayoritarios, mientras que cuando es grande, la fórmula tiende a la proporcionalidad.
 - En quinto lugar, influye el *umbral legal*, que es el mínimo de votos que los partidos deben obtener para poder optar al reparto de los escaños. El objetivo de estas barreras es impedir la entrada de partidos minoritarios, la consiguiente fragmentación e inestabilidad. Para las elecciones en la UE, cada país establece su propio umbral. Y mientras España no establece umbral alguno, la República Checa, Francia o Alemania lo estipulan en

un 5 por 100. Como es lógico, cuanto mayor es la barrera, más dificultades para los partidos pequeños y más sencillo es conseguir representación para los grandes.

- El último elemento a tener en cuenta es el *sistema de elección del candidato*. En los países con sistemas mayoritarios, el papel del candidato es mucho más activo, puesto que se «trabaja» la circunscripción a la que se debe. En los sistemas proporcionales, en cambio, las listas de representantes son lo más habitual (con la excepción de Irlanda) y suelen ser de dos tipos: 1) las conocidas como «listas cerradas y bloqueadas», que fuerzan al ciudadano a optar por una lista de candidatos a propuesta del partido, que es lo que funciona en el Congreso español. Una variante más flexible es la «lista cerrada pero no bloqueada», que permite alterar el orden de los candidatos de la lista presentada por el partido; 2) las «listas abiertas», que permiten votar a diferentes candidatos de distintos partidos, como en el Senado español. En la UE, 18 Estados miembros que eligen a 318 eurodiputados (el 41 por 100) utilizan listas abiertas o semi abiertas, como Holanda, Suecia o Irlanda, mientras que en nueve Estados, que eligen a 467 eurodiputados (el 59 por 100), utilizan una estructura cerrada y bloqueada, como España o Dinamarca.

Los miembros del PE, a diferencia de los miembros de los parlamentos nacionales, no se eligen siguiendo los mismos criterios, sino que cada Estado aplica un criterio individualizado. Así, los posibles efectos mecánicos y psicológicos de un sistema electoral europeo se difuminan porque, en tanto que cada Estado aplica el suyo, dichos efectos permanecen en el nivel nacional.

En esta lógica, tampoco hay incentivos para que aparezcan partidos de ámbito europeo; los electores siguen utilizando parámetros nacionales para evaluar y designar a sus candidatos en la UE.

2. ¿Qué reformas institucionales se proponen?

Antes de entrar a las propuestas realizadas, hay que dejar claro que cambiar el sistema electoral no es la única solución a los problemas de representación y legitimidad a los que se enfrenta la UE en general y el PE en particular. Dicho de otro modo, ni todos los problemas de la UE pasan por las reformas electorales; ni la única fórmula de aumentar la participación pasa por cambios en los arreglos institucionales; ni todos los cambios institucionales están vinculados directamente con la participación. Ahora bien, la virtud de los cambios institucionales es que pueden cambiar el sistema de incentivos de los partidos políticos y, a la postre, cambiar la visibilidad de la política europea. También se propondrán algunas medidas alejadas del sistema electoral y que pueden aumentar la participación.

La provisión de un sistema electoral con determinadas características, sin embargo, aumenta la probabilidad de los ciudadanos a sentirse vinculados tanto con la UE como con sus representantes en el PE. En este sentido, se han presentado varias reformas para así aumentar la vinculación entre representantes y representados y la consiguiente participación. Ninguna de las propuestas de los miembros del PE —como la de Seitlinger en 1982, la de Bocklet entre 1984-1989 o las de De Gucht en 1991 y en 1993—, se han aplicado en toda su extensión. Y sin embargo, han tenido influencia en los acuerdos adoptados tanto en el Tratado de Maastricht como los de Amsterdam y, más recientemente,

te, Lisboa. Sin desmerecer ninguna de estas propuestas, nos vamos a centrar en las más recientes y publicitadas. Tratamos de forma crítica las del eurodiputado Andrew Duff, la de los académicos Hix y Hagemann (2009) y las de Ghergina y Jigla (2010).

El eurodiputado británico Andrew Duff es el ponente en el Comité de Asuntos Constitucionales del PE y ha propuesto una modificación del Acta relativa a la elección de los eurodiputados del 20 de septiembre de 1976. En su informe, con el objetivo de mejorar la legitimidad de las elecciones como su dimensión europea, para que la opinión pública y los medios de comunicación se involucren más en las decisiones políticas del futuro político de la UE. Según Duff, las propuestas del informe proporcionan razones de ser a los partidos europeos que en este momento no existen. También complementan las reformas ya introducidas por el tratado de Lisboa en lo concerniente a la democracia representativa y participativa. Las propuestas más relevantes son:

1. Crear un cuerpo adicional de 25 europarlamentarios transnacionales y que se elegirían con un segundo voto, mediante un sistema de listas preferenciales y con paridad de género.
2. En los países más poblados, hacer obligatorio las circunscripciones territoriales con bases regionales.
3. Insistir en el voto preferencial con sistema de listas semi-abiertas (donde los electores pueden votar por candidatos individuales ignorando el orden de la lista que propone el partido).
4. Introducir una revisión habitual de los 751 escaños durante cada mandato parlamentario para aplicar en las siguientes elecciones, que respete el principio de proporcionalidad «*degressive*» y quizás con una

fórmula matemática que se debería acordar.

5. Facilitar acuerdos para los ciudadanos de la UE que viven en países distintos al de su origen para que sean candidatos y puedan votar.
6. Crear una autoridad electoral de la UE para manejar, vigilar las listas transnacionales y escuchar reclamaciones.
7. Reducir el tiempo de votación al fin de semana para «dramatizar» el voto y para reducir la mala praxis de «disclosure» de resultados prematura.
8. Cambiar las elecciones de junio a mayo para hacer más rápida la elección de una nueva Comisión
9. Proponer un mínimo de edad uniforme tanto para electores como para candidatos
10. Establecer un régimen supranacional de privilegios e inmunidades para los europarlamentarios.
11. Explorar la extensión del voto electrónico como un esfuerzo para movilizar votantes y facilitar el voto.

En la misma línea, Hix y Hagemann (2009) ofrecen dos vías para que las elecciones europeas sean más atractivas. Por un lado, para que los partidos nacionales se tomaran las elecciones europeas más en serio habría que vincularlas a las decisiones que afectan directamente a los ciudadanos. Así, argumentan, si las elecciones al Parlamento Europeo se vincularan a la elección del presidente de la Comisión, las negociaciones de los presupuestos de la UE y a otras decisiones importantes que se toman en el seno de la UE con un impacto evidente y directo en la vida de los ciudadanos, entonces, aumentaría la participación. Por otro, también proponen cambiar los incentivos de los eurodiputados para que se labren perfiles personales visibles y de esta forma cambiarían las formas de hacer las campañas desde

la perspectiva europea más que la nacional. La síntesis de estas dos vías se traduciría en unas circunscripciones de tamaño mediano y listas abiertas. Así, aumentaría la representatividad y la participación.

Tanto las propuestas de Duff como las de Hix y Hagemann, como todas las institucionales, pueden crear diversos problemas. Sin ser exhaustivos, podemos apuntar varios que se pueden generalizar a muchas otras propuestas de otros autores. En primer lugar, no contemplan las externalidades negativas que se pueden generar. Por ejemplo, el punto 10 de la propuesta de Duff —establecer un régimen supranacional de privilegios e inmunidades para los europarlamentarios—, en el momento actual de valoración de los políticos, probablemente podría suscitar más críticas que beneficios y más bien actuaría en contra del objetivo inicial de mejorar la legitimidad de las elecciones como su dimensión europea. Con las reformas institucionales, en general hay que ser consciente que, en muchas ocasiones, se sabe dónde y cómo se empieza pero no cómo se acaba.

En segundo lugar, estas propuestas hacen un supuesto demasiado importante sobre el nivel de información de los ciudadanos. Este supuesto es que los ciudadanos conocen las atribuciones de la UE o del presidente de la Comisión. Y este supuesto es demasiado atrevido porque, si bien la información está disponible, es difícil afirmar que un ciudadano corriente sabe de las atribuciones del Parlamento Europeo. En breve, ¿cuántos ciudadanos conocen las atribuciones del presidente de la Comisión?

En tercer lugar, ¿hasta qué punto algunas de estas medidas no serían extrañas con las prácticas habituales en el plano nacional? Por ejemplo, el tercer punto de la propuesta de Duff propone el voto preferencial con sistema de listas semi-abiertas —los electores pueden votar por candidatos individuales ignorando

el orden de la lista que propone el partido—. El primer contraste y consiguiente problema que se puede generar en algunos ámbitos nacionales que funcionan con listas electorales cerradas y bloqueadas puede no ser menor.

Ahora bien la virtud de los cambios institucionales es que pueden cambiar el sistema de incentivos de los partidos políticos y, a postre, cambiar la visibilidad de la política europea. También se propondrán algunas medidas alejadas del sistema electoral y que pueden aumentar la participación.

Cabe añadir algo respecto a la elección de los eurodiputados, que no por obvio parece menos importante cuando se observa la realidad. En primer lugar, probablemente se mandaría otra señal a los ciudadanos si los candidatos que concurren a las elecciones fueran de primer nivel y no percibidos como «reservas» o fueran los perdedores de otras elecciones y que se utiliza el PE como colocación de dichos candidatos. En segundo lugar, los comportamientos de algunos eurodiputados (como el reciente escándalo de fichar en el pleno, no asistir y cobrar la dieta), deberían asemejarse más al proverbio de «no sólo ser honesto, sino parecerlo».

3. Qué otras posibles reformas institucionales se pueden proponer

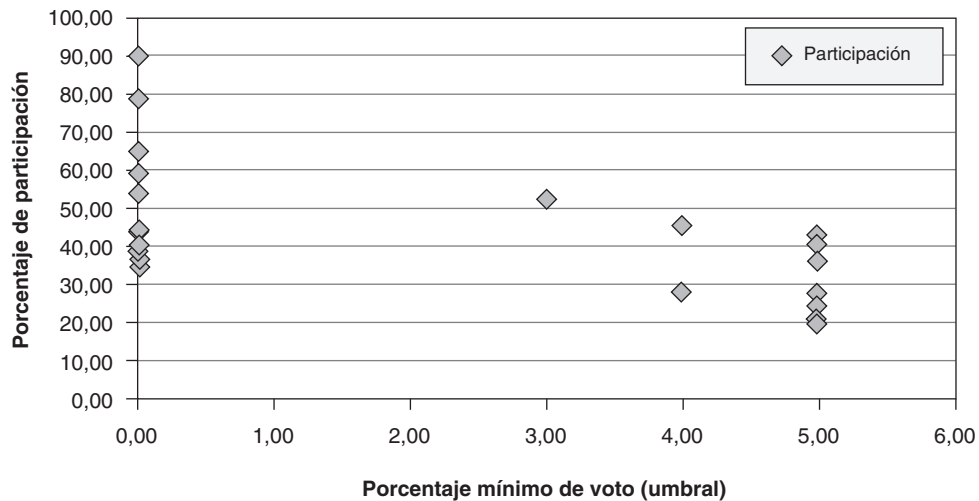
Si se considera que el nivel actual de participación es un problema, se pueden adoptar otras medidas que también tendrían efectos inmediatos. Dos posibilidades son variar los umbrales de entrada en la elección y la instauración del voto obligatorio en las elecciones europeas.

3.1. Retirada de umbrales

La literatura académica demuestra que los umbrales electorales legales —el porcentaje mínimo de votos que se deben conseguir

GRÁFICO 2

RELACIÓN ENTRE NIVEL DE PARTICIPACIÓN 2009 Y UMBRAL



Fuente: www.europarl.europa.eu y elaboración propia.

para poder tener la posibilidad de obtener representación— son un factor determinante en la participación. La relación suele ser negativa y a mayor umbral, menor proporcionalidad del sistema y, normalmente, menor participación. Cuando observamos la participación en las últimas elecciones de la UE, se observa que se produce esta correlación, como muestra el gráfico 2: normalmente, en aquellos países con mayores umbrales de voto, suele haber una menor participación.

De los países de la UE-15, Grecia (3 por 100), Suecia (4 por 100), Austria (4 por 100), Alemania (5 por 100) y Francia (5 por 100), tienen umbrales mientras que de los doce restantes siete tiene un umbral que está entre el 4 y el 5 por 100 por cinco que carecen de umbral (Estonia, Chipre, Letonia, Malta y Bulgaria)

En este sentido, parece claro que al menos en algunos países del centro y del este de Europa, si se eliminaran los umbrales mínimos de representación, la participación podría aumentar, puesto que algunas voces que

en este momento están fuera del Parlamento tendrían ahora cabida. Ahora bien, la nueva inclusión de estas voces no garantiza en absoluto que éstas sean sensatas y cumplan con el ideal democrático que se puede compartir por la mayoría. En cualquier caso, esta propuesta es razonablemente viable, puesto que serían modificaciones que ser harían en el plano nacional.

3.2. *Condicionar la representación en el PE y el peso de las decisiones*

Ghergina y Jigla (2010) proponen ligar el número de representantes en el PE a la participación y, así, donde más se participara, mayor sería el número de representantes. Una de las desventajas de esta medida es, precisamente, no conseguir «desnacionalizar» la elección, puesto que la participación vendría condicionada por el sentimiento nacional. Tampoco resolvería el problema en algunos países donde al saber que en función de la participación se consiguen más representan-

tes, allá donde hubieran movimientos nacionalistas o independentistas fuertes, podrían afectar aún más negativamente a la participación. Ahora bien, una pequeña variación de este sistema permitiría superar este problema: se podría poner un mínimo y un máximo para que ningún país quedara demasiado sub-representado o muy sobre representado.

En algunas decisiones de la UE todos los países tienen un voto. Sin embargo, en la misma línea del condicionamiento, se podría condicionar el poder de dicho voto en función de la participación. Tomando los datos de participación de las últimas elecciones, el argumento sería que en Polonia, con un 24 por 100 de participación, no se toman tan en serio las elecciones como en Chipre (59,4 por 100) o Malta (78,7 por 100). Por esa razón, se puede pensar que la opinión de los chipriotas y malteses sea más influyente que la de polacos.

Una medida de este calado puede generar un revuelo considerable tanto entre los decisores políticos como entre el público. Ahora bien, parece que sus efectos pueden ser claros en el sentido de que podría reforzar los vínculos con el proyecto y la política europea.

4. Reformas político-institucionales

Las medidas que a continuación se proponen vincularían cambios institucionales y políticos a la participación. Algunas de ellas ya están presentes en el debate actual y no las desarrollamos, mientras que nos detendremos algo más en las más novedosas.

4.1. *Elección directa por el Parlamento Europeo del presidente de la Comisión Europea*

La elección del presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo, a partir de los candidatos propuestos con anterioridad a las elecciones por parte de los partidos

europeos, tendrá un efecto inmediato. En primer lugar, los ciudadanos podrían responsabilizar y premiar o castigar a alguien concreto. Y también solventaríamos parcialmente la pregunta que antes suscitábamos sobre sus atribuciones.

En segundo lugar, esto implicaría cambios en la estructura y en el funcionamiento de los partidos. Algunos de estos cambios son imprevisibles, para bien y para mal.

En tercer lugar, todo parece indicar que aumentaría la competitividad de la elección para los ciudadanos. Si la candidata de un partido sale escogida, lo más probable es que sus comisarios sean del mismo o al menos más próximos que la Comisión que ahora se produce. Al fin y al cabo, para un votante medio, las diferencias entre una Comisión con una Presidencia conservadora y algunos comisarios progresistas puede ser lógica pero difícil de observar diferencias con una Presidencia progresista y algunos comisarios conservadores.

En cierta medida desvincularía la «nacionalización» de la política europea y, puede ser que muchos ciudadanos diferenciaran: no sería lo mismo votar por el Partido Socialista en el país X que votar por el presidente de la Comisión que el Partido Socialista Europeo propone. Por ejemplo, el Partido Popular Europeo debería presentar un candidato que tanto los franceses como los irlandeses podrían votar. Probablemente, los partidos se verían obligados a realizar estrategias europeas globales y a ser más coherentes con sus discursos.

En cuarto lugar, favorecería la carrera de políticos europeos y ayudaría a romper la imagen de unos políticos europeos que van a la UE porque están debilitados nacionalmente. A su vez, generaría sinergias, positivas y negativas, entre políticos de un mismo partido en distintos países.

Obviamente, la elección del presidente de la Comisión también tendría efectos en

la visibilidad y la responsabilidad de los comisarios.

4.2. Reforzar a la UE con más competencias y mayor presupuesto

Si aumenta la legitimidad del presidente de la Comisión, también está legitimado para pedir mayores atribuciones vía competencias y recursos.

La viabilidad de esta propuesta en un primer momento es difícil tanto por la resistencia de los gobiernos a transferir competencias como por la ola de euroescepticismo en la que está instalada en la opinión de la UE. Por ejemplo, en el Eurobarómetro estándar 75 de la primavera de 2011, muestra cómo se ha erosionado la confianza tanto en el Parlamento pasando del 56 por 100 en septiembre de 2007 al 45 por 100, cuatro años después, como en la Comisión, que pasa del 53 por 100 al 40 por 100 en el mismo periodo. Ahora bien, si la Presidencia de la Comisión es elegida directamente por el Parlamento Europeo, con el tiempo es probable vencer estas restricciones.

4.3. Cambiar las circunscripciones

Una forma de acercar la UE a los ciudadanos es estableciendo que en los países más grandes, además de una circunscripción nacional, también hubieran regionales. Esto aumentaría el número de partidos y la diversidad de los intereses en el Parlamento. Sin embargo, es harto improbable una medida de este calibre porque los problemas en la viabilidad de la propuesta: muchas reformas de las constituciones nacionales así como del Tratado. Y en segundo lugar, un cambio de esta magnitud probablemente conllevaría el aumento de los representantes, algo no muy aceptado en algunos países de la UE en estos momentos, donde se piensa que los políticos

son uno de los principales problemas. Además tampoco garantizaría necesariamente mayor pluralismo en el Parlamento y, si así fuera, probablemente el acuerdo sería más complicado de conseguir.

4.4. Más allá de lo electoral: relación entre representante y representados

La participación política no se agota en lo electoral y es absurdo pensar que algunas de las «movilizaciones» que están sucediendo en Europa no van a tener efecto alguno en la participación política. Por ejemplo, en Madrid, un 18 por 100 consideró bastante o mucho el movimiento 15-M para emitir su voto durante las últimas elecciones municipales.

Así que habría que buscar mecanismos que favorecieran la relación entre representantes y representados y que no sean los mecanismos clásicos de lobby. En este sentido sería muy positiva la obligatoriedad de que cada representante tuviera una oficina en su territorio al que los ciudadanos pudieran dirigirse en persona cuando el parlamentario no está en Bruselas. Obviamente, dichas oficinas no deberían estar situadas en las sedes de los respectivos partidos, sino en lugares con fácil acceso para los ciudadanos.

Los efectos de una medida tan viable y sencilla como esta son obvios.

5. Otro tipo de reformas

Todas las reformas mencionadas anteriormente son institucionales y, si se implementan algunas, tal vez la participación aumente. Pero en tanto que no todas las reformas que se pueden realizar son en este ámbito, en vista a los comicios de 2014, se pueden realizar algunos experimentos que tal vez incentiven la participación. En concreto, consideramos que para aumentar la participación y la vinculación con la UE, hay que desligar las

reformas que se realicen en la mera técnica electoral. Dicho de otro modo, en la UE hay demasiado en juego como para sólo centrarnos en reformas de tipo institucional. El alejamiento entre la UE y los ciudadanos no se debe únicamente al arreglo institucional realizado y, por tanto, las medidas deben ser más profundas.

En este sentido, y entre las posibles soluciones, proponemos aprovechar la lógica subyacente de uno de los principales éxitos de la UE desde la perspectiva ciudadana, que es el programa de intercambio de estudiantes, Erasmus. Nuestra propuesta sería la implementación, un programa de concienciación centrado en la participación de los jóvenes votantes, de últimos años de instituto o primeros universitarios. Durante unos años, en los últimos cursos de la educación obligatoria se impartirían con cierta regularidad una serie de cursos, clases o conferencias. Para evitar hacer una gran inversión en los 27 países de la UE, se elegirían algunos con una tasa de participación similar. En algunos se realizarían estos programas, mientras que en otros no se haría nada. Si en las zonas donde se aplicó el programa observamos que en las siguientes elecciones aumenta la participación, entonces, se podría extender a todos los países miembros de la UE. Una medida en este sentido ayudaría a evitar que se siguiera percibiendo a la UE como algo lejano y elitista. Probablemente, un plan como éste o parecido también despertaría la simpatía de los medios de comunicación, que recogerían estas medidas como un acercamiento a los ciudadanos.

Esta medida además estaría en sintonía con los intereses de los ciudadanos europeos. Según el Eurobarómetro estándar 75 de primavera de 2011, para un 45 por 100 la UE significa la libertad de viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la Unión. Éste es el significado más importante para los ciudadanos, seguidos del «euro» (45 por 100),

«desperdicio de dinero» (38 por 100) y «paz» (22 por 100). Efectivamente si las élites políticas y mediáticas impulsaran y publicitaran una medida de este estilo es probable que los ciudadanos de la UE interpretaran este tipo de iniciativas de forma positiva, más democrática, cercana a sus intereses y no como un brindis al sol.

IV. RECOMENDACIONES

Es el momento de recapitular las recomendaciones del capítulo:

1. Retirada de umbrales.
2. Condicionar la representación en el Parlamento Europeo y el peso de las decisiones.
3. Elección directa por el Parlamento Europeo del presidente de la Comisión.
4. Reforzar a la UE con más competencias y mayor presupuesto.
5. Cambiar las circunscripciones.
6. Oficinas ciudadanas de los miembros del Parlamento para fortalecer la relación entre representados y representantes.

Como se ha explicado en el artículo, no todas estas propuestas tienen la misma probabilidad de ser exitosas, puesto que algunas conllevan más complicaciones que otras. No está de más recordar que se deberían aplicar por fases: mientras que la retirada de los umbrales no parece conllevar problemas muy relevantes (nada más que la adaptación de la legislación nacional), condicionar la representación en el PE o el peso de las decisiones en el PE podría generar mucha más controversia.

El grueso de las reformas que se han propuesto son de carácter institucional y político-institucionales, pero no son las únicas, y se podrían complementar con otras de

carácter político o socioeconómica como la mencionada en la sección anterior.

Estas reformas no nos conducen a la perfección del sistema, pero sí consideramos que lo hace más funcional y próximo a los ciudadanos. No todo está escrito y la participación en las elecciones europeas puede reducirse aún más o aumentar. Pero desde las instituciones se puede cambiar el *statu quo*.

BIBLIOGRAFÍA

- Duff, A. (2010): *Draft Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976* (<http://andrewduff.eu/en/document>).
- Gherghina, S., y Jigla, G. (2010): «Making the European Elections Attractive for Citizens: A Reform of the Electoral System European Perspectives», *Journal on European Perspectives of the Western Balkans*, vol. 2, núm. 2, pp. 55-78.
- Hix, S., y Hagemann, S. (2009): *Could changing the electoral rules fix European parliament elections?* *Politique Européenne*, 28 (2), pp. 37-52.
- Taagepera, R., y Shugart, M. (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press.

**LA CIUDADANÍA EUROPEA:
LIBERTADES FUNDAMENTALES
EN UN ESPACIO FRAGMENTADO**

LA UNIÓN EUROPEA, ¿EN DEFENSA DEL CONSUMIDOR O DEL CIUDADANO?

Alfonso Egea de Haro

SUMARIO: I. UNA RENUNCIA APRESURADA.—II. UN SISTEMA DUAL: CIUDADANOS NACIONALES Y CONSUMIDORES EUROPEOS.—III. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. UNA RENUNCIA APRESURADA

Durante la reunión del G20+ en septiembre de 2009, el presidente de la Comisión Europea apelaba a la necesidad de construir un nuevo modelo económico más ecológico y con un sustrato ético, más equitativo y equilibrado a nivel global. El mecanismo para lograrlo pasaba por volver a situar al ciudadano en el centro de la actividad económica, política y social. Esta visión reflejaba que la crisis no era sólo de carácter financiero sino que afectaba a los fundamentos participativos y democráticos de los sistemas políticos. La primacía en el plano europeo de la construcción del mercado económico sobre el proyecto político había llevado a un desequilibrio entre las capacidades de los individuos como ciudadanos y como consumidores.

En noviembre de 2008¹ se anunció un plan de estímulo fiscal coordinado a nivel

¹ Aprobado por el Consejo Europeo del 11-12 de diciembre de 2008.

europeo y repartido entre fondos europeos (30.000 millones de euros) y nacionales (170.000 millones de euros). Se puso entonces de manifiesto la reducida capacidad a nivel europeo de desarrollar una política fiscal expansiva ante la insuficiencia del presupuesto europeo y la posibilidad por parte de la Unión Europea de generar fondos propios. El esfuerzo se concentró a nivel nacional con el convencimiento de que a largo plazo y cuando la economía diera signos de mejora y los esfuerzos se debieran concentrar entonces en devolver el déficit público al nivel fijado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento².

² Comunicado conjunto los gobiernos alemán y francés de 3 de marzo de 2009 dirigido a los presidentes de las instituciones europeas. La Comisión Europea se hizo eco de la estrategia y en su informe de septiembre de 2009 aludía a la necesidad de adoptar medidas de estímulo fiscal en el marco de flexibilidad que permitía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Comisión Europea, 2009, *Report. European Economy 7/2009. Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses*).

Sin embargo, la concentración a nivel nacional del esfuerzo fiscal puso al límite la flexibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que no superó el mes de octubre de 2009. Sería en el mismo mes que Irlanda y Polonia ratificaban el Tratado de Lisboa, permitiendo su entrada en vigor, cuando el recién elegido ejecutivo griego destapaba un déficit público cuatro veces superior al oficialmente declarado (12,5 por 100 frente al 3,7 por 100) a la Comisión Europea, donde fallaron todos los mecanismos de control.

Comenzó así una nueva fase en la estrategia para afrontar la crisis de la deuda nacional en el mismo momento que entraba en vigor el Tratado de Lisboa. La puesta en marcha de los planes nacionales de estímulo fiscal fueron abruptamente retirados y sustituidos por planes nacionales de reducción del déficit y reformas estructurales con un gran impacto en los derechos de la ciudadanía.

Este cambio en la estrategia condicionó el desarrollo de un nuevo modelo socioeconómico basado en el empoderamiento de la ciudadanía. En primer lugar, los planes nacionales de consolidación fiscal se traducen en una serie de medidas que no garantizan una mayor participación por parte de la ciudadanía en el modelo socioeconómico: reducción del gasto público, privatización de servicios públicos y reformas estructurales (desregulación de mercados para incentivar la competitividad, reducción en los sistemas públicos de pensiones, limitación de la protección por desempleo y modificación de la negociación colectiva).

En segundo lugar, estas medidas no contribuyen a la ampliación de la base social de la economía, sino que se avanza peligrosamente hacia unos mayores riesgos de exclusión. Hasta un 16 por 100 de la población europea se encuentra en una situación de riesgo de pobreza (esto es, por debajo del 60

por 100 del ingreso medio de cada Estado)⁵. También las desigualdades en la distribución de la renta son notables: el 20 por 100 de la población con mayor renta recibe hasta cinco veces más ingresos que el 20 por 100 con el nivel inferior de renta y en algún caso como Portugal o España esta cifra llega a seis veces más. A las crecientes desigualdades en el contexto europeo se suma el progresivo endeudamiento de los hogares desde mitad de los años noventa (los créditos pendientes de los hogares representan hasta un 97 por 100 de la renta disponible —en 1995 esta cifra era del 61,3 por 100—).

Finalmente, los planes de reducción del déficit público se desarrollan exclusivamente en clave nacional, sin que desde la UE se haya compensado su retirada con programas europeos de inversión en aquellas políticas más afectadas por los recortes de gasto público (transportes e infraestructuras, educación o cohesión social). Por el contrario, desde la Unión Europea la atención se ha centrado en aquellos elementos de la ciudadanía más vinculados al libre mercado, como son la protección de los consumidores y la superación de las diferencias que existen en las prácticas administrativas de los distintos EEMM y que dificultan el ejercicio de las libertades de circulación y residencia.

II. UN SISTEMA DUAL: CIUDADANOS NACIONALES Y CONSUMIDORES EUROPEOS

1. Dimensiones estática y dinámica de la ciudadanía

En abril de 2010 la Comisión realizó una consulta pública sobre el estado de la

⁵ El porcentaje alcanzaría el 25 por 100, en 2009, antes de las transferencias sociales, por lo que el impacto de los planes de consolidación fiscal pueden afectar negativamente a este índice. Si se desagrega por grupos, el porcentaje alcanzaría más del 40 por 100 en el grupo de desempleados.

ciudadanía y sus perspectivas futuras. Esta medida pretendía buscar mecanismos para mejorar la libre circulación de personas, la protección diplomática y consular, los derechos electorales y la protección del consumidor. La consulta constataba la existencia de una falta de sintonía entre un amplio marco normativo de derechos y una deficiente aplicación práctica, sobre todo en situaciones donde concurría un elemento transnacional. El informe identificaba tres tipos de obstáculos en el ejercicio efectivo de los derechos que comporta la ciudadanía europea (obstáculos de reconocimiento, aplicación y conocimiento) y proponía un plan de acción de hasta 25 medidas a implementar antes del 2020.

Las dificultades en la aplicación de los derechos de la ciudadanía europea se derivan de la tardía o incorrecta implementación a nivel nacional de las directivas comunitarias. En 2010, hasta un 5 por 100 de las directivas sobre el mercado interior no habían sido traspuestas a tiempo por los EEMM (diez años antes y en la UE15 el porcentaje era sensiblemente superior, 13 por 100). No obstante, esta cifra se eleva en el caso de algunos sectores como los derechos de los consumidores, o la política de transporte y de medio ambiente (10 por 100). Un reciente ejemplo de esta transposición tardía es el tercer paquete normativo para la creación de un mercado europeo de la energía (electricidad y gas)⁴ que debía ser implementado por los países antes del 3 de marzo de 2011.

Un segundo tipo de obstáculos para la ciudadanía europea son administrativos y están asociados a la duplicidad de trámites o a la falta de previsión en los sistemas administrativos nacionales de los casos en los que se plantea un elemento de transnacionalidad. Se generan con frecuencia situaciones de do-

ble imposición económica y jurídica, como en el caso de la matriculación de vehículos o en las donaciones internacionales.

Finalmente, una tercera fuente de obstáculos es el desconocimiento que tienen los ciudadanos de sus derechos. Dentro de las acciones dirigidas a atenuar la falta de información destaca el lanzamiento, en julio de 2010, del portal web *E-justice*⁵, dirigido a dar a conocer el marco normativo básico de los Estados europeos, su sistema de justicia y los puntos de información en cada país. Sin embargo, no resulta del todo evidente que una mayor información consiga una activación de los derechos por parte de la ciudadanía si no se habilitan canales de protección en caso de incumplimiento. Por ello, la potenciación de los mecanismos alternativos de resolución de controversias y el procedimiento rápido y simplificado para las reclamaciones de reducida cuantía o el proceso de implementación de la mediación en asuntos transnacionales, cuyo plazo de transposición espiraba en mayo de 2011⁶, representan claros progresos en esta línea.

En todo caso, los avances más significativos respecto a la ciudadanía europea se producen con relación a su dimensión dinámica, esto es, cuando existe un elemento transnacional (por ejemplo, parejas de distinta nacionalidad o titulaciones obtenidas en otro Estado miembro) o de movilidad geográfica. Así, en el caso de los procesos de separación y divorcio entre cónyuges de distinta nacionalidad, se ha adoptado un marco normativo que ofrece mayor seguridad jurídica al determinar cuál es la normativa aplicable en estos supuestos⁷. Supone además la primera vez que se pone en marcha el mecanismo de la cooperación reforzada y en la que

⁵ <https://e-justice.europa.eu>.

⁶ Directiva 2008/52 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

⁷ Reglamento (UE) núm. 1259/2010.

⁴ Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE.

14 EEMM, hasta el momento, han decidido participar.

También en el campo de la política criminal el factor relativo a la movilidad ha servido para impulsar medidas como la necesidad de informar de los derechos básicos en las causas criminales o la orden europea de protección a las víctimas apoyada por el Parlamento Europeo y aunque duramente criticada por la Comisión fue aprobada en el JAI de 22-23 de septiembre 2011. Finalmente, también se adoptó la Directiva sobre los derechos de traducción e interpretación en los procesos penales⁸.

Todos estos avances suponen notables mejoras en el desarrollo de la ciudadanía europea cuando concurre algún elemento dinámico (transnacionalidad en los negocios jurídicos, en las relaciones económicas o personales, o también, movilidad geográfica) y representan principalmente un reforzamiento de los derechos civiles. Sin embargo, el desarrollo de la ciudadanía europea en su dimensión estática (ausencia de elementos transnacionales o de movilidad geográfica) y ligada a los derechos sociales no sigue la misma evolución.

Así, el desarrollo de la dimensión social de la ciudadanía está sometido a una doble salvaguardia, de tipo formal y material. Respecto de esta última, el Tratado de Lisboa abría la posibilidad de adoptar medidas relativas a la protección social por parte de la UE siempre que su objetivo fuera garantizar los derechos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Se reproduce también aquí la atención privilegiada que reciben los aspectos dinámicos de la ciudadanía (conurrencia de elementos de transnacionalidad o movilidad). Con relación a la salvaguardia formal, la adopción de medidas en esta materia no se somete al

procedimiento legislativo ordinario (codecisión), sino que el Consejo, previa consulta del Parlamento Europeo, decide por unanimidad⁹.

A pesar de estas limitaciones en el desarrollo de la política social, la actividad del Parlamento Europeo en este campo ha sido más esperanzadora que la desarrollada por el Consejo o la Comisión. Así, el 20 de octubre de 2010, el Parlamento Europeo adoptó una resolución no vinculante en la que se subrayaba la necesidad de establecer un umbral mínimo de renta para garantizar la cohesión socioeconómica en la Unión. En la misma fecha, el Parlamento adoptó otra resolución no vinculante en materia de permisos de maternidad dirigida a garantizar el permiso de veinte semanas por maternidad y asegurar la plena retribución durante al menos las seis primeras semanas después del nacimiento.

Por el contrario, la coincidencia en los programas de trabajo de la Comisión Europea y del trío de presidencias rotatorias no produjo avances significativos. Así se reflejó en los casos de distintas directivas como la del tiempo de trabajo, la relativa a los trabajadores desplazados o la de transferencias de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad, así como las relativas al marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores. La limitación, por tanto, de la participación del Parlamento Europeo parece ser un freno al potencial desarrollo de la política social a nivel europeo

Estas diferencias en el desarrollo de la perspectiva dinámica y estática de la ciudadanía contrastan con las características de la población europea. La mayor atención de la política comunitaria hacia los elementos de movilidad y transnacionalidad deja, sin embargo, una buena parte de la población

⁸ Directiva 2010/64.

⁹ Art. 21 TFUE.

europea fuera de su alcance. Los movimientos de población entre países de la UE sólo alcanzaban el 36 por 100 del total de los flujos migratorios en 2008. En 2011, y a pesar de que la crisis podría hacer pensar en mayores desplazamientos, el porcentaje alcanzó el 37,5 por 100 del total de los movimientos migratorios dentro del espacio europeo (aproximadamente 12 millones sobre un total de 500 millones que representa la población UE: un 2,4 por 100).

2. El protagonismo del consumidor europeo

Las experiencias británica y estadounidense impulsaron desde los años ochenta una tendencia entre los EEMM hacia la privatización de la gestión de servicios públicos y la desregularización. Esta tendencia se consolida en los años noventa con el desarrollo de un modelo de mercado europeo basado en los principios de libre competencia y la limitación de la intervención pública. La salvaguarda de estos principios queda encomendada a la Comisión Europea y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Posteriormente, esta tendencia se consolida con el desarrollo de una unión monetaria desprovista de competencias en materia fiscal. El fomento de los planes de reducción del déficit y reformas estructurales, como salida a la crisis actual, retroalimenta el proceso de reducción del sector público y permite ampliar progresivamente un modelo europeo basado en la libre competencia pero huérfano de mecanismos de cohesión social y redistribución de rentas.

Este proceso de privatización de los servicios públicos ha sido acompañado por un traslado de la política reguladora en diversos sectores económicos desde los parlamentos nacionales hacia agencias reguladoras independientes tanto a nivel nacional como europeo. Éstas se han convertido en los principales

responsables para la adopción de decisiones y para controlar su correcta implementación en sectores estratégicos como los servicios financieros, la energía o las telecomunicaciones. Esta tendencia se ha visto impulsada por el convencimiento de que la independencia de estas agencias las dota de mayor credibilidad en la defensa de sus objetivos y eficacia en la adopción de sus decisiones que dejan de estar condicionadas por el horizonte cortoplacista que marca el debate político.

Como consecuencia de esta evolución en los servicios públicos y la política regulatoria, las instituciones europeas han concentrado la atención en la figura del consumidor y han confiado en el libre mercado como el sistema más adecuado para proveer un número creciente de servicios. Se produce así un desplazamiento de la relación Estado-ciudadano hacia otra de tipo mercado-consumidor.

De esta manera, los tímidos avances en la dimensión social de la ciudadanía contrastan con las ambiciosas iniciativas en materia de consumo. Entre las acciones impulsadas en este periodo destaca la relativa al desarrollo de un código europeo de Derecho contractual. Con el impulso de un código armonizado de principios de contratación se pretende hacer frente a la mayor desconfianza que generan las operaciones transnacionales. También se pretende elaborar una normativa para resolver eventuales controversias, reducir el coste derivado del asesoramiento legal y los gastos de traducción y simplificar los diferentes tipos impositivos con relación al impuesto sobre el valor añadido. En definitiva, las acciones emprendidas por la UE se dirigen a conseguir uniformizar las reglas tanto para el consumidor como para el productor a fin de dinamizar el mercado de operaciones transnacionales.

Sin embargo, no existe consenso, incluso entre los operadores económicos, acerca de si este código contractual debiera afectar

exclusivamente a las relaciones empresarios-consumidores o también entre empresarios (b2c y b2b). En el caso de estos últimos parece difícil alcanzar un acuerdo que limite la libertad de negociación como principio básico de la contratación. Tampoco existe consenso acerca de si el código debiera ser opcional u obligatorio o si debiera afectar exclusivamente a las transacciones *online* o también cubrir las transacciones *off-line*. Finalmente un último punto de fricción es si se debiera aplicar cuando existe un elemento de transnacionalidad o también en las operaciones internas de un EEMM (productor/empresa y consumidor residentes en el mismo Estado). En junio de 2011 el Parlamento aprobó una resolución en la que abogaba por el desarrollo de un código, a modo de manual (*caja de herramientas*), de carácter opcional y aplicable a empresarios y consumidores¹⁰, y en octubre de 2011, la Comisión presentó una comunicación sobre transacciones transfronterizas en las que establecía un Código de Conducta de carácter facultativo.

Dentro de la estrategia de reforzar los derechos de los consumidores, los esfuerzos también se han dirigido a la unificación de las directivas que componen el marco normativo de los derechos del consumidor¹¹. En marzo de 2011, el Parlamento Europeo dio luz verde a la nueva regulación que incluye la armonización del periodo de entrega (treinta días) y del periodo de desistimiento de un contrato por parte del consumidor (catorce días), iniciándose una serie de contactos con el Consejo a fin de consensuar posiciones y adoptar el texto normativo en primera lectura. A diferencia de la iniciativa del código

¹⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2011.

¹¹ Aspectos de la venta y las garantías de los bienes de consumo (99/44/EC), Cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (93/13/EC), Venta a distancia (97/7/EC), Venta a domicilio (85/577/EC).

contractual europeo, el ámbito de esta nueva directiva unificadora es más limitado al abarcar sólo las transacciones *online* b2c tanto de bienes como de servicios. Sin embargo, han quedado fuera de la discusión aspectos tan relevantes para una completa protección del consumidor como las condiciones abusivas de contratación o la regulación de los supuestos de incumplimiento contractual.

En esta política de consumo aún quedan cuestiones por resolver, como el relativo al desarrollo de mecanismos, alternativos al judicial, para la resolución de controversias, el desequilibrio entre consumidor y empresario en la contratación, la determinación de la jurisdicción competente, la diversidad nacional en términos de fiscalidad de las operaciones transnacionales, o la diversidad en las normas complementarias a nivel nacional que sirven para integrar los contratos.

En cualquier caso, el nivel de concreción en el debate europeo o el activismo de los interlocutores sociales en materia de consumo contrasta con la laxitud con la que se definen y discuten las cuestiones sociales. Un reflejo de este desigual desarrollo es el número de asuntos que conoció el Tribunal en materia de ciudadanía —normalmente asociados a aspectos dinámicos— (8) frente a los que versaban sobre consumo (80) en 2009.

3. Nuevos elementos para el reequilibrio

El Tratado de Lisboa ha introducido varias innovaciones que potencialmente permitirían un mayor desarrollo de la dimensión social de la ciudadanía. Se trata de la iniciativa legislativa popular, la introducción de la Carta europea de derechos fundamentales en el Tratado de Lisboa, el establecimiento de la «cláusula social» y la mayor influencia del Parlamento Europeo mediante la conversión de la codecisión en el procedimiento legislativo ordinario.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea se convierte en Derecho originario, pero su alcance resulta incierto hasta futuras resoluciones por parte del Tribunal de Justicia de la UE. La Carta obliga a las instituciones europeas pero sólo vincularía a los Estados cuando estén aplicando el Derecho comunitario. Además la Carta no tiene rango normativo privilegiado ni es obligatoria en todos los países europeos (Reino Unido, Polonia y República Checa), pudiendo entrar en conflicto con otros principios de la construcción europea, fundamentalmente los derivados del libre mercado.

El limitado alcance de la Carta se constata tras el primer año de su entrada en vigor. De las más de 4.000 comunicaciones de los ciudadanos recibidas por la Comisión Europea en el año 2010 a propósito de derechos fundamentales, hasta un 75 por 100 se declaró que caían fuera del ámbito de aplicación de la Carta. Por su parte, la Agencia Europea para los Derechos Fundamentales señala en su informe de 2010 algunas áreas que no permiten concluir una evaluación positiva en el cumplimiento de los derechos fundamentales. Estas áreas son la persistente y extrema pobreza, así como la exclusión social de las comunidades romaníes; el deterioro de las condiciones de los solicitantes de asilo en algunos Estados miembros, la integración de los inmigrantes; nuevas cuestiones relativas a la protección de datos; la violación de los derechos de los niños; la falta de igualdad y los constantes casos de racismo y discriminación; la falta de acceso a la justicia y la falta de desarrollo en la protección de las víctimas.

En materia de derechos fundamentales, uno de los temas más relevantes en este periodo ha sido la firma del acuerdo SWIFT. Este acuerdo inicialmente rechazado por el Parlamento Europeo recibió el visto bueno tras obtener algunas garantías para que no

se produjera una transmisión masiva e indiscriminada de información financiera de ciudadanos europeos a las autoridades norteamericanas con la justificación de luchar contra el terrorismo. Con el desarrollo de la agenda digital europea es previsible que los conflictos entre el derecho de acceso a la información y la protección de la intimidad e integridad de la persona se multipliquen.

Una segunda innovación institucional ha sido la iniciativa legislativa popular. En febrero de 2011 se aprobó definitivamente el texto de la regulación del Parlamento y el Consejo¹² sobre la iniciativa legislativa popular por la que un comité de al menos siete ciudadanos residentes en siete países distintos (no se computan los miembros del Parlamento Europeo) podrán promover y organizar la iniciativa, que debe contar con al menos un millón de declaraciones de apoyo. Tras su presentación ante la Comisión Europea, ésta se pronunciará sobre su admisión, en el plazo de dos meses, y su eventual registro. A partir del registro, los organizadores disponen de doce meses para reunir el apoyo (mediante firma documental o electrónica) de un millón de ciudadanos de al menos siete Estados. Se establece un segundo control a partir de un umbral mínimo por país igual al número de europarlamentarios elegidos multiplicado por 750 (entre los 3.750 de Malta y los 74.250 de Alemania). Conseguido los apoyos, la Comisión deberá pronunciarse en un plazo máximo de tres meses sobre las medidas a adoptar o que deja de adoptar. Aún es pronto para realizar una valoración, aunque ya se cuestiona la viabilidad de una iniciativa al margen del patrocinio de actores organizados como partidos políticos, asociaciones o grupos de interés. En cualquier caso su configuración apunta a que la Comisión

¹² PE/CONS 65/10 de 4 de febrero de 2011: Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la iniciativa ciudadana.

deberá justificar su posición ante las peticiones de la ciudadanía y se le exigirá una mayor responsabilidad en su papel de iniciar el proceso legislativo.

Un tercer elemento que está llamado a reforzar la dimensión social de la ciudadanía europea es la inclusión de una «cláusula social» que debiera inspirar toda la legislación comunitaria. Según esta cláusula, los aspectos sociales (promoción de un nivel de empleo elevado, protección social adecuada, lucha contra la exclusión social, etc.) se deben tener en cuenta al definir y ejecutar todas las políticas¹⁵. Sin embargo, se trata de un principio que informa las regulaciones europeas y, por tanto, sólo se puede alegar en la medida que sea desarrollado por la legislación ordinaria. En consecuencia, los ciudadanos carecen de un recurso directo para reclamar su aplicación.

Finalmente, un cuarto mecanismo para un mayor reequilibrio entre los distintos elementos de la ciudadanía se produciría mediante la mayor influencia dada al Parlamento Europeo en el proceso legislativo, al ser ésta la institución más proclive a adoptar posiciones, aunque no sean vinculantes, en materia social. Esta mayor capacidad de influencia se logra al convertir el procedimiento de codecisión en el procedimiento legislativo ordinario al extenderlo a la práctica totalidad de áreas políticas (incluyendo política agrícola y de pesca, asuntos de justicia e interior y asuntos presupuestarios).

Sin embargo, se ha constatado cómo el contrapeso al intergubernamentalismo que representa el proceso de codecisión y el ma-

¹⁵ Tratado de Funcionamiento de la UE, art. 9: «En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana».

yor poder del Parlamento Europeo no ha funcionado hasta el momento de manera convincente. Y ello porque la primera y segunda lecturas a las que aboca el procedimiento de codecisión (y que permite identificar las posiciones de ejecutivos nacionales, la Comisión y los grupos parlamentarios o grupos de interés) ha sido sustituida por reuniones informales (*secret dialogue*). Unas reuniones celebradas entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo que están dominadas por expertos no elegidos democráticamente y que resultan opacas a los medios de comunicación. Estas reuniones, pensadas originalmente para cuestiones técnicas, se han extendido a otros aspectos de carácter político como la política migratoria y el espacio Schengen.

III. RECOMENDACIONES

Los avances en materia de ciudadanía a nivel europeo han ido conformando un sistema dual entre los derechos ligados a los aspectos dinámicos de la ciudadanía europea (perfeccionamiento de la libertad de circulación y residencia y promoción de los derechos del consumidor en el marco del libre mercado) y aquellos ligados a la dimensión estática (derechos sociales y políticos que vienen reconocidos y garantizados en el plano nacional). El reequilibrio entre ambos aspectos puede ser acometido a partir de distintas iniciativas.

1. Creación de un sistema de recursos económicos propios de la UE y definición de servicios públicos a nivel europeo

La crisis económica y las respuestas adoptadas no han contribuido a conseguir un mayor equilibrio entre ambas dimensiones de la ciudadanía. Sin embargo, la hipótesis de la escasez de recursos que guían las medidas

de respuesta a la crisis en el contexto actual no resulta del todo satisfactoria. Si en 2010 el presupuesto europeo ascendía a 122.937 millones de euros, sólo los planes de rescate durante el mismo año alcanzaron 194.500 millones de euros. El presupuesto europeo de 2010 representa aproximadamente el 4,2 por 100 del gasto social de todos los países de la UE en 2005 (2,9 billones de euros).

El reducido carácter del presupuesto europeo es consecuencia inmediata del proceso seguido para su aprobación y de su dependencia casi exclusiva de las aportaciones realizadas sobre la base de la renta nacional. Este último factor determina que el presupuesto europeo no esté tanto orientado a la promoción de determinadas políticas y programas cuanto a lograr el mayor equilibrio entre las aportaciones y los retornos que obtiene cada EEMM. Se produce así un juego de suma cero en el que para que unos (EEMM) ganen otros deben perder, perpetuándose así el equilibrio actual. En este escenario, la combinación de los programas nacionales de consolidación fiscal y de los planes europeos de rescate dificulta aún más la ampliación del presupuesto comunitario, ya que los contribuyentes principales al fondo de rescate europeo podrían cuestionar que los máximos beneficiarios de un presupuesto europeo ampliado fueran los mismos que han de acudir al fondo de rescate.

Para superar el equilibrio actual sería necesario establecer un sistema de progresiva sustitución de las aportaciones nacionales, como principal fuente de ingresos, por un sistema de recursos propios a partir de un sistema impositivo europeo (nuevas formas de imposición sobre transacciones financieras, beneficios de sociedades europeas o emisiones de gases contaminantes). Éste se definiría no tanto por la armonización de los impuestos nacionales sino, en primer lugar, por la definición de cuáles son los bienes

públicos y los servicios de interés general a nivel europeo que han de ser financiados. De esta manera, la determinación de los **objetivos** en materia social que se hace a nivel nacional ha de ser completada con el establecimiento **niveles mínimos** de protección y servicios sociales que sean garantizados por una redistribución de rentas a nivel europeo y financiado directamente por nuevos recursos propios.

2. Establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad en la asunción de los riesgos derivados de la actividad económica

Para un reequilibrio necesario de los distintos componentes de la ciudadanía europea se han de establecer mecanismos para mejorar la participación del ciudadano en el mercado.

1. El creciente protagonismo del crédito en el consumo requiere de una mayor atención hacia los casos de sobreendeudamiento. A fin de evitar la creciente exclusión social que genera el sobreendeudamiento sería oportuno crear un **procedimiento armonizado a nivel europeo de los casos de insolvencia de persona física** que contemple no sólo medidas (informativas) de prevención del sobreendeudamiento sino también recuperadoras de la posición de la persona o unidad familiar (planes plurianuales de devolución con opciones de quita y aplazamientos). Esta medida fomentaría la necesaria corresponsabilidad de ciudadanos y agentes económicos en la gestión del crédito y estimularía el cambio en los incentivos.
2. También dentro de las relaciones contractuales b2c y c2c resulta necesaria la codificación de los derechos de los

ciudadanos europeos (más allá de las condiciones generales de contratación) y el **establecimiento de mecanismos de seguridad y privacidad así como de procedimientos ágiles que garanticen la ejecución de las decisiones administrativas o judiciales.**

3. **Reequilibrio entre las cámaras de representación y las agencias reguladoras independientes**

Respecto a los derechos políticos, el creciente recurso al establecimiento de agencias reguladoras independientes ha de ser compensado mediante un mayor control y participación del Parlamento Europeo en las actividades de aquéllas. La designación de los consejos directivos de estas agencias, al margen de cuotas nacionales, por los grupos parlamentarios europeos introduciría un principio democrático en el funcionamiento de estas agencias.

4. **Fortalecimiento de la administración pública a nivel europeo**

Finalmente, y respecto a los aspectos dinámicos de la ciudadanía, el actual sistema administrativo descentralizado presenta carencias que se transmiten en la dificultad de ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

1. De un lado, la creación de una oficina europea de reconocimiento transnacional de derechos sociales permitiría gestionar más eficazmente los casos de aquellos ciudadanos con una vida laboral fragmentada entre distintos EEMM. De otro lado, una oficina europea de movilidad encargada de tramitar expedientes administrativos que impliquen a más de una administración pública nacional (por ejemplo, traslado de vehículos, reconocimiento de titulaciones) simplificaría

y facilitaría el ejercicio del derecho de circulación y residencia.

2. El desarrollo de estas oficinas europeas (reconocimiento transnacional de derechos y movilidad) requiere el desarrollo de un código europeo de derechos y procedimientos de la relación del ciudadano con las administraciones públicas basados en la simplificación de la práctica administrativa (formularios europeos transferibles directamente entre administraciones y reconocimiento de derechos a los ciudadanos en su relación con la administración), así como el fortalecimiento de servicios de reclamaciones y mediación como SOLVIT.

BIBLIOGRAFÍA

- Anne Elizabeth Stie (2010): «An Evaluation of the EU's Second Pillar Decision-making Procedure», *European Integration online Papers (EIoP)*.
- Comisión Europea (2010): 603, *EU Citizens' Rights - The Way Forward*.
- (2010) *Internal Market Scoreboard*, núm. 22, diciembre.
- (varios años): *Consumers market scoreboard* (disponible en http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm).
- (2010): *Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights*.
- EuroCommerce (27 enero 2011): *EuroCommerce Response to the European Commission consultation on a Green Paper on Policy Options for Progress towards a European Contract Law for Consumers and Businesses* (disponible en http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0052/contributions/112_en.pdf).
- European Credit Research Institute (ECRI): «Lending to households in Europe, 1995-2009», *Eurostat, Living conditions statistics*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Living_conditions_statistics (acceso: junio 2011).

LA UNIÓN EUROPEA, ¿EN DEFENSA DEL CONSUMIDOR O DEL CIUDADANO?

- Eurostat (2008): *Migration flows*, disponible en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.
- (2009): *Population and social conditions*, Informe 102/2009.
- Eurowatch (<http://www.statewatch.org/news/2009/aug/first-reading-ep-deals.pdf>), *House of Lords Committee on EU affairs*.
- Lamassoure, A. (2008): *The citizen and the application of Community law*, disponible en www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf.
- OECD (2009): *Indicators of Regulatory Management Systems*.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2009): *Anuario estadístico Tribunal de Justicia de la UE*.

INMIGRACIÓN ENTRE LA LÓGICA DEL MERCADO Y LA INTEGRACIÓN

David Chico Zamanillo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL AÑO 2010 EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN.—II. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA UE.—III. CRISIS ECONÓMICA Y LIBRE CIRCULACIÓN.—IV. RECOMENDACIONES.

I. INTRODUCCIÓN. EL AÑO 2010 EN MATERIA DE INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN

En materia de inmigración e integración, el 2010 ha sido un año de pocos avances. Esto se ha debido en gran medida a los efectos que la crisis económica (y en particular las energías empleadas en solucionar la crisis del Euro) ha tenido a la hora de marcar las prioridades de la UE, y en menor medida, a la lenta puesta en funcionamiento de la Comisión Barroso II.

La actividad de la UE en el ámbito de la inmigración a lo largo de 2010 vino precedida por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a finales de 2009 y la aprobación del llamado Programa de Estocolmo¹ por el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año.

¹ «Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», Documento 2010/C 115/0, *DOUE* de 4 de mayo de 2010.

Paradójicamente la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hacía prever que la UE fuera a desarrollar una mayor actividad en este campo. Con el Tratado de Lisboa, la práctica totalidad² de las cuestiones referentes a la Inmigración legal y la Integración (capítulo 2 del título V TFUE) pasaron a ser decididas a través del llamado procedimiento legislativo ordinario³ (antigua co-decisión), y además con voto por mayoría cualificada en el Consejo. Con Lisboa estas políticas pasaban a ser casi plenamente comunitarias, con lo que se podía prever una mayor facilidad para la toma de decisiones.

² Art. 79.5 Tratado de Funcionamiento de la UE: «El presente artículo no afectará al derecho de los Estados miembros a establecer volúmenes de admisión en su territorio de nacionales de terceros países procedentes de terceros países con el fin de buscar trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia».

³ Art. 79.2 Tratado de Funcionamiento de la UE.

Sin embargo, como veremos a continuación, el balance de la actividad de la UE en el ámbito de la inmigración en 2010 ha sido bastante magro, sin grandes avances en la actividad legislativa comunitaria, pese a pasos conseguidos, como el Plan de Acción del Programa de Estocolmo o la aprobación del Plan de Acción sobre Menores Extranjeros no Acompañados 2010-2012⁴.

II. ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LA UE

1. La integración: desafío de futuro

La introducción por el Tratado de Lisboa de una base jurídica específica sobre la integración de inmigrantes (art. 79.4 TFUE) ha supuesto un refuerzo importante de las políticas de integración en la UE. En consonancia con esto, las cuestiones relacionadas con la integración ocuparon un lugar destacado en la agenda política europea durante 2010.

A partir de esta nueva base jurídica, y gracias al impulso de la Presidencia española, el Consejo aprobó en junio de 2010⁵ las conclusiones adoptadas por los ministros responsables de la integración en la IV Conferencia sobre Integración, celebrada en Zaragoza en abril de 2010, donde se confirmó el compromiso europeo con la «integración como motor de desarrollo y cohesión social».

Por otro lado, 2010 trajo la celebración de dos reuniones del Foro Europeo sobre Integración. Este Foro es una de las innovaciones más recientes de la UE en esta área. El Foro Europeo sobre Integración, organizado por la Comisión Europea en colaboración

con el Comité Económico y Social Europeo, tiene la gran virtud de reunir en una misma plataforma de debate a las instituciones comunitarias y a las organizaciones de inmigrantes europeas y nacionales. Su objeto es el intercambio de puntos de vista y la mejora, en lo posible, de las políticas de integración de ciudadanos de terceros Estados en la UE.

Asimismo, el Fondo europeo para la integración de los nacionales de terceros países continuó a lo largo de 2010 proporcionando fondos y ayuda financiera para la integración, financiando 1.949 proyectos. Además, la Comisión siguió desarrollando la página web europea sobre integración (www.integration.eu), que sirve de punto de unión e intercambio de mejores prácticas en el continente, al tiempo que se publicó el tercer *Manual sobre Integración*.

Las sociedades europeas reconocen cada vez más la importancia de la integración de los inmigrantes en la UE, pero las ideas respecto a cómo conseguirlo se encuentran en un punto de encrucijada. Los modelos tradicionales (multicultural, asimilacionista, etc.) se encuentran en revisión y 2010 recogió con fuerza este nuevo escenario. En particular en Alemania, donde la publicación del libro *Deutschland schafft sich ab* (aproximadamente, *Alemania se deshace*), publicado en agosto de 2010 por Thilo Sarrazin, miembro de la junta directiva del Bundesbank y del SPD, suscitó una gran controversia y debate público. En los meses siguientes, destacados dirigentes como C. Wulff⁶, presidente de la República Federal, o la canciller Merkel⁷, se

⁴ Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados aprobadas por el Consejo JAI el 3 de junio de 2010, Documento 10669/10.

⁵ Documento del Consejo 9248/10.

⁶ Discurso con motivo del vigésimo aniversario de la reunificación alemana, Bremen, 3 de octubre de 2010, en el que el presidente Wulff afirmó que: «No hay duda de que el cristianismo y el judaísmo forman parte de Alemania, pero ahora también el Islam forma parte de Alemania».

⁷ Discurso ante la organización juvenil de la Unión Cristiano Demócrata (CDU), en Postdam el 16 de octubre de 2010. Meses más tarde, en febrero de 2011,

pronunciaron en uno u otro sentido sobre la cuestión de la integración, llegando esta última, a afirmar que «la perspectiva de una sociedad multicultural (...) ha fracasado».

La integración requiere esfuerzos tanto por parte de los inmigrantes que residen legalmente como de la sociedad que los acoge. Es un esfuerzo bidireccional. El éxito de la integración es esencial para el inmigrante, pero también para las sociedades de acogida. Tras el logro de la reconciliación y reunificación del continente, la UE tiene como uno de sus grandes desafíos del siglo XXI conseguir un relato similar de solidaridad para esos «nuevos europeos» que logren su plena integración en las sociedades de los Estados miembros (EEMM). No existen en la historia de la humanidad ejemplos de sociedades de progreso y prosperidad sin la incorporación y asunción en sus idearios de construcción, de las masas de población que paulatinamente se fueron incorporando. En el caso de la UE del siglo XXI esto pasa, sin duda, por el éxito de la integración de los «nacionales de terceros Estados».

No existe una fórmula infalible que garantice la integración, pero es evidente que son necesarios más esfuerzos, tanto a escala de la UE como a escala nacional, regional y local, para conseguir mejores resultados. Como cualquier otro ciudadano, los inmigrantes deben sentir Europa como su casa, respetar sus leyes y valores fundamentales y contribuir a su futuro. Los inmigrantes deben familiarizarse con los valores fundamentales de la UE y de sus Estados miembros, al tiempo que las sociedades europeas comprenden que su integración es un elemento más de su *ethos*. La integración implica un equilibrio

entre los que llegan y los que están, entre el respeto a las leyes y la cultura del país de acogida y el libre ejercicio de todos sus derechos de ciudadanía.

Sin embargo, ciertas actitudes recientes en Europa acerca de la inmigración y el ascenso de partidos con idearios claramente xenófobos están conduciendo al regreso y propagación de comportamientos discriminatorios y racistas, aunque los sentimientos anti-inmigración estén a menudo desconectados de la realidad, como muestran numerosos informes sobre la inmigración y su impacto en la economía⁸. Por el otro lado, la radicalización de algunos miembros de las comunidades inmigrantes y, en ocasiones, su no asunción de las leyes existentes, es el otro lado del espectro extremista.

En el actual contexto económico, la recuperación debe llevarse a cabo fomentando la integración de los inmigrantes, ya que de este modo también estamos promoviendo un modelo de crecimiento económico y social sostenible y no dualizado. La Estrategia Europa 2020, el gran diseño estratégico de la UE para los próximos diez años, marca como objetivo para las políticas migratorias el establecimiento de una política racional en esta materia, a partir del reconocimiento del dinamismo económico que los inmigrantes aportan y su papel favoreciendo una recuperación económica sostenible.

Pero a pesar de los esfuerzos realizados, los inmigrantes encuentran todavía notables obstáculos para su participación en las sociedades europeas, con tasas de desempleo que doblan en muchos casos los porcentajes generales. Si la UE desea seguir siendo competitiva y poder mantener la viabilidad de su modelo social, ha de tomar medidas para

el primer ministro británico, D. Cameron, en la Conferencia de Seguridad y Defensa de Munich también declararía el fracaso del multiculturalismo (<http://www.number10.gov.uk/news/pms-speech-at-munich-security-conference/>).

⁸ A modo de ejemplo se puede citar el estudio de la Caixa: «Inmigración y Estado del Bienestar en España».

mejorar las tasas de empleo de los inmigrantes y al mismo tiempo dar pasos concretos para satisfacer las necesidades que se prevén en sus mercados de trabajo a través de la inmigración. Los inmigrantes deben poder participar de forma plena en sus nuevas comunidades, especialmente tener acceso a los sistemas educativo, sanitario y de empleo, al tiempo que participan de sus obligaciones ciudadanas y continúan con la capacidad socioeconómica de mantenerse a sí mismos.

Será preciso realizar esfuerzos adicionales para seguir mejorando la integración. Las sociedades europeas tienen que reconocer y apoyar la contribución de los inmigrantes al crecimiento económico, garantizando al mismo tiempo la cohesión social. Sólo garantizando progresivamente la integración social y económica de los inmigrantes, la UE podrá «pesar en la globalización».

2. Inmigración legal

En relación a la inmigración legal, durante el 2010 se continuó con el desarrollo de las propuestas de Directivas incluidas en el Plan sobre Política de Inmigración Legal de 2005⁹. Sin embargo, los efectos de la crisis económica y la demora en la constitución del nuevo Colegio de Comisarios en 2009 retrasaron el desarrollo de las propuestas legislativas sobre inmigración legal, con lo que el proceso legislativo a lo largo del año avanzó lentamente y apenas consiguió progresos en los debates sobre nuevas propuestas.

La Comisión no presentó dos Directivas¹⁰ sino hasta muy avanzado el año (mes de julio).

⁹ Documento COM(2005) 669 final, de 21 de diciembre de 2005.

¹⁰ Proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada, estancia y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa, COM(2010) 378 final.

El *Proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada, estancia y residencia de nacionales de terceros países en el marco de un traslado dentro de una misma empresa*, trata de facilitar la transferencia de capacidades dentro de las empresas. En concreto, se trata de responder de forma rápida y efectiva a la demanda de personal directivo y cualificado en sucursales y filiales de multinacionales, creando para ello condiciones de admisión transparentes y armonizadas, para la estancia temporal del personal trasladado dentro de una misma empresa y de sus familiares.

Por su lado, el *Proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países para fines de empleo estacional* pretende establecer un procedimiento abreviado para la admisión de trabajadores temporeros de terceros países, sobre la base de una definición y criterios comunes, como pueda ser la existencia de un contrato de trabajo o una oferta firme de trabajo. Debido a la tradicional existencia de comportamientos abusivos y situaciones de explotación de los trabajadores temporeros, la Directiva define claramente una serie de disposiciones legales acerca de sus condiciones laborales mínimas, así como medidas para facilitar las denuncias en caso de abuso para quienes vengan a trabajar a la UE.

En cuanto a la Directiva sobre permiso único y marco de derechos para los trabajadores inmigrantes, que se venía negociando desde hacía meses, debido a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa las negociaciones con el Parlamento Europeo se tuvieron que reiniciar. Así, a lo largo de 2010 continuaron los debates sobre esta propuesta de Directiva, sin que el Parlamento Europeo y el

Proyecto de Directiva relativa a las condiciones de entrada y residencia de los nacionales de terceros países para fines de empleo estacional, COM(2011) 291 final.

Consejo llegaran a un acuerdo. Es de lamentar esta falta de consenso, ya que la realidad migratoria de los países de la UE muestra la necesidad acuciante de conseguir unas normas de admisión flexibles y, al mismo tiempo, una adecuada protección de los derechos de los inmigrantes. Sería importante que los colegisladores comunitarios lograran un acuerdo sobre la propuesta de «permiso único», que no quedara desnaturalizada de su objetivo y que garantice los derechos de los trabajadores inmigrantes legales en toda la UE, evitando el actual enfoque fragmentado respecto a las formalidades administrativas y a la simplificación.

La situación dista también mucho de ser satisfactoria en lo que se refiere a la transposición de la Directiva de trabajadores altamente cualificados, llamada «Tarjeta azul», cuyo plazo de transposición finalizará en junio de 2011. Hasta la fecha, sólo España ha comunicado a la Comisión su transposición total y otros dos EEMM (Estonia y Países Bajos) han llevado a cabo medidas de transposición parcial. Si bien numerosos EEMM (diez a saber: Alemania, Francia, Letonia, Lituania, Austria, Polonia, Rumanía, Finlandia, Suecia, Eslovaquia) han comenzado la reforma de su legislación nacional a fin de transponerla, otros han llevado a cabo trabajos preparatorios (seis: Bélgica, Chipre, Luxemburgo, Hungría, Malta, Finlandia), otros dos han comunicado a la Comisión su intención de hacerlo a lo largo de 2011 (Italia, Suecia) y Eslovenia incluía ya la Directiva en su legislación nacional. En resumen, se puede concluir que cuatro Estados miembros la han transpuesto, 16 están en proceso y siete esperan a hacerlo.

3. Asilo

Desde la perspectiva española, el asilo y el refugio, se han situado fuera del ámbito tradicional de la inmigración. No obstante,

en el marco de este Informe incluimos su análisis, ya que en la práctica es cada vez más difícil una diferenciación estricta entre asilo e inmigración, y además el 2010 trajo grandes novedades en este ámbito.

En 2010 se registraron en la UE, 257.800 solicitudes de asilo, que equivale a 515 solicitantes por cada millón de habitantes. Alemania (48.490), Francia (51.595) y Suecia (31.875) fueron los EEMM con mayor número de solicitudes, mientras que Estonia (35), Letonia (65) y Portugal (160) los Estados con menor número. En términos proporcionales, la mayor tasa fue para Chipre (1.320 solicitudes por millón de habitantes), Suecia (990) y Bélgica (765), y la menor, de nuevo, para Estonia (cinco), Portugal (cinco) y Letonia (diez). Los países de procedencia de los solicitantes de asilo fueron: Afganistán (20.580), Rusia (18.500), Serbia (17.715, excluido Kosovo), Iraq (15.800) y Somalia (14.350). Asimismo, en 2010, 55.095 solicitantes de asilo recibieron en la UE un *estatuto de protección* en primera instancia (refugiado, protección subsidiaria o humanitaria), esto es, se concedió protección en el 25 por 100 de las decisiones adoptadas en procedimientos de primera instancia.

En el ámbito del asilo, los progresos legislativos en 2010, aunque lentos, se vieron coronados por la adopción del Reglamento relativo a la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)¹¹, con sede en Malta. Su creación constituye uno de los mayores avances a nivel europeo en la materia y es pieza clave del llamado Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)¹². La Oficina Eu-

¹¹ Reglamento núm. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo, *DOUE* de 29 de mayo de 2010, L 132/11.

¹² Uno de los principales objetivos del **Sistema Europeo Común de Asilo** es reducir las grandes diferencias existentes en los resultados de las solicitudes de asilo presentadas en los distintos países de la UE y

ropea de Apoyo al Asilo desarrolla la cooperación práctica en materia de asilo, facilita el intercambio de información sobre los países de origen y proporciona a los EEMM apoyo en las tareas de traducción e interpretación, de formación de los funcionarios competentes y traslado de refugiados reconocidos según la Convención de Ginebra. Asimismo, apoyará a los EEMM sometidos a una presión particular, sobre todo mediante la introducción de un sistema de alerta rápida, la coordinación de equipos de expertos para colaborar en la gestión de las solicitudes de asilo y en el establecimiento de instalaciones de recepción adecuadas.

Otro aspecto destacado a lo largo del 2010 fue la puesta en marcha de diversos mecanismos de solidaridad y «reparto equitativo de la carga», en relación a personas en busca de asilo o refugio y en especial situación de vulnerabilidad y persecución internacional. En este sentido, se debe distinguir entre la reubicación (*relocation*) y el reasentamiento (*resettlement*)¹³. En relación al primero, durante el 2010 se puso en marcha un proyecto piloto para la reubicación desde Malta a diez EEMM de unos 250 beneficiarios de protección internacional, proyecto que prorrogará su duración inicialmente prevista para facilitar el traslado de las personas que solicitan protección internacional.

facilitar un conjunto común de derechos procedimentales y sustantivos que puedan ser invocados en toda la Unión, garantizando a la vez el pleno cumplimiento de la Convención de Ginebra de 1951 sobre los refugiados y de las demás obligaciones internacionales pertinentes.

¹³ El término «reubicación» debe distinguirse del de «reasentamiento». Por «reubicación» se entiende el traslado de refugiados de un Estado de la Unión a otro, ante «presiones específicas y desproporcionadas» que sufra este Estado miembro. Mientras que por «reasentamiento» en el territorio de la UE desde fuera de un Estado miembro de la UE, se entiende la protección que se da a los refugiados que no pueden volver a su país de origen y cuya protección o sustento no puede asegurarse en los países de primera llegada.

En lo que respecta al reasentamiento, a lo largo de 2010 unos 5.000 refugiados se reasentaron en el conjunto de la UE. Desde 2009, la Comisión Europea trata de impulsar este mecanismo y establecer un «Programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento»¹⁴, sobre la base de la voluntariedad, que mejore la protección internacional de los refugiados, al tiempo que se integra el reasentamiento en la dimensión externa de la política de asilo de la UE. Para la Comisión «el reasentamiento debe convertirse en parte integrante de la política de asilo de la UE». Las negociaciones sobre la creación de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento continuaron a lo largo de 2010, pero sin llegar a ninguna conclusión final. El Parlamento Europeo apoyó el programa conjunto a través de su Resolución¹⁵ de 18 de mayo de 2010, sobre el *establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento*, pero aún no se ha llegado a una solución desde el punto de vista operativo.

Otra de las novedades del 2010 fue la activación, por primera vez, de los equipos Frontex de intervención rápida en fronteras. En octubre, Grecia tramitó una solicitud para responder a la presión urgente y excepcional en puntos de sus fronteras exteriores debido al intento de numerosos grupos de nacionales de terceros países de entrar ilegalmente.

También cabe mencionar la modificación legal operada en materia de asilo durante 2010. Se amplió del ámbito de aplicación de la Directiva del 2003 sobre residentes de larga duración a refugiados o beneficia-

¹⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al establecimiento de un programa conjunto de la UE en materia de reasentamiento, COM(2009) 447 final.

¹⁵ Resolución de 18 de mayo de 2010, P7_TA(2010)0163, *DOUE* de C 161 E/1.

rios de protección subsidiaria. Gracias a las modificaciones introducidas, éstos podrán obtener el estatuto de residente de larga duración en los EEMM de la UE de modo similar a otros nacionales de terceros países que hayan residido legalmente en la UE durante más de cinco años. Con esta reforma los beneficiarios de protección internacional que obtengan la residencia de larga duración podrán trasladar dicha residencia a otro Estado miembro distinto de aquel en el que se haya reconocido su situación. Así también, en determinadas condiciones, disfrutarán de la igualdad de trato con los ciudadanos del Estado miembro de la UE en el que residan, en distintos ámbitos económicos y sociales, incluida la educación y el acceso al mercado de trabajo y a las prestaciones de seguridad social. Por último, mencionar que las nuevas normas refuerzan las salvaguardias contra la expulsión.

Para finalizar esta sección, en el plano jurisdiccional, el Tribunal de Justicia fijó las circunstancias en las que una persona puede perder el estatuto de refugiado¹⁶. Asimismo, cabe destacar la sentencia de junio de ese año, que especifica las condiciones aplicables en caso de solicitud del estatuto de refugiado de un ciudadano que se desplace a un Estado miembro¹⁷.

4. Plan de Acción del Programa de Estocolmo

En diciembre de 2009, como se ha comentado al principio, el Consejo Europeo adoptó el Programa de Estocolmo, que establecía las orientaciones y prioridades políticas en el ámbito de Libertad, Seguridad y Justicia

para el periodo 2010-2014. Dicho programa incluía acciones en muy diferentes ámbitos, tales como derechos fundamentales, justicia civil y penal, derechos de los consumidores y ciudadanía, asilo, inmigración y gestión de fronteras.

Con estos antecedentes, en abril de 2010 la Comisión presentó una propuesta de Plan de Acción¹⁸ que desarrollaba las orientaciones políticas del Programa y fijaba de manera detallada el calendario a seguir para la puesta en marcha de los objetivos y prioridades del mismo. El Consejo Justicia y Asuntos de Interior (JAI) de 23 de abril de 2010 trató dicha Comunicación, iniciando los trabajos y negociaciones. Posteriormente se alcanzó un acuerdo final en mayo, que fue elevado y definitivamente aprobado por los ministros en el Consejo JAI de 3 y 4 de junio de 2010.

El Plan de Acción dota de una dimensión operativa al Programa de Estocolmo mediante la identificación de acciones y la determinación de plazos concretos para su cumplimiento.

5. Menores no acompañados

La llegada de Menores Extranjeros no Acompañados (MENA) ha sido un tema de importancia creciente a nivel europeo, no sólo por el notable incremento en el número de llegadas, sino sobre todo por los rasgos de especial vulnerabilidad de los menores.

En 2010 los EEMM que tuvieron mayor número de MENA, excluyendo a los solicitantes de asilo, fueron Grecia (4.438), España (3.800) y Suecia (2.363), seguidos por

¹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 2 de marzo de 2010, en los asuntos acumulados C-175/08, C-176/08, C-178/08 y C-179/08 Salahadin Abdulla y otros.

¹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia, de 17 de junio de 2010, en el asunto C-31/09, Bolbol.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo», COM(2010) 171 final, *DOUE* de 20 de abril de 2010.

Alemania (1.950), Reino Unido (1.585) y Bélgica (1.080).

Por impulso de diferentes EEMM, en particular España, la Comisión Europea adoptó en mayo de 2010 un Plan de Acción para menores no acompañados (2010-2012)¹⁹, para tratar de manera homogénea en la UE esta cuestión, buscando «el establecimiento de líneas de actuación entre las que figuran la prevención, la acogida y la búsqueda de soluciones duraderas». Las soluciones existentes hasta la fecha a nivel de la UE diferían enormemente, existiendo grandes contrastes entre el tratamiento de unos Estados miembros y otros.

Basándose en la propuesta de la Comisión, el Consejo aprobó en junio de 2010²⁰ las conclusiones sobre MENA, identificando elementos y medidas para la acción, incidiendo en la prevención, la protección y el retorno asistido. Esta serie de medidas no se limitan a meras políticas de contención, sino que tratan las causas de esta migración tan particular, primando en todo momento el interés del menor. El documento plantea 33 medidas, recogidas en cinco bloques.

Otra de las actuaciones de la UE en 2010 fue la publicación del estudio de la Red Europea de Migraciones (EMN, en sus siglas en inglés) sobre MENA²¹, que ha proporcionado las tan necesitadas estadísticas y la información completa a nivel europeo, de la cual se carecía hasta el momento.

A nivel internacional, el tema de los MENA fue discutido en el marco de la plataforma de UE-EEUU para cooperación en temas de migración y refugiados, en el subgrupo de inmigración del G8, dentro del marco

sobre Migración, Movilidad y Empleo del Partenariado UE-África, y en el proceso de Rabat en migración y desarrollo (reunión de expertos sobre grupos vulnerables). En particular hay que destacar la conferencia sobre la cuestión MENA, realizada bajo presidencia belga bajo el título «Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection».

6. Primer Informe Anual PEIA

El Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo²² (PEIA), adoptado en 2008, supuso un salto cualitativo al consensuar las grandes líneas de las políticas de inmigración y asilo a nivel de la UE del futuro.

El Pacto contemplaba la celebración de un debate anual en el Consejo Europeo²³, basado en un Informe anual que evaluaría los progresos realizados. En 2010, por primera vez, tuvo lugar la redacción²⁴, evaluación y debate de las políticas de inmigración, integración y asilo según lo estipulado en el Pacto.

Sin embargo, la situación financiero-económica (crisis de la deuda soberana griega) de la UE hizo que el objetivo inicial quedara disminuido. La necesidad de concentrar los debates en el seno del Consejo Europeo en la recuperación económica, la aprobación de la Estrategia 2020 y la articulación del mecanismo de rescate a Grecia, hicieron aconsejable dejar a un lado la celebración del debate previsto.

²² Documento núm. 13189/08 ASIM 68.

²³ Con el Tratado de Lisboa la figura del «Consejo Europeo» es elevada a la categoría de «institución». A la hora de describir las funciones que éste ha de desempeñar, se dispone que «el Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia».

²⁴ COM(2010) 214.

¹⁹ COM(2010) 213 final.

²⁰ Conclusiones del Consejo relativas a los menores no acompañados aprobadas por el Consejo JAI el 3 de junio de 2010, Documento 10669/10.

²¹ Disponible en <http://www.emn.europa.eu>.

La valoración de esta situación es claramente negativa. Pues si por un lado se ha de poner en valor la puesta en marcha del mecanismo establecido en el Pacto de redacción del Informe Anual, la desaparición del objetivo de albergar un debate sobre políticas de inmigración y asilo al más alto nivel político en la Unión, ha sido una señal de que la cuestión de la inmigración es demasiado espinosa como para querer ser tratada en tiempos de crisis.

Ahora bien, los europeos deben tener muy en cuenta que de no afrontar a nivel europeo cuando toca, los desafíos y problemas de escala y alcance claramente continental (aunque tengan efectos distintos según los Estados miembros), como es el tema de la inmigración y la integración, el tiempo los traerá más pronto que tarde a la mesa de negociación. Y esperemos que para entonces no sea demasiado tarde.

III. CRISIS ECONÓMICA Y LIBRE CIRCULACIÓN

Cuestión diferente de la inmigración, en sentido estricto, pero muy relacionada, es el desafío que la situación económica está enfrentando a uno de los mayores y más tangibles éxitos del proceso de integración europea: la libre circulación. Aunque los mayores problemas han venido en meses posteriores al ámbito temporal de este Informe, por su importancia no puede dejarse a un lado. Así ya durante 2010, la UE hubo de afrontar los retos de la libre circulación y la integración social y económica de los romaníes, la minoría étnica más importante de Europa.

Pese a que en abril, la Comisión había publicado una *Comunicación sobre la integración social y económica del pueblo romaní en Europa*²⁵, la expulsión de ciudadanos ru-

manos de etnia romaní de Francia en el verano de 2010 provocó la eclosión de un problema latente y que ponía en tela de juicio la libre circulación. Pese a algunas reacciones e intervenciones de la Comisión en los meses posteriores, nunca se consiguió modificar ni castigar las infracciones y actos *ultra vires* cometidos por Francia. Por el contrario, el tema se debatió ampliamente en el Consejo Europeo de septiembre sin consecuencias graves para las actuaciones francesas, que bordeaban, si no infringían, la normativa europea. Como solución de compromiso, Francia (y de paso otros Estados miembros) «adaptaron» sus legislaciones nacionales a los requisitos de la Directiva de 2004 sobre libre circulación en la UE. Por su parte, la Comisión estableció un grupo de trabajo sobre el pueblo romaní, cuyo mandato es analizar en qué medida se están utilizando correctamente los fondos nacionales y de la UE para proyectos de apoyo a la integración económica y social de los romaníes tanto en sus países de origen como en los países de acogida.

Así pues, como se puede observar, el caldo de cultivo para los sucesos que vendrían posteriormente en 2011 entre Francia e Italia a resultas de la crisis por los refugiados tunecinos y libios, o las medidas unilaterales e ilegales de Dinamarca en sus fronteras con Suecia y Alemania, estaba creado.

Como se puede observar, los avances de los últimos quince años se están viendo frenados por una fina pero constante lluvia de actuaciones y pensamiento que está provocando un cambio lento pero inexorable de mentalidad en los ciudadanos y las élites europeas, dirigiéndoles hacia un repliegue en el proyecto de libre circulación.

La Unión Europea es un proyecto basado en la convivencia en la diversidad, y que se debe apostar por el diálogo migratorio con los países de origen y tránsito, algo que está

²⁵ Comunicación de la Comisión «La integración social y económica del pueblo romaní», COM(2010) 133.

en la agenda comunitaria desde 2005. Se trata de concertar acuerdos internacionales globales que regulen desde la readmisión de extranjeros en situación irregular a la mejora de los sistemas de control de fronteras de los propios países de origen, pasando por un modelo de inmigración ordenado y vinculado al mercado de trabajo, y que tenga como objetivo prioritario reforzar la integración y la cohesión social.

Determinadas actuaciones de gobiernos europeos, como la crisis de las expulsiones de rumanos de etnia gitana, son un riesgo para el proyecto europeo, ya que socavan la libertad de circulación de personas, una de las libertades básicas de los ciudadanos de la Unión y uno de los grandes logros del proceso de construcción europea. Estas actuaciones suponen cuestionar las normas comunitarias que han comportado la supresión de los controles fronterizos interiores y el establecimiento de una única frontera exterior.

IV. RECOMENDACIONES

A pesar de los importantes logros alcanzados durante el último decenio en el ámbito de libertad, seguridad y justicia y en particular en el ámbito de la inmigración, no existe un conjunto equilibrado de medidas en el campo migratorio que respondan a un enfoque global y abarquen todas las dimensiones que requiere una adecuada gestión de los flujos migratorios. Al mismo tiempo, el escenario se complica con el incremento de los impulsos identitarios y el repliegue que se observa en partes de las sociedades europeas.

La UE se ha movido en un escenario incierto entre la lógica del mercado y la necesaria integración de la inmigración en las sociedades de acogida.

Durante mucho tiempo, la posibilidad de una política europea de gestión de flujos

migratorios se ha visto frenada por la gran diversidad de intereses al respecto entre los EEMM. La política migratoria afecta al núcleo tradicional de la soberanía estatal, el derecho de los Estados a decidir quiénes y de qué forma pueden formar parte de ellos. Este carácter esencial de la soberanía nacional sobre la población ha sido un motivo clave para las resistencias de los Estados a ceder competencias en esta materia, o dicho de otra manera, para «europeizar» las políticas migratorias. Pero, por otro lado, las instituciones de la UE, Comisión y Parlamento Europeo han demostrado en demasiadas ocasiones no ser capaces de responsabilizarse y ser responsables (*accountable*) ante la ciudadanía europea en una materia tan sensible como la inmigración e integración.

El hecho de que buena parte de esa soberanía sobre la población se haya perdido en el contexto de la UE, bien por la pertenencia al espacio Schengen, bien por el proceso de globalización, hace que la realidad esté forzando avances en la materia. Sin embargo, la llegada de la crisis económica y financiera ha dejado al descubierto los fallos de la falta de una estrategia y una visión de conjunto.

La UE y los EEMM deben reforzar sus estrategias y acciones en materia de migración. Como señala el informe «proyecto Europa 2030»²⁶, del grupo de reflexión dirigido por Felipe González, «en términos generales, es necesario que Europa cambie de actitud. Muy a menudo, la inmigración se percibe como una carga que soportar, más que como una oportunidad que aprovechar».

El objetivo de los próximos años no se presenta muy favorable mientras la UE siga sin el músculo político necesario que le permitan afrontar sus numerosos retos. En todo caso, a modo de conclusión propuesta podríamos sintetizar las siguientes recomendaciones:

²⁶ <http://www.reflectiongroup.eu/>.

1. Consolidar, reformular y clarificar el actual marco legislativo migratorio comunitario, dotándolo de una visión de conjunto que proporcione mayor transparencia y certeza jurídica solucionando la actual fragmentación, falta de coherencia y enfoque parcial.

2. Situar el fenómeno migratorio en su realidad global. La UE debe reforzar sus estrategias exteriores en materia de migración. Pese a los intentos (el más conocido es el llamado «Global Approach to migration»), las políticas europeas continúan adoleciendo de la necesaria visión de conjunto y sin poner en marcha una política completa que comprenda todas las realidades del fenómeno. Esto ha llevado a que la UE carezca de los instrumentos necesarios en su acción internacional. Los ejemplos de las repercusiones de la llamada Directiva de retorno en países sudamericanos y los acontecimientos históricos que han tenido lugar en los países del sur del Mediterráneo, han confirmado la imperiosa necesidad de que la UE resitúe sus políticas migratorias bajo un prisma más general. Asimismo, la UE debe aprovechar y hacer uso de las «diásporas» presentes en sus sociedades como una herramienta de política exterior.

3. Canalizar el debate público en torno a la inmigración, evitando la estigmatización y separación. El «viejo continente» debe entender que su pervivencia en la geopolítica

del siglo XXI simplemente pasa por lo que ha hecho a lo largo de los siglos: ser tierra de paso, inmigración y emigración, transmisor de flujos de personas, y que no puede permitirse el repliegue identitario del que parece dar síntomas cada vez mayores.

Si a nivel general se ha conseguido expulsar del debate público aspectos como el antisemitismo, la discriminación racial o por razón de sexo, etc., la UE continúa con la asignatura pendiente de rechazar las actitudes más xenófobas o anti-inmigración.

En definitiva, en el tema de la inmigración, el reto de futuro para la UE se sustenta en la necesidad de avanzar hacia una política común de inmigración que sea, a la vez, equilibrada y eficaz. Esto pasa por políticas europeas sustentadas en dos ejes: la necesidad de colaboración entre países de origen, tránsito y destino, y el compromiso de aplicar un tratamiento integral al fenómeno (gestión ordenada de la migración legal, lucha contra la inmigración irregular y estrategias de desarrollo). Lo que no está tan claro es que seamos capaces de conseguir el consenso político y social necesario para conseguirlo. Sin embargo, como decía Churchill en los peores momentos de la batalla de Inglaterra: «*We are still masters of our fate. We are still captains of our souls*»²⁷.

²⁷ 1941.

EL DESEQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD *

José Martín y Pérez de Nanclares

SUMARIO: I. EL DESEQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD EN LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES Y SU REPRODUCCIÓN EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA.—II. EL NUEVO MARCO NORMATIVO.—III. LA APARENTE ASPIRACIÓN DE LA UNIÓN A RECOBRAR EL EQUILIBRIO PERDIDO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD.—IV. LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS.—V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA COMO GARANTE ÚLTIMO DEL EQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD DENTRO DE LA UNIÓN.—VI. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. EL DESEQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD EN LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES Y SU REPRODUCCIÓN EN EL SENO DE LA UNIÓN EUROPEA

En los sistemas democráticos la discusión a propósito de la búsqueda de un equilibrio entre los dos polos que conforman el inseparable binomio libertad-seguridad siempre ha sido centro de debate político y académico. La esencia misma del Estado democrático y de Derecho aspira desde sus orígenes a una equilibrada convivencia entre ambas.

Pero la realidad actual es que del 11S hace ya dos lustros y las democracias occidentales persisten en mantener leyes claramente restrictivas de aspectos íntimamente ligados con la *libertad* de sus ciudadanos, situación ésta que empeora notoriamente para quienes ostentan la condición de extranjero. Por añadidura, la actual crisis económica y financiera ha traído como consecuencia añadida una aplicación aún más estricta de las normas sobre extranjería basadas en el polo de la *seguridad*.

Esta misma situación se reproduce en el seno de la UE. Desde la creación del llamado estatuto de ciudadanía por el Tratado de Maastricht, los nacionales de los Estados miembros son titulares, en tal condición de *ciudadanos* europeos, de todo un elenco de derechos que sin duda refuerzan el elemento de libertad y entre los que por encima de todos destaca la libertad de circular y residir libremente en el territorio de cualquier Esta-

* Las labores de investigación conducentes a la elaboración de este trabajo se insertan también dentro de un proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (DER 2009/13679), del que el firmante de esta contribución es el investigador principal.

do miembro. Sin embargo, en relación a los *no ciudadanos europeos*, la Unión ha creado a partir del originario embrión de Schengen el actual *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* (ELSJ), cuya base la conforma también la aspiración de libre circulación para todas las personas con independencia de su nacionalidad. Se define, de hecho, como «un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de las personas» y en el que se «desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países», y en el que en todo caso se actuará «dentro del respeto de los derechos fundamentales».

Ahora bien, al amparo de la correlativa posibilidad de adoptar medidas compensatorias de seguridad, la realidad ha discurrido por derroteros bien diferentes a los previstos en la letra de los tratados constitutivos. También durante este último año.

II. EL NUEVO MARCO NORMATIVO

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009 y cuya puesta en marcha real se ha realizado a lo largo de 2010, contiene avances sustanciales en cuestiones propias del ELSJ. Ha reconducido todo el tratamiento de la cooperación policial y judicial en materia penal hacia el redil institucional comunitario en lugar de mantenerlo en el ámbito de la mera cooperación intergubernamental; es decir, refuerza la posición de la Comisión (iniciativa legislativa y poder de vigilancia), del PE (participación decisiva en el procedimiento de toma de decisiones) y del TJUE (control de legalidad y de cumplimiento), en detrimento del Consejo (representación de los Estados). Ha ampliado sustancialmente las competencias de la

Unión en la materia (posibilidad de adoptar una verdadera *política común* en materia de inmigración y asilo). Ha democratizado el proceso decisorio (introducción del llamado procedimiento legislativo ordinario con poder de codecisión entre Parlamento Europeo y Consejo), a la par que ha agilizado también la toma de decisiones (mayoría cualificada en lugar de unanimidad). Además, la Carta de Derechos Fundamentales contiene algunos derechos específicamente dirigidos a los nacionales de países terceros (prohibición de las expulsiones colectivas o el derecho de asilo) y es ahora jurídicamente vinculante. Con ello, el TJUE se dota de un catálogo de derechos transparente que, unido a la adhesión de la Unión al CEDH que se está negociando en estos mismos momentos, permitirá una más coherente jurisprudencia en materia de derechos fundamentales.

En este nuevo contexto jurídico, el Consejo Europeo aprobó el 10 y 11 de diciembre de 2009 un nuevo programa plurianual en materia del ELSJ que ya anunciaba desde su mismo título toda una declaración de intenciones en la búsqueda de un reequilibrio entre los dos elementos que aquí estamos tratando: «El Programa de Estocolmo: una Europa abierta que sirva para proteger al ciudadano». Al establecer las prioridades políticas de la Unión para desarrollar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia durante los siguientes cinco años (2010 a 2014) los Jefes de Estado y de Gobierno consideraron que «el reto será asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales, garantizando al mismo tiempo la seguridad de Europa». Hace particular hincapié en aspectos como la garantía de los derechos fundamentales, la confianza en el espacio judicial europeo, así como la exigencia de solidaridad y responsabilidad en la respuesta europea. Este programa se ha visto concretado durante 2010 por el Plan de Ac-

ción aprobado por la Comisión el 20 de abril de 2010. Ambos documentos conforman el marco de actuación de la Unión en la materia y contienen potencialidades suficientes como para recobrar un cierto equilibrio entre libertad y seguridad.

III. LA APARENTE ASPIRACIÓN DE LA UNIÓN A RECOBRAR EL EQUILIBRIO PERDIDO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD

1. La actuación de la Unión en materia de ciudadanía

Con este marco, durante los últimos meses se han adoptado diversas acciones para beneficiar a los ciudadanos de la Unión en sus desplazamientos, destacando con luz propia las 25 medidas concretas que la Comisión propuso en octubre de 2010 en el marco jurídico de su informe sobre la ciudadanía de la Unión para lograr en los próximos tres años un mejor ejercicio de los derechos en las situaciones transfronterizas: simplificación de trámites, mejora de la asistencia consular, mejor protección de los turistas en caso de quiebra del agente de viajes, más adecuada asistencia a los consumidores en sus reclamaciones, transferencia efectiva de los derechos de seguridad social, facilitar la matrícula de un coche en otro Estado, etc. Es un informe con propuestas muy específicas y de relevancia práctica. Ahora bien, su reverso es obviamente el afloramiento de una realidad en la que incluso dentro del mercado interior los ciudadanos europeos sufren aún una amplia panoplia de obstáculos cotidianos cuando se desplazan a otro Estado miembro de la Unión diferente al de su residencia ordinaria. Piénsese que en la práctica incluso esta libre circulación está sometida aún a importantes límites, que se establecen básicamente en una Directiva de 2004 (Directiva 2004/38/CE), y entre los

que sigue sorprendiendo que este derecho se disfrute «mientras no se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida» (*¡sic!*).

En este mismo orden de cosas, en relación con los serios problemas que ha planteado en algunos Estados miembros la integración de la minoría romaní, la Comisión presentó en abril de 2010 una Comunicación sobre la integración social y económica de esta minoría, si bien los acontecimientos que posteriormente tuvieron lugar en Francia en agosto de 2010 —a la que nos referiremos más adelante—, no dejaron precisamente muy bien a esta institución; por mucho que para paliar otras inacciones crease un grupo de trabajo, que en diciembre de 2010 presentó sus primeras conclusiones.

Por último, otro aspecto básico para la ciudadanía es la cuestión de la igualdad de género. Aunque durante la presidencia de turno de España no se logró materializar el objetivo de lograr una directiva en materia de violencia de género, la Comisión adoptó, por ejemplo, una estrategia quinquenal para promover la igualdad de género, incluyendo tanto aspectos muy concretos como otros más visibles en relación a la participación de las mujeres en los consejos de administración de las empresas o la promoción de la lucha contra la violencia de género.

2. La actuación de la Unión en materia de ELSJ

A diferencia de lo visto a propósito de la ciudadanía europea, de un somero repaso de las principales acciones adoptadas por la Unión en el marco de las competencias que los tratados le atribuyen, tanto en el ámbito de la inmigración y el asilo como en el de la cooperación policial y judicial en materia penal, no será difícil colegir un predominio cierto del elemento de la seguridad.

A) *Acciones que refuerzan el elemento de libertad*

A lo largo de 2010 se ha hecho efectiva la entrada en vigor de varios acuerdos internacionales con Estados terceros para garantizar a sus ciudadanos una exención de visados para estancias de corta duración. Ahora bien, de un análisis superficial será fácil concluir que no resultan precisamente Estados relevantes a estos efectos (Mauricio, Barbados, Bahamas y Seychelles). Lo propio cabe decir de la reforma mínima que en noviembre de 2010 sufrió la más importante norma de la Unión en materia de visados (Reglamento 539/2001); es decir, aquella que de forma obligatoria para todos los Estados de la Unión establece en sendos anexos los dos listados básicos para determinar si sus nacionales están exentos de la exigencia de visado para estancias de menos de tres meses o si, por el contrario, se trata de Estados a cuyos nacionales es obligatorio exigírseles el referido visado. De una lectura rápida de los Estados que conforman cada una de esas dos listas no será complicado poner una etiqueta a esos dos anexos con criterios más emparentados con la seguridad, entendida ésta también en sentido económico, que con los de la libertad.

Sin salir de este mismo ámbito, durante 2010 se han aprobado igualmente diversas Decisiones de la Comisión, entre las que destacan las que se refieren al Fondo Europeo para los Refugiados o al Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, si bien afectan más a aspectos de gestión administrativa y a la elegibilidad de los gastos de los proyectos cofinanciados que a cuestiones de fondo; y en el bien entendido añadido de que también se ven acompañadas por otras Decisiones que tratan de actualizar los fondos referidos a la gestión de los flujos migratorios en un sentido propio de la seguridad, a saber: el Fondo Europeo

para el Retorno o el Fondo para las fronteras exteriores. En nada afectan, con todo, a la regulación básica de estas materias cuyo periodo de aplicación abarca los años 2007 a 2013.

En este mismo orden de cosas, resulta ineludible referirnos a la adopción, bien que de forma discreta y totalmente ausente de los medios de comunicación, de algunas normas de la Unión que desarrollan las garantías propias del elemento de justicia. Así, por sólo citar algunos ejemplos de cierta entidad, se ha aprobado una importante directiva a propósito de la exigencia de garantizar el derecho a la interpretación y a la traducción en los procesos penales (Directiva 2010/64/UE). Igualmente, se han celebrado también algunos acuerdos internacionales para garantizar la asistencia judicial en materia penal, por ejemplo con Japón.

B) *Acciones que consolidan el elemento de la seguridad*

Ahora bien, la seguridad ha seguido siendo la preocupación fundamental que ha inspirado a la Unión. Sin ánimo de exhaustividad, las acciones adoptadas se podrían dividir según afecten bien a la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, bien a la lucha contra la inmigración ilegal. En relación a la primera de las dimensiones, a lo largo de 2010 se ha mejorado y adaptado la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Investigación, Europol ha pasado a ser una agencia de la Unión, se han propuesto normas más estrictas para la protección de la sociedad frente a ataques contra sistemas informáticos y para la ciberdelincuencia, se han adoptado medidas para luchar contra el tráfico de seres humanos, se ha adoptado un reglamento para luchar contra el fraude en el impuesto del IVA, se ha negociado con Estados Unidos un importante acuerdo

para el tratamiento y transferencia de datos financieros en el marco de la lucha contra el terrorismo —tras no pocas incidencias entró en vigor en agosto de 2010—, así como también se ha presentado una propuesta para readaptar el modelo europeo de intercambio de información. El principal elemento de preocupación probablemente siga siendo la protección de datos personales —especialmente en lo que afecta a las relaciones con Estados Unidos—.

Por otro lado, en relación con las medidas para la lucha contra la inmigración ilegal, no es tampoco escaso el elenco de acciones emprendidas. Así, por ejemplo, se ha reforzado la capacidad operativa de FRONTEX, se han adoptado medidas encaminadas a ir perfeccionando los sistemas de información de la Unión para asegurar un adecuado cumplimiento de las normas de la Unión para reforzar el control de la inmigración, muy en particular el capital «Sistema de Información Schengen» y en menor medida el «Sistema de Información de Visados». En este mismo orden de cosas, dentro de la ya consolidada trayectoria anterior de suscribir acuerdos con países terceros para asegurar la readmisión de residentes en situación ilegal, se han seguido firmando dichos acuerdos durante 2010 con países tan dudosamente catalogables como «seguros a los efectos del Convenio de Ginebra» como Georgia. En la lista figuran ya con toda naturalidad otros Estados como Pakistán, Albania, Moldova o Rusia.

IV. LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Ahora bien, a nuestro juicio no es la acción de la Unión la que más crítica plantea. Debería quedar patente en este informe que buena parte de las acciones que provocan en Europa un predominio de la seguridad frente a la libertad procede en realidad de acciones

de los Estados miembros al aplicar incorrectamente normas europeas. Ciertamente que su eco en la Unión es frecuentemente un silencio permisivo.

1. La creciente violación de normas básicas del estatuto de ciudadanía

Los Estados miembros se aferran con enorme frecuencia a las cláusulas de excepcionalidad previstas en el Derecho de la Unión, sea en el marco del mercado interior a propósito de la libre circulación de trabajadores o prestadores de servicios (orden público, seguridad pública y salud pública) o sea en el de la ciudadanía en sentido propio (Directiva citada de 2004). El problema radica no tanto en su uso como en la violación flagrante de los límites autorizados; e incluso no tanto en violaciones puntuales, que el Tribunal de Justicia condena anualmente por decenas en su jurisprudencia sobre mercado interior, como en casos particularmente graves.

A este respecto, tres casos han sido particularmente preocupantes. El primero fue la legislación propuesta por Hungría a finales de 2010 en materia de medios de comunicación, ya que contenía preceptos que, entre otros aspectos, amenazaban gravemente a los derechos de algunas minorías. El segundo fue el conflicto surgido en la primavera de 2011 como consecuencia de la afluencia (supuestamente) masiva a Francia de nacionales tunecinos procedentes de Italia sin la documentación en regla, lo que provocó que el gobierno francés cerrase provisionalmente la frontera ferroviaria con Italia. Con todo, el caso más grave fue la expulsión de gitanos de nacionalidad rumana y búlgara —o sea, de Estados miembros de la Unión— acaecida en Francia en el verano de 2010. No es que se incumpliesen preceptos básicos del estatuto de ciudadanía y del propio mercado interior; es que se violaron flagrantemente derechos

fundamentales recogidos en la Carta, entre los que la prohibición de expulsiones colectivas no es el menor de ellos. Y lo más preocupante de todo fue que la Comisión eludió por completo su función de «guardiana de los tratados» y, en contra de lo que en un primer momento anunció públicamente la comisaria responsable de la materia, no llegó a interponer recurso por incumplimiento contra Francia por estos hechos.

2. La muy restrictiva interpretación de las normas europeas sobre inmigración y asilo

Por otro lado, en relación con la inmigración y el asilo, al margen del evidente sesgo populista que está sufriendo el discurso nacional en la materia, se está dando en casi todos los Estados miembros un endurecimiento serio de las legislaciones existentes al respecto. La interpretación que se está convirtiendo en regla en prácticamente todos los Estados a propósito de la expulsión de extranjeros en situación irregular —a través de los acuerdos de expulsión que se han ido suscribiendo con los Estados considerados seguros (prácticamente todos los que tienen frontera terrestre o marítima con la Unión Europea)— amenaza gravemente la esencia misma del Convenio de Ginebra de 28 de julio de 1951. Igualmente, la interpretación restrictiva que se está haciendo en algunos Estados —sin ir más lejos en España¹— con-

¹ Piénsese que, según los datos facilitados por la propia Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), durante 2010 se concedió el estatuto de refugiado a 260 personas y se reconoció algún otro tipo de protección internacional a 371 personas. Frente a ellos, se resolvieron de forma desfavorable 2.352 solicitudes. Pese a que los datos, debido al acuerdo suscrito con Cuba para la acogida de presos cubanos y sus familias, suponen un notable aumento respecto a los datos de 2009 (179 concesiones de estatuto de refugiado y 170 de otro tipo de protección), distan mucho de resultar alentadores.

lleva un serio riesgo de desvirtuar por completo la esencia de este Convenio.

Es más, acontecimientos recientes como los ocurridos en países supuestamente seguros a efectos del Convenio (Túnez, Egipto, Marruecos, Libia, etc.) han hecho aflorar con toda nitidez las dudas existentes a propósito de si los nacionales de Estados terceros, que utilizan su territorio como tránsito hacia la Unión y son devueltos —«casi» de forma automática— a los mismos una vez llegados irregularmente a la Unión, tienen asegurada una correcta aplicación de los estándares mínimos de derechos fundamentales que exigen los instrumentos internacionales existentes en la materia. Por otro lado, tampoco resulta evidente que las condiciones de vida a que son sometidos aquéllos en algunos de los «campamentos» establecidos al efecto —no es preciso recordar de nuevo el caso libio— cumplan con las exigencias mínimas derivadas del derecho a la dignidad de la persona.

V. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA COMO GARANTE ÚLTIMO DEL EQUILIBRIO ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD DENTRO DE LA UNIÓN

En este complejo contexto de incumplimiento de los Estados y omisión de la Comisión lo cierto es que el TJUE está desempeñando una tarea realmente muy loable. Así, durante 2010 y los primeros meses de 2011 ha dictado algunas sentencias que son de enorme importancia para compensar en cierta medida el desequilibrio (normativo y gubernamental) existente a favor de la seguridad. Por ejemplo, ha considerado contrarias al Derecho de la Unión algunas normas y actuaciones de los Estados miembros que no cumplieran adecuadamente con las exigencias derivadas de determinadas directivas.

En concreto, el TJUE demostró que incluso normas europeas tan denostadas como la llamada Directiva de retorno (Directiva 2008/115/CE) albergan potencial suficiente como para limitar algunas actuaciones de los Estados que, bajo la corteza de motivos basados en la seguridad, persiguen en realidad objetivos claramente contrarios a las mínimas exigencias europeas de libertad y justicia. De manera lacerante para el legislador italiano, el TJUE consideró en su sentencia de 28 de abril de 2011 que la condena a una pena de prisión al inmigrante irregular por el mero hecho de serlo no es compatible con el Derecho de la Unión (asunto *Hassen El Dridi*).

Muy significativa en relación con la inmigración ilegal es también la sentencia de 8 de marzo de 2011 en la que el TJUE estableció que los padres en situación irregular que tienen hijos que gozan de nacionalidad de un Estado miembro (por ejemplo por haber nacido en él) gozan de un derecho a la residencia y al trabajo como consecuencia del estatuto de ciudadanía, incluso aunque no se cumplan los requisitos para encajar en la libertad (económica) de circulación de trabajadores (asunto *Ruiz Zambrano*).

Tampoco resulta baladí la sentencia de 1 de julio de 2010, en la que el TJUE clarificó las normas recogidas en el Reglamento relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental en un supuesto de restitución de un niño en caso de sustracción ilegal del mismo (asunto *Povse*). Como tampoco lo son las sentencias de 19 de enero y 12 de octubre de 2010, en las que el Alto Tribunal de la Unión reiteró la exigencia de aplicar el principio de no discriminación por razón de la edad en el ámbito del empleo (asuntos *Kucukdeveci* y *Ingeniorforeiningen*). O la sentencia de 15 de septiembre de 2011, en la que conside-

ra que el alejamiento preceptivo en casos de violencia doméstica cabe incluso cuando la víctima desee reanudar la convivencia con el agresor (asunto *Salmerón Sánchez*).

En el fondo, esta posición jurisprudencial del TJUE no es en absoluto algo excepcional. Desde hace tiempo, este Tribunal ha venido delimitando de forma tan discreta como efectiva un cierto dique de contención a los excesos derivados de la interpretación extensiva de las exigencias de seguridad. No debería olvidarse que el TJUE consideró en el importante asunto *Kadi* de 3 de septiembre de 2008 que la normativa que había dictado el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para, en el marco de la lucha contra el terrorismo internacional, imponer la obligación de congelar todos los activos financieros de quienes aparecieran en el listado de terroristas no podía aplicarse en la UE porque violaba derechos fundamentales tan elementales como el de la tutela judicial efectiva. Como tampoco puede olvidarse la sentencia que antes había anulado la decisión comunitaria por la que se celebraba un acuerdo internacional con Estados Unidos para la transmisión de los datos personales de los viajeros que volaran desde aeropuertos de Estados miembros de la UE al territorio de aquel país (asunto *Parlamento Europeo contra Consejo y Comisión*). Y ello viene a colación porque, en relación al Reglamento de 2002 que dio lugar a la aludida jurisprudencia *Kadi*, el Tribunal de Justicia consideró el 29 de abril de 2010 que la exigencia de congelación de fondos no debería aplicarse a las prestaciones de seguridad social abonadas a los cónyuges de quienes aparezcan en las listas en cuestión (asunto *M y otros*). A la par, el Tribunal General anuló también en septiembre de 2010 algunas de las medidas adoptadas por el Consejo para congelar los fondos de una concreta fundación supuestamente ligada con el terrorismo internacional (asunto *Al-Aqsa Stichting c. Consejo*).

VI. RECOMENDACIONES

Tanto la regulación recogida en los Tratados constitutivos y la Carta de Derechos Fundamentales como la jurisprudencia desplegada por el TJUE marcan un umbral de garantía razonable ante eventuales violaciones de derechos y libertades fundamentales. Aun así, en el plano político y legislativo, la UE está imbuida de una excesiva preocupación por la seguridad que conlleva en la actividad legislativa y ejecutiva del «día a día» limitaciones crecientes a la libertad. La situación es particularmente evidente en lo que afecta a los extranjeros no comunitarios. Por ello, a fin de mejorar el equilibrio deseado, resultaría recomendable:

A) *Mayor compromiso político de las instituciones europeas para aprovechar las potencialidades de los tratados y del Programa de Estocolmo*

1. *Un mayor compromiso político del Consejo.* Mientras los tratados constitutivos y Programa de Estocolmo contienen potencial suficiente para desplegar una acción equilibrada entre los tres elementos que conforman el ELSJ (libertad, seguridad y justicia), la puesta en práctica de los mismos —de igual modo a lo que ocurrió antes también con las modificaciones del Tratado de Ámsterdam o los Programas de Tampere y La Haya— conllevan un escoramiento hacia la seguridad. Por ello, se precisa, por encima de todo, un mayor compromiso político real a favor de una equilibrada acción europea en la materia.

En relación con la *libertad*, este mayor compromiso político se podría plasmar por ejemplo en una más adecuada regulación y aplicación del reagrupamiento familiar, en el logro de una plena libertad de circulación dentro de la Unión de los nacionales

de Estados terceros que residen legalmente en un Estado miembro o en la garantía de que la aprobación de las normas comunes relativas al restablecimiento temporal del control fronterizo en las fronteras interiores pueda ocurrir tan sólo en circunstancias realmente críticas y en todo caso la decisión final se adopte en el nivel europeo. Y, por lo que respecta a la *justicia*, se debería aprobar definitivamente la directiva sobre la orden de protección europea o la directiva sobre el derecho de los extranjeros al acceso a un abogado en un procedimiento criminal y a comunicación consular tras la detención (varios Estados consideran la propuesta de la Comisión excesivamente ambiciosa), así como también se debería avanzar en la creación de un verdadero sistema europeo *común* de asilo que incluya una adecuada protección internacional y una revisión de la «Directiva procedimientos» para garantizar un procedimiento *común* realmente accesible, equitativo y eficaz.

2. *Una más intensa actuación del PE y de la Comisión.* Para lograr levantar el freno que invariablemente pisa el Consejo cuando se trata de adoptar normas particularmente abiertas y defensoras de la libertad no estaría quizá de más que en el futuro la Comisión buscara como «socio político» al PE, y viceversa. La experiencia pasada muestra cómo cuando el PE se ha empeñado en hacer desaparecer normas o prácticas particularmente lesivas para el elemento de libertad en la Unión lo ha logrado con un éxito notable. El desenmascaramiento de los vuelos secretos de la CIA, la exigencia de modificación de los acuerdos con Estados Unidos sobre transferencia de datos de viajeros con ese destino o la más reciente sobre transferencia de datos financieros son buenos ejemplos de ello.

Probablemente, esa eficacia se podría incrementar notablemente si el PE y la Comisión intensificasen sus lazos de «complicidad

política» para elevar el umbral protector del elemento de libertad en el ELSJ. Ello permitiría que, una vez constatado que los Estados (Consejo) no parecen dar muestras de variar su criticable rumbo en la materia, las iniciativas legislativas de la Unión (Comisión) pudieran blandir una mayor ambición en sus contenidos de manera que facilitase la labor legislativa del PE en su posición de colegislador junto al Consejo.

B) Mayor control sobre los Estados y las agencias de la UE

3. *Un mayor control político de los Estados por la Comisión.* Junto a la actividad legislativa, resulta del todo punto exigible un mayor control político sobre los Estados por parte de las instituciones de la Unión. Pese a las conocidas limitaciones de los tratados constitutivos en la materia y reconociendo sin ambages la extraordinaria labor desarrollada en el pasado por la comisión de libertades civiles y asuntos de interior, el PE podría incrementar aún ese control sobre el Consejo. Pero es, sobre todo, papel de la Comisión, en cuanto «guardiana de los tratados», a quien corresponde un mayor y más eficaz escrutinio de la actividad de los Estados miembros en esta materia. Máxime cuando el control judicial que pueda ejercer el Tribunal de Justicia depende en buena medida de que aquélla interponga o no un recurso de incumplimiento contra el Estado que se sospeche haya podido incumplir alguna norma en la materia.

La no interposición de este recurso contra Francia en el escandaloso asunto de la expulsión de gitanos (rumanos y búlgaros) es buen botón de muestra de esa falta de decisión (política) y, acaso también, ejemplo de una diferente «vara de medir» según quién sea el Estado infractor. A este respecto, la rigurosidad ejercida contra Hungría en el

caso la incidencia sobre determinadas minorías de su proyecto de ley sobre medios audiovisuales da buena prueba del contraste de trato.

4. *Garantizar una aplicación efectiva de la legislación europea ya en vigor.* Corresponde igualmente a la Comisión garantizar una correcta aplicación por todos los Estados de la legislación ya en vigor. Se trata de evitar con ello que las divergencias crecientes que, en el plano legislativo, se dan en la transposición de determinadas directivas por parte de algunos Estados miembros lleguen a trastocar el espíritu de las normas europeas que favorecen la libertad y la garantía de los derechos de los inmigrantes. Probablemente, la Directiva sobre la libertad de circulación de personas debería ser la primera diana de este mayor control.

Del mismo modo, es también tarea de la Comisión estar especialmente vigilante ante determinadas acciones que, en el plano administrativo y ejecutivo, emprenden unilateralmente algunos Estados en situaciones de afluencia —masiva o no— de inmigrantes hasta llegar a desvirtuar casi por completo normas tan elementales como las del acervo Schengen; o, por ejemplo, ante la creciente tendencia de determinados Estados miembros a introducir restricciones discriminatorias a los nacionales de terceros países que siendo familiares de inmigrantes con permiso de residencia de larga duración tendrían derecho al reagrupamiento familiar.

5. *Mayor control político y judicial de las agencias.* El nuevo modelo de agencias en materia del ELSJ (FRONTEX, Europol, Agencia Europea de Apoyo al Asilo, etc.) debería ser objeto de un mayor escrutinio democrático por el PE y una estrecha verificación por la Comisión de que sus actividades son plenamente compatibles con las exigencias de los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales.

Ejemplos como las actividades conjuntas de FRONTEX en territorio marítimo de países terceros o determinadas actuaciones de EUROPOL de apoyo operativo —p. ej., su apoyo a los *jointinvestigationteams*— e incluso el uso que pueda hacer de los datos personales con los que cuenta son buen punto de partida.

C) Una mejor protección de los derechos fundamentales

6. *Hacer realidad el ámbito del ELSJ el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales.* Dado que en pocos ámbitos como en el del ELSJ resulta tan capital una adecuada protección de los derechos fundamentales, desde una perspectiva material, se debería prestar mayor atención a la mejor garantía de estos derechos. A este respecto, resulta particularmente preocupante la inexistencia de un adecuado régimen jurídico de protección de datos², la falta de una regulación suficiente de protección del derecho de asilo o la carencia de mecanismos suficientes para garantizar la correcta aplicación de la prohibición de la xenofobia.

Desde el plano jurisdiccional, las negociaciones actualmente en vigor para articular la

² La intención de la Comisión de aprobar una directiva para el control y almacenamiento de las comunicaciones de los ciudadanos con el objetivo de poder ser utilizada en la investigación de delitos es buen botón de muestra de este riesgo. Como ha recordado el propio supervisor europeo para la protección de datos, la obtención de esos datos «se podría regular de una manera menos intrusiva para la vida de los ciudadanos»; que es, ya de por sí, una forma bastante eufemística de considerar la propuesta de Directiva como una violación flagrante del núcleo irrenunciable del derecho a la intimidad. Igualmente en la propuesta de Directiva sobre utilización de datos (PNR) el supervisor considera desproporcionada la «evaluación previa a gran escala de todos los pasajeros». También la regulación de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA) plantea para el supervisor dudas sobre la protección de datos.

adhesión de la UE al CEDH deberán velar para que se dé una adecuada cooperación judicial entre el TEDH y el TJUE que garantice la armónica actuación de ambos tribunales internacionales en sus respectivos ámbitos de competencia, así como para permitir que el umbral de protección de los derechos de la Carta especialmente aplicables a los extranjeros (p. ej., derecho de asilo o prohibición de expulsiones colectivas) pueda ser en el seno de la Unión superior al garantizado por el TEDH en el marco del CEDH.

Desde la perspectiva externa, convendría atender con celeridad a la demanda del PE de que se renegocien con Estados Unidos y Canadá los actuales acuerdos PNR (*PasengerNameRecords*), logrando darles un contenido plenamente garante de los derechos fundamentales.

7. *Garantizar protección judicial adecuada a los nacionales de Estados terceros.* Particular atención merece la acuciante necesidad de garantizar adecuadamente la protección de los derechos fundamentales a los nacionales de terceros países que, bien en el marco de las políticas de inmigración o bien en el de las normas sobre asilo, se ven afectados por normas de la UE. En algunas ocasiones en los controles de las fronteras exteriores de la UE, pero en otras fuera del territorio de la UE.

Esta exigencia se extiende también a las consecuencias de los convenios bilaterales de readmisión, cuya monitorización y seguimiento por la UE son claramente insuficientes, además de que los *prematurereturns* plantean en algunos casos serias dudas en relación con los derechos humanos.

D) Mayor eficacia y coherencia del sistema

8. *Desarrollar una visión integral de las acciones de la Unión con consecuencias*

para los inmigrantes. En el ámbito legislativo de la Unión, para mejorar la eficacia y coherencia se debería lograr una mejor coordinación e integración entre las acciones en materia de ELSJ y las acciones enmarcadas en otras políticas de la Unión, muy en especial la política social, la política de vecindad, la política exterior y, por supuesto, también las políticas con una dimensión económica. Igualmente, se debería prestar cuidada atención a la dimensión exterior del ELSJ, en especial a lo que se refiere a acuerdos con países terceros de los que provienen los principales flujos migratorios hacia la Unión.

No sólo de control en origen o de readmisión y expulsión de los inmigrantes en situación irregular dentro de la Unión puede vivir la acción exterior del ELSJ. Su incardinación con ayudas (reales) de cooperación al desarrollo a los países de origen y con acuerdos comerciales («algo» más equilibrados y justos) parece muy recomendable para paliar, al menos en parte, las causas económicas que frecuentemente provocan la inmigración. Además, esta acción debería adoptar un enfoque diferenciado y flexible respecto a cada país tercero.

9. *Prestar una mayor atención a la evaluación.* Tan importante como la planificación de acciones futuras para completar los elementos pendientes del ELSJ resulta la labor de evaluación de los actos jurídicos ya adoptados, cuestión ésta que ha quedado en el pasado relegada a un segundo plano. Por ello, sin ir más lejos, el año 2012 será una buena ocasión para ello, ya que el propio Programa de Estocolmo prevé que antes de junio de 2012 la Comisión tendrá que presentar una revisión intermedia de la ejecución del mismo que permita separar el grano (normas aprobadas) de la paja (intenciones del Programa).

Descendiendo a lo concreto, urge por ejemplo el establecimiento de un mecanismo

realmente eficaz de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación real del acervo Schengen que sustituya al actual mecanismo de naturaleza intergubernamental («evaluación por homólogos»); entre otras cosas requeriría la posibilidad de visitas *in situ* a cargo de grupos de expertos dirigidos por la Comisión. Igualmente, en relación con la nueva *Estrategia de Seguridad Interior de la UE*, sería probablemente más razonable, como ha dicho el supervisor europeo de protección de datos, «evaluar todos los instrumentos y herramientas ya existentes en el campo de la seguridad interna antes de proponer otros nuevos». Igualmente, como sugiere el PE, habría que realizar una «evaluación exhaustiva y completa por grupos de expertos independientes» de las políticas antiterroristas de la UE, ya que «carecen de coherencia y de un objetivo claro», y probablemente también de un escrutinio democrático suficiente.

E) *Mayor concienciación de las opiniones públicas*

10. *Conveniencia de una mayor concienciación ciudadana.* Con todo, dada la relevancia del tema en cuestión, no estaría tampoco de más que los ciudadanos europeos estuviéramos particularmente atentos y exigentes para evitar que la irresponsable tozudez de los Estados termine por hacer realidad en la UE la conocida afirmación de Benjamin Franklin («*Those who would give up essential liberty to purchase a little temporary safety, deserve neither liberty nor safety*»). La responsabilidad final no es sólo de Estados e instituciones europeas... También es nuestra como ciudadanos.

BIBLIOGRAFÍA

González Enríquez, C. (2011): «¿Schengen en peligro?», Análisis Real Instituto Elcano (ARI), núm. 87, www.realinstitutoelcano.org.

- Jimeno Bulnes, M. (coord.) (2011): *Justicia versus seguridad en el espacio judicial europeo. Orden de detención europea y garantías procesales*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Marín, M. (2010): «Europa: ¿qué te pasa?», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 22, www.iustel.com.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2011): «Reflexiones a propósito de algunos riesgos para el adecuado cumplimiento del Derecho de la Unión Europea: sobre las repercusiones de la expulsión de gitanos de Francia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 92, pp. 11-40.
- Pi Llorens, M., y Zapater Duque, E. (coords.) (2010): *¿Hacia una Europa de las personas en el espacio de libertad, seguridad y justicia?*, Madrid, Marcial Pons.
- Valle Gálvez, A. del (2008): «Espacio de libertad, seguridad y justicia y Tratado de Lisboa», en Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa. Salida de la crisis constitucional*, Madrid, Iustel, pp. 417-433.

LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO PRIORIDAD PARA LA CIUDADANÍA EUROPEA

*Almudena Moreno Minués
Sandra Obiol Francés
Elisabet Almeda Samaranch*

SUMARIO: I. OBJETIVOS Y DIRECTRICES DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA.—II. UNA PRIMERA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA.—III. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.—ANEXO: RESUMEN DE INDICADORES DE EVALUACIÓN.

I. OBJETIVOS Y DIRECTRICES DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

La igualdad de género se introdujo en el capítulo social del Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea (art. 119) en 1957 en forma de «salarios iguales por trabajo de igual valor» reflejando objetivos meramente económicos (Bisio y Cataldi, 2008). De hecho, la historia de las políticas de género en la UE ha estado marcada por la ambigüedad relativa a su carácter social y económico, una dualidad que ha determinado el alcance de la aplicación y la implementación de estas políticas en los distintos Estados miembros (Ostner y Lewis, 1995).

El Tratado de Lisboa ha introducido elementos nuevos en lo que se refiere a la igualdad de género. El documento incluye

una declaración explícita de los principales objetivos y valores a impulsar, en los que se subraya «la no discriminación, y la igualdad entre mujeres y hombres», al tiempo que manifiesta la necesidad de supervisar y promover la perspectiva de género en las legislaciones estatales.

De igual manera, la Comisión Europea ha destacado que es conveniente proseguir con la aplicación de la *Hoja de Ruta para la Igualdad de Género* creada en 2006 con la renovada convicción de tratar de mejorar los resultados positivos, aunque limitados, alcanzados hasta el momento. Además, el trío de presidencias europeas conformado por España, Bélgica y Hungría —2010 y primer semestre de 2011— ha manifestado formalmente la necesidad de introducir la perspectiva de género de manera transversal en las medidas y acciones de la Unión Europea. En

este sentido son dos los documentos claves. En primer lugar, y coincidiendo con la celebración del Día Internacional de la Mujer, la Comisión Europea presenta la *Carta de la Mujer* (2010) como una evidencia de su compromiso con la igualdad entre hombres y mujeres. Este documento establece cinco áreas preferentes de trabajo que más tarde recogerá la *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015* (2010). Estas áreas —aparte de la necesidad de la horizontalidad de la perspectiva de género— son:

- Capacidad de independencia económica en igualdad de oportunidades por género.
- Eliminación de las diferencias salariales entre hombres y mujeres.
- Incrementar la igualdad en la toma de decisiones.
- Tomar medidas en contra de la violencia sexista.
- Búsqueda de la igualdad de género más allá de las fronteras europeas.

El compromiso de la Unión Europea con la igualdad de género se ha vuelto a explicitar, impulsada por la presidencia española, en la denominada *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, aunque no de manera específica sino como parte de las directrices más generales propuestas. Un hecho que muestra la tendencia actual en la UE de buscar la transversalidad de género que puede llegar a diluir las especificidades de la situación de desigualdad de las mujeres, como concluimos en este documento.

Si nos centramos en los ámbitos concretos de acción, un objetivo fundamental en las directrices europeas ha sido la igualdad de género en el **mercado de trabajo**, tanto a través de la presencia de mujeres y hombres en puestos de trabajo no asumidos convencionalmente como propios, como en la igualdad de las condiciones laborales y económicas.

Respecto a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, la Estrategia Europa 2020 pone como objetivo prioritario llegar al 75 por 100 de tasa de empleo entre las personas de veinte a sesenta y cuatro años. Para conseguir este objetivo —más lejano en el caso de las mujeres que en el de los hombres— se alienta a los Estados miembros a promover estrategias de flexiseguridad, de movilidad de los trabajadores y de conciliación entre trabajo remunerado y familia. Igualmente importante para los propósitos de la UE ha sido acabar con la brecha salarial existente entre hombres y mujeres y que se situaba en un 17 por 100 en 2009 como media. Desigualdad salarial todavía presente a pesar de la existencia desde 2006 de una directiva que promulga el principio de igualdad retributiva entre mujeres y hombres y que ha sido ya tratada por otras iniciativas como en la comunicación *Tackling the pay gap between women and men* (2007), que propone trabajar en el ámbito legislativo, en el empresarial, apoyarse en la Estrategia Europea para el Crecimiento y el Empleo, y en el intercambio de buenas prácticas.

Un elemento clave en la mejora de la posición de las mujeres en el mercado de trabajo es la **compatibilización laboral y familiar (y personal)**, una importante línea de acción de las políticas de género de la UE. En este sentido, entre los objetivos que se marcaron en 2002 en el Consejo Europeo de Barcelona destacaban la necesidad de aumentar los servicios públicos de cuidado infantil para que mujeres y hombres puedan conciliar mejor sus tiempos de vida laboral y familiar. En las conclusiones de Barcelona, los Estados miembros se comprometieron a esforzarse en prestar, para 2010, servicios de cuidado al menos al 90 por 100 de los niños entre los tres años y la edad de escolarización obligatoria, y al menos al 33 por 100 de los niños de menos de tres años, reafirmando este compromiso en numerosas ocasiones. Igualmente la UE

ha instado encarecidamente a los Estados miembros a que desarrollen normativas que favorezcan que los hombres se acojan a los permisos parentales y a la reducción de los tiempos de trabajo, unas medidas que se concentran mayoritariamente en las mujeres.

De igual manera, en septiembre de 2008 los interlocutores sociales a nivel europeo pusieron en marcha las negociaciones sobre el permiso parental con vistas a la revisión de la legislación comunitaria en vigor sobre la base de un acuerdo marco firmado con el empleador y los representantes sindicales. Además, en octubre de 2008 la Comisión Europea propuso un cambio en la licencia de maternidad y la revisión de la Directiva relativa a la trabajadora embarazada. Finalmente en el año 2010 se consideró tal revisión, aunque con limitaciones¹.

Precisamente el empleo femenino, junto a la formación, es considerado esencial por la UE en la **erradicación de la pobreza y de la exclusión social**, objetivo que manifiesta como prioritario en la implementación de sus políticas. En este sentido la Comisión Europea propuso en 2007 una estrategia integral —una estrategia activa de inclusión— que combinaba la actuación en tres pilares: el apoyo económico y el favorecimiento de mercados de trabajo inclusivos y del acceso a servicios de calidad. Estrategia que se fundamenta en un Estado social activo, proporcionando apoyo personalizado hacia el empleo para garantizar que aquellas personas que no puedan trabajar puedan vivir con cierta dignidad.

¹ Directiva 2010/18/UE, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental (DO L 68, de 18 de marzo de 2010, p. 13); Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE del Consejo (DO L 180, de 15 de julio de 2010).

Además, la UE ha subrayado también la importancia de erradicar la **violencia de género**, un tema presente en la agenda europea desde la década de los noventa, a partir de la perspectiva de los derechos humanos y la salud. El trabajo realizado en este sentido se basa en los objetivos de la igualdad de género, con el fin último de eliminar los estereotipos de género en la sociedad que, de acuerdo con la UE, se reproducen en la educación, en el mercado laboral y en los medios de comunicación, exponiendo la necesidad de aumentar la conciencia pública sobre esta cuestión y alentando a los más jóvenes a superarlos.

Y por último es necesario hacer referencia a las, también escasas, medidas tomadas respecto al que es uno de los ámbitos de acción preferentes de la estrategia 2010-2015: la **igualdad en la toma de decisiones**, es decir, la presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad y de decisión política y económica. Una línea de trabajo abierta en la década de los ochenta que ha obtenido resultados limitados (Lombardo y Meier, 2008).

En la denominada «Declaración de Cádiz», realizada tras la II Cumbre de Mujeres en el Poder, se reclamaba una posición preferente de este objetivo en la Estrategia Europa 2020. En este sentido los propósitos marcados por la *Estrategia para la igualdad entre hombres y mujeres 2010-2015* pasan por alcanzar el objetivo de al menos un 25 por 100 de mujeres en posiciones de poder, un 40 por 100 en comités y grupos de la misma Comisión Europea, así como la propuesta de otras iniciativas para favorecer una mejor situación de las mujeres en los cargos de alta responsabilidad y la participación en las elecciones al Parlamento Europeo. En cuanto al objetivo de mayor presencia femenina en posiciones de responsabilidad empresarial, se han iniciado tres líneas de acción: un acceso más fácil a la financiación, el desarrollo de redes que pongan en contacto a emprende-

doras y la adopción de la *Small Business Act* (2008), que tiene como uno de sus objetivos estimular el interés empresarial entre las mujeres. En definitiva, se reclaman procesos transparentes de selección, la flexibilización de los horarios laborales y la disponibilidad de servicios públicos gratuitos y de calidad de atención a la infancia.

Hasta aquí un breve repaso a los principales objetivos en materia de igualdad de género de la Unión Europea, plasmados en el Tratado de Lisboa, pero no únicamente. A continuación hacemos una primera evaluación al alcance en la implementación de estos objetivos.

II. UNA PRIMERA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GÉNERO EN LA UNIÓN EUROPEA

La aplicación de las citadas medidas en los distintos contextos nacionales ha tenido recorridos diversos, en los que hemos de tener en cuenta las diferentes situaciones de los nuevos países incorporados a la Unión, así como la escasa trayectoria de algunas de las medidas referenciadas. Pero esta diversidad sobre todo muestra nuevamente la influencia del método abierto de coordinación sobre la formulación y el desarrollo de las políticas sociales en los países miembros.

En primer lugar respecto la **conciliación** entre trabajo remunerado y cuidado, en el marco español se pueden apreciar y constatar el cumplimiento de algunos de los objetivos de las políticas en pro de la igualdad en la UE. Especialmente, en cuanto a la incidencia normativa de las directrices europeas, que en los últimos años ha sido clara con la aprobación de diferentes leyes por parte del gobierno socialista, si bien a la vez debe señalarse que dichas medidas se han visto frenadas como consecuencia de la crisis

económica. Entre estos avances normativos más recientes, destaca la adaptación del objetivo de transversalidad contemplado por la Directiva 2002/73/CE, recogido por la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia o Ley de Dependencia, que persigue la universalización de los servicios de atención y cuidados de larga duración. Otro punto relevante fue la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres o Ley de Igualdad, que contempla la introducción de políticas integrales de conciliación en numerosos ámbitos, consolidando así la cuestión de la conciliación como uno de los puntos más intensos del debate público en el Estado español.

En el caso de otros Estados miembros encontramos que Alemania, una de las economías menos afectada por la crisis económica, se ubica en las últimas posiciones respecto a la igualdad de género. Por otro lado, países como Dinamarca o Noruega han logrado importantes avances en la igualdad de género, más allá incluso de las recomendaciones de la Unión Europea. De hecho el *Informe de Desarrollo Humano 2010* de la ONU sitúa a Noruega como el país con menos desigualdad de género del mundo, según la escala de Desarrollo Humano de la ONU, seguido por Australia y Nueva Zelanda. España ocupa el puesto 20 en esta valoración. Queda todavía mucho camino por recorrer.

En este caso, los análisis realizados constatan que los servicios disponibles se adaptan demasiado lentamente a la realidad actual y la crisis económica ha sido argüida en demasiadas ocasiones como justificación para no aceptar su avance. Un claro ejemplo es la negativa mostrada por las fuerzas conservadoras a aceptar la prolongación de la baja maternal a veinte semanas, aprobada por el Parlamento Europeo en otoño de

2010. Además hay una clara diferencia de género en el uso de los servicios y prestaciones para la conciliación, es el caso de las licencias parentales. La *Hoja de ruta para la igualdad entre mujeres y hombres* (2006-2013) afirma que un 7,4 por 100 de los hombres, frente a un 32,6 por 100 de las mujeres, acceden a un permiso parental o al trabajo a tiempo parcial, siendo todavía las mujeres las principales cuidadoras de los niños y otras personas dependientes. Igualmente la tasa de cobertura en servicios de cuidado formal de los niños de 3 años a la edad de escolarización obligatoria no alcanza el 90 por 100 marcado como objetivo en Barcelona 2002, pues la media europea en 2009 era de un 44 por 100 (Eurostat, 2011). Aunque entre países nos encontramos con divergencias significativas, y mientras Estonia (84 por 100) o Portugal e Italia (73 por 100) despuntan por sus altas tasas de cobertura, no así Holanda (12 por 100) o Irlanda (13 por 100). Sin embargo, estos datos deberían ser matizados con indicadores referentes a medidas que faciliten el cuidado de los niños por parte de los padres, como son las licencias parentales.

Estrechamente relacionada con los avances que se realicen en el ámbito de la conciliación encontramos la posición de la mujer en el **mercado de trabajo**, que, a pesar de su progresión en la última década, es todavía mejorable. Uno de los objetivos marcados por el Tratado de Lisboa fue llegar al 75 por 100 de empleo para hombres y mujeres de edades comprendidas entre los quince y los sesenta y cuatro años². En este sentido en 2010, siguiendo los datos proporcionados por Eurostat, la media de la UE de los 27 era del 58,2 por 100. Queda lejos todavía el objetivo marcado para países como Suecia

² La Estrategia Europa 2020 considera la tasa de ocupación entre los veinte y los sesenta y cuatro años que en 2009 era del 62,5 por 100.

o Dinamarca, a pesar de ser los lugares con mayor presencia de las mujeres en el mercado de trabajo.

Pero la simple presencia no es un indicador del todo válido para conocer la compleja relación de las mujeres con el empleo. Por ejemplo, en 2010 un 31,9 por 100 de las mujeres que trabajan de manera remunerada lo hacen a tiempo parcial, frente al 8,7 por 100 de los varones. Además la maternidad y la paternidad tiene una incidencia fundamental en el empleo, mientras que las mujeres reducen su presencia en el mercado de trabajo, los hombres la incrementan, un signo más de la prevalencia del modelo del *breadwinner* (Comisión Europea, 2010b).

Desde la consideración prioritaria del empleo masculino aparece una brecha salarial de cerca de un 17,1 por 100 como media de la Unión Europea en 2009, una cifra que ha disminuido ligeramente del 17,7 por 100 en 2006 y que incluye una enorme diversidad entre los Estados miembros. Sin embargo, el resultado por países de los propósitos europeos es diverso. La siguiente tabla nos pone en evidencia que mientras en países como Eslovenia, Holanda, Eslovaquia y Reino Unido el descenso de la brecha salarial entre este mismo periodo es considerable, en otros Estados como Bulgaria y Hungría ésta se ha visto incrementada de manera importante, en cerca de tres puntos porcentuales.

En definitiva, las medidas tomadas por la Unión Europea en este sentido han tenido una influencia irregular. El interés formal de la Unión por acabar con esta diferencia salarial ha tomado forma únicamente en medidas dirigidas a la sensibilización de mujeres y hombres en la igualdad salarial. Y así se ha establecido un Día Europeo de la Igualdad Salarial (*Equal Pay Day*) con el fin de visibilizar el problema, una iniciativa ya presente a nivel nacional en algunos Estados europeos como Bélgica. De la misma

TABLA 1
BRECHA SALARIAL DE GÉNERO.
UNIÓN EUROPEA, 2006 Y 2009

	2006	2009
<i>Unión Europea (27)</i>	17,7	17,1
Bélgica	9,5	...
Bulgaria	12,4	15,3
Rep. Checa	23,4	25,9
Dinamarca	17,6	16,8
Alemania	22,7	23,2
Estonia	29,8	...
Irlanda	17,2	15,7
Grecia	20,7	...
España	17,9	16,1
Francia	15,4	16,5
Italia	4,4	5,5
Chipre	21,8	21
Letonia	15,1	14,9
Lituania	17,1	15,3
Luxemburgo	10,7	12,5
Hungría	14,4	17,1
Malta	5,2	6,9
Países Bajos	23,6	19,2
Austria	25,5	25,4
Polonia	7,5	9,8
Portugal	8,4	10
Rumania	7,8	8,1
Eslovenia	8	3,2
Eslovaquia	25,8	21,9
Finlandia	21,3	20,4
Suecia	16,5	16
Reino Unido	24,3	20,4

Fuente: Eurostat, 2011.

manera que se han realizado diferentes acciones de promoción y divulgación del cam-

bio necesario, pero todavía ninguna medida de introducción real de la igualdad que sea vinculante en los países miembros. A nivel nacional, en algunos países se han introducido medidas para acabar con ésta. Es el caso de Finlandia y Noruega, que han incrementado la remuneración de algunos ámbitos de empleo tradicionalmente femeninos —y tradicionalmente de baja remuneración— para hacer disminuir esta diferencia.

En cuanto a los indicadores referidos a la **exclusión social y pobreza**, destacan por un lado los referidos a los análisis comparados sobre la exclusión de las minorías étnicas desde una perspectiva de género. El *European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia* (EUMC) ha realizado varios estudios sobre la situación de las minorías étnicas en Europa desde una perspectiva de género. De acuerdo con los informes realizados por EGGSI Network (2008) para distintos países europeos, la desigualdad de género en las minorías étnicas es más acusada que entre los nacionales en diversos aspectos, entre ellos:

- Un peor acceso a la vivienda, siendo más proclives a vivir en casas pequeñas donde residen varias familias con pésimas condiciones de habitabilidad.
- Peores condiciones de salud debidas a los efectos de las duras condiciones vitales y de trabajo que soportan, unidas en ocasiones a la soledad.
- En la mayoría de los casos, las mujeres inmigrantes sufren en Europa discriminación tanto en el acceso al mercado laboral como en la calidad del trabajo desempeñado y los salarios recibidos. Esto se debe en parte a las carencias formativas, al no reconocimiento de sus competencias y a las limitaciones que imponen las normas culturales y religiosas de procedencia, así como a su estatus legal.

- En algunos países con una asistencia relativamente generosa, tales como los países escandinavos, Alemania, Países Bajos, Reino Unido y España, las mujeres inmigrantes son más proclives convertirse en dependientes de los servicios sociales y de las ayudas del Estado de bienestar.

Estos hallazgos ponen de manifiesto la doble discriminación de este colectivo por el hecho de ser mujeres e inmigrantes, al mismo tiempo estos resultados nos advierten sobre el relativo fracaso de las normas consensuadas en la Unión.

Los indicadores estadísticos comunes adoptados por la Unión Europea para medir el proceso de inclusión social reflejan las desigualdades de género existentes, así como el riesgo de **pobreza y exclusión social** de las mujeres en los diferentes Estados nacionales. En el año 2007 los datos proporcionados por la EU-SILC evidenciaron que los ratios de pobreza y exclusión social eran más elevados para las mujeres que para los hombres en 20 de los 27 países europeos, y sólo en Polonia, Rumania, Finlandia y Suecia, el promedio de riesgo de pobreza fue más alto entre los hombres que entre las mujeres. El informe *Gender mainstreaming active inclusion policies* subraya varios factores que hay que tener en cuenta para analizar la pobreza y exclusión social del colectivo femenino y poder desarrollar medidas efectivas en la lucha contra la pobreza y exclusión social, como son la situación de las familias monoparentales encabezadas por mujeres, el desempleo prolongado, las migraciones o la pertenencia a minorías étnicas, la existencia de discapacidades físicas y mentales, así como las diferentes etapas del ciclo vital.

La presidencia española en el primer semestre de 2010 tuvo como objetivo primordial la igualdad de género personificada en la erradicación de la **violencia ejercida contra**

las mujeres. Numerosas fueron sus propuestas, que sin embargo no han obtenido los resultados esperados ni el completo apoyo de la institución. Teniendo en cuenta que según datos de la misma Comisión Europea en su estrategia para la igualdad de género 2010-2015, entre el 20 y el 25 por 100 de las mujeres han sufrido violencia física al menos una vez en su vida, y hasta medio millón de mujeres que viven en Europa han sufrido mutilación genital, la violencia de género es un elemento trascendente en la calidad de vida de un gran número de mujeres.

En este sentido, el gobierno español propuso durante su mandato combatir la violencia contra las mujeres de manera global en la Unión. En esta línea se defendió la idoneidad de la existencia de un Observatorio Europeo sobre Violencia contra las Mujeres como instrumento básico de análisis y diagnóstico de los factores que conllevan la violencia, de las realidades diversas en los Estados miembros y de la búsqueda de soluciones factibles al problema. El mismo componente de lucha integral de la violencia lo tenía la propuesta de crear un teléfono de asistencia, único y gratuito, a las víctimas de violencia común para todos los Estados miembros. Y por último la implementación de una Orden Europea de Protección para víctimas de violencia de género, además de otro tipo de violencia como las víctimas de crímenes de honor, mutilación genital, a las víctimas del crimen organizado y matrimonios forzados y a las víctimas del terrorismo.

Sin embargo ninguna de estas propuestas se ha llevado a cabo, al menos de momento. La crisis económica y la necesidad de optimizar estructuras y recursos ya existentes han conducido a que los objetivos propuestos para un Observatorio Europeo sobre la Violencia contra las Mujeres sean asumidos por el Instituto de Igualdad de Género y la Agencia de Derechos Fundamentales, entidades ya en funcionamiento, aunque no fue

fácil su puesta en marcha por las posturas encontradas sobre su conveniencia.

Igualmente fue reconsiderada la propuesta de la Presidencia española de configurar una euro-orden de protección argumentando problemas legales derivados de su dificultad de aplicación debido a la diversidad de realidades legislativas de los Estados miembros. Precisamente en el momento de redacción de este informe ha sido presentado el documento alternativo a esta orden. La vicepresidenta de la Comisión Europea y responsable del área de Justicia, Viviane Reding, una de las principales voces contrarias a la orden, ha encabezado la redacción de una directiva que dice buscar una mejor atención de las víctimas de actos delictivos con una base penal —y civil— común. Se propone una base mínima compartida referente al apoyo y protección a las víctimas en todo el territorio europeo que evite discriminaciones referentes al lugar de residencia o al lugar de comisión del delito. En estas medidas se incluye las víctimas de violencia sexista.

De esta manera se diluye la especificidad de la violencia contra las mujeres en una orden de protección a las víctimas de la delincuencia en sentido general, lo que hace más previsible que las particularidades del problema no sean tenidas en cuenta y generen dificultades y problemas a las mujeres que sufren este tipo de violencia. Se redunda en el carácter marginal que se puede observar ya en el Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, en el que se pone el énfasis en la protección de las víctimas de delitos, incluidas las mujeres víctimas de violencia y de mutilación genital, y anuncia una estrategia global de la UE en materia de violencia sexista que no ha llegado todavía. En definitiva, en la erradicación de la violencia contra las mujeres no se ha avanzado sustancialmente a pesar de ser uno de los ámbitos de acción preferentes en el plan de

acción 2010-2015. Aunque hay que precisar que justo al cierre del presente texto se ha aprobado la orden citada por parte de los ministros de justicia europeos, un elemento fundamental para llegar a su aprobación definitiva.

Y por último, considerando, de manera excesivamente simplista, que la integración de la mujer en los **cargos de responsabilidad** supone la consideración de los intereses de las mujeres, la UE ha promovido diferentes acciones para incrementar esta representación. En cuanto a la representación política de las mujeres encontramos en 2010 que, como promedio, un 24 por 100 de los miembros de los respectivos parlamentos nacionales eran mujeres. Una cifra mayor en países como España, Dinamarca, Bélgica y Finlandia, pero sobre todo Suecia y Holanda, que superaban el 40 por 100. Sin embargo en el sector privado esta presencia era del 30 por 100 en cargos intermedios y del 25 por 100 en lugares de alta responsabilidad, según datos de la Comisión Europea. En este sentido según apunta Lombardo (2007), la UE ha promulgado una serie de medidas importantes pero de escasa relevancia por su carácter no vinculante. Además se consideran únicamente en términos cuantitativos, lo que enmascara la complejidad de la problemática y siguen teniendo a los hombres como guía para la acción.

En general no podemos negar la incidencia de las resoluciones tomadas por la Comisión Europea en una mayor igualdad entre hombres y mujeres en los diferentes Estados miembros. Sin embargo, los informes realizados por las distintas instituciones europeas constatan que las mujeres están en clara desventaja salarial, ante una enorme diferencia en la asunción de responsabilidades familiares, así como en la representación pública o en la participación laboral, entre otras cuestiones.

III. RECOMENDACIONES

En la lucha contra la desigualdad de género desde el ámbito de la Unión Europea encontramos diversas dificultades, unas generadas por el propio funcionamiento burocrático/administrativo que la propia Unión comporta, y que no permite tomar medidas de rápido alcance y eficaz incidencia. Otras dificultades se deben a la situación económica actual de crisis que, conjugada con el predominio de posturas neoliberales en la gestión de la UE, impiden además muchas iniciativas y planteamientos con firme orientación hacia la igualdad de género. Nuestras recomendaciones se dirigen a ambas cuestiones.

1. Incrementar el poder vinculante de las decisiones tomadas por órganos europeos

Un elemento clave en la dificultad para avanzar, en términos de igualdad de género, en la UE es el escaso poder vinculante que tienen muchas de las medidas respecto a los gobiernos de los diferentes Estados miembros. Su funcionamiento, basado en el método abierto de coordinación, según el cual, por un lado, la UE fija objetivos, generalmente de manera muy laxa y, por otro, los Estados miembros determinan la manera de alcanzarlos, obstaculiza poder llegar a niveles comunes, sobre todo si tenemos en cuenta la diversidad cultural, legislativa, ideológica, política de los diferentes Estados miembros.

2. Fortalecer la perspectiva de la igualdad sobre la de no discriminación

Otra cuestión de fondo en la política de igualdad de género en la Unión Europea —siguiendo los argumentos de Lombardo y Verloo, 2010— es que se persigue una estrategia de no discriminación más que de búsqueda de la igualdad. Si bien la desigualdad es un

elemento individual, también lo es colectivo y estructural, lo que complejiza la transformación de las bases de fondo de la desigualdad y también su erradicación real. La estrategia imperante se basa más en la reacción, y no en la búsqueda de la igualdad a través de medidas estructurales, como podría ser el *mainsstreaming*. De esta manera, se focaliza mucho más en solucionar problemas de carácter individual y no del colectivo de mujeres y desde su experiencia conjunta. Políticas en dirección a la no discriminación, y no en dirección hacia la igualdad, un enfoque y una práctica que si bien puede significar ciertos avances, también puede quedar estancado a largo plazo y no profundizar en las desigualdades reales que todavía persisten —y en algunos ámbitos se amplían— entre todos los hombres y todas las mujeres que viven en las sociedades europeas de principios del siglo XXI.

3. Incrementar la atención a las especificidades de la desigualdad de género

Por otro lado, la tendencia a adoptar un enfoque unitario en la lucha contra la discriminación no tiene suficientemente en cuenta la posible intersección de desigualdades ni la especificidad de las mismas, generando una mayor vulnerabilidad a determinados colectivos.

4. Profundizar en la implementación de medidas de protección social

Uno de los puntos más polémicos es el contraste entre el ajuste económico aconsejado por la Unión Europea y los objetivos de alentar a los Estados miembros a erradicar la pobreza y la desigualdad de género. Las propuestas de la UE relativas a la privatización de los servicios públicos, por ejemplo, que contradice claramente los propósitos de las políticas sociales, familiares, con enfoque de género.

A pesar del interés demostrado por la Unión Europea a la hora de querer incluir una perspectiva de género, las medidas tomadas a cabo en el periodo que llevamos de implementación del Tratado de Lisboa son del todo escasas. Ciertamente, la crisis económica ha sido una de las causas esgrimidas para hacer una rebaja de algunas de las iniciativas y propuestas planteadas. Pero lo cierto es que los propósitos de la Unión Europea en políticas de género son de difícil cumplimiento porque estamos en un momento de clara apuesta neoliberal por el ajuste de las políticas económicas que acaba repercutiendo en una contracción directa de las políticas sociales. No es únicamente la «crisis económica» —y también política y de democracia real, podríamos añadir— la responsable de la escasez de políticas de género, sino la manera como ésta se confronta y se ataja, lo que causa que se tenga como prioridad los ajustes económicos (y laborales), en detrimento de una clara apuesta por el fortalecimiento de las políticas sociales, de redistribución de la riqueza, de conciliación de los tiempos (laborales, familiares, personales), de valoración de las políticas de cuidados, de desarrollo de los sistemas de protección social, etc. Y esta opción afecta de forma negativa a los grupos sociales más vulnerables, en especial a las mujeres.

5. Introducir la perspectiva no androcéntrica en la configuración de las políticas europeas

No podemos obviar el androcentrismo imperante en el planteamiento y gestión de la Unión Europea, que tiene a los hombres, y a su realidad, como grupo de referencia procurando la igualdad de género a partir del acercamiento de la realidad de las mujeres a la de éstos que es considerada como la estándar. En este sentido, y siguiendo las argumentaciones de Bodelón (2010), que com-

partimos, se trataría de construir un nuevo modelo basado en la concepción universal y diversa de ciudadanía. Este objetivo supondría, necesariamente, huir de la dualidad sobre la que se ha construido el concepto de ciudadanía, para ir caminando hacia una ciudadanía basada en la pluralidad de realidades que han de recogerse, a la vez, jurídica y políticamente. Pasar a una «ciudadanía» que se fundamente en el reconocimiento de la situación de opresión histórica de las mujeres y, por tanto, en la transformación de las relaciones sociales, redefiniendo el contenido de los derechos y haciendo posible la participación real de las mujeres, con sus necesidades y deseos. No se trata, pues, de incluir un trato privilegiado, ni considerar a las mujeres como víctimas, sino de romper con el carácter patriarcal que todavía domina a la sociedad actual, basada en la dicotomía entre esfera pública y privada, para poder así articular un nuevo modelo de ciudadanía que incluya realmente a las mujeres.

Se requiere, pues, que la UE desarrolle una política económica con una clara y definitiva perspectiva no androcéntrica que preserve los derechos sociales de ciudadanía. Ello significa que debe irse mucho más allá de los meros objetivos económicos, basados en los beneficios que ahora mismo está defendiendo y desarrollando la Unión Europea a través de sus diferentes instituciones, para promover objetivos de redistribución de responsabilidades entre los géneros y de revalorización de los trabajos reproductivos y de cuidados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bisio, L., y Cataldi, A. (2008): *The Treaty of Lisbon from a gender perspective: Changes and challenges*, Brussels, Wide.
- Bodelón, E. (2010): «Leyes de igualdad en Europa y transformaciones de la ciudadanía», en Heim, D., y Bodelón, E., *Derecho, Género e igualdad. Cambios en las estructuras jurídi-*

- cas androcéntricas*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 9-26.
- EGGSI Network (2008): *Ethnic minority women, Several national reports. European Commission Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*.
- European Commission (2006): *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap for Equality between Women and Men (2006-2010)*, COM (2006), 92 Final, Brussels.
- (2007a): *Communication from the Commission: Promoting Solidarity between the Generations*, European Commission, COM (2007) 244, Brussels.
 - (2007b): *Communication from the Commission: Tackling the Pay Gap between Women and Men*, European Commission, COM (2007) 424, Brussels.
 - (2007c): *Second Stage Consultation of European Social Partners on Reconciliation of Professional, Private and Family Life*, European Commission, Brussels.
 - (2008a): *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council*, European Commission, COM (2008) 600/4, Brussels.
 - (2008b): *Pensar primero a pequeña escala. «Small Business Act» para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas*, Comisión Europea, COM (2008) 394 final, Brussels.
 - (2008c): *Manuscript from the Commission: Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.
 - (2010a): *Carta de la Mujer*, European Commission, COM (2010) 78 final, Brussels.
 - (2010b): *Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015*, European Commission, COM (2010) 491 final, Brussels.
 - (2010c): *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, European Commission (2010) 2020 final, Brussels.
 - (2010d): *Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo*, Comisión Europea, COM (2010) 171 final, Brussels.
 - (2010e): *Gender mainstreaming active inclusion policies*, Louxemburgo.
- Consejo Europeo (2007): *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, Meeting within the Council, On the Importance of Family-Friendly Policies in Europe and the Establishment of an Alliance for Families (913/1/07 REV1)*.
- European Parliament (2002): *Spring European Council: Lisbon process and the way to follow*, Brussels.
- (2010): *Report on equality between women and men in the European Union 2010 [2010/2138(INI)]*.
- Eurostat (2008): *The life of women and men in Europe. A statistical portrait*, Luxembourg.
- Eurostat: ec.europa.eu/eurostat.
- Guillén, A.; Moreno, N., y González, S. (2009): «Conciliación de la vida laboral y familiar en España. El impacto de las políticas de la Unión Europea», *Documentación Social*, 154:119-138.
- Lombardo, E. (2007): «La desigualdad de género en la política: ‘marcos interpretativos’ en España y en la Unión Europea», en Bustelo, M.^a, y Lombardo, E. (eds.), *Políticas de igualdad en España y en Europa. Afinando la mirada*, Madrid, Cátedra, pp. 97-130.
- Lombardo, E., y Meier, P. (2008): «Framing Gender Equality in the European Union Political Discourse», *Social Politics*, vol. 15, pp. 101-129.
- Lombardo, E., y Verloo, M. (2010): «La “interseccionalidad” del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 23, pp. 11-30.
- Ostner, I., y Jane, L. (1995): «Gender and the Evolution of European Social Policies», en Leibfried, S., y Pierson, P. (eds.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, Brookings Institution.
- PNUD (2010): *Informe sobre Desarrollo Humano, 2010*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, Mundi-prensa.

ANEXO: RESUMEN DE INDICADORES DE EVALUACIÓN

Para finalizar hemos considerado adecuado apuntar algunos indicadores que permi-

tan una sencilla evaluación de la situación reciente de las mujeres en la Unión Europea y de esta manera poder conocer la incidencia de las medidas tomadas por la institución según sus objetivos prioritarios.

TASA DE EMPLEO POR SEXO. UNIÓN EUROPEA, 2000 Y 2010**Tasa de empleo (15-64 años)**

	Hombres		Mujeres	
	2000	2010	2000	2010
<i>Unión Europea (27)</i>	70,8	70,1	53,7	58,2
Bélgica	69,5	67,4	51,5	56,5
Bulgaria	54,7	63,0	46,3	56,4
Rep. Checa	73,2	73,5	56,9	56,3
Dinamarca	80,8	75,8	71,6	71,1
Alemania	72,9	76,0	58,1	66,1
Estonia	64,3	61,5	56,9	60,6
Irlanda	76,3	63,9	53,9	56,0
Grecia	71,5	70,9	41,7	48,1
España	71,2	64,7	41,3	52,3
Francia	69,2	68,3	55,2	59,9
Italia	68,0	67,7	39,6	46,1
Chipre	78,7	76,6	53,5	63,0
Letonia	61,5	59,2	53,8	59,4
Lituania	60,5	56,8	57,7	58,7
Luxemburgo	75,0	73,1	50,1	57,2
Hungría	63,1	60,4	49,7	50,6
Malta	75,0	72,3	33,1	39,2
Países Bajos	82,1	80,0	63,5	69,3
Austria	77,3	77,1	59,6	66,4
Polonia	61,2	65,6	48,9	53,0
Portugal	76,5	70,1	60,5	61,1
Rumania	68,6	65,7	57,5	52,0
Eslovenia	67,2	69,6	58,4	62,6
Eslovaquia	62,2	65,2	51,5	52,3
Finlandia	70,1	69,4	64,2	66,9
Suecia	75,1	75,1	70,9	70,3
Reino Unido	77,8	74,5	64,7	64,6

Fuente: Eurostat (25 de septiembre de 2011).

**EMPLEO A TIEMPO PARCIAL RESPECTO EL TOTAL DE EMPLEO POR SEXO Y EDAD.
UNIÓN EUROPEA, 2000 Y 2010
(Población entre 20 y 64 años)**

	2000		2010	
	De 20 a 64 años		De 20 a 64 años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<i>Unión Europea (27)</i>	5,2	28,3	7,2	30,8
Bélgica	5,4	39,7	8,1	41,9
Bulgaria	...	...	1,9	2,4
Rep. Checa	1,4	8,8	2,1	9,0
Dinamarca	6,0	31,7	10,0	34,6
Alemania	4,3	38,5	8,4	45,6
Estonia	3,8	8,4	6,0	12,9
Irlanda	5,2	28,9	10,1	33,4
Grecia	2,2	7,6	3,3	10,1
España	2,6	16,8	5,0	22,9
Francia	5,0	30,9	6,2	29,8
Italia	3,6	17,3	5,0	28,9
Chipre	3,4	13,4	4,7	11,5
Letonia	9,3	11,5	7,3	10,9
Lituania	7,5	9,7	6,3	8,9
Luxemburgo	1,6	25,8	3,2	35,8
Hungría	1,8	5,1	3,6	7,6
Malta	2,1	14,1	4,4	23,3
Países Bajos	14,7	69,0	20,1	74,7
Austria	3,9	34,1	7,7	44,2
Polonia	6,5	11,6	4,5	10,6
Portugal	3,3	13,8	4,8	12,2
Rumania	11,4	15,6	9,2	9,6
Eslovenia	3,5	6,5	6,4	12,4
Eslovaquia	0,9	2,9	2,5	5,1
Finlandia	6,2	14,8	8,0	17,4
Suecia	8,0	34,6	11,1	38,3
Reino Unido	5,9	42,5	9,3	41,0

Fuente: Eurostat (25 de septiembre de 2011).

PROPORCIÓN DE TEMPORALIDAD POR SEXO. UNIÓN EUROPEA, 2000 Y 2010

	2000		2010	
	De 20 a 64 años		De 20 a 64 años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<i>Unión Europea (27)</i>	12,2	13,7	10,1	11,8
Bélgica	6,1	9,2	6,0	11,8
Bulgaria	4,8	3,8	...	...
Rep. Checa	6,5	9,6	5,7	8,3
Dinamarca	7,1	8,4	6,9	11,3
Alemania	12,1	13,0	9,3	10,4
Estonia	4,7	2,5	2,9	...
Irlanda	7,8	9,1	3,1	5,1
Grecia	10,8	14,2	11,6	15,9
España	23,4	25,8	29,4	33,3
Francia	12,5	15,1	12,8	15,6
Italia	10,9	14,2	8,3	11,8
Chipre	6,7	20,7	7,4	14,3
Letonia	8,7	4,8	8,7	4,3
Lituania	3,2	1,6	4,8	2,5
Luxemburgo	5,4	7,8	2,2	3,7
Hungría	9,9	9,1	7,1	6,1
Malta	4,0	6,3	2,5	5,2
Países Bajos	14,0	16,9	8,8	14,6
Austria	5,4	6,2	3,4	5,3
Polonia	26,8	26,6	6,3	4,5
Portugal	21,9	23,2	16,9	21,2
Rumania	1,2	0,9	2,7	2,6
Eslovenia	14,4	18,2	11,2	12,9
Eslovaquia	5,4	5,6	3,6	4,0
Finlandia	11,1	17,3	12,4	19,1
Suecia	11,7	15,1	11,0	15,2
Reino Unido	5,0	5,9	5,1	7,1

Fuente: Eurostat (25 de septiembre de 2011).

LA IGUALDAD DE GÉNERO COMO PRIORIDAD PARA LA CIUDADANÍA EUROPEA

RIESGO DE CAER EN LA POBREZA SEGÚN EDAD Y SEXO. UNIÓN EUROPEA, 2005 Y 2009
(60 % median income)

	2005						2009					
	Menores 16 años		16-64 años		65 años y más		Menores 16 años		16-64 años		65 años y más	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Unión Europea (27)	19,4	19,9	14,6	15,2	15,9	21,1	19,2	19,9	14,5	15,6	14,9	20,1
Bélgica	18,7	17,1	11,5	13,1	20,4	22,1	15,0	17,8	11,4	13,3	20,6	22,3
Bulgaria	...	...	13	12	9	23	25,6	23,1	15,9	17,6	32,0	44,2
Rep. Checa	17,1	18,2	9,1	10,2	2,1	7,5	13,2	12,3	7,0	8,8	3,0	10,3
Dinamarca	10,2	10,1	11,0	11,0	16,5	18,4	11,5	10,8	12,3	12,1	18,3	20,3
Alemania	11,6	11,7	11,7	12,3	10,3	16,0	15,6	13,5	15,0	16,7	12,9	17,0
Estonia	22,2	20,3	17,3	16,8	9,6	25,5	21,7	19,0	16,1	15,9	18,9	41,3
Irlanda	22,8	21,4	16,1	17,4	28,8	36,0	18,5	17,0	13,7	14,0	14,4	17,6
Grecia	19,1	19,6	16,4	18,5	25,2	30,0	23,1	23,8	17,7	18,9	20,9	21,9
España	24,3	23,7	15,6	17,2	26,3	31,5	22,1	24,6	16,6	17,9	22,6	27,1
Francia	13,8	14,6	11,3	12,3	14,9	17,5	15,5	17,9	11,5	13,0	9,1	11,9
Italia	22,1	24,6	15,4	18,0	18,5	25,5	23,9	24,1	15,6	17,8	15,8	22,4
Chipre	13,2	11,8	9,9	12,7	46,9	53,2	12,5	10,9	10,0	13,1	44,1	52,4
Letonia	21,7	18,8	18,5	18,4	11,6	25,7	25,3	24,5	21,4	20,2	40,6	50,7
Lituania	25,5	28,9	20,1	18,9	6,4	22,5	24,1	24,2	18,6	18,7	13,2	31,3
Luxemburgo	20,0	22,0	11,9	13,7	9,4	6,6	20,6	22,8	13,4	15,8	3,9	7,7
Hungría	19,6	19,8	14,0	13,0	4,2	7,9	21,3	20,1	12,3	12,2	3,1	5,4
Malta	18,2	18,2	10,6	12,1	19,8	19,6	21,0	20,2	12,0	14,0	20,5	17,8
Países Bajos	15,3	16,1	10,2	10,4	4,9	5,7	15,1	15,7	10,1	10,9	8,0	7,5
Austria	16,0	14,4	10,6	11,6	9,6	17,6	13,6	14,0	10,0	11,6	10,7	18,4
Polonia	28,6	29,4	21,7	20,1	4,9	8,7	22,7	22,6	16,3	16,4	10,9	16,5
Portugal	22,0	23,8	15,9	16,9	27,5	27,8	23,0	20,5	15,7	16,9	17,7	21,8
Rumanía	...	...	...	...	...	...	30,8	34,9	20,3	20,2	14,7	25,3
Eslovenia	11,5	12,7	10,3	10,6	11,2	26,1	11,1	11,4	9,2	9,4	11,4	25,5
Eslovaquia	19,1	17,8	13,1	13,3	2,7	9,8	15,9	18,3	9,6	10,0	4,5	14,8
Finlandia	9,7	9,7	10,8	10,5	10,9	23,7	12,2	11,6	13,0	11,5	13,1	28,4
Suecia	8,9	9,5	9,7	9,2	6,2	13,1	13,0	12,5	12,2	12,2	10,4	23,6
Reino Unido	24,4	22,3	16,1	16,5	21,9	27,1	19,8	21,1	15,0	15,1	20,1	24,2

Fuente: Eurostat (25 de septiembre de 2011).

**TASA DE EMPLEO DE PERSONAS ENTRE VEINTE Y CUARENTA Y NUEVE AÑOS SEGÚN SEXO Y EDAD
DE LOS HIJOS. UNIÓN EUROPEA, 2005 Y 2009**

	2005						2009					
	Menos 6 años		Entre 6 y 12 años		12 y más años		Menos 6 años		Entre 6 y 12 años		12 y más años	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<i>Unión Europea (27)</i>	89,8	56,8	89,6	68,5	85,4	72,8	...	...	...	...	...	...
Bélgica	90,2	67,3	92,0	72,8	89,1	73,9	89,1	69,9	91,1	76,7	87,7	78,9
Bulgaria	76,6	46,5	79,4	71,0	78,6	78,2	79,8	49,8	81,9	73,5	81,4	80,3
Rep. Checa	92,4	35,2	93,7	79,9	91,1	87,9	94,1	35,8	95,1	84,7	91,9	88,4
Dinamarca	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Alemania	87,7	54,9	90,6	68,6	87,3	77,3	90,2	54,6	92,5	75,8	92,1	81,1
Estonia	90,7	46,9	87,7	79,4	91,5	88,9	82,0	50,6	77,7	79,4	80,0	83,4
Irlanda	...	...	...	...	...	...	78,1	55,2	78,2	58,2	69,1	67,2
Grecia	95,7	53,1	95,2	59,1	89,2	59,3	92,4	54,9	92,4	61,0	87,1	63,1
España	92,3	56,1	90,9	59,2	86,8	61,4	79,7	57,8	78,9	62,9	74,8	62,1
Francia	90,8	62,8	92,2	75,3	88,4	79,7	89,7	65,7	91,6	79,7	87,3	81,6
Italia	93,1	51,8	91,4	55,1	83,6	56,3	90,0	52,3	88,0	56,0	78,5	56,3
Chipre	96,0	69,2	94,6	70,4	93,0	72,7	92,2	72,6	92,8	76,2	89,5	76,4
Letonia	88,2	53,8	87,6	80,2	86,0	84,6	78,1	62,6	76,1	76,7	73,4	82,9
Lituania	87,8	72,9	86,6	79,5	85,9	84,0	78,1	70,5	77,5	73,4	75,2	80,7
Luxemburgo	96,6	62,2	97,2	66,1	90,3	68,2	95,3	69,0	95,0	70,4	89,6	73,6
Hungría	84,1	33,7	85,0	69,4	82,8	80,4	82,3	33,3	82,2	69,9	79,7	79,3
Malta	92,8	29,8	92,0	31,8	90,6	44,0	91,5	41,9	95,0	46,3	93,0	50,7
Países Bajos	93,7	70,0	93,9	73,3	92,6	76,9	94,0	77,6	93,6	77,4	92,2	80,2
Austria	92,1	62,3	94,4	76,8	90,6	82,4	91,9	65,8	92,7	81,0	91,9	86,4
Polonia	84,0	52,7	82,3	66,1	76,4	70,7	90,0	60,8	88,8	74,0	83,2	78,6
Portugal	93,1	75,2	92,0	76,3	88,8	75,4	89,2	71,1	90,3	76,1	84,7	76,5
Rumania	84,2	59,7	84,1	67,5	79,9	70,9	84,4	60,6	84,7	67,3	81,4	71,4
Eslovenia	93,3	80,4	92,2	87,5	89,6	85,0	93,7	81,9	90,6	86,3	88,2	86,8
Eslovaquia	82,4	36,0	83,6	76,4	86,2	81,5	85,1	36,0	87,8	75,4	84,2	83,1
Finlandia	91,5	60,5	91,6	85,0	90,3	89,9	92,1	61,1	91,4	87,8	87,5	89,1
Suecia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Reino Unido	90,5	57,2	90,1	73,0	90,3	79,6	88,6	59,0	88,6	72,1	86,2	79,0

Fuente: Eurostat (25 de septiembre de 2011).

PROPORCIÓN DE PADRES OCUPADOS EN SITUACIÓN DE LICENCIA PARENTAL CON UN NIÑO MENOR DE UN AÑO, POR SEXO. UNIÓN EUROPEA (2008)

(En el caso de las mujeres se refiere a baja maternal y licencia parental)

	Mujeres	Hombres
<i>Unión Europea (27)</i>	...	...
Bélgica	21,7	1,1
Bulgaria	70,1	0,5
Rep. Checa	82,3	0,0
Dinamarca	...	...
Alemania	64,7	0,8
Estonia	27,2	0,0
Irlanda	...	...
Grecia	19,6	0,0
España	27,5	0,1
Francia	35,5	1,1
Italia	39,0	0,2
Chipre	27,0	0,0
Letonia	60,6	0,0
Lituania	40,7	1,0
Luxemburgo	45,8	1,7
Hungría	72,1	0,0
Malta	2,9	0,0
Países Bajos	24,0	0,0
Austria	79,6	0,3
Polonia	41,4	0,1
Portugal	27,3	0,7
Rumania	53,0	6,2
Eslovenia	87,2	1,4
Eslovaquia	78,2	0,2
Finlandia	75,9	4,2
Suecia	...	...
Reino Unido	0,6	0,7

Fuente: OCDE (25 de septiembre de 2011).

POBLACIÓN CON MAL ESTADO DE SALUD SEGÚN SEXO Y EDAD. UNIÓN EUROPEA, 2005 Y 2009

	2005												2009												
	De 18 a 64 años						65 y más años						De 18 a 64 años						65 y más años						
	Malo		Pésimo		Malo		Pésimo		Malo		Pésimo		Malo		Pésimo		Malo		Pésimo		Malo		Pésimo		
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Unión Europea (27)	2,2	2,5	0,5	0,5	1,6	2,8	0,4	0,8	1,8	2,1	0,4	0,4	1,5	2,6	0,4	0,8	1,5	2,6	0,4	0,8	1,5	2,6	0,4	0,8	
Bélgica	1,6	2,3	0,6	0,5	0,9	1,6	0,2	0,7	2,0	2,5	0,6	0,4	0,9	1,9	0,2	0,5	2,0	3,9	0,8	1,3	1,9	2,6	0,4	0,5	
Bulgaria
Rep. Checa	2,4	3,4	0,7	0,6	2,0	3,0	0,4	0,9	2,2	3,1	0,5	0,5	1,9	3,4	0,5	0,8	1,9	3,4	0,5	0,8	1,9	3,4	0,5	0,8	
Dinamarca	1,6	2,2	0,3	0,7	0,8	1,7	0,3	0,4	1,7	1,9	0,7	1,0	0,8	1,2	0,4	0,9	0,8	1,2	0,4	0,9	0,8	1,2	0,4	0,9	
Alemania	2,4	2,2	0,4	0,4	1,3	2,2	0,3	0,6	1,8	1,9	0,4	0,4	1,1	1,7	0,3	0,4	1,1	1,7	0,3	0,4	1,1	1,7	0,3	0,4	
Estonia	3,0	3,1	0,6	0,4	2,3	5,1	0,6	1,6	2,7	2,6	0,2	0,3	2,0	5,5	0,4	0,7	2,0	5,5	0,4	0,7	2,0	5,5	0,4	0,7	
Irlanda	1,0	0,8	0,3	0,2	0,4	0,6	0,1	0,1	0,8	0,9	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,1	0,4	0,4	0,1	0,1	
Grecia	1,1	1,1	0,5	0,4	1,7	2,5	0,8	0,9	1,1	1,2	0,6	0,5	1,8	2,7	0,8	0,8	1,8	2,7	0,8	0,8	1,8	2,7	0,8	0,8	
España	2,1	2,6	0,5	0,5	2,0	3,6	0,5	1,1	1,3	1,6	0,4	0,4	1,3	2,3	0,5	0,9	1,3	2,3	0,5	0,9	1,3	2,3	0,5	0,9	
Francia	1,9	2,3	0,3	0,3	1,7	2,8	0,4	0,4	1,8	2,0	0,2	0,3	1,7	2,6	0,3	0,4	1,7	2,6	0,3	0,4	1,7	2,6	0,3	0,4	
Italia	1,5	1,6	0,3	0,3	1,8	3,3	0,4	0,8	1,4	1,6	0,4	0,4	2,0	3,5	0,6	1,1	2,0	3,5	0,6	1,1	2,0	3,5	0,6	1,1	
Chipre	1,6	1,8	0,6	0,6	1,5	2,6	0,5	0,9	1,5	1,5	0,5	0,4	1,4	2,1	0,5	0,4	1,4	2,1	0,5	0,4	1,4	2,1	0,5	0,7	
Letonia	4,0	5,2	1,0	1,0	2,2	5,4	1,0	2,8	3,4	3,5	0,5	0,5	1,8	4,9	0,7	1,2	1,8	4,9	0,7	1,2	1,8	4,9	0,7	1,2	
Lituania	3,8	4,9	0,5	0,6	2,5	6,1	0,5	1,5	2,9	3,9	0,5	0,5	2,3	6,0	0,6	1,5	2,3	6,0	0,6	1,5	2,3	6,0	0,6	1,5	
Luxemburgo	2,1	1,8	0,1	0,4	0,8	2,0	0,4	0,4	2,4	2,1	0,3	0,5	1,2	1,4	0,3	0,5	1,2	1,4	0,3	0,5	1,2	1,4	0,3	0,5	
Hungría	4,9	5,8	1,0	1,2	2,2	4,8	0,8	1,6	3,4	4,0	0,9	1,0	2,2	4,2	0,8	1,6	2,2	4,2	0,8	1,6	2,2	4,2	0,8	1,6	
Malta	1,1	1,1	0,1	0,1	1,0	1,5	0,1	0,3	1,0	0,9	0,1	0,1	0,9	1,4	0,2	0,2	0,9	1,4	0,2	0,2	0,9	1,4	0,2	0,2	
Países Bajos	1,2	2,1	0,3	0,4	0,5	1,1	0,2	0,2	1,5	1,4	0,3	0,4	0,7	1,2	0,0	0,3	0,7	1,2	0,0	0,3	0,7	1,2	0,0	0,3	
Austria	1,6	1,5	0,2	0,3	1,3	2,5	0,4	0,8	1,9	1,8	0,4	0,6	1,3	1,9	0,4	0,8	1,3	1,9	0,4	0,8	1,3	1,9	0,4	0,8	
Polonia	4,4	4,4	0,8	0,8	2,3	4,4	0,7	1,5	3,5	3,7	0,6	0,6	2,2	4,5	0,6	1,5	2,2	4,5	0,6	1,5	2,2	4,5	0,6	1,5	
Portugal	3,0	4,5	1,0	1,4	2,6	5,1	1,2	2,4	2,8	4,5	1,0	1,1	2,4	4,9	1,2	2,0	2,4	4,9	1,2	2,0	2,4	4,9	1,2	2,0	
Rumanía
Eslovenia	4,2	3,4	0,9	0,8	1,8	6,1	0,5	1,7	3,2	2,7	0,6	0,9	2,0	4,6	0,5	1,6	2,0	4,6	0,5	1,6	2,0	4,6	0,5	1,6	
Eslovaquia	3,3	4,4	1,0	1,3	1,8	3,5	1,0	2,1	2,5	3,2	0,7	0,7	2,1	3,5	0,8	1,5	2,1	3,5	0,8	1,5	2,1	3,5	0,8	1,5	
Finlandia	2,3	1,9	0,9	0,6	1,3	2,8	0,6	1,3	1,6	1,5	0,4	0,1	1,4	2,7	0,4	0,6	1,4	2,7	0,4	0,6	1,4	2,7	0,4	0,6	
Suecia	1,2	1,6	0,5	0,5	0,5	1,8	0,5	0,4	1,1	1,7	0,2	0,5	0,8	1,1	0,3	0,3	0,8	1,1	0,3	0,3	0,8	1,1	0,3	0,3	
Reino Unido	1,6	1,9	0,4	0,5	1,1	1,3	0,2	0,3	1,4	1,3	0,2	0,3	0,8	1,0	0,2	0,3	0,8	1,0	0,2	0,3	0,8	1,0	0,2	0,3	

Fuente: Eurostat (25 de septiembre de 2011).

**LA UE ANTE LA CRISIS:
CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES**

LA RESPUESTA DE LA UE A LA CRISIS ECONÓMICA: VACILACIONES, ATRASOS Y AVANCES

Miguel Ángel García Díaz y Manuel de la Rocha Vázquez

SUMARIO: I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE PARTIDA: SITUACIÓN ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA.—II. EL ESTALLIDO DE LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA Y LAS RESPUESTAS DE LA UE.—III. MEDIDAS EN LA MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DEL EURO.—IV. EL NUEVO MARCO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA DE LA UE.—V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE PARTIDA: SITUACIÓN ECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Durante los años 2010 y 2011 las tensiones en los mercados financieros revelaron debilidades en el diseño original y funcionamiento de las instituciones de la Unión Económica y Monetaria (UEM). La Unión Europea (UE) se ha visto obligada, particularmente la zona euro, a tomar medidas excepcionales que suponen un avance importante para corregir estas deficiencias y en el establecimiento de una gobernanza económica para la UEM, que estaba claramente ausente.

Al inicio de la crisis se produjo cierta descoordinación inicial entre los países europeos con algunas iniciativas unilaterales. Pero a partir de octubre de 2008 los mismos países fueron capaces de dar una respuesta relativamente coordinada a la situación. Por un

lado, el Banco Central Europeo (BCE) actuó con agilidad aprobando nuevas facilidades para inyectar liquidez a los bancos; por otro lado los gobiernos pusieron en marcha una estrategia común de apoyo al sistema financiero, al tiempo que impulsaban ambiciosos paquetes de estímulo fiscal para compensar el desplome de la demanda y la limitada efectividad de la política monetaria.

A comienzos de 2010 la situación económica en la Unión Europea (UE) era todavía bastante precaria en términos agregados. Aunque se percibía un inicio de recuperación de la actividad después de la profunda caída del año precedente (1,8 por 100 del PIB frente a -4,2 por 100 del PIB en la UE 27 y -4,1 por 100 en la zona euro en 2009), la mejora no afectaba a todos los países y la elevada tasa de desempleo había crecido incluso respecto al año 2009 (del 9 al 9,6 por 100 en la UE27 y del 9,4 al 10,1 por 100 en la zona euro).

El ritmo de actividad económica difería mucho en los países miembros, como demuestran los resultados del conjunto del ejercicio 2010, al combinar elevadas tasas de crecimiento del producto nacional en Suecia y Alemania (5,5 y 3,6 por 100), con descensos en Grecia, Irlanda y España (-4,5, -1,0 y -0,1 por 100).

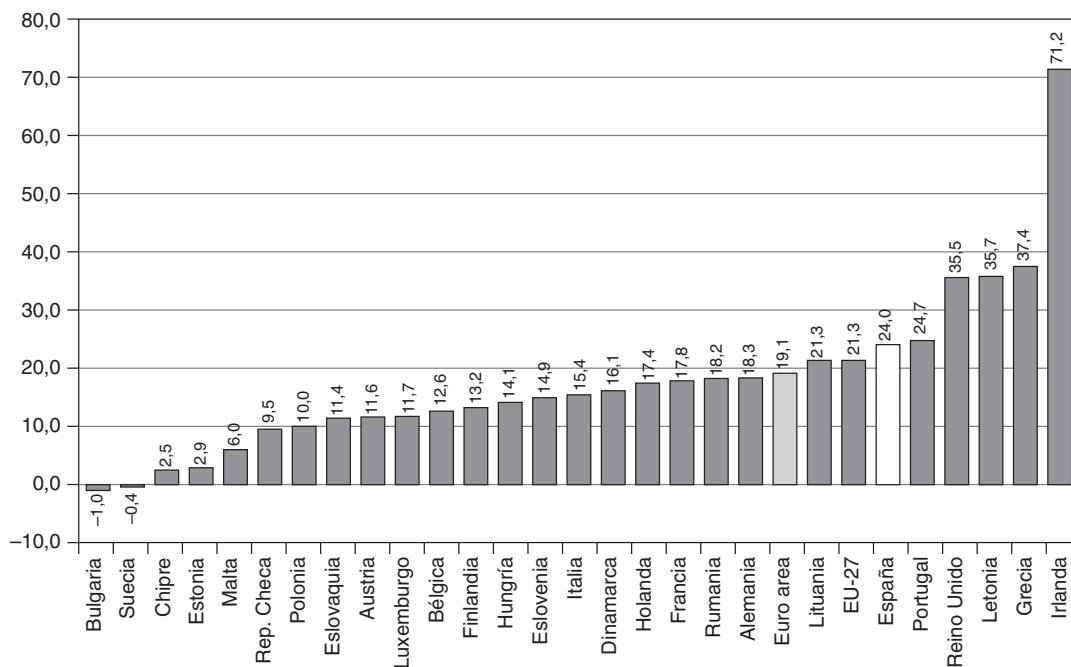
La incipiente recuperación de la economía europea verificada en 2010 se ha saldado con un desequilibrio en las cuentas públicas muy similar al del año precedente (déficit del -6,4 por 100 del PIB en las UE27 y del -6,0 por 100 del PIB en la zona euro) y, en consecuencia, con un aumento de la deuda pública en circulación (8,6 puntos del PIB en la UE27 y 6,9 puntos del PIB en la zona euro) hasta alcanzar un porcentaje medio muy superior al 60 por 100 del PIB fijado como máximo en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (80 por 100 en la UE27 y 85,1 por 100 en la zona euro). Aún así, la situación era muy desigual de unos países a otros. Así, mientras algunos países considerados centrales han mantenido niveles de déficit públicos moderados, en otros casos los déficits públicos han sido muy elevados, destacando Irlanda (-32,4 por 100 del PIB), como consecuencia de la tarea de saneamiento de su sistema financiero. El resultado tampoco fue positivo en Grecia, Reino Unido, España y Portugal, con déficits anuales alrededor del 10 por 100 de su PIB.

Las amplias diferencias en la evolución de las variables económicas eran extensibles a otros ámbitos, tan importantes como la tasa de desempleo, el saldo por cuenta corriente y la renta por habitante. La tasa de desempleo alcanzó su punto máximo en España (20,1 por 100 de la población activa) y las tres repúblicas bálticas (alrededor del 17 por 100 de media), mientras que Austria y Holanda casi alcanzaban el pleno empleo (tasas de desempleo del 4,4 y 4,5 por 100).

El saldo medio de la balanza de pagos por cuenta corriente agregada de los países miembros a fines de 2010 reflejaba una posición cercana al equilibrio (-0,7 por 100 del PIB en la UE27 y -0,4 por 100 del PIB en la zona euro). El resultado, no obstante, tampoco muestra una distribución equilibrada por territorios, al ser evidente una concentración de los saldos positivos en unos pocos países: Holanda (7,6 por 100 de su PIB), Alemania (5,7 por 100 de su PIB) y Dinamarca (5,5 por 100 de su PIB), mientras que la mayoría acumula necesidades de financiación con el exterior que en algunos casos son muy acusadas (Grecia: -10,4 por 100 de su PIB; Portugal: -9,8 por 100 de su PIB; España: -4,5 por 100 de su PIB; Italia: -3,3 por 100 de su PIB, y Francia: -2,1 por 100 de su PIB). La distribución de los saldos con el exterior indica profundas diferencias en la solidez de la estructura productiva de los países de la Unión Europea. Esta situación tiene mayores repercusiones dentro de la zona euro al compartir una misma moneda con idéntico tipo de cambio y, por tanto, no disponer sus miembros de la posibilidad de manipular el tipo de cambio para mejorar su competitividad.

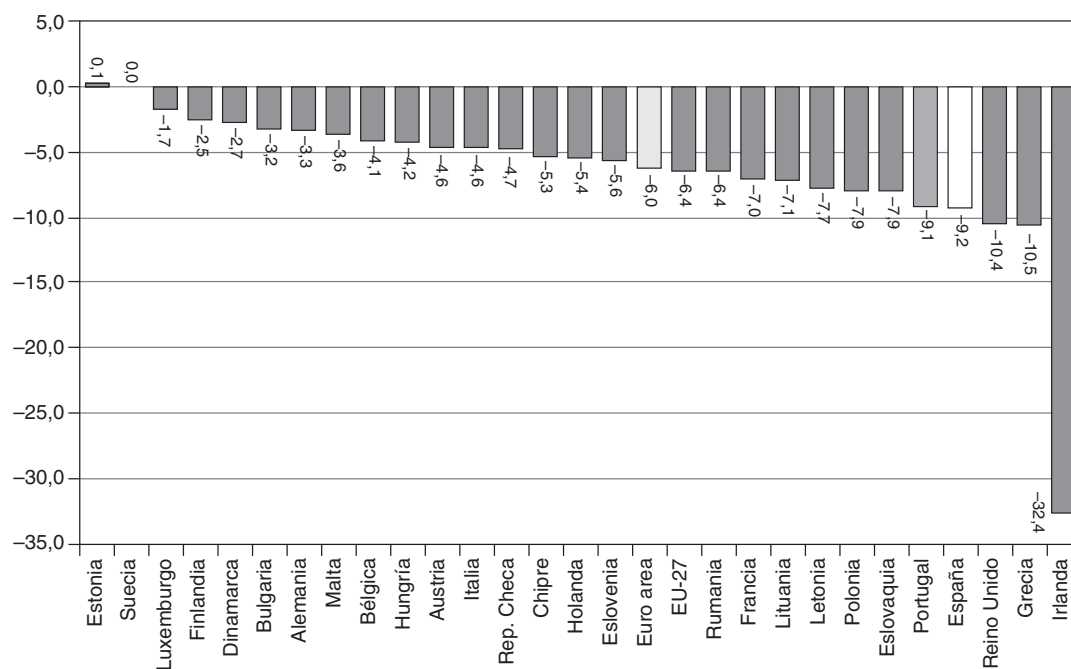
En síntesis, el análisis de las principales variables macroeconómicas en 2009 y 2010 dentro de la Unión Europea mostraba un parón a partir del segundo trimestre de 2011 de la incipiente recuperación de su actividad económica apuntada durante los anteriores cinco trimestres. La incertidumbre se mantuvo a nivel internacional por la no resolución total de los problemas del sistema financiero y por los intensos cambios en las relaciones comerciales y políticas mundiales. La lenta recuperación de la actividad en la Unión Europea en 2010 y primer trimestre de 2011 se ha producido de manera muy diferenciada entre los países, con importante influencia en las posibilidades y tipo de crecimiento de cada uno de ellos para afrontar el futuro.

EVOLUCIÓN DEUDA PÚBLICA EN CIRCULACIÓN 2007-2010 (% PIB)



Fuente: EUROSTAT.

SALDO ANUAL CUENTAS PÚBLICAS 2010 (% PIB)



Fuente: EUROSTAT.

II. EL ESTALLIDO DE LA CRISIS DE DEUDA SOBERANA Y LAS RESPUESTAS DE LA UE

1. El rescate a Grecia

El comienzo de la crisis de deuda soberana griega se desencadenó en diciembre de 2009 al anunciar el nuevo gobierno socialista que las cuentas públicas de ese país habían sido maquilladas por el anterior gobierno, por lo que el déficit real esperado se elevó por encima del 12 por 100 sobre el PIB, con una deuda pública superior al 115 por 100 del PIB. Para entonces las cuentas públicas de muchos de los países del euro estaban ya notablemente deterioradas, como se ha explicado en la sección anterior. Esta situación, unida a unas perspectivas de crecimiento poco halagüeñas, llevó a los mercados a reexaminar la sostenibilidad fiscal de varios países del euro, que hasta ese momento parecían solventes.

El incremento espectacular de los *spreads*, o diferenciales de intereses de los bonos griegos por encima de los 1.000 puntos básicos respecto a los alemanes, agravaron la situación fiscal de este país hasta hacerla insostenible. La subida de las primas de riesgo se extendió a otros países periféricos, aunque inicialmente en menor medida que en el caso griego, reflejando la vulnerabilidad también de estos países ante ataques especulativos. La actitud diletante y cortoplacista de varios gobiernos europeos impidió alcanzar acuerdos rápidos para asistir a Grecia, lo que provocó un empeoramiento de su situación fiscal.

Finalmente, en mayo de 2010 el Consejo Europeo aprobó un rescate a Grecia, mediante un crédito por valor de 80.000 millones de euros, complementado por otro del Fondo Monetario Internacional (FMI) por valor de 30.000 millones de euros. El tipo de interés fijado en el crédito de la Unión Europea supera el 5,25 por 100 en 2011

(euribor + 300 puntos básicos, con una tasa única de 50 puntos básicos) y del 3,25 por 100 el del segundo. En un principio, el acceso a un préstamo total por valor de 110.000 millones de euros (48,8 por 100 de su PIB y 33,4 por 100 del total de su deuda pública) parecía permitir a Grecia no tener que acudir al mercado para refinanciar todos sus vencimientos en un periodo de tres años, pero en poco menos de un año se generaron dudas sobre la suficiencia para afrontar sus necesidades.

La concesión del rescate estuvo acompañada de la obligación de aplicar un severo programa de ajuste fiscal para reducir el saldo negativo de sus cuentas públicas con influencia en un recorte de múltiples políticas de gasto (salarios de empleados públicos, cuantías de las pensiones, inversiones) privatizaciones masivas y subidas de impuestos. A fines de 2010, el gobierno griego había reducido notablemente el déficit de sus cuentas públicas, pero no en una cuantía suficiente para calmar a los mercados, lo que le impedía acceder a financiación en condiciones razonables. El principal problema heleno es que el plan de ajuste deprime las perspectivas de crecimiento (tasa anual de su PIB del -4,5 por 100 en 2010), lo cual a su vez aumenta el riesgo de no poder devolver las deudas. Ante este panorama, a mitad de junio de 2011 la UE negociaba la concesión de un nuevo paquete de rescate para Grecia, al tiempo que la apremiaba a acelerar el ajuste y las medidas privatizadoras y liberalizadoras.

La gravedad de la crisis soberana en la zona euro ha obligado al Banco Central Europeo a tomar medidas extraordinarias sin precedentes. Desde 2008 el BCE ha inyectado liquidez masiva para garantizar la financiación de los bancos ante el colapso de los mercados interbancarios tras la caída de Lehman Brothers. La actuación más relevante fue el lanzamiento en mayo de

2010 del *Securities Market Program*, que implica la compra masiva de bonos en los mercados secundarios de los países en serias dificultades de acceso a los mercados con el objetivo de estabilizar su precio. Esta decisión roza la vulneración de la cláusula de rescate (*bail out*) recogida en el Tratado de la Unión Europea, y probablemente por ese motivo se ha aplicado con otros mecanismos compensadores dentro de la política monetaria europea. Desde su puesta en marcha el BCE ha adquirido bonos por valor de más de 85.000 millones de dólares, la mayoría de ellos de los países periféricos. En conjunto, estas operaciones, aunque se alejan de la ortodoxia propia de los bancos centrales, eran necesarias para impedir el colapso de los sistemas bancarios de varios países, pero al mismo tiempo han expandido enormemente el balance del BCE, incrementando su riesgo financiero. En verano del 2011, en medio de enormes inestabilidades de los mercados financieros, el BCE tuvo que profundizar en sus actuaciones heterodoxas, realizando de nuevo compras masivas de deuda pública italiana y española para estabilizar sus primas de riesgo que estaban desorbitadas, amenazando seriamente la liquidez de ambos países. Además, la autoridad monetaria europea ha acordado, junto con los principales bancos centrales del mundo articular tres subastas de dólares para paliar la falta de liquidez de las entidades de crédito constatada en los últimos meses.

2. Creación de un mecanismo de gestión y resolución de crisis financieras

Cuando estalló la crisis griega, la UEM no contaba con ningún marco de resolución de crisis financieras, lo que retrasó enormemente la toma de decisiones y agravó los problemas financieros en la eurozona.

En estas circunstancias, y ante la presión incesante de los mercados que amenazaban

con llevar a Grecia a la suspensión de pagos, incluso después de concedido el rescate a ese país, el Consejo Europeo de junio de 2010 creó dos facilidades financieras temporales: el llamado *Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF)*, dotado con hasta 60.000 millones de euros y gestionado por la Comisión Europea, y la *Facilidad Europea de Estabilidad Financiera (FEEF)*, mecanismo temporal intergubernamental (de los países del euro) vigente hasta el 2013, con capacidad para movilizar fondos en los mercados por valor de hasta 440.000 millones de euros. Con esta demostración extraordinaria de músculo financiero los gobiernos del euro quisieron dejar claro que estaban dispuestos a hacer lo que fuera para salvar al euro ante los ataques de los mercados financieros. La instrumentación, no obstante, está sujeta a estrictas condiciones para avanzar en una mayor coordinación fiscal y las ayudas deben ser reembolsables.

Tanto el FEEF como el MEEF no tardaron en ser utilizados y tuvieron que acudir al rescate de Irlanda en noviembre de 2010. Este país sufría también enormes problemas para financiar su deuda soberana, en este caso provocada por las necesidades de capitalización de su sistema financiero, donde acumularon problemas creados por la compra de activos tóxicos y los excesos del mercado inmobiliario. La decisión del gobierno irlandés en 2009 de avalar todos los activos del sistema financiero disparó su déficit un año después hasta alcanzar el -32,5 por 100 del PIB, colocándole en una situación insostenible que sólo podía ser abordada con ayuda exterior.

La ayuda total solicitada por el gobierno irlandés se cuantificó en 67.500 millones de euros a recibir en tres años, repartidos esencialmente entre el FEEF, el MEEF, el FMI, así como 5.000 millones de préstamos bilaterales de Reino Unido, Suecia y Dinamarca. De

nuevo, el acceso a los fondos estaba condicionado a un severo plan de ajuste fiscal para garantizar la disminución del elevado déficit hasta cumplir con los criterios de consolidación aprobados por el Consejo Europeo (3 por 100 del PIB en 2013).

Posteriormente, la importante decisión de diciembre de 2010 de crear el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) con capacidad de conceder ayudas por un valor efectivo de 500.000 millones de euros (capital suscrito de 700.000 millones de euros, de los que se desembolsarán de forma inmediata 80.000 millones de euros), implica conceder estatus permanente al FEEF. El nuevo MEDE comenzará a operar a partir de 2013. Su naturaleza de fondo permanente requiere de un cambio en el Tratado de Lisboa, que fue aprobado de forma extraordinariamente rápida en marzo de 2011.

Los tipos de interés exigidos a los solicitantes de ayuda del MEDE mantienen las exigentes actuales condiciones: coste de financiación del MEDE (Euribor) con un recargo general de 200 puntos básicos, incrementado en 100 puntos básicos cuando la duración del préstamo exceda los tres años. La aprobación de esta norma con carácter general, no obstante, se ha visto acompañada de una ligera reducción del tipo de interés del actual préstamo de Grecia concedido por el Fondo de Estabilidad (hasta el 4,5 por 100) —una condición no extendida a Irlanda por su negativa a homogeneizar el tipo de gravamen de su Impuesto de Sociedades (muy por debajo de la media del resto de los países miembros)—, junto con la ampliación hasta ocho años desde la concesión del periodo de amortización de los actuales créditos (2021), tanto el de la Unión Europea como el del Fondo Monetario Internacional.

En comparación al FEEF, el MEDE exigirá medidas más estrictas a los países receptores en el terreno macroeconómico y, en especial,

el presupuestario, para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública del país, e incorpora dos novedades respecto al primero: la posibilidad de adquirir bonos en el mercado primario (pero no en el secundario, lo cual le resta flexibilidad y capacidad de actuación)¹ de un Estado miembro con problemas graves de financiación, y la participación del sector privado en hipotéticos programas de reestructuración de deuda para países insolventes en el futuro, a través de la inclusión desde 2013 de las denominadas «cláusulas de acción colectiva». Además, la adopción de decisiones en el MEDE se hará por unanimidad, una condición que puede limitar su capacidad ejecutiva, e incluso la puede bloquear, a la vista de la evolución de algunos gobiernos de países miembros de la Unión Europea.

Durante el ECOFIN del 17 de mayo de 2011 se aprobó un rescate a Portugal por valor de 78.000 millones de euros, financiados entre la Comisión Europea, el FEEF y el FMI. El origen de la ayuda solicitada por Portugal se debe a las dificultades para financiar su deuda en los mercados ante la acumulación de unas cifras preocupantes de déficit de sus cuentas públicas (−10,1 por 100 del PIB en 2009 y −9,1 por 100 del PIB en 2010), aunque no tan elevadas como los de Grecia e Irlanda, en un contexto de recesión de su actividad económica.

3. Decisiones del Consejo de julio de 2011

Escasamente un mes y medio después del rescate a Portugal, en junio de 2011, la historia se repetía con el resurgimiento del problema de un posible impago de Grecia al no poder afrontar este país una serie de vencimientos de sus bonos. El empeoramiento

¹ Las actuaciones más especulativas se inician en el mercado secundario de compra y venta de deuda soberana ya emitida.

de la situación griega, con un continuo crecimiento de su deuda en relación al PIB y un muy fuerte aumento en su prima de riesgo, fue el detonante de las decisiones alcanzadas en el Consejo Europeo del 21 de julio, entre las que destaca la ampliación de ayudas a Grecia (hasta 109.000 millones de euros de ayudas públicas nuevas de la Unión Europea con la participación del FMI², a los que se suman 54.000 millones de inversores privados y 28.000 millones de privatizaciones de activos griegos públicos), y la mejora de las condiciones en las aplicadas anteriormente (Grecia, Irlanda y Portugal).

Las medidas también afectaron a la arquitectura del actual modelo. El FEEF (futuro MEDE) tendrá más flexibilidad para intervenir como asistencia cautelar (se podría interpretar como pequeños rescates preventivos mediante créditos cuando todavía no se ha alcanzado una situación límite que podrían ser utilizados por países con una situación similar a la española), en la recapitalización de los bancos a través de los gobiernos nacionales y, de manera excepcional, con intervenciones en el mercado secundario de bonos públicos, a partir del análisis del Banco Central Europeo y el «mutuo acuerdo» de los países miembros. Los recursos disponibles para tan grandes empresas son los establecidos hasta la fecha: 440.000 millones cuando se cree el MEDE con una financiación lograda mediante emisiones de bonos garantizadas por los países miembros (se cambian deudas nacionales por deudas comunitarias hasta el vencimiento de las operaciones).

Aun cuando el Eurogrupo no llegó a aprobar la emisión de verdaderos eurobonos, las decisiones de 21 de julio implicaron un cambio significativo sobre la filosofía inicial de no conceder ayudas a países con problemas y, en sentido contrario, fortalecen los me-

² Grecia recibirá ayudas del FMI equivalentes a 32 veces su cuota.

canismos de defensa comunes dentro de la zona euro, a la vez que gestan lo que puede ser un verdadero tesoro europeo para el área de la moneda común.

Pese a ello, la inestabilidad de los mercados financieros continuó en niveles muy elevados durante todo el verano del 2011, alcanzando esta vez a Italia y España, debido en gran medida a los temores a una nueva recesión económica en Europa y a la imposibilidad de poner en marcha las medidas aprobadas, por la lentitud de los Estados miembros en ratificarlas. La difícil situación de Grecia, de nuevo al borde de la suspensión de pagos, mientras espera los nuevos fondos de ayuda, coloca al euro en una situación enormemente delicada. El enorme ajuste fiscal impuesto a Grecia para recuperar el equilibrio fiscal ha hundido al país en una recesión profunda, que alimenta sus problemas fiscales, en un círculo vicioso del que no parece posible salir.

A finales de septiembre de 2011, los problemas griegos se agravaron, mientras cundía la alarma por la precaria situación de los sistemas bancarios de varios países de la zona euro, enormemente expuestos a la deuda soberana griega y de otros países en dificultades. El contagio a otros países de una suspensión de pagos desordenada en Grecia conllevaría posiblemente el desmembramiento de la eurozona, amenazando incluso la integridad del proyecto de construcción europea. En estas circunstancias, todo apunta a que sólo un salto de gigante en la dirección de una mayor unión económica y fiscal podría salvar al euro del desastre.

III. MEDIDAS EN LA MEJORA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA DEL EURO

Cuando se creó la UEM, la arquitectura institucional que se estableció implicaba que

el Banco Central Europeo sería el encargado de la política monetaria y tendría un mandato claro de mantener la estabilidad de precios. Al mismo tiempo, desde el principio se decidió que la política fiscal era prerrogativa nacional y quedaría en manos de los Estados miembros pero sujeta a tres condiciones: i) *la primera limitación fueron las condiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)*, que obligan a mantener los déficits públicos por debajo del 3 por 100 del PIB en tiempos normales y los niveles de endeudamiento público por debajo del 60 por 100; ii) *total independencia al BCE* de los gobiernos nacionales, y iii) en tercer lugar, *la cláusula de rescate, «no bail-out»* fiscal y monetario en el Tratado de la Unión.

Durante sus primeros diez años de vida la UEM operó sin demasiados problemas. Los inversores confiaron en la estabilidad del euro reduciendo excesivamente las diferenciales de deuda de muchos países miembros a los de Alemania, mientras la política monetaria del BCE mantenía los tipos bajos al ser lento el crecimiento de los grandes países. Pero para muchos países periféricos menos desarrollados y con mayor crecimiento, dicha política resultaba muy laxa, al ser sus tasas de inflación elevadas y sus tipos de interés reales cercanos a cero.

Estos factores, en un contexto de integración estrecha de los mercados financieros europeos, generaron una burbuja crediticia y enorme endeudamiento privado en los países periféricos, que invirtieron en activos financieros y especialmente inmobiliarios (en especial Irlanda y España). Finalmente, parte de esta deuda privada pasó a ser pública al intentar sus gobiernos evitar una recesión mayor, rescatar a algunos bancos y desplomarse sus ingresos fiscales tras explotar dichas burbujas. A partir de ahí se desencadenó la crisis de deuda soberana que llevó a los rescates financieros de Grecia, Irlanda y Portugal.

Las perturbaciones han permitido constatar en la práctica algunas consideraciones advertidas por la teoría económica pero no tenidas en cuenta por algunas personas e instituciones desde la creación de la moneda única. La pertenencia a la moneda no garantiza financiación infinita de los agentes económicos privados y públicos, al igual que tampoco avala disponer de tipos de interés reducidos aunque los mantenga la autoridad monetaria. La aparición de prácticas especulativas han colaborado a la crisis de la deuda soberana, pero en términos generales han sido los mercados financieros, es decir, los inversores, quienes han discriminado el destino de su ahorro, de acuerdo a los fundamentos macroeconómicos de cada país que, en última instancia, reflejan la capacidad potencial de crecimiento en el futuro. Las prácticas fiscales poco responsables son una causa de la actual situación, pero la profunda asimetría en la dimensión y calidad del tejido productivo dentro de la Unión Europea en general y la zona euro en particular, se muestra también como una variable determinante para explicar la situación y es preciso tenerla en cuenta cuando se buscan soluciones a largo plazo.

En definitiva, la gravedad de la crisis del euro puso al descubierto fallos de un sistema más pensado para tiempos de bonanza que de tormenta, y sacó a la luz la debilidad estructural de una unión monetaria asimétrica, con una política monetaria común, y políticas fiscales en manos de los países. El único mecanismo de coordinación macroeconómica, el PEC, estaba centrado casi exclusivamente en la vigilancia de los déficits públicos, apenas teniendo en cuenta los niveles de deuda pública. Hasta ahora no existía ningún mecanismo para vigilar y prevenir la generación de desequilibrios económicos estructurales al interior de la eurozona. Además, los sistemas de prevención y sanción para los países que incumplían las reglas del

PEC se han demostrado muy lentos y faltos de credibilidad, por lo que varios países no cumplieron los criterios establecidos.

Si hay alguna derivada positiva de la crisis del euro es que ha forzado un salto en la gobernanza económica de la eurozona. En este sentido, las medidas adoptadas en los Consejos Europeos de 17 de junio y 29 de octubre de 2010 supusieron un paso histórico en la coordinación y estrechamiento de las políticas económicas y fiscales de los países del Euro. Las decisiones adoptadas van encaminadas a:

- i) Reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, otorgando un papel más destacado a la evolución de los niveles de deuda, según lo originalmente previsto.
- ii) Reforzar tanto los aspectos preventivos como los correctivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con sanciones en función de la trayectoria de consolidación fiscal hacia el objetivo a medio plazo.
- iii) Promover la elaboración de marcos presupuestarios de medio plazo más línea con el PEC, incluida la instauración de un «semestre europeo» en el que los países deben presentar sus presupuestos a la Comisión para su revisión.
- iv) Establecer un marco de vigilancia y supervisión de indicadores macroeconómicos para prevenir y corregir las divergencias de competitividad y la evolución de las balanzas de pagos.
- v) Una mayor vigilancia de las cuentas nacionales y datos estadísticos que presentan los países miembros.

Estas medidas, una vez aprobadas por el Consejo Europeo y por la Comisión, deberían ser aprobadas por el Parlamento Europeo y entrar en vigor hacia finales del 2011.

La constatación de tensiones con repercusión en la confianza de la moneda única a partir de los problemas de financiación de algunos países miembros ha impulsado la aplicación de medidas en el terreno de la política fiscal. Entre otras, ha espoleado un calendario de consolidación fiscal muy estricto en dimensión y tiempo (déficit máximo del 3 por 100 del PIB en 2013), con un objetivo muy ambicioso a la vista de la actual situación, que se antoja casi imposible para un número no pequeño de países.

Si en 2008 y 2009 los gobiernos europeos acordaron aumentar el gasto público para sostener la actividad económica, *a partir de 2010 la austeridad y el ajuste fiscal han pasado a ser el rasgo dominante de la política económico europea*. En el discurso oficial, la necesidad de reducir los desequilibrios en las cuentas públicas hasta el 3 por 100 del PIB en 2013, tras el incremento enorme de los déficits y niveles de endeudamiento, se considera esencial para volver a obtener la confianza de los mercados, que permitan recuperar a medio plazo los niveles de inversión y de empleo. Sin embargo, en el contexto europeo existe el riesgo de que la consolidación fiscal acelerada asociada a drásticos recortes del gasto público, tenga efectos recesivos y por lo tanto menores tasas de crecimiento e ingresos fiscales, que dificultan el objetivo inicial.

Por otro lado, toda la carga del ajuste fiscal se ha colocado en los países en déficit para que arreglen sus cuentas, mientras a los países con superávit, especialmente a Alemania, no se les requiere mayores esfuerzos para aumentar la demanda, lo cual ayudaría mucho a estabilizar los desequilibrios estructurales de la eurozona.

La fijación de un ambicioso y exigente objetivo de consolidación fiscal ha estado acompañado de la introducción en marzo de 2011 del *Semestre europeo*, como perio-

do de coordinación de la política económica (ECOFIN del 7 de septiembre de 2010). En marzo de cada año la Comisión Europea revisará las estrategias a medio plazo de las políticas presupuestarias y estructurales de los Estados miembros, para detectar y corregir posibles desequilibrios e incoherencias respecto a los retos y directrices explicitados por el Consejo Europeo. La puesta en marcha del semestre europeo, junto al resto de medidas anunciadas arriba, claramente limitará aún más el margen de maniobra en la elaboración de los presupuestos, que es sin duda el instrumento *político* más importante de ejecución de política económica con el que cuentan los gobiernos. Lo anterior plantea cuestiones de legitimidad democrática en relación al nivel de injerencia de los órganos comunitarios en las políticas nacionales. Sería deseable que junto a la Comisión se otorgara un mayor papel del Parlamento Europeo en la supervisión de los presupuestos, única institución de la UE elegida democráticamente.

El contenido del Consejo Europeo de marzo 2011 avanzó también en el objetivo de mejorar la gobernanza económica y la estabilidad financiera a través de dos líneas concretas de actuación: el Pacto por el euro y el Mecanismo Europeo de Estabilidad explicado anteriormente. El Pacto por el euro supone un compromiso intergubernamental entre los países de la UEM de reforzar y coordinar las políticas económicas, que pretende ir un paso más allá de los instrumentos ya existentes (Europa 2020, Semestre Europeo, PEC, nuevo marco de supervisión macroeconómica, etc.). El Pacto suscrito por los países del euro y otros seis que no lo son se centra en cuatro grandes áreas:

- i) Promoción de la competitividad a través del control de la evolución de los costes laborales unitarios que deberá ir ligada a incrementos de productividad.

- ii) El impulso al empleo mediante reformas de liberalización y flexibilización del mercado laboral.
- iii) El reforzamiento de la sostenibilidad de las finanzas públicas, a través del control riguroso del déficit y la deuda, y la viabilidad de las pensiones.
- iv) El refuerzo de la estabilidad del sistema financiero, mediante la realización de *stress tests* al sistema bancario con criterios estrictos, de forma regular y coordinada a nivel europeo. Además se pondrá en marcha de forma acelerada mecanismos de resolución de crisis bancarias a nivel continental.

El Pacto respondió a la estrategia alemana de imponer disciplina y ortodoxia macroeconómica al resto de la zona euro como forma de evitar futuras crisis soberanas. En contrapartida, el gobierno germano forzado por las circunstancias tuvo que olvidarse de la cláusula de no *bail-out* para la zona euro y aceptar los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal, de los que es el mayor contribuyente. Consciente además de la necesidad de continuar avanzando en la integración fiscal, al lanzar la idea del Pacto, Alemania trataba de garantizar que los Estados miembros y la Comisión Europea aceptaran un endurecimiento de los compromisos en materia de políticas fiscales, impositivas y estructurales, siguiendo su propio modelo.

IV. EL NUEVO MARCO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA DE LA UE

La crisis financiera y el pánico que se desató en la UE tras la caída de Lehman Brothers puso de manifiesto lagunas importantes de dispersión y fragmentación entre los supervisores financieros, así como falta de armonización en las regulaciones entre

los diferentes países. La ausencia de normas y autoridades comunes llevó a países a tomar decisiones siguiendo intereses nacionales pero con repercusiones a nivel europeo, como se produjo con los incrementos del seguro de garantía de depósitos en Irlanda, o el proceso de rescate de Fortis, Dexia u otros bancos.

La UE ha respondido a estos problemas estableciendo nuevas instituciones pan-europeas para la supervisión de los sistemas financieros. Así el Nuevo Marco Europeo de Supervisión Financiera, aprobado por el Consejo Europeo en septiembre de 2010 y por el Parlamento Europeo en octubre, entró finalmente en vigor en enero de 2011. Está basado en las recomendaciones del llamado Informe Larosière, y conlleva la creación de nuevas instituciones en una doble vertiente:

- A nivel macro-prudencial, se estableció el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (CERS), encargado de vigilar la estabilidad financiera a nivel paneuropeo, y establecerá un sistema de alerta temprana para detectar riesgos sistémicos.
- A nivel micro-prudencial, se crea el Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF): encargado de la vigilancia y supervisión de entidades financieras individuales, que agrupará a supervisores nacionales, junto a las nuevas agencias europeas de supervisión creadas: la Autoridad Europea de Banca (AEB), la Autoridad Europea de Seguros y Planes de Pensiones (AES-PP) y la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM).

Aunque las nuevas instituciones suponen un importante avance en el reforzamiento y armonización de la supervisión y regulación a nivel europeo, debido a la resistencia de los Estados miembros no se ha llegado tan lejos como para crear una única entidad de super-

visión financiera a nivel europeo, de forma que las nuevas instituciones tienen mandatos subsidiarios de las decisiones nacionales y sólo en casos muy específicos podrán imponer sanciones directas.

Las tensiones financieras por el riesgo de crisis soberana han agravado los problemas del sector bancario europeo, que se encuentra enormemente expuesto a los riesgos de un posible *default* de los países con problemas, especialmente Grecia. Por todo, es esencial culminar la arquitectura económica europea en al menos tres ámbitos: i) la armonización de los impuestos a las entidades bancarias; ii) la armonización de los fondos de garantía de depósitos a nivel de toda la UE, y iii) la puesta en marcha de un sistema de régimen de resolución de grupos transfronterizos a nivel europeo claro y efectivo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante sus diez primeros años de vida, coincidiendo con un ciclo de bonanza económica, la UEM funcionó bien. Sin embargo la crisis financiera iniciada en 2008 reveló debilidades profundas en su diseño y gobernanza institucional, que han desembocado en una crisis de deuda soberana, bancaria y en algunos países de carácter productivo, cuya resolución todavía no se vislumbra.

En 2010 y 2011 se ha avanzado en el establecimiento de una gobernanza económica para el euro, basada en la coordinación más estrecha de las políticas económicas, reforzando los mecanismos de prevención y sanción para los incumplidores de compromisos comunes, en especial en el área fiscal, y estableciendo un mecanismo de gestión de crisis. También ha quedado claro que es necesario avanzar en la convergencia estructural de las economías de la zona euro, pues han sido los desequilibrios de balanza de

pagos ligados a diferenciales de competitividad, los que han estado en el origen de la crisis de deuda. Ahora bien, la magnitud y persistencia de crisis de deuda revela que las medidas han sido claramente insuficientes, demasiado cambiantes y reactivas. En estas circunstancias, y ante el riesgo cada vez más cierto de un *default* griego, es necesario actuar a corto plazo para generar confianza en el proyecto europeo y garantizar la supervivencia del euro mediante la aplicación inmediata del programa de ayuda a Grecia aprobado en julio de este año. Con los mismos objetivos, es necesario dar pasos de gigante en la construcción de una verdadera unión fiscal y económica europea, para lo que se propone:

1. *Transformación del FEEF y del futuro MEDE en un verdadero Tesoro Europeo, con capacidad para emitir eurobonos e intervenir en los mercados.* La creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que comenzará a operar en 2013, pretende ser un instrumento permanente de respuesta de la eurozona a las futuras turbulencias financieras, dotado de mayor flexibilidad y capacidad de respuesta que las facilidades existentes hasta la fecha. Sin embargo, tal y como está diseñado, el MEDE presenta carencias relativas a su tamaño y los instrumentos a su disposición para combatir las turbulencias financieras y defender el euro. En particular, la emisión de eurobonos debe ponerse en marcha cuanto antes para poder mejorar sustantivamente las condiciones de financiación de los países más endeudados, castigados por unas primas de riesgo insostenibles.
2. *Revisión de la política europea centrada en la austeridad fiscal.* La austeridad fiscal entendida como saldos

razonables de los ingresos y gastos de las cuentas públicas es necesaria para volver a una senda de sustentabilidad de las cuentas públicas en los países del euro. No obstante, hacer frente a los actuales desequilibrios fiscales requiere establecer un periodo razonable de tiempo para lograr la consolidación fiscal exigida (3 por 100 del PIB), con tipos de interés más bajos de los préstamos y periodos más amplios para amortizar los préstamos concedidos (en la práctica una reestructuración controlada de vencimientos). La senda hacia la sostenibilidad fiscal debe pasar necesaria y prioritariamente por acelerar las tasas de crecimiento en la UE y en particular en la eurozona. Para ello se necesitan medidas de estímulo y dinamización de la economía, tanto por parte del BCE (bajadas de tipos y mayor inyección de liquidez en el sistema, como han hecho los Estados Unidos), junto a políticas de demandas a nivel regional, financiadas por ejemplo con bonos europeos emitidos por el BEI para financiar innovación e infraestructuras europeas.

3. *Ampliación del Presupuesto de la Unión.* Una unión monetaria sólo puede funcionar correctamente cuando dispone de mecanismos colectivos de control de las condiciones de funcionamiento en el resto de la política económica, pero también de apoyo a quienes tienen dificultades para su cumplimiento. La existencia de una política monetaria única para toda la zona euro tiene efectos potencialmente perjudiciales al aplicarse a países con tasas divergentes de crecimiento e inflación donde no hay movilidad de la mano de obra, pudiendo ser simultáneamente dura para aquellos con tasas de actividad más bajas

y laxa para aquellos con tasas más elevadas. Para ello, se requiere un salto hacia una política fiscal común, financiada con un presupuesto europeo mucho más amplio, que podría aumentar gradualmente hasta el 3 por 100 del PIB regional, permitiendo así compensar desde el ámbito supranacional, como mínimo una parte del esfuerzo a realizar por algunos países en la mejora de la competitividad. El presupuesto europeo debe estar financiado con un mayor nivel de recursos propios a través de la puesta en marcha de figuras impositivas a nivel europeo, como el impuesto sobre transacciones financieras, o impuestos a las emisiones de CO₂.

4. *Aprobación anticipada de los seis paquetes legislativos que suponen la reforma y reforzamiento del PEC para estrechar la coordinación de las políticas económicas en la zona euro.* Se impone la exigencia de mayores controles de prevención y sanción para los países que se desvíen de las reglas establecidas para evitar el riesgo moral derivado de la pertenencia a un territorio común. El reforzamiento del PEC y la firma del Pacto por el euro suponen avances en la voluntad de los Estados miembros de estrechar sus políticas macro y micro económicas atendiendo en particular a factores estructurales que limiten los actuales desequilibrios económicos.
5. *Avances claros en la armonización tributaria de la UE.* Las decisiones supranacionales adoptadas en materia tributaria en la última década han sido un avance respecto a la situación de partida, en especial por la obligación a intercambiar información entre países miembros por los rendimientos recibidos en otro país distinto a la residencia del contribuyente.

El camino para evitar la competencia desleal y tener capacidad de construir sistemas tributarios suficientes con equidad sigue siendo largo. A corto plazo habría que establecer bases imponibles homogéneas en el Impuesto de Sociedades y obligada información entre países cuando se trate de sociedades mercantiles. Para fortalecer los avances en la política fiscal comunitaria sería deseable incorporar algún impuesto de carácter supranacional.

6. *Pacto Social Europeo.* Entre gobiernos y agentes sociales de los 27 países de la UE, con el objetivo de reconocer las nuevas realidades y preservar los pilares básicos del modelo social europeo. Se trataría de evitar la competencia a la baja y el *dumping* social y laboral entre Estados miembros de la UE para atraer inversiones y crear puestos de trabajo. La disparidad de los sistemas y mercados laborales de los EM podría ser solventada mediante el establecimiento de un marco general de mínimos, vía acuerdo entre los agentes sociales a nivel comunitario, permitiendo así a los EM un margen de adaptación a su realidad concreta. A su vez, incluiría una reforma de los sistemas de seguridad social para adaptarlos al envejecimiento de la población europea.
7. *Reforzamiento del mandato y poderes del Sistema Europeo de Supervisión Financiera y establecimiento de un Fondo de Garantía de Depósitos y de un Sistema de Resolución Bancaria Europeos.* La crisis ha expuesto la profunda interdependencia entre la debilidad del sistema financiero y la crisis de la deuda soberana. Se ha comprobado que en un contexto de integración profunda y creciente de los sistemas financieros europeos, particularmente en la zona euro, los

sistemas de supervisión y control regulatorio no eran adecuados. El Sistema Europeo de Supervisión Financiera supone un avance importante en este sentido, pero parece insuficiente y a medio plazo se requiere crear una verdadera autoridad financiera europea, con competencias para regular y controlar a los bancos, que además intente con voz única ampliar a los países del G20 el marco de regulación y control. Junto a ello habría que culminar la arquitectura financiera europea con el establecimiento de un Fondo de garantía de depósitos europeo y de un sistema de resolución bancaria europeo, con capacidad de intervención y saneamiento en todos los países del euro serviría para prevenir y solucionar mejor las crisis futuras.

8. *Creación de una agencia pública europea de rating.* Que contrarreste el poder monopólico de las tres grandes, con una mayor y mejor regulación, especialmente en lo que concierne a los conflictos de interés. Esta agencia se podría consolidar rápidamente con legislación que la obligue a tenerla como agencia de referencia.
9. *Creación de una silla Euro en el FMI, que consolide la representación de todos sus miembros en el Consejo Ejecutivo de dicha institución.* Esto se podría realizar en 2012, en la siguiente revisión de la composición del Consejo del Fondo.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea (2010): «Communication from the Commission: Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs - Tools for stronger EU economic governance», Brussels, 7 de julio de 2010.

- (2010): «Communication from the Commission: Reinforcing economic policy coordination», COM(250) final, Brussels, 12 de mayo de 2010.
- (2011): Commission Communication: «Concluding The First European Semester Of Economic Policy Coordination: Guidance for National Policies in 2011-2012», COM(2011) 400 final, Brussels, 7 de junio de 2011.
- (2011): Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis», COM(2011) 11 final, Bruselas, 12 de enero de 2011.
- Consejo Europeo (2010): Conclusiones: EUCO 13/10, Bruselas, 17 de junio de 2010.
- (2010): Conclusiones: EUCO 25/1/10. REV 1, Bruselas, 29 de octubre de 2010.
- (2010): «Conclusions of the Heads of State or Government of the Euro Area», 11 de marzo de 2011, Nr: PCE 67/11.
- (2010): The President: «Communiqué from Herman Van Rompuy, following the meeting of the Task force on economic governance», Brussels, 12 de julio de 2010.
- (2011): «Declaración de los jefes de estado o de gobierno de la zona del euro y las instituciones de la UE», Bruselas, 21 de julio de 2011.
- Costas, A. (coord.) (2011): *La crisis de 2008, de la economía a la política y más allá. Mediterráneo Económico*, Colección Estudios Socioeconómicos, Fundación Cajamar.
- De la Dehesa, G. (2011): «Fallos de diseño y de gestión del área euro», *El País*, 8 de mayo de 2011.
- De Grawe, P. (2011): «The governance of a fragile Eurozone», *CEPS working document*, núm. 346, mayo 2011.
- De Larosière Group Report (2009): «Report from the High Level Group on Financial Supervision in the EU chaired by Jacques de Larosière», Brussels, 2009.
- Fernández, F., y Navarrete, F. (2011): «Un euro con futuro: un mecanismo europeo de garantía de depósitos y resolución bancaria para la moneda única europea», *Papeles Faes*, núm. 158, 2011.
- FMI (2011): Regional Economic Outlook: «Europe Strengthening the Recovery», Washington, mayo 2011.

- (2011): «Euro Area Policies: 2011 Article IV Consultation-Lessons from the European Financial Stability Framework Exercise; and Selected Issues Paper», Washington, julio 2011.
- Jones, E. (2010): «A market alternative to fiscal discipline in Europe; a proposal for a Eurobond Facility», Memo OPEX No 147/2010, Fundación Alternativas.
- OPEX: «El «Pacto por el Euro» y sus implicaciones políticas: recomendaciones para el gobierno español», *Memorando OPEX*, núm. 156/2011, Fundación Alternativas.
- Palacio, V., y Rocha Vázquez, M. de la (2011): «The EU as a Global Actor: its Evolving Role in Multilateral Organizations», Parlamento Europeo, Directorate General for External Policies, AFET 2011.
- Parlamento Europeo (2011): «MOTION FOR A EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION on the financial, economic and social crisis: recommendations concerning the measures and initiatives to be taken (final report) [2010/2242(INI)]», Brussels.
- Pisani-Ferri, J. (2010): «Euro area governance: What went wrong with the Euro and how to repair it?», *Bruegel Policy Brief*, Issue 2010/05, junio 2010.
- Pisani-Ferri, J.; Posen, A., y Saccomanni, F. (eds.) (2011): «An ocean apart?: comparing transatlantic responses to the financial crisis», Bruegel/Peterson Institute for International Economics.
- Real Instituto Elcano (2010): «El euro al rescate de Europa», Editorial Marcial Pons, Madrid, 2010.
- Rocha Vázquez, M. de la (2010): «La Unión Económica y Monetaria Europea: que ha fallado y medidas para corregirlo», *Documentos OPEX*, núm. XXX, Fundación Alternativas.
- Ruiz Devesa, D. (2010): *El Mecanismo Europeo de Estabilización: Hacia un Fondo Monetario Europeo? Memorando OPEX*, núm. 141/2010, Fundación Alternativas.

LA FISCALIDAD EUROPEA EN TIEMPOS DE CRISIS. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

Marta Ruiz Carnés

SUMARIO: I. COMPETENCIA Y EVASIÓN FISCAL EN EUROPA.—II. ARMONIZACIÓN FISCAL EN EUROPA Y LUCHA CONTRA LA EVASIÓN FISCAL.—III. GENERACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES MEDIANTE IMPUESTOS EUROPEOS.—IV. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. COMPETENCIA Y EVASIÓN FISCAL EN EUROPA

La competencia fiscal no es una novedad en el panorama económico mundial. Prueba de ello es la tendencia a la baja del impuesto de sociedades en la mayoría de países en los veinte últimos años. Y Europa no ha sido una excepción. En las últimas décadas la competencia fiscal se ha ido intensificando. La integración de nuevos Estados miembros con sistemas fiscales orientados a la atracción de capitales extranjeros ha generado una disparidad creciente entre los sistemas tributarios europeos y acrecentado la competencia fiscal entre países, traducida entre otros rasgos por una disminución progresiva del impuesto de sociedades.

Esta competencia fiscal no es sólo relativa a los tipos sino también a la base imponible, creando distorsiones entre el tipo impositivo nominal y el real. Por ejemplo, aunque en

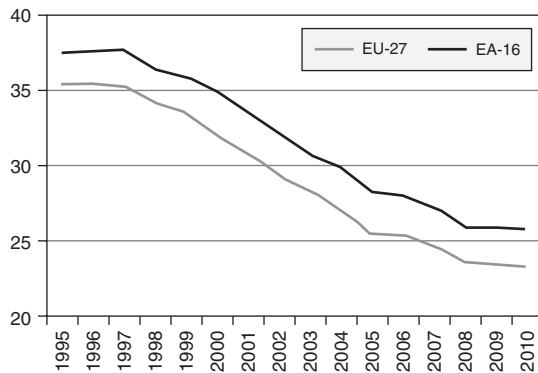
Alemania y Reino Unido el tipo impositivo es de aproximadamente 30 por 100, en la práctica es de tan solo 22,9 por 100 y 23,2 por 100 respectivamente. Otras estimaciones aún más sorprendentes apuntan que en Francia la tasa efectiva de impuesto de sociedades es de tan sólo 8,2 por 100, situándola por debajo del tipo irlandés que con un 12 por 100 figura entre los más bajos de la UE¹. Dicha competencia crea, pues, las condiciones idóneas para la elusión y evasión fiscal por parte de las empresas multinacionales.

Esto es así a pesar de que la mayoría de estudios realizados sobre el tema muestran una baja correlación entre las decisiones de inversión en un país y el nivel de impuestos en dicho país². Es decir, las decisiones

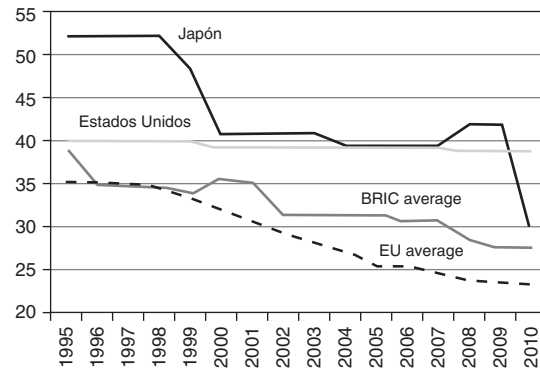
¹ «Corporation tax: unraveling the myths», en *The Irish Times*, 11 de febrero de 2011.

² Véase N. Bhinda y M. Martin, «Private Capital Flows to Low Income Countries», *Development Finance International* (2010); E. Asiedu (2002), «The

EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES EN EUROPA Y EN EL MUNDO



Fuente: Comisión Europea DG TAXUD.



de inversión dependen en mayor medida de otras condiciones en los países de acogida. Así, una empresa X no instalará una planta de producción importante en un país Y únicamente por su nivel tributario, sino que tendrá en cuenta otros parámetros como la cualificación de la mano de obra, las infraestructuras o las telecomunicaciones. Sin embargo la misma empresa sí encontrará un gran incentivo para instalar en un país Z de baja fiscalidad ciertos servicios financieros que le permitan minimizar impuestos en filiales de países de mayor fiscalidad incluso a costa de sobre-endeudarse en dichas filiales. Una de las formas de hacer esto es mediante los precios de transferencia³. Así es como

Determinants of Foreign Direct Investment to Developing Countries: Is Africa Different?», *World Development*, 30 (1): 107-119; E. Asiedu (2006), «Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability», *The World Economy*, 29 (1): 63-77.

A. Chakrabarti (2001), «The Determinants of Foreign Direct Investment. Sensitivity Analyses of Cross-Country Regressions», *Kyklos*, 54 (1): 89-114.

³ Precios que las empresas utilizan para las transacciones intra-grupo. La regulación existente se basa en el llamado principio de plena competencia, que establece que el precio al que una empresa compra o vende bienes o servicios a una filial ha de ser equivalente al precio de mercado que existiría entre dos enti-

investigadores descubrieron en 2007 que grandes multinacionales bananeras empleaban la ingeniería contable y los paraísos fiscales para transferir beneficios de unas filiales a otras y minimizar el pago de impuestos en Reino Unido y en los países de producción. Otros ejemplos se han investigado más recientemente, como el de la compañía de cerveza «SABMiller» y el de «Mopani» en el sector minero.

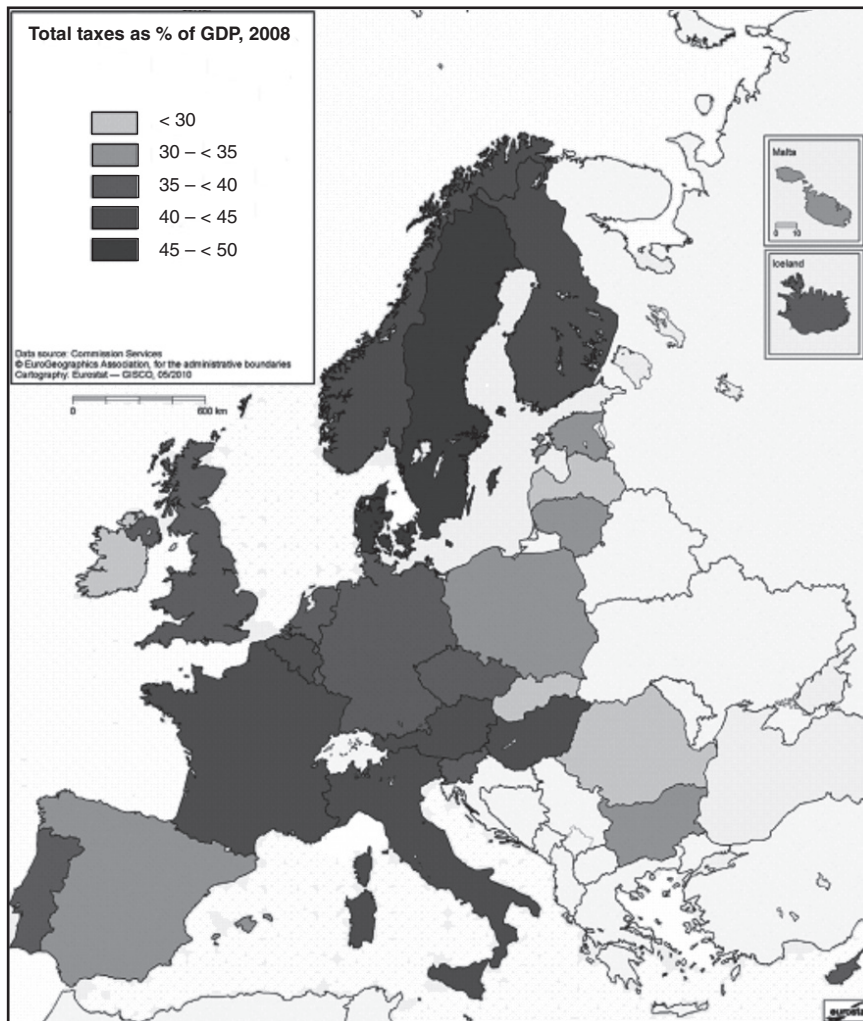
1. Heterogeneidad fiscal europea

El Tratado de Lisboa prevé en cierta medida la armonización de la legislación europea en materia fiscal⁴ con el fin de potenciar el mercado interno de bienes y servicios y para evitar distorsiones competitivas. No obstante, la competencia fiscal en la UE es

dades independientes. En la práctica este principio es difícil de aplicar, sobre todo cuando las transacciones intra-grupo se refieren a bienes muy específicos a la fabricación de un producto o a servicios y bienes inmateriales para los cuales no existe un precio de mercado comparable.

⁴ Concretamente, el art. 113 del Tratado especifica que la armonización de reglas fiscales en el área de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales al consumo) es necesaria para vencer los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios en el mercado interno así como para evitar distorsiones competitivas.

PRESIÓN FISCAL EN EUROPA



Fuente: Comisión Europea, 2010.

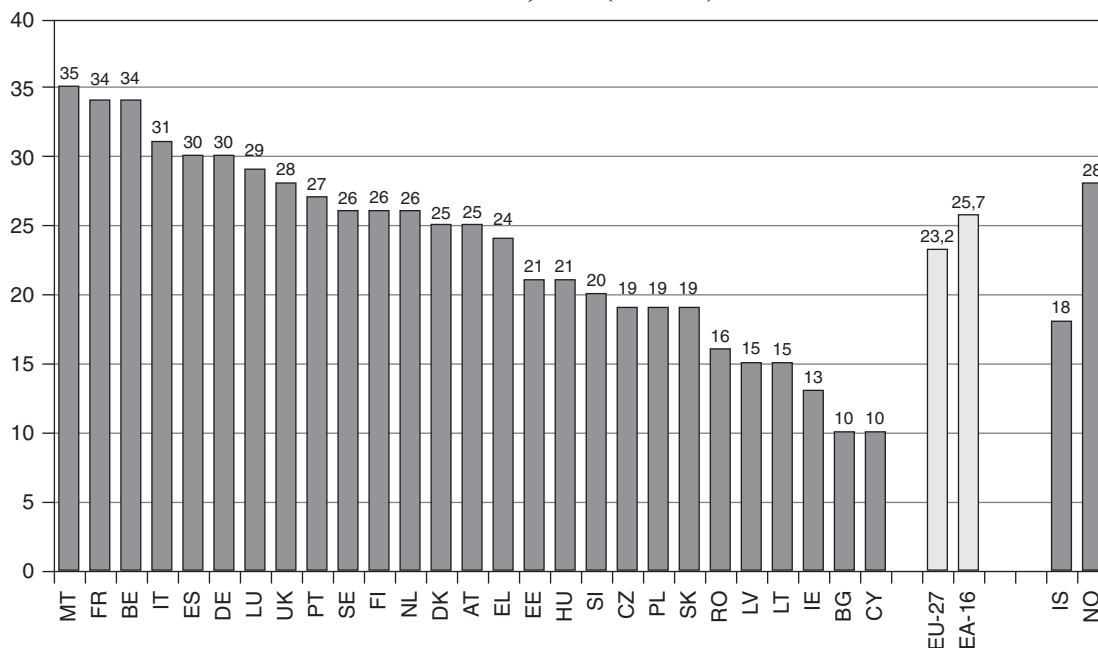
una realidad difícil de cambiar. Esto es así primeramente por la soberanía de que cada país dispone en materia fiscal y en segundo lugar por el requisito de unanimidad entre los 27 Estados miembros para cualquier decisión en este ámbito. Esto constituye en la práctica un obstáculo casi infranqueable, dada la gran heterogeneidad de los Estados miembros de la Unión Europea en materia

tributaria. Algunos autores⁵ distinguen cuatro grupos de países con políticas e intereses fiscales claramente distintos.

En primer lugar, los antiguos Estados miembros de la Europa continental, como

⁵ Ch. Kellermann y A. Kammer, en «Deadlocked European tax policy. Which way out of the competition for the lowest taxes?», 2009.

IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES (TIPO NOMINAL AJUSTADO)

Graph 6: Adjusted top statutory tax rate on corporate income
2010 income, in % (rounded)

Fuente: EUROSTAT, 2010.

Francia o Alemania, con una importante recaudación fiscal en relación a su PIB, un sistema fiscal relativamente progresivo y redistributivo y un Estado de bienestar bien desarrollado. En estos países el impuesto sobre sociedades y sobre la renta individual son relativamente altos y por tanto se ven perjudicados por la competencia fiscal ejercida por otros Estados. Dada su fiscalidad comparativamente elevada, se ven particularmente afectados por las estrategias empresariales de transferencia de beneficios fuera de sus fronteras y por la evasión fiscal de personas físicas hacia otros Estados miembros o países vecinos, facilitada por el secreto bancario.

En segundo lugar, los nuevos Estados miembros, que se caracterizan por tener un nivel impositivo más bajo en relación a su PIB y sistemas fiscales más regresivos. Se

trata de economías donde el Estado de bienestar está menos desarrollado y orientadas a atraer inversión externa mediante la competitividad fiscal. Muchos de estos países han establecido sistemas fiscales tipo «flat tax», es decir, con un único tipo impositivo generalizado, que suele ser bajo.

En tercer lugar está el modelo «anglosajón», liderado por Reino Unido, caracterizado por un alto grado de especialización y formalización de prácticas fiscales⁶. Dada la alta especificidad de este sistema, toda propuesta hacia una mayor coordinación o armonización fiscal entre los 27 Estados miembros es vista con reticencia, ya que vendría necesariamente acompañada de elevados costes de adaptación.

⁶ Como por ejemplo la legislación británica sobre la fiscalidad de las empresas.

El cuarto grupo engloba los países escandinavos, que junto con países como Bélgica, Austria o Italia tienen una alta presión tributaria y un nivel de redistribución importante mediante las cotizaciones a la seguridad social. Para hacer frente a la competencia fiscal, estos países han optado por un sistema fiscal dual que consiste en bajar la presión fiscal sobre el capital y aumentarla o mantenerla sobre el trabajo. Este grupo, al igual que el primero, es generalmente partidario de una mayor coordinación fiscal⁷.

En este contexto, la divergencia de intereses y la competencia fiscal en la UE es más que patente. Así, en 2007 el impuesto sobre sociedades de 39 por 100 en Alemania contrastaba con el de Chipre y Bulgaria, de tan sólo 10 por 100. En general, el tipo impositivo en el grupo de los 15 estaba en torno al 29,5 por 100, mientras que los nuevos Estados miembros apenas sobrepasaba el 20 por 100⁸. En el 2010 los tipos han seguido bajando de manera general, pero las disparidades siguen siendo importantes.

2. Evasión fiscal de las multinacionales y abuso de precios de transferencia

Mediante los precios de transferencia, una empresa establece el precio al que se compran y venden bienes y servicios al interior de un mismo grupo empresarial. Así, una empresa puede transferir beneficios a una filial situada en un paraíso fiscal⁹ com-

prándole bienes o servicios a un precio elevado y computando así un menor beneficio en el país de mayor fiscalidad (o incluso una pérdida con la consiguiente exención fiscal) y mayores beneficios en el paraíso fiscal¹⁰.

Dada la ausencia de mecanismos de regulación adecuados, estas prácticas abusivas son difíciles de detectar, pero se estima que tienen dimensiones considerables, ya que más de la mitad del comercio mundial se realiza entre filiales de un mismo grupo.

Diferentes investigaciones muestran que la inmensa mayoría de multinacionales europeas tienen un gran número de filiales en paraísos fiscales, en general filiales destinadas a la prestación de servicios financieros¹¹. Aunque esta presencia no demuestra en sí la práctica de evasión fiscal, sí constituye un elemento de alerta importante, dada la ausencia de información desglosada sobre las ganancias generadas, ventas realizadas o mano de obra empleada en cada filial.

Como consecuencia, las multinacionales pagan muchos menos impuestos de los que deberían en los países donde operan. Así, se estima que en Reino Unido tan sólo un tercio de las empresas británicas pagaron impuestos en 2009, suponiendo una pérdida

cuencia de ello, pocas semanas después de su publicación en 2009 quedó vacía. Por esta razón un gran número de ONGs utilizan como referencia el índice de opacidad financiera elaborado por la Red por la Justicia Fiscal. De acuerdo con esta metodología se cuentan no menos de 60 jurisdicciones y a la cabeza están países miembros de la OCDE como los Estados Unidos (Delaware), Luxemburgo, Suiza y Reino Unido (la city de Londres). Véase: www.financialsecrecyindex.com.

¹⁰ Véase también la nota v.

¹¹ En el caso de España, el Observatorio de responsabilidad social corporativa reveló recientemente que todas las empresas del IBEX 35 tienen operaciones, directa o indirectamente en jurisdicciones de alta opacidad. Véase: www.eurodad.org/whatsnew/articulos.aspx?id=4415. Un reciente informe de la ONG francesa CCFD muestra que las 50 mayores empresas europeas tienen un gran número de filiales en paraísos fiscales.

⁷ Con la particularidad de Austria y Bélgica en el ámbito de la transparencia fiscal, como se verá en el apartado siguiente. Con el ánimo de proteger su secreto bancario han bloqueado hasta recientemente todo avance de la UE hacia armonización de un sistema de intercambio automático de información fiscal entre Estados miembros.

⁸ Ch. Kellermann y A. Kammer, *op. cit.*, p. 134.

⁹ La metodología utilizada por la OCDE para elaborar su lista de territorios no cooperativos ha sido fuertemente criticada por ONGs y analistas, ya que los criterios elegidos son muy insuficientes. Como conse-

de recaudación fiscal al tesoro británico de 16.000 millones de libras ¹². Otras fuentes apuntan a que el 25 por 100 de las empresas multinacionales francesas no pagaron ningún impuesto en Francia en 2009 ¹³. Pero Europa no es un caso aislado. Un informe del Congreso de los Estados Unidos publicado en 2004 mostraba que entre 1996 y 2000, en pleno *boom* económico, el 61 por 100 de las empresas americanas no pagó impuestos. Este fenómeno es aún más grave para los países en desarrollo, que pierden por este motivo unos 160.000 millones de dólares anuales de recetas fiscales ¹⁴, es decir, más de lo que reciben en ayuda oficial al desarrollo.

La deslocalización de beneficios de las multinacionales a jurisdicciones de baja fiscalidad no es ajena a la tendencia de muchas de estas empresas a cerrar plantas en países de la UE e instalarse en otros países de menor coste alegando pérdidas o disminución de la rentabilidad.

3. El sector privado: juez y parte en la lucha contra la evasión fiscal en la UE

Los grupos de expertos que influyen en la toma de decisiones a la hora de adoptar directivas europeas en la materia están compuestos mayoritariamente por miembros del sector privado. Esto pone seriamente en duda su neutralidad e independencia a la hora de asesorar a la Comisión y ha sido de-

nunciado repetidamente por organizaciones de la sociedad civil europea ¹⁵.

El grupo europeo asesor sobre informes financieros (EFRAG por sus siglas en inglés) se encarga de asesorar a la Comisión sobre la manera de presentar los informes financieros de las empresas europeas ¹⁶. En el ámbito de los precios de transferencia existe también un grupo de expertos.

Ambos están claramente dominados por el sector corporativo. Como denuncian algunas ONGs, parece difícil imaginar que estos expertos defiendan el interés general antes que el de las compañías para las que trabajan, ya que esto podría poner en peligro las estrategias de optimización fiscal que muchas multinacionales utilizan.

II. ARMONIZACIÓN FISCAL EN EUROPA Y LUCHA CONTRA LA EVASIÓN FISCAL

A fin de garantizar una redistribución justa de la riqueza, organizaciones de la sociedad civil como Eurodad defienden una mayor progresividad y armonización fiscal en Europa mediante la cual no sólo individuos sino también empresas paguen una parte justa de impuestos sobre los beneficios generados y contribuyan así a mantener el Estado de bienestar, hoy más que nunca en peligro en el contexto de crisis económica profunda.

Además, se hacen urgentes medidas que combatan eficazmente la evasión y fraude

¹² «Companies let off hook for up to £16bn in tax», en *The Guardian*, 14 de marzo de 2011.

¹³ «Corporation Tax, unravelling the myths», en *The Irish Times*, 11 de febrero de 2011.

¹⁴ Este cálculo sólo tiene en cuenta las prácticas de abuso de precio de transferencia sobre bienes, y no los servicios. Además sólo considera los flujos entre países en desarrollo y Estados Unidos y la UE, dejando fuera el comercio con otros países. Por todo ello se estima que en la realidad estas cifras son mucho mayores.

¹⁵ Véase «New rules on experts groups fail to prevent capture by business lobbies-setback for transparency», enero 2011.

¹⁶ El consejo supervisor está formado por los siguientes organismos, todos representando intereses privados: Federation of European Accountants, European Insurance and Reinsurance Federation, European Banking Federation, European Savings Banks Group, European Association of Co-operative Banks, European Federation of Accountants and Auditors.

fiscal y al mismo tiempo que fortalezcan la transparencia, la cooperación y la recaudación de recursos.

Estos objetivos no han de contemplarse de manera aislada ni exclusivamente europea sino que deben analizarse en un contexto más amplio. El Tratado de Lisboa establece en su art. 208 que todas las políticas de la Unión susceptibles de tener una incidencia en los países en desarrollo han de ser coherentes con los objetivos de las políticas de desarrollo de la Unión Europea, bajo el marco denominado «coherencia de las políticas para el desarrollo». Lamentablemente esta coherencia está muy lejos de ser la norma.

Las iniciativas que veremos a continuación deberían repercutir en una mejora del Estado de bienestar en Europa, pero además deberían inscribirse en el marco de la coherencia de políticas con el desarrollo. Esto significa que la Unión Europea debería asumir su parte de responsabilidad en la evasión fiscal internacional, facilitada tanto por la existencia paraísos fiscales en Europa¹⁷, como por las prácticas fiscales ilícitas de las empresas multinacionales europeas.

1. La consolidación del impuesto de sociedades

«...no existe margen de maniobra: la transparencia y la confianza es la norma y nadie puede robar la base tributaria o ingresos fiscales a sus vecinos».

Algirdas Šemeta,
Comisario europeo a la fiscalidad

En 2001 la Comisión lanzó una iniciativa con el objetivo de armonizar la base

¹⁷ De acuerdo con la lista del índice de opacidad financiera elaborada por la red por la justicia fiscal, muchos países europeos o territorios dependientes de países europeos son paraísos fiscales. Lista disponible en <http://www.financialsecrecyindex.com>. Véase también la nota xvi.

imponible del impuesto sobre sociedades a nivel europeo. Dicha iniciativa se denomina Base Imponible Consolidada Común sobre el Impuesto de Sociedades (BICCIS). Pero desde su aparición, esta iniciativa quedó en la práctica paralizada, dada la divergencia de políticas fiscales entre los Estados miembros, divergencias que se hicieron aún más sensibles durante el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa en 2009.

En marzo de 2011 la Comisión presentó una propuesta que deberá ser debatida y aprobada por unanimidad por los Estados miembros en el Consejo y avalada por el Parlamento europeo.

Como lo explica la Comisión, la base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades consiste «en una serie unificada de normas que las empresas que desarrollen su actividad en la UE podrían aplicar para calcular sus beneficios imponibles. En otras palabras, cualquier sociedad o grupo de sociedades tendría sólo que atenerse a un único régimen para computar su renta imponible en la UE, en lugar de cumplir normas distintas en cada Estado miembro en el que opere»¹⁸.

La BICCIS no implica una armonización de tipos sobre el impuesto de sociedades entre los Estados miembros. Se trata de aplicar un único sistema de normas para el cálculo de la base imponible. Una vez calculada, ésta se distribuye entre los distintos Estados miembros donde la empresa está presente y cada Estado grava con su tipo impositivo nacional la parte correspondiente de beneficio.

Esta iniciativa presenta una serie de ventajas para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, que la Comisión resume como sigue:

¹⁸ Comisión Europea DG TAXUD. Véase MEMO 11/171, 16 de marzo de 2011.

- Simplificación y disminución de costes para las empresas presentes en más de un Estado miembro: actualmente las empresas deben hacer frente a nada menos que 27 sistemas fiscales y normativas distintas a la hora de tributar. Una base común consolidada supone, pues, un gran beneficio para las empresas. La Comisión calcula que las empresas se ahorrarían un 7 por 100 de los costes de cumplimiento, equivalentes a 700 millones de euros anuales¹⁹.
- Compensación de pérdidas: las pérdidas sufridas por una empresa en un país se computarán para el cálculo de beneficios realizados en otro, evitando una imposición excesiva. Esto supondría un ahorro de 1.300 millones de euros en el conjunto de la UE²⁰.
- Disminución de costes de implantación en otro Estado miembro: se calcula que estos costes se reducirían en un 62 por 100 o hasta un 67 por 100 para las pequeñas y medianas empresas. Esto supondría en términos absolutos un ahorro de unos 1.000 millones de euros²¹.

Más allá del ahorro consecuente para las empresas, el interés de esta iniciativa radica en que si se aplica adecuadamente podría constituir un mecanismo eficaz para luchar contra la evasión fiscal de las empresas mediante el abuso de precios de transferencia. Dichas prácticas quedarían obsoletas gracias a la utilización de un sistema de tributación unitario. Es decir, la BICCIS calcularía el beneficio imponible global del grupo empresarial y después lo distribuiría entre cada una de las empresas del grupo en base a una fórmula fija de distribución. Dicha fórmula está basada en tres parámetros que reflejan

su actividad real: el número de trabajadores (mano de obra y salarios), el volumen de ventas y los activos (edificios y maquinaria que posee la empresa). Una vez calculado el beneficio global, cada país aplicaría su tipo impositivo a la parte del beneficio que le corresponde según la fórmula arriba mencionada. Con la BICCIS las empresas pagarían impuestos allí donde los beneficios reales son producidos, dejando obsoletos los mecanismos de transferencia de beneficios hacia filiales en países de baja fiscalidad con el fin de evitar impuestos.

2. Una BICCIS facultativa y sin tipo mínimo: ¿Peor el remedio que la enfermedad?

El problema de la propuesta radica en su carácter eminentemente voluntario. Dada la compleja realidad fiscal europea, ésta ha sido la solución elegida por la Comisión europea para salvar el escollo del requerimiento de unanimidad. Aunque a primera vista parece una propuesta pragmática, esta vía no está exenta de riesgos, como apuntan algunos especialistas. En primer lugar, al ser voluntaria, las empresas podrán elegir o no calcular su base imponible según la BICCIS. En toda lógica, éstas lo harán sólo en la medida en que dicha opción les beneficie fiscalmente. En segundo lugar, las multinacionales podrán seguir deslocalizando parte de sus beneficios a través de los precios de transferencia hacia otras filiales fuera de la UE, como Suiza.

Además, para evitar un encrudecimiento de la competencia fiscal al interior de la UE la consolidación de la base imponible debería ir acompañada de un tipo impositivo mínimo. Lamentablemente, este elemento también está ausente en la propuesta de la Comisión.

En definitiva, en ausencia de obligatoriedad y sin la aplicación de un tipo mínimo

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

de imposición, esta propuesta corre el riesgo de quedar despojada de su potencial interés redistributivo e incluso encrudecer la competencia fiscal²².

3. **Transparencia contable de las empresas: desglose de cuentas país por país**

Una de las causas que hacen posible las prácticas de evasión y elusión fiscal corporativa es la falta de transparencia en que las empresas presentan sus cuentas y balances. Al hacerlo de forma consolidada para todas las filiales que forman parte de un mismo grupo empresarial, solamente se aprecian las cifras agregadas, siendo muy difícil detectar las operaciones intra-grupo. Esto es aún más difícil cuando se trata de empresas con cientos de filiales repartidas en todo el mundo y con un desglose como mucho a escala regional. Esta situación constituye un terreno fértil para que las empresas minimicen impuestos, como se veía en el apartado anterior.

Una forma relativamente sencilla y eficaz de poner fin a esta situación de opacidad y consiguiente impunidad sería la implementación de una norma contable que obligue a las empresas multinacionales a presentar sus cuentas de manera desglosada por país en que opera. De esta manera se identificaría cuándo una empresa está transfiriendo de manera abusiva beneficios o pérdidas con objetivos fiscales. Desde hace varios años esta propuesta está siendo impulsada por un buen número de ONGs en Europa y se empiezan a ver progresos a nivel político.

El Parlamento europeo ha sido especialmente activo desde 2009 en promover el

²² En agosto de 2011, Angela Merkel y Nicolas Sarkozy anunciaban su intención de poner en aplicación la base imponible común del impuesto de sociedades. Véase «Germany, France. Plan common tax», *European Voice*, 16 de agosto de 2011.

desglose de cuentas país por país y varias resoluciones parlamentarias piden a la Comisión que tome medidas en este sentido. Además, el Parlamento considera que estas medidas de transparencia han de aplicarse en el marco de la coherencia de políticas con el desarrollo y beneficiar por tanto igualmente a los países en desarrollo en que operan las multinacionales. Así, el Parlamento pide a la Comisión:

- La integración de una norma de desglose país por país para las compañías multinacionales en las próximas revisiones de directivas que han de determinar qué tipo de información financiera deben presentar las compañías europeas en sus cuentas anuales consolidadas.
- Producir propuestas concretas para que el G20, la OCDE, la ONU y la OMC consideren un más amplio conjunto de indicadores y métodos para luchar contra el abuso de precios de transferencia, que es uno de los vectores más prominentes de los flujos ilícitos de capitales.

En marzo de 2011 el Consejo de la Unión Europea en materia de competencia se hacía eco de estas demandas y pedía a la Comisión que propusiera iniciativas sobre el desglose de información contable de las empresas de la industria extractiva, incluyendo la posible adopción de un requerimiento de desglose país por país.

Pero sin duda el avance europeo en este frente se debe también en gran parte a medidas que se están tomando al otro lado del Atlántico. En julio del 2010 se aprobó una nueva ley americana²³ que requiere un desglose de los pagos a gobiernos en cada país en que operan las compañías de la industria extractiva.

²³ Denominada comúnmente «Dodd Frank Act».

En este contexto, la Comisión europea está trabajando en una propuesta de desglose similar a la americana. Esta propuesta se inscribe en el marco de la revisión de la directiva sobre las obligaciones de transparencia²⁴ y de la directiva contable.

Estas iniciativas constituyen un avance respecto a la situación actual, ya que podrán detectar casos de pagos corruptos en el sector extractivo. Pero el ámbito está limitado al sector de la industria extractiva²⁵. Además sólo se pide el desglose de información relativa a pagos efectuados al gobierno en cada país. En otras palabras, no se resuelven las prácticas de abuso de precios de transferencia ni en éste ni en los demás sectores de actividad económica.

Para luchar eficazmente contra la evasión fiscal sería necesario conocer para cada país en que la empresa está presente una serie de elementos clave:

1. Nombre de cada filial.
2. Resultados financieros incluyendo:
 - A) volumen de ventas y compras tanto a terceros como dentro del grupo;
 - B) número de empleados y costes laborales;
 - C) costes de financiamiento a terceros y a otras filiales del grupo;
 - D) beneficios antes de impuesto.
3. Impuestos pagados.
4. Detalles del coste y del valor contable neto de los activos inmuebles.
5. Detalle de los activos brutos y netos.

Disponiendo de esta información desglosada para cada país de implantación, las administraciones fiscales podrían detectar prácticas sospechosas de empresas donde

filiales situadas en países de muy baja fiscalidad y con escasa mano de obra realizan enormes beneficios y operaciones intra-grupo, mientras otras plantas en países de más alta fiscalidad declaran pérdidas o muy pocos beneficios.

4. Intercambio automático de información fiscal

Uno de los principales obstáculos para luchar contra la evasión fiscal en Europa y mundialmente es la opacidad que procuran los paraísos fiscales y la ausencia de una regulación adecuada. En Europa la crisis financiera y económica y la necesidad de financiamiento de los gobiernos han hecho de la lucha contra los paraísos fiscales y la evasión fiscal el nuevo caballo de batalla de algunos países europeos como Francia, Alemania y España.

En 2005 entró en vigor en la Unión Europea una directiva sobre la fiscalidad del ahorro (EUSTD por sus siglas en inglés). Esta directiva preveía un intercambio automático de información entre todos los Estados miembros aunque sólo cubría los intereses sobre los ahorros de las personas físicas. Dado el reducido ámbito y las numerosas lagunas contenidas en la directiva, ésta era muy fácil de «esquivar» y, a la luz de la crisis económica y la consiguiente necesidad de reducir los déficits fiscales, se ha generado un amplio consenso entre los Estados miembros para reforzarla. Una nueva versión debería ser aprobada a finales de 2011.

La directiva solamente cubría los intereses sobre los ahorros, dejando fuera otras fuentes importantes como los dividendos, acciones, productos de seguros o las regalías. Además, sólo tomaba en consideración las personas físicas, dejando fuera a importantes actores como las empresas, *trusts* y otras personas jurídicas. Finalmente, la directiva consintió excepciones al intercambio

²⁴ Denominada TOD por sus siglas en inglés.

²⁵ Y como mucho se espera que la Comisión amplíe el ámbito al sector forestal.

automático de información. Así, Austria, Luxemburgo y Bélgica pudieron seguir manteniendo su secreto bancario a cambio de una retención sobre los ingresos captados en su jurisdicción²⁶. La misma exención es también de aplicación para países terceros asociados a la EUSTD como Suiza, Andorra, Mónaco y Liechtenstein.

La existencia de un régimen de exenciones es una de las principales debilidades de esta directiva, pues permite a los países que benefician de él seguir manteniendo el secreto bancario a cambio de una retención («*withholding tax*»). Además, en la práctica, las cantidades recaudadas a cambio están muy por debajo de lo previsto en la directiva²⁷.

La nueva propuesta de la Comisión trata de poner fin a las lagunas de la directiva de 2005 mediante la ampliación del ámbito de aplicación a todas las personas jurídicas. También se prevé una ampliación geográfica, ya que la nueva directiva obligará a bancos e intermediarios financieros establecidos en Europa a proveer información sobre las cuentas de residentes europeos tanto en Europa como en las filiales de cualquier otro país del mundo. El régimen de exenciones, aunque transitorio, sigue de actualidad²⁸.

²⁶ La retención establecida es de 15 por 100 durante los tres primeros años de aplicación de la directiva, 20 por 100 los tres siguientes y 35 por 100 en adelante. El país que aplica la retención recupera el 25 por 100 del monto recaudado y el 75 por 100 restante va al país de origen del contribuyente en cuestión. En 2010 Bélgica decidió salir de este régimen y pasar al intercambio automático de información.

²⁷ Por ejemplo, el experto contable Richard Murphy explica que en 2010 Liechtenstein recaudó 7,8 millones de euros, lo cual significa que, sobre un total de 140.000 millones de euros que se estiman en las cuentas de los bancos del principado, tan sólo un 2 por 100 de los activos han sido gravados al 20 por 100 que la directiva estipula. Véase www.financialtaskforce.org/2011/07/08/liechtenstein-reveals-the-weakness-of-the-current-european-savings-tax-directive/.

²⁸ Esto ha endurecido las negociaciones en el Consejo sobre la propuesta de la Comisión. Véase www.taxresearch.org.uk/Blog/2011/05/18/the-european-union-savings-tax-directive-halting-progress/.

Aun con sus limitaciones, esta directiva constituye un instrumento pionero por su carácter multilateral de intercambio automático de información y en este sentido podría servir de modelo para una aplicación a nivel internacional. Países como India ya han mostrado su interés por instrumentos como éste.

En febrero de 2011 se aprobó una nueva directiva sobre cooperación en materia fiscal que prevé la obligatoriedad de intercambio automático de información fiscal sobre ingresos del trabajo, pensiones, seguros de vida propiedad de bienes inmuebles y remuneraciones de directores a partir del 2014. Pero habrá que esperar hasta 2017 para que la directiva contemple la extensión de la lista a regalías, viviendas y ganancias de capital²⁹. Además, el problema de acceso a la información con respecto a los *trusts*, sociedades pantalla y otros vehículos intermedios queda sin resolver.

Pero todos estos esfuerzos multilaterales de lucha contra el secreto bancario y la enorme presión ejercida sobre los paraísos fiscales europeos en los últimos años podrían ser en vano. Los nuevos tratados que Alemania y Reino Unido han negociado bilateralmente con Suiza suponen un golpe de muerte, como indican algunos analistas, al intercambio automático de información previsto en la EUSTD y marcan claramente la victoria del secreto bancario. Mediante dichos acuerdos, Alemania y Reino Unido renuncian al intercambio automático de información a cambio de una retención. Aunque para entrar en vigor necesitan primero ser aprobados por los parlamentos nacionales y la presión en contra de su firma es creciente, su mera negociación sienta un precedente muy negativo para la cooperación fiscal multilateral en Europa.

²⁹ Véase art. 8 de la sección II.

III. GENERACIÓN DE RECURSOS ADICIONALES MEDIANTE IMPUESTOS EUROPEOS

1. Impuesto sobre transacciones financieras

La insuficiente e inadecuada regulación por un lado y la gran opacidad del sistema financiero mundial por otro, así como la alta actividad puramente especulativa de una parte importante de dicho sector, figuran entre las causas principales que dieron lugar a la crisis financiera, cuyas consecuencias económicas y sociales se hacen sentir hoy plenamente en Europa y aun más en los países más pobres del mundo.

En un momento histórico en que los gobiernos europeos se han endeudado hasta niveles nunca vistos para salvar al sector bancario de la crisis es más que nunca necesario poner en marcha mecanismos de regulación eficaces que luchen contra las prácticas especulativas y además hagan contribuir financieramente a dicho sector. Así es como la idea de un impuesto sobre las transacciones financieras, reclamado desde hace años por las ONGs³⁰, está avanzando con relativa rapidez en la agenda europea. Idealmente, dicho impuesto debería aplicarse a escala mundial, pero las iniciativas regionales constituyen un paso importante tanto a nivel recaudatorio y redistributivo como regulador. En el caso europeo, un impuesto sobre las transacciones financieras de tan sólo 0,05 por 100 podría así generar hasta 200.000 millones de euros al año³¹ que podrían destinarse al gasto social en los países en que se recauda, pero también para combatir la pobreza en los países en desarrollo y para la adaptación al cambio

³⁰ Véase www.makefinancework.org/home-english/financial-transaction-tax/.

³¹ Véase S. Shulmeister, *The Austrian Institut for Economic Research*.

climático, como piden las organizaciones de la sociedad civil³².

Los jefes de Estado de la eurozona acordaron, en la cumbre del 11 de marzo de este año que «debe explorarse la introducción de un impuesto sobre transacciones financieras y desarrollarse en la zona del euro y a escala de la UE e internacional»³³.

El pasado 29 de junio la Comisión europea anunció su intención de presentar una propuesta en otoño del 2011 para implementar a más tardar en 2018 un impuesto sobre las transacciones financieras en Europa con el objetivo de recaudar recursos para el presupuesto de la UE. La propuesta de la Comisión cubriría todos los instrumentos financieros (acciones, obligaciones y productos derivados) sobre los que se aplicaría 0,1 por 100 (para los dos primeros) y 0,01 por 100 (para los productos derivados)³⁴. La propuesta fue reiterada en septiembre por José Manuel Barroso, presidente de la Comisión, estimándose una recaudación de 57.000 millones de euros al año³⁵. Una de las limitaciones que aparecen en esta propuesta inicial es que en principio no tomará en consideración las transacciones sobre tipos de cambio, dejando así fuera una gran parte de operaciones financieras de carácter especulativo.

³² Oxfam y otras ONGs piden que el 25 por 100 de recursos generados sean destinados a combatir la pobreza, 25 por 100 al cambio climático y 50 por 100 a financiar los presupuestos de los Estados en que se generen. Véase Intermón Oxfam, «Una tasa a las transacciones financieras para luchar contra la pobreza», 2011.

³³ Véase punto 8 de las conclusiones, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/119812.pdf.

³⁴ Entrevista con el comisario Algirdas Semeta publicada en *Les Echos*, «Une taxation financière est possible sans risque de délocalisation», 1 de julio de 2011.

³⁵ Véase «Barroso calls for EU-wide Financial transaction tax», *European Voice*, 29 de septiembre de 2011.

En un contexto de inestabilidad creciente de los mercados financieros y de crisis de la deuda europea, Nicolas Sarkozy y Angela Merckel anunciaron en agosto su intención de poner en marcha hacia el 2013 una tasa europea sobre las transacciones financieras y de presentar una propuesta concreta en septiembre de 2011. España, Austria, Bélgica y Luxemburgo también han apoyado la idea de una tasa sobre transacciones financieras, pero Reino Unido se opone fuertemente a cualquier impuesto de este tipo a nivel europeo.

El Parlamento europeo por su parte ha elaborado varias resoluciones a favor de impuestos europeos como el informe Podimata, que hace un llamado para un impuesto sobre transacciones financieras a nivel de la UE. Otras resoluciones piden que parte de los ingresos resultantes se destinen a los países en desarrollo.

A nivel internacional, el Gobierno español, que preside este año el llamado «*leading group*» sobre fuentes innovadoras de financiamiento del desarrollo también apoya la puesta en marcha a nivel mundial de una tasa sobre transacciones financieras como fuente adicional para financiar a los países en desarrollo.

Además del impuesto sobre transacciones financieras, la Comisión ha elaborado una propuesta para un impuesto sobre la actividad bancaria.

2. Otros impuestos europeos

Otros impuestos en la agenda europea incluyen el impuesto europeo sobre CO₂, que debería considerarse durante la revisión de la directiva sobre impuestos a la energía. En abril del 2011 el comisario a la fiscalidad, Algirdas Semeta, presentó una propuesta que planteaba un impuesto sobre el consumo de

energía en función de la intensidad de emisión (lo que supone una mayor imposición sobre el carbón y el diésel). Este impuesto no se aplicaría sobre las compañías eléctricas ni otras firmas que utilizan los mercados de emisiones europeos. No obstante, grandes divergencias entre Estados miembros hacen que la propuesta para este impuesto no haya avanzado lo suficiente.

IV. RECOMENDACIONES

La crisis financiera que estalló en 2008 ha generado una profunda crisis económica y social en Europa, que afronta hoy y seguirá afrontando inmensos retos en los próximos años. Déficits históricos, deudas insostenibles y recesión figuran entre los principales desafíos ante los cuales la austeridad recetada hasta ahora no parece sino agravar las consecuencias. Nuevos recursos son necesarios para hacer frente a las necesidades presupuestarias para relanzar las economías y para mantener el Estado de bienestar. El fortalecimiento de la solidaridad y la cooperación en el seno de la Unión Europea han de formar el eje central de cualquier solución a estos problemas.

En este contexto, la política fiscal europea ha de jugar hoy más que nunca un papel central y ambicioso para promover una fiscalidad más progresiva donde paguen más impuestos los que más tienen, para reforzar la cooperación y armonización en vez de acrecentar la competencia fiscal, para acabar con el secreto bancario y la evasión fiscal a fin de garantizar una mejor y más justa redistribución de las riquezas y finalmente para generar recursos adicionales mediante nuevos impuestos regionales.

Este informe analiza una serie de propuestas que están en la agenda europea y que podrían responder en buena medida a estos desafíos. Sin embargo, la coexistencia

de geometrías variables en las dinámicas de la UE y la fuerte influencia de los intereses privados en la toma de decisiones europea ponen seriamente en peligro los avances en el nivel multilateral, con el consiguiente riesgo de despojar dichas propuestas de su interés general. Es pues fundamental hacer prueba de voluntad política para promover:

1. Un sistema de intercambio automático de información a nivel europeo, que ponga así fin al secreto bancario. La EUSTD revisada es un gran paso en esta dirección y debería ser aplicada sin excepciones.
2. Una armonización de la base fiscal corporativa como plantea la BICIS constituye un paso importante para combatir la evasión fiscal mediante precios de transferencia, y debería ser aplicada en todo el conjunto de la UE de manera obligatoria y con un tipo impositivo mínimo.
3. La introducción de reglas contables que obliguen a las empresas europeas de todos los sectores económicos a desglosar información contable país por país. Esto no sólo reforzaría la transparencia de las multinacionales, sino que además permitiría combatir eficazmente la evasión fiscal corporativa. Para ello sería necesario conocer para cada país en que la empresa está presente la siguiente información:
 - A) Nombre de cada filial.
 - B) Resultados financieros incluyendo:
 - a) volumen de ventas y compras tanto a terceros como dentro del grupo;
 - b) número de empleados y costes laborales;
 - c) costes de financiamiento a terceros y a otras filiales del grupo;

d) beneficios antes de impuesto.

- C) Impuestos pagados.
- D) Detalles del coste y del valor contable neto de los activos inmuebles.
- E) Detalle de los activos brutos y netos.

El interés general de las propuestas que defienden las organizaciones de la sociedad civil³⁶ debería prevalecer sobre los intereses privados de la industria, que ejerce una fuerte presión para minimizar los requerimientos de transparencia.

4. La introducción de impuestos regionales sobre las transacciones financieras, incluyendo sobre los tipos de cambio, ha de ser también una clara prioridad, ya que no sólo recaudaría nuevos fondos, sino que además tendría un efecto regulador en el sistema financiero.

BIBLIOGRAFÍA

- Action Aid: *Calling Time. Why SABMiller should stop dodging taxes in Africa*, noviembre 2010.
- Boys, J.: *India steps up campaign to end tax havens secrecy*, 10 de mayo de 2011.
- Canuet, A.: «La fin du dumping fiscal n'est pas pour demain», *Alternatives économiques*, núm. 3.030, junio 2011.
- CCFD Terre Solidaire: *L'économie déboussolée. Multinationales, paradis fiscaux et captation de richesses*, diciembre 2010.
- Chavagneux Christian: *Paradis fiscaux. Les bons et les mauvais points de l'accord Suisse-Allemagne*, agosto 2011.
- Christian Aid: *False profits. Robbing the poor to keep the rich tax-free*, 2009.

³⁶ Véase «Natural resource transparency: call for urgent EU action on corporate reporting standards», mayo 2011.

- *Morality demands rethink of UK-Swiss tax deal*, 18 de agosto de 2011.
- Counterbalance: *The Mopani cooper mine, Zambia. How the European development money has fed a mining scandal*, diciembre 2010.
- Commission of the European Communities: «Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee. Implementing the Community Programme for improved growth and employment and the enhanced competitiveness for the EU business: Further progress during 2006 and next steps towards a proposal on the Common Consolidated Corporate Tax base (CCCTB)», Brussels, 2 de mayo de 2007.
- «Council directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/779/EEC», *Official Journal of the European Union*, L64/1, 11 de marzo de 2011.
- Council of the European Union: «Proposal for a Council directive amending directive 2003/48/EC on taxation of savings income in the form of interest payment», 4 de marzo de 2011.
- «Conclusions on tackling the challenges of raw materials and in commodity markets», 3074th Competitiveness Council meeting, Brussels, 10 de marzo de 2011.
- Euractiv: *Commission to revive EU carbon tax debate*, junio 2010.
- Eurodad, Action Aid: *Approaches and Impacts IFI tax policy advice in developing countries*, junio 2011.
- *European Commission is engaging biased advisers on how to curb tax evasion*, 4 de mayo de 2011.
- *PwC and the fight against tax evasion. A fox in the hen house?*, 20 de julio de 2011.
- *European Commission proposal on country by country imminent*, 1 de septiembre de 2011.
- *Partial victory: European ministres support country by country reporting*, 16 de marzo de 2011
- European Commission: *The Lisbon Treaty and tax legislation in the EU*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/article_6759_en.htm.
- *Taxation trends in the European Union*, 2010.
- *Taxation and Customs Union. Common tax base*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm.
- *Polluters pay principle for banks. Commission proposes a bank tax to cover the costs of winding down banks that go bust*, 26 de mayo de 2010.
- European Parliament report on innovative financing at global and European level. 2010/2105(INI): *Economic and Monetary Affairs*, 10 de febrero de 2011.
- Griffiths, I., y Lawrence, F.: «Bananas to UK via the Channel islands? It pays for tax reasons», *The Guardian*, 6 de noviembre de 2007.
- Shaxon, N.: «Britain sordid Swiss tax deal is doomed to failure», *The Guardian*, 22 de septiembre de 2011.
- Van Reisen, M., y Stocker, S.: «El Tratado de Lisboa y las nuevas perspectivas para la política de desarrollo de la UE», *Social Watch*, 2010. Erradicación de la pobreza y justicia de género.
- Ulrika Lomas. Tax-news: *EU launches «assault» on harmful taxes*, 5 de abril de 2011, www.tax-news.com/news/EU_Launches_Assault_On_Harmful_Taxes_48617.html.
- US Congress. Dodd Frank law 2010: *Section 1504 on disclosure of payments by resource extraction issuers*, 21 de julio de 2010.
- World Bank Group and Pricewaterhouse Coopers: *Paying taxes 2011. The global picture*, 18 de noviembre de 2010.

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EUROPA SOCIAL

*Javier Ramos**

SUMARIO: I. LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (ESTRATEGIA DE LISBOA, 2000) Y SUS IMPLICACIONES SOCIALES.—II. LA ESTRATEGIA EUROPA-2020.—III. LOS CONTENIDOS DE LA E-2020.—IV. CONCLUSIONES.

Desde que la Europa social es más una cuestión de gestión que de poder, la cohesión social está cada vez más subordinada a la lógica del mercado y el Estado es cada vez más dinamizador que redistribuidor. El equilibrio de poder que posibilitó el compromiso entre trabajo y capital en la Europa de posguerra se ha transformado hoy en una hegemonía de inversores sobre no inversores (capital y trabajo con matices), que se expresa en la re-mercantilización que abandera la UE desde la creación de la Unión Económica y Monetaria UEM (Maastricht, 1993).

La idea de que el bienestar de los ciudadanos no dependa exclusivamente de su participación en el mercado —desmercantilización— ha sido duramente criticada como causante de la «esclerosis» europea y sus

altos niveles de desempleo. La UE ha asumido estas críticas y veinte años después de su lanzamiento, la UEM ha significado, entre otras cosas, una progresiva asimetría en favor de políticas que promueven la expansión del mercado sobre aquellas que buscan la corrección del mismo y una presión explícita sobre el control del gasto social y la privatización de los servicios sociales.

Los procesos de toma de decisiones, normalmente restringidos a elites nacionales y lobbies privados, han reforzado estas tendencias al no considerar la armonización social como una prioridad o al oponerse abiertamente a ella. Además el predominio de los Estados sobre los ciudadanos, el aún limitado papel del Parlamento Europeo y los distintos desarrollos económicos, sistemas electorales e identidades culturales entre los Estados miembros hacen que los incentivos a la coordinación sean escasos, especialmente en todo lo relacionado con la Europa social.

* Investigador principal en GREDS-Emconet, Grupo de Investigación en Desigualdades en Salud, Employment Conditions Networks, Universitat Pompeu Fabra y profesor visitante en el Electronic Democracy Centre, University of Zurich.

El Tratado de Lisboa (2009) en los títulos X y XI (arts. 151-164 sobre Política Social y Fondo Social Europeo) subraya la prevalencia de los Estados sobre la UE en materia social y la prioridad del equilibrio financiero en el ámbito del gasto. La UE asume responsabilidades técnicas y cooperativas, nunca impositivas. En todas las cuestiones centrales (seguridad social, protección social, contratación, condiciones de empleo, negociación colectiva, etc.) el Consejo decide con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo y a los comités Económico y Social y de las Regiones.

Como hace explícito el art. 153.4, las disposiciones adoptadas no afectan a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social, ni deben afectar de modo sensible al equilibrio financiero de éste [...]; ni impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con los Tratados. En lo esencial la dimensión social europea es una dimensión subordinada a la consolidación del mercado y a la soberanía de los Estados miembros.

A estas limitaciones «internas» se une el papel de la UE como un actor global. Europa sigue siendo un club de 27 naciones en lo que a política exterior se refiere. Esto debilita el poder de influencia europea en un mundo cada vez más mercantilizado y desigual. Con 27 políticas exteriores no siempre coincidentes es difícil oponer una alternativa plausible al modelo de globalización neo-liberal actual y refuerza la idea de que no hay alternativas.

Pero hay evidencias que apuntan a la necesidad de un cambio de paradigma económico que impulse un modelo más redistributivo. En treinta años la fuerza laboral mundial ha pasado de 1.500 a 3.100 millones de perso-

nas. Esto ha permitido importantes reducciones de los niveles de pobreza medidos en uno y dos dólares día (sobre todo en China). Sin embargo, según la Organización Mundial del Trabajo¹ el 80 por 100 tiene una seguridad social residual o carece por completo de ella. El 33 por 100 no tiene ningún tipo de acceso a servicios sanitarios y los que sí acceden tienen que dedicarle una parte importante de sus rentas, lo que aumenta su riesgo de caer en la pobreza. El 75 por 100 no tiene acceso a ningún tipo de plan de pensiones y sólo veinte de cada cien personas mayores de sesenta y cinco años recibe una pensión —siete de cada cien en economías pobres—. La economía informal representa el 41 por 100 del PIB de las economías en desarrollo, por lo que cualquier intento de articular un sistema de protección social mínimamente eficiente parece condenado al fracaso.

Las diferencias en lo que a gasto social se refiere siguen siendo enormes. Mientras los europeos nos gastamos un 25 por 100 del PIB en política social, en el norte de África se gastan el 13,5 por 100, en el Medio Oriente el 10,2 por 100, en Latino-América el 9,8 por 100 y en Asia y Pacífico el 5,32 (ILO, 2010). Algunos de los países emergentes líderes en la globalización como India se gastan el 4 por 100, China el 5,9 por 100, Sudáfrica el 6,8 por 100 y Brasil el 12 por 100. La desigualdad no deja de crecer entre regiones, países y dentro de cada país (Milanovic, 2009). Las migraciones económicas están en máximos históricos (unos 200 millones de personas) y seguimos sin dar respuesta a los retos socio-económicos vinculados al cambio climático.

Aunque el comercio internacional y los flujos de capitales han crecido como nunca antes, las inversiones en capital fijo e infraestructuras no lo han hecho al mismo ritmo

¹ Web <http://www.ile.org/gimi/gess/showtheme.do?tid=1985>.

y ha aumentado enormemente la volatilidad del capital a la sombra de los bajos tipos de interés. Esto, unido a la falta de transparencia, a la información asimétrica, a la falta de regulación y al abuso de información privilegiada ha hecho que los mercados sean ineficaces e imperfectos. Como resultado, los efectos positivos esperados de la liberalización financiera —obtención de recursos suplementarios que animen la inversión y el crecimiento— se han reducido sustancialmente y han aumentado la especulación y los ciclos económicos con altibajos más frecuentes.

En otras palabras, lo que ha ocurrido en los últimos treinta años de globalización neo-liberal ha sido un proceso de proletarianización masiva, en contextos de creciente desigualdad social, precarización laboral, deterioro ambiental y una creciente subordinación política del Estado a las exigencias del mercado, que la crisis actual no hace sino reforzar.

La EU no está al margen de este proceso, pues aunque la pérdida de empleo como consecuencia de deslocalizaciones no es aún exagerada (fue del 7,9 por 100 del total del empleo perdido en Europa en 2006, que a su vez representó el 1,2 por 100 del total del empleo respecto a 2005), sí constituye un dato preocupante máxime cuando los nuevos Estados miembros de la UE también están empezando a deslocalizar a otras economías con menores costes laborales (ERM report, 2007). La mayoría de las deslocalizaciones productivas van a los nuevos Estados miembros (51,2 por 100), pero Asia, principalmente China e India, absorben ya el 36,3 por 100 y el resto del mundo recibe el 12,5 por 100.

En este contexto la UE ha visto en la economía del conocimiento el revulsivo para poder, al mismo tiempo, adaptarse a la globalización y financiar los sistemas del bienestar «modernizados». Pero los aconte-

cimientos no han jugado a favor de esta idea. Las empresas «.com» norteamericanas pronto se convirtieron en objeto de especulación y acabaron absorbiendo los excedentes del mundo financiero hasta que la burbuja estalló en 2002. El referente productivo de la Europa del conocimiento perdió así parte de su ejemplaridad y debilitó las expectativas del modelo «conocimiento-empleo» sobre el que la UE pretendía y pretende adaptarse a la globalización.

La cohesión social y la sostenibilidad ambiental vinculados a esta economía del conocimiento han sido, con matices, parte de la retórica institucional europea y poco más. Esto deja cuestiones muy importantes sin resolver, por ejemplo, si en la Sociedad del Conocimiento habrá empleos de alta cualificación para todos y qué ocurrirá con quienes no se beneficien de este cambio de modelo productivo. De cómo se resuelvan estas cuestiones dependerá no sólo el éxito económico del modelo «conocimiento-empleo», sino la legitimidad del proyecto de construcción europea en su conjunto.

En síntesis, la UE no es la Europa suficientemente unida, competitiva, científica, cohesionada y medioambientalmente sostenible que nos gustaría que fuera. El énfasis en el mercado no ha favorecido la consolidación política ni la armonización social y la crisis actual no hace sino subrayar los déficits políticos y sociales que no hemos sido capaces de solucionar en los últimos treinta años.

Los sindicatos, más incluso que los propios partidos políticos, han hecho de la dimensión social una prioridad. Sus propuestas desde los orígenes de la Confederación de Sindicatos Europeos (1973) pasan por combinar el crecimiento sostenible con las mejoras en la calidad de vida y el trabajo, entre las que se incluyen el pleno empleo, la protección social y la igualdad de oportunidades.

Desde entonces, y en la situación de crisis actual con mayor motivo, la CES sigue defendiendo un Pacto Social que tenga más efectos sobre la economía real que los sacrificios realizados para salvar el sistema financiero. Ven en este Pacto un nuevo plan de estímulo a la economía real que de forma coordinada compense la bajada de la demanda que el colapso financiero ha generado. Esa respuesta coordinada de inversión debe tener en la protección a los trabajadores afectados por la crisis un papel central.

Aunque la eliminación del Estado de Bienestar es hoy más un espectro que una realidad, lo cierto es que en los últimos treinta años la EU ha llevado a cabo reformas más en línea mercantilizadora de los modelos económicos anglosajones que continentales, aunque a menudo se resalten las bondades del modelo escandinavo. Las dos grandes estrategias que se analizan en este capítulo [Estrategia de Lisboa (2000-2010) y Estrategia Europa-2020] parecen confirmar esta percepción.

I. LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (ESTRATEGIA DE LISBOA, 2000) Y SUS IMPLICACIONES SOCIALES

El 31 de diciembre de 2010 la Estrategia de Lisboa llegó a su fin en medio de la primera gran crisis del siglo XXI. Aunque fue presentada como el contrapunto social a los Pactos de Estabilidad y Crecimiento —al proponer el empleo como criterio de convergencia y resaltar la importancia de la cohesión social y la sostenibilidad ambiental—, la estrategia ha terminado siendo un elemento más de la lógica liberal que inspiró los Pactos de Estabilidad y Crecimiento: «el mercado primero».

Desde el principio la estrategia reconocía una serie de debilidades en el mercado la-

boral que impedían a Europa crear empleo² (euroesclerosis), y establecía para solucionarlo dos grandes líneas de actuación: la transformación del modelo productivo y la modernización del modelo social.

La primera medida era clara tanto en su formulación (la transición hacia una economía del conocimiento) como en sus objetivos [gasto en I+D (3 por 100 PIB)], aumento de la productividad por persona empleada, inversión empresarial y niveles de jóvenes que terminan la formación. Estas medidas buscaban aumentar el crecimiento económico (un promedio del 3 por 100 a lo largo del decenio) y el empleo (una tasa de empleo global (70 por 100), de la mujer (60 por 100) y la de los trabajadores de cincuenta y cinco a sesenta y cuatro años (50 por 100).

Sin embargo la modernización del modelo social y sobre todo las medidas para garantizar cohesión social no estaban claras. Hubo que esperar al informe KOK (2004)³ y al *New integrated economic and employment guideline* de la Comisión (2005)⁴ para saber que para la UE la cohesión es el resultado natural del crecimiento y la creación de empleo.

Aunque la evidencia empírica apuntaba ya a que el crecimiento y el empleo podrían ser necesarios pero no suficientes para ga-

² Insuficiencia en la creación de empleos en el sector de servicios; tasa de desempleo de larga duración elevada; falta de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra; insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral y el envejecimiento de la población europea.

³ El documento resultante (informe Kok) gira alrededor de cinco elementos considerados claves: i) la necesidad de crear una sociedad del conocimiento; ii) la mejora del mercado único; iii) el establecimiento de un clima favorable para emprendedores; iv) la construcción de un mercado laboral más inclusivo que fortalezca la cohesión social, y v) el respeto ambiental y el desarrollo sostenible.

⁴ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/123&format=HTML&aged=0%3Cuage=EN&guiLanguage=en>.

rantizar cohesión social⁵, la Comisión propuso veinticuatro objetivos que dejaban claro el sesgo que la estrategia estaba adoptando. Lo que se buscaba era crear mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa, hacer más atractivo el entorno empresarial, mejorar el clima de negocio para las pequeñas y medianas empresas, deducciones de impuestos, asegurar que los desarrollos salariales contribuyen a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento, estimular la iniciativa privada mejorando la regulación y así hasta veinticuatro objetivos que interpretaban que la liberalización del mercado y una mayor mercantilización de las relaciones laborales eran vitales para conseguir mayor crecimiento y empleo, y por extensión, más cohesión social.

¿Y respecto a la modernización del modelo social europeo? Desde el principio el temor al envejecimiento de la población y a posibles problemas de financiación de los sistemas de seguridad social estuvo presente en el discurso de la «insostenibilidad». Se habló de modernización social de la UE en un sentido mercantilizador y residual. Mercantilizador en tanto que la política social debía favorecer la integración laboral y evitar que los trabajadores se hicieran dependientes de las prestaciones sociales. Residual en tanto que los esfuerzos sociales no deberían extenderse a toda la población, sino a quienes mayores problemas de integración laboral mostraban. Esto explica la tendencia creciente de la UE a hablar más de exclusión social⁶ que de igualdad.

Para que esta nueva visión de lo social contase con el mayor respaldo y legitimidad

⁵ Véase J. Ramos (2010); J. Ramos y D. Chico (2010).

⁶ Estrategia Europea de lucha contra la exclusión social, los Planes Nacionales de acción para la Inclusión. Programa de Acción Comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para la lucha contra la exclusión social.

posible se creó el Comité de Protección Social —de carácter meramente consultivo, destinado a fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y la Comisión—.

Pero faltaba concretizar aún más en qué consistía la modernización social. Aunque el informe de la Comisión de 2005 ya aconsejaba combinar flexibilidad económica con seguridad social, no fue hasta el año 2007 cuando se presentó una formulación más clara más allá de evocaciones genéricas al «*welfare to work*». En 2007 la Comisión sugirió una adaptación de los modelos sociales europeos a los principios de la flexiguridad⁷.

Este concepto está altamente relacionado con la idea de *Mercados de Trabajo en Transición (MTT)* (Schmid, 2002), que sugiere que, a diferencia de otras épocas, la realidad laboral actual impone continuas transiciones entre varias formas de actividad laboral —desde la formación al empleo, desde el empleo al desempleo y desde este a la formación o a un nuevo empleo, etc.—, no siempre en la misma empresa.

Se hacía necesaria una nueva definición de las políticas sociales y laborales para que evolucionasen desde modelos que proporcionan seguridad universal, a otros que proporcionen seguridad a quienes sufren mayor incertidumbre como consecuencia de esta realidad cambiante (trabajadores poco cualificados, jóvenes, mujeres y mayores de cuarenta y cinco años)⁸.

⁷ Hacia unos principios comunes de flexiguridad, http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm.

⁸ La flexiguridad es «una estrategia que busca aumentar, por un lado, los niveles de flexibilidad del mercado de trabajo y de las organizaciones laborales, y por otro lado mayor seguridad en las rentas y el empleo de los trabajadores, sobre todo de aquellos con más problemas de integración laboral. “Es un cierto grado de seguridad en el lugar de trabajo, y en los ingresos de los trabajadores con una posición más débil en el mercado de trabajo que facilita su inserción y el desarrollo de

Esto implica un cambio fundamental en el concepto de seguridad. Ya no se trata de defender el puesto de trabajo, como de defender la carrera laboral de los trabajadores. Para ello se definen como prioridades unas políticas sociales que ayuden a los trabajadores a transitar por el mercado de trabajo con formación actualizada y unas prestaciones económicas que le permitan formarse.

Pero los diferentes modelos económicos y «mundos del bienestar» existentes en Europa requerían unas pautas de adaptación específicas para que cada economía siguiese su propio camino hacia la flexiguridad. No valía la misma estrategia para todos. Se propusieron entonces siete medidas para favorecer esta convergencia: 1) reducir las asimetrías entre empleos típicos y atípicos; 2) favorecer la adaptabilidad tanto de empresarios como de trabajadores reforzando la seguridad de las transiciones laborales; 3) mayor inversión en formación y capacitación que reduzcan las diferencias formativas de la fuerza laboral; 4) crear oportunidades de empleo para los perceptores de prestaciones; 5) prevenir el desempleo de larga duración y la dependencia de prestaciones sociales; 6) regularizar el empleo informal, y 7) construir y desarrollar una capacidad institucional más propensa al cambio.

En esto consiste la modernización del modelo social europeo: en fomentar la flexiguridad en economías cada vez más abiertas que priorizan el crecimiento y orientan sus esfuerzos sociales a favorecer las transiciones desde la formación al empleo y a disminuir la exclusión social. No se tiene en cuenta que los países que ya están aplicando estos principios —los escandinavos y Holan-

su carrera profesional; mientras que, al mismo tiempo, es un cierto grado de flexibilidad numérica, funcional y salarial que permite una adecuada adaptación a las condiciones cambiantes (del mercado) con el fin de mantener y aumentar la competitividad y la productividad”» (Wilthagen i Rogowski, 2002, 205, 209).

da principalmente— son países con altos sistemas impositivos y generosas prestaciones sociales. No hay ninguna medida u objetivo que aconseje convergencias en los sistemas impositivos. No se considera siquiera la posibilidad de establecer un indicador sobre gasto social mínimo. Se dificulta así cualquier posibilidad de favorecer una progresiva armonización social que consolide un verdadero Estado del Bienestar europeo. Ni tampoco se tiene en cuenta el papel que el modelo social podría tener sobre la acción exterior, unificando criterios a favor de un liderazgo europeo en la defensa de una globalización más redistributiva.

Se culmina así la Europa de Maastricht, la que aspiraba a transformar la «esclerotizada» Europa en una economía competitiva basada en el conocimiento que privilegiaba la estabilidad de precios y el rigor presupuestario y establecía un modelo social al servicio de la integración laboral.

II. LA ESTRATEGIA EUROPA-2020

En diciembre de 2010 la E-Lisboa llegaba a su fin y nada mejor que la propia Comisión para avalar su escaso éxito⁹. Si bien se reconocen aciertos tipo «cuánto hemos aprendido juntos estos años»¹⁰, también se reconocen serios errores en lo que a falta de control, de prevención, de coordinación y de integración¹¹ se refiere.

⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/lisbon_strategy_evaluation_es.pdf.

¹⁰ Las reformas promovidas han hecho a la economía de la UE más resistente y nos han ayudado a superar la borrasca de la crisis; la asociación entre la UE y los Estados miembros ha sido una experiencia positiva; se ha intensificado el aprendizaje político y el intercambio de buenas prácticas; la Estrategia de Lisboa ha contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que necesita la UE.

¹¹ i) ha faltado un control firme sobre el riesgo sistémico (mercados financieros, burbujas especulativas

El Método Abierto de Coordinación ha demostrado no ser el instrumento de coordinación que la Comisión predijo. El MAC establecía un *dispositivo de observación multi-lateral* que permitía comprobar la aplicación de las reformas y que autorizaba a la Unión Europea a actuar en los ámbitos en los que no poseía competencias a través de los objetivos comunes fijados por el Consejo Europeo. La idea era estimular el intercambio de buenas prácticas entre los Estados para contrastarla con sus propios contextos nacionales. Pero en realidad cada economía ha decidido qué políticas aplicar en relación a los objetivos comunitarios sin temer ningún tipo de sanción en caso de incumplimiento.

La Sociedad de Conocimiento sigue sin consolidarse. No sólo porque el objetivo del 3 por 100 de gasto en I+D no se ha conseguido (salvo en Escandinavia), sino porque la Sociedad del Conocimiento sigue siendo algo complejo en su formulación, y sobre todo, en su aplicación en las actuales circunstancias internacionales. Como plantea Baldwin (2006), muchos empleos, no sólo de baja cualificación, sino también aquellos relacionados con la «sociedad de la información», podrán deslocalizarse, de ahí que el esfuerzo en favorecer estos sectores en Europa puede ser un fracaso. Gracias a las TIC (Tecnologías de la Información y comunicación), tareas de

en mercados inmobiliarios, etc.); ii) la estrategia no estaba suficientemente preparada para abordar parte de las causas de la crisis desde el principio, funcionando de forma paralela al Pacto de Estabilidad; iii) ha faltado un vínculo más fuerte entre la E-Lisboa y otros instrumentos e iniciativas sectoriales de la UE para reforzar la dimensión de la eurozona; iv) el ritmo de ejecución de las reformas fue lento y desigual y no se ha reconocido suficientemente la importancia de la interdependencia en una economía estrechamente integrada, particularmente en la eurozona; v) la comunicación ha sido el talón de Aquiles de la estrategia; vi) la dimensión exterior habría podido reforzarse, y vii) la creación de empleo, uno de los logros más destacables hasta la llegada de la crisis, no siempre ha logrado sacar a los ciudadanos de la pobreza.

alta cualificación vinculada al diseño, consultoras, investigación, etc., pueden fácilmente hacerse por trabajadores cualificados en economías emergentes. Por el contrario, ciertos trabajos de baja cualificación en el sector servicios (panaderos) no se pueden deslocalizar con lo que su exposición a la competición internacional disminuye y sus aspiraciones de mayores rentas aumenta.

Además los sectores de vanguardia que no se marchen no pueden absorber grandes porcentajes de fuerza laboral, y por tanto, el objetivo del pleno empleo debe incluir también sectores intensivos en mano de obra y baja cualificación profesional, principalmente en el sector servicios. Sería verdaderamente difícil recalificar a toda la fuerza laboral, máxime cuando tenemos evidencias de que las políticas de formación continua no son precisamente un éxito porque son muy pocos los trabajadores inscritos y porque benefician más a los trabajadores más cualificados (Souto & McCoshan, 2005).

Es verdad que los indicadores de empleo estaban muy cerca de cumplirse, pero la crisis ha arruinado también el éxito de este objetivo y hoy nuestras tasas de desempleo están en torno al 10 por 100 de la población activa.

III. LOS CONTENIDOS DE LA E-2020

Cabe preguntarse si la E-2020 solucionará algunos de estos problemas o si por el contrario reforzará las tendencias contrarias. A juzgar por sus contenidos más bien parece lo segundo. La E-2020 sigue en lo sustancial las líneas trazadas por la E-Lisboa (fortalecer un mercado flexible y desregulado, potenciar la economía del conocimiento y seguir definiendo un modelo social orientado a favorecer las transiciones laborales y a luchar contra la exclusión social).

La cohesión social sigue siendo un asunto esencialmente nacional y a nivel europeo cada

vez se habla más de inclusión que de igualdad. Estas limitaciones pueden aumentar en tanto que la crisis financiera y los rescates de Grecia, Irlanda y Portugal centran todos los esfuerzos europeos y el Plan de Competitividad de Merkel profundiza aún más la línea remercantilizadora de planes y estrategias anteriores. El Pacto por el Euro y La Estrategia de Competitividad no solo restan protagonismo político a Europa-2020, sino que refuerzan las prioridades del mercado único.

El hecho de que un año después de su lanzamiento falten por concretar los detalles de la Estrategia E-2020, incluyendo las directrices integradas y los objetivos nacionales, pone de manifiesto la pérdida de importancia de lo que en algún momento aspiró a ser el contrapunto social a Maastricht.

Una de sus novedades que aporta la E-2020 es que hace explícitos dos objetivos cuantificables que en la anterior Estrategia de Lisboa estuvieron difuminados: la reducción de la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Se trata de reducir el número de pobres un 25 por 100 —20 millones de personas— y de reducir un 20 por 100 el consumo de combustibles fósiles, aumentar un 20 por 100 la utilización de energías renovables y reducir un 20 por 100 las emisiones de CO₂. A estos objetivos se unen los de empleo —conseguir que el 75 por 100 de la población de entre veinte y sesenta y cuatro años esté empleada—, y sociedad del conocimiento —que se destine el 3 por 100 del PIB a I+D, que el porcentaje de abandono escolar sea inferior al 10 por 100 y al menos el 40 por 100 de la generación más joven tenga estudios superiores completos—.

Estos objetivos cuantificables se complementan con siete iniciativas emblemáticas (*flagships*) que tienen como objetivo catalizar los avances en cada tema prioritario ¹².

¹² «Unión por la innovación», «Juventud en movimiento», «Una agenda digital para Europa», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Una política

Estas iniciativas son el nuevo instrumento de coordinación, una especie de plataforma que evalúa los avances o retrocesos de cada Estado miembro. Pero sigue sin concretarse la condicionalidad. Son los propios Estados, en coordinación con la Comisión, quienes decidirán cómo cumplir esos objetivos.

Además de estas grandes estrategias, se han aprobado algunas directivas relacionadas con aspectos sociales, muy importantes pero de menos alcance, entre las que destacan:

- La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un instrumento europeo de micro financiación para el empleo y la inclusión social (instrumento de microfinanciación PROGRESS al que se ha dotado con 300 millones de euros, una cifra simbólica, pues se presupuesta para todos los Estados miembros).
- Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre permiso parental, celebrado por Business Europe (Patronal Europea), UEAPME (patronal de la pequeña y mediana empresa), CEEP (empresas vinculadas al sector público o de gestión pública) y CES (organización sindical europea) y se deroga la Directiva 96/34/CE, modificada por la Directiva 97/75/CE.
- Directiva del Consejo por la que se aplica el Acuerdo marco para la prevención de las lesiones causadas por instrumentos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario.
- Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, y por la que se deroga la Directiva 86/613/CEE.

industrial para la era de la mundialización», «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», «Plataforma europea contra la pobreza».

- Acuerdo político sobre el Reglamento del Consejo por el que se amplían las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 883/2004 y del Reglamento (CE) núm. 987/2009, a los nacionales de terceros países que debido únicamente a su nacionalidad no estén cubiertos por las mismas.
- El acuerdo político sobre las Decisiones del Consejo relativas a la posición que deberá adoptar la Unión Europea, con respecto a la coordinación de los sistemas de Seguridad Social, en el seno de los Consejos de Asociación instituidos por los Acuerdos de Asociación entre las Comunidades Europeas y la República de Túnez, el Reino de Marruecos, la República de Argelia, el Estado de Israel, la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) y Croacia.

Se ha avanzado también en el diseño y aprobación de las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros con el fin de alcanzar un acuerdo político. El Consejo Europeo ha dado su apoyo político a las directrices integradas que serán adoptadas formalmente una vez el Parlamento Europeo haya emitido su dictamen sobre las mismas. Del total de diez Directrices integradas, cuatro corresponden a temas de política de empleo.

Hay además tres iniciativas de gran repercusión socio-laboral que siguen atascadas y cuya resolución es decisiva, pues profundizará en las carencias sociales que hemos venido subrayando o resolverá parte de las mismas.

1. Ordenación del tiempo de trabajo ¹⁵

La modificación de la Directiva 2003/88/CE, sobre ordenación del tiempo de trabajo,

¹⁵ La Directiva establece las disposiciones mínimas generales de seguridad y salud en materia de or-

ha sido uno de los expedientes más controvertidos de los últimos tiempos en el ámbito del Consejo EPSSCO. La propuesta presentada por la Comisión en septiembre de 2004 encontró enormes dificultades en su tramitación por el Consejo, que no llegó a adoptar una posición común hasta cuatro años más tarde, junio de 2008, y con una importante fractura interna, pues la decisión fue adoptada por mayoría cualificada, con la abstención de Bélgica, Chipre, Hungría, Malta y Portugal, y el voto en contra de España y Grecia. Posteriormente el Parlamento Europeo rechazó la posición del Consejo, con lo cual la iniciativa quedó abortada. Con ello, sin embargo, no se resolvió la situación, pues persiste la obligación de revisar la Directiva, tanto porque así lo exige su propio articulado (arts. 19 y 22.1), como a causa de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo recaída sobre los servicios de atención continuada (asuntos SIMAP, Jager y Dellas), que ha puesto de manifiesto un incumplimiento generalizado de la vigente Directiva (la Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra 25 Estados miembros). Habrá una nueva propuesta de la Comisión una vez finalizada la fase de consultas con los interlocutores sociales y los estudios de impacto en curso, aunque de momento no se ha presentado.

2. Desplazamiento de trabajadores ¹⁴

Se trata de otro expediente especialmente sensible. La jurisprudencia del Tribunal de

denación del tiempo de trabajo. Además, aborda los periodos de descanso diario, las pausas, los periodos de descanso semanal, las vacaciones anuales, así como algunos aspectos del trabajo nocturno y del trabajo por turnos. Existen disposiciones sectoriales para el transporte por carretera, las actividades en el mar y la aviación civil.

¹⁴ Una empresa letona gana un concurso para la construcción de infraestructuras en Suecia. Sus trabajadores letones se acogen a las condiciones salariales y

Justicia Europeo en los asuntos Vaxholm, Viking, Laval, y Ruffert aplicó una interpretación de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de la prestación de servicios transnacional, que ha sido frontalmente rechazada por parte de la Confederación Europea de Sindicatos y fuertemente cuestionada en el seno del Parlamento Europeo, al entender que sitúa a los derechos de los trabajadores en un plano de subordinación respecto del funcionamiento del mercado interior y la libre prestación de servicios a nivel transfronterizo. El presidente Barroso expresó ante el Parlamento Europeo que quería plantear una nueva reglamentación sobre esta Directiva.

3. Directiva de maternidad ¹⁵

Esta propuesta de Directiva presentada por la Comisión en octubre de 2008 está resultando mucho más difícil de consensuar que lo inicialmente previsto, encontrándose, desde hace más de un año, bloqueada en el

sociales del país de la empresa adjudicataria (Letonia) y no de Suecia, aduciendo que en este país no existen mínimos legales y que las condiciones sociales las determinan no leyes sino convenios colectivos entre partes. Los sindicatos suecos protestan y el caso llega al Tribunal Europeo de Justicia. Se plantea entonces qué debe prevalecer: si la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento para las empresas o, por el contrario, los derechos laborales reconocidos y evitar el *dumping* social que la libre prestación de servicios podría generar. De momento todas las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia (Vaxholm, Viking, Laval, y Ruffert) se han mostrado favorables a que prevalezca la libre prestación de servicios a los derechos laborales, aduciendo que cualquier medida que haga menos atractivas las condiciones a una empresa que quiera instalarse en otro Estado miembro restringiría una libertad fundamental garantizada en los Tratados de la UE.

¹⁵ Su objetivo es la ampliación del permiso de catorce a dieciocho semanas, que un mínimo de seis semanas se disfruten después del parto, un permiso adicional en casos especiales y regula determinados aspectos referidos a la conciliación de la vida familiar y laboral y al principio de igualdad de oportunidades.

Parlamento Europeo. La Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo aprobó su dictamen en febrero de 2010, alejándose de la propuesta de la Comisión al solicitar veinte semanas de permiso pagado al 100 por 100 e incluyendo un permiso de paternidad, si bien no obligatorio. La mayoría de los Estados miembros reclaman un mayor grado de flexibilidad en la configuración del permiso de maternidad y en el disfrute del mismo y les preocupa su coste económico.

IV. CONCLUSIONES

A pesar de que la crisis está desacreditando la narrativa neo-liberal respecto a la superioridad técnica del mercado, la UE sigue potenciando en ciertos aspectos una re-mercantilización de las relaciones socio-laborales y un modelo social europeo con tendencias «asistencial» y «residual». Esto no significa ni que los estados del bienestar europeos se estén asistencializando, ni que pierdan su responsabilidad casi total en política social, sino que el modelo que la UE ha ido articulando es más asistencial que el de los propios Estados miembro.

Las insuficiencias sociales y democráticas que padecemos desde hace tres décadas y que tantas trabas han supuesto a la consolidación del modelo social europeo, lejos de desaparecer podrían consolidarse. La única solución es aprovechar la crisis para abrir espacios políticos que den cabida a nuevas formulaciones que inspiren un modelo más social para la UE.

Esta dimensión social debería vincularse a la dimensión exterior de la UE. Tras cincuenta años de construcción Europea «hacia dentro», uniendo la realidad de 27 Estados con importantes diferencias políticas, económicas y culturales, es el momento de mirar «hacia fuera» y apoyar un modelo economi-

co que priorice lo social dentro y fuera de Europa.

Para ello creemos necesario:

1. Priorizar la dimensión social europea y equipararla en importancia a la consolidación del mercado único. Debe haber unos Pactos Sociales similares a los Pactos de Estabilidad y Crecimiento:

1.1. La dimensión social debe ser cada vez más una atribución de la UE y menos una potestad nacional, para poder alcanzar así unos niveles de armonización básicos sobre los que seguir profundizando en la dimensión social netamente europea.

1.2. Esta atribución ayudaría a coordinar políticas europeas contra-cíclicas en momentos de crisis como el actual. Esto refuerza la necesidad de un presupuesto netamente federal mucho mayor (en la actualidad el 1 por 100 del PIB europeo) capaz de asumir responsabilidades contra-cíclicas y profundizar en la armonización social de Europa. Y lo mismo respecto a una política fiscal común.

1.3. Hay que redefinir el modelo de bienestar al que aspira la UE. Hasta ahora la re-mercantilización iniciada en los noventa y los posteriores impulsos desreguladores deben ser compensados con mayores dosis de seguridad en línea con los modelos de flexiguridad escandinavos.

1.4. Aplicar políticas armonizadoras en materia social en línea con las propuestas de «Co-

rredores o bandas sociales» (Busch, 2011). La propuesta parte de una evidencia empírica. Los países europeos con mayor renta per cápita son los que mas gastan en política social. La correlación entre ambas variables alcanza niveles 0,92. Sobre esa base se propone vincular distintos niveles de renta per cápita con diferentes ratios de gasto social, de tal forma que cada economía, según su nivel de desarrollo (renta per cápita), tendría que gastar un mínimo social. A medida que aumenta la renta aumenta el gasto social, entre otras cosas porque el gasto social tiene un efecto positivo sobre el aumento de la renta. Esto no sólo ayudaría a una armonización social dentro de la UE, sino que además evitaría tensiones de *dumping* social sin que las economías menos desarrolladas tuviesen que sobreendeudarse para conseguir sus estándares sociales mínimos.

2. Para que todo esto sea posible es necesario un Pacto Social Europeo que potencie la consolidación social de la UE. Este Pacto debería contar con la participación activa de los sindicatos europeos (ETUC-CES), la patronal europea (Business Europe) y los representantes institucionales europeos (los cuatro comisarios involucrados (Asuntos Económicos, Sociales, Empleo, Medio Ambiente) y los representantes de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento.

2.1. Este órgano tendría como misión:

- 2.1.1. Participar en la definición de los objetivos sociales. La actual Estrategia E-2020 sienta una base social muy interesante en su objetivo de lucha contra la pobreza. Algo similar debería hacerse en lo que acceso a la sanidad, a los servicios de dependencia y atención domiciliaria y la educación preescolar. Estos podrían ser los objetivos del Pacto Social Europeo: que todos los ciudadanos de la UE tengan garantizados estos servicios sociales.
 - 2.1.2. Participar con el Parlamento, Comisión y Consejo en la elaboración de un plan de acción y ejecución de los objetivos sociales en los que se debata la financiación de estos objetivos y sus tiempos de implementación.
 - 2.1.3. Participar en la evaluación de los avances y retrocesos para coordinar estrategias conjuntas.
3. Convertir la defensa de una globalización más distributiva en una prioridad de la agenda exterior europea.
 - 3.1. Apoyo explícito a la Agenda de Empleo Digno y Umbral Social Mínimo propuestas por la OIT.
 - 3.2. Una sola voz en las cumbres internacionales en defensa de mayor regulación financiera, tasa Tobin y fin de los paraísos fiscales.

POLÍTICA AMBIENTAL COMUNITARIA: TENDENCIAS RECIENTES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Axel Volkery y David Baldock

Institute for European Environmental Policy

Domingo Jiménez Beltrán

Ingeniero Consultor

SUMARIO: I. DESARROLLOS RECIENTES EN LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE DE LA UE.—II. DESARROLLO DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN ÉPOCA DE CRISIS ECONÓMICA.—III. RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. DESARROLLOS RECIENTES EN LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE DE LA UE

La revisión de las distintas áreas objeto de acción política dentro del VI Programa de Acción de Medio Ambiente, VI PAMA, muestra desarrollos dispares:

1. Cambio climático

Los esfuerzos para mitigar el cambio climático se consolidaron en 2009 con la publicación del llamado «paquete energía-cambio climático» adoptado en 2007. Implica un planteamiento integrado de la política para el clima y la energía en la UE guiada por los objetivos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, EGEI en un 20

por 100, incrementar la participación de las energías de fuentes renovables, EFR hasta el 20 por 100 del consumo de energía final, y mejora de la eficiencia energética en un 20 por 100, todo para 2020. Entre los elementos del paquete (Farmer, 2011) hay que destacar:

- La revisión y consolidación del sistema de comercio de emisiones, SCE, de la UE, introduciendo un tope único para toda la UE en 2013, y la sustitución progresiva de la concesión de cuotas gratuitas por subastas, así como una extensión de los sectores y gases de efecto invernadero cubiertos.
- La llamada Decisión de Esfuerzo Compartido, que establece objetivos de reducción nacionales para los sectores fuera del SCE para el periodo 2013-

2020. La reducción exigida es del 10 por 100 por debajo de los niveles de 2005, estando el esfuerzo distribuido entre los Estados miembro, EMs, de acuerdo con su PIB.

- Una nueva Directiva para energías de fuentes renovables que establece objetivos vinculantes para estas energías incrementando su participación en la UE hasta el 20 por 100 de la energía final en el 2020. Además se prevé que para 2020 las EFR —biocombustibles, electricidad e hidrógeno de EFR— significarán al menos el 10 por 100 de la energía consumida por todos los medios de transporte.
- La adopción de la Directiva de Secuestro y Almacenamiento de Carbono, SAC, que establece el marco para asegurar que el secuestro, transporte y almacenamiento final se hacen en condiciones seguras.

La agenda de la política de energía y cambio climático ha tenido una influencia significativa en la discusión de las nuevas perspectivas financieras, el llamado Marco Financiero Multianual (MFM). La Comisión Europea propone [COM (2011) 500, de 29 de junio] que al menos un 20 por 100 de los fondos de la UE estén ligados a la mitigación del CC o adaptación al mismo (Comisión Europea, 2011). El éxito generalizado en el desarrollo de esta política de CC puede achacarse en parte a las oportunidades que el CC ha ofrecido a la Comisión para controlar más e incluso «comunitarizar» la política energética y consecuentemente la de transporte.

Sin embargo se ha avanzado poco en la consecución de una agenda política similar para el transporte. La Comisión publicó un nuevo Libro Blanco de Transporte en 2011, concluyendo que el sector tendría que conseguir una reducción de EGEI del 80-95 por 100 en 2050 y proponiendo consecuentemente una estrategia de profunda transfor-

mación del sector para hacer compatible un incremento de la movilidad con la reducción de emisiones. Lo que implica que todos los automóviles movidos por combustibles convencionales desaparecerían de las ciudades antes de 2050, que 40 por 100 de los carburantes de aviación serían sostenibles de bajo contenido en carbono y que las emisiones del transporte por barco se reducirían en un 40 por 100. Para 2030, 30 por 100 del transporte por carretera para distancias superiores a 300 km debería cambiar a otras modalidades como el transporte por ferrocarril o barco, y en 2050 este cambio afectaría al 50 por 100 [COM (2011) 144]. Sin embargo, varios EMs y grupos de interés han manifestado su oposición a estos objetivos más ambiciosos.

En 2011 la Comisión dio continuidad a su «paquete» 20-20-20 con su «Hoja de ruta hacia una economía baja en carbono en 2050» [COM (2011) 142], en el marco de la nueva estrategia para el desarrollo «Estrategia UE 2020» [COM (2011) 112], que establece propuestas para alcanzar una reducción de EGEI del 80-95 por 100 en 2050 según el acuerdo del Consejo Europeo de febrero 2011 con objetivos intermedios 2020, más ambiciosos que los del paquete 2030 y 2040.

La Comisión está preparando también una «Hoja de ruta para la energía 2050» cuya publicación se prevé para este otoño y en la que se espera que finalmente la Comisión se pronuncie sobre el polémico tema del papel que se reserva a medio y largo plazo, si es el caso, a la energía nuclear, a la cual no hace ninguna alusión en la Hoja de ruta 2050 para una economía baja en carbono en la que sí aboga por el protagonismo de las energías de fuentes renovables pasando de puntillas sobre este el tema nuclear.

Entretanto cada vez más grupos activos y de interés exigen que se incremente el ob-

jetivo unilateral de reducción de EGEI en un 20 por 100 al 30 por 100 para 2020. Ya en mayo de 2010 la Comisión europea argumentó en base de un nuevo análisis, que superar el 20 por 100 de reducción de EGEI era viable técnica y económicamente y que además era una forma de promover la competitividad de las empresas de la UE. Hasta el momento siete EMs, entre ellos España, apoyan que el objetivo sea del 30 por 100. El Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo votó a favor de tal propuesta a fines de mayo 2011. Y a mediados de junio más de 70 empresas europeas y globales firmaron una declaración similar pidiendo que la UE redujera sus EGEI en más del 30 por 100 en 2020, incluyendo empresas como Unilever y Coca-Cola (Greenwise, 2011).

Sin embargo el desarrollo de una política marco de la UE sobre adaptación al CC ha progresado muy poco, aunque el tema se reconoce cada vez más como importante. El Libro Blanco sobre Adaptación al Cambio Climático de 2009 establece un plan en dos fases. La primera, para 2009-2012, está dedicada a avanzar en la investigación y el análisis para establecer las bases para la puesta en práctica de una estrategia de adaptación en una segunda fase que se iniciaría en 2013.

2. Biodiversidad y entorno natural

La UE se había comprometido a un ambicioso objetivo: detener la pérdida de biodiversidad antes de 2010, instrumentando este compromiso con una estrategia y un plan de acción. En 2010 tuvo que reconocer que el objetivo no se había cumplido de forma mas que evidente [COM (2010) 248 final]. Este fracaso se debió en parte a una puesta en práctica muy insuficiente y falta de financiación en los EMs de la UE. También hay que achacarla a la falta de avances en neutralizar las presiones de sectores económicos clave,

en particular la agricultura y el urbanismo y construcción. Lo que pone en evidencia una vez mas el desafío de la integración eficaz o coherencia entre las distintas políticas (Ecologic, IEEP, CEU 2011).

La intensificación en curso de las prácticas agrarias en combinación con el abandono de suelo agrícola marginal, los cambios de uso del suelo por la urbanización, la deforestación, pérdida de hábitats y fragmentación, la sobreexplotación, la eutrofización, están entre las causas clave de esta pérdida continuada de biodiversidad.

Las Directivas de aves y hábitats son las piedras angulares de la política de biodiversidad de la UE. Sin embargo hay que recalcar que estos instrumentos legales específicos tienen poca influencia en las prácticas de usos y explotación del suelo y del mar y en los desarrollos en general que tienen lugar fuera de las áreas protegidas, y disponen de recursos financieros limitados. Los desafíos mayores son la lentitud en la designación de las áreas protegidas, en particular las marinas, bajo ambas Directivas, la aplicación incompleta de algunas de las medidas previstas (como la falta de medidas de mayor alcance en lo referente a la conectividad ecológica y paisajística entre áreas), fondos insuficientes (en particular para gestión adecuada de los hábitats) y la aplicación insuficiente de algunas de las disposiciones.

La conservación de la biodiversidad depende muchísimo del apoyo adicional de otras políticas con las que interactúa, incluyendo las medidas de «*cross compliance*» (ayudas condicionadas) de la PAC y de los intentos de regular los cambios de uso del suelo, a través por ejemplo de la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica o de la Directiva de Evaluaciones de Impacto, muy manipulables según los intereses en juego. Los retrasos en el desarrollo de la Directiva Marco de Agua o de la Directiva de Estrate-

gia Marina y la lenta o incompleta aplicación de algunos instrumentos, como la Directiva de Tratamiento de Aguas Residuales Urbanas o la Directiva de Nitratos, han contribuido a este avance limitado. Diversos instrumentos facilitan incentivos para usos del suelo y prácticas de gestión de los mismos que contribuyen a mantener y recuperar hábitats de alto valor en biodiversidad, entre los cuales los más importantes son las medidas agroambientales o similares dentro del Fondo Agrícola Europeo para el Desarrollo Rural. Sin embargo las limitaciones en cuanto a fondos, en particular para las medidas agro-ambientales, son más que evidentes (Farmer, 2011).

Mientras, las presiones sobre la biodiversidad no han hecho más que crecer en los años recientes, aunque es cierto que ha habido una concienciación creciente de su valor en términos de los servicios que prestan los ecosistemas (suelos productivos, agua limpia y de calidad, secuestro de carbono, bases para el esparcimiento y el turismo...). Consecuentemente el Consejo Europeo de marzo de 2010 acordó un nuevo objetivo para detener la pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas y avanzar lo más posible en su recuperación en 2020. Como resultado, la Comisión presentó en mayo de 2011 una nueva estrategia de biodiversidad, estableciendo seis objetivos para la acción, incluyendo una mejor aplicación de las Directivas de aves y de hábitats, una mejor protección de los ecosistemas e «infraestructuras verdes», una mejor financiación e integración en las políticas sectoriales, aunque omitiendo el desarrollo de nuevos instrumentos normativos y económicos para la biodiversidad.

La política de biodiversidad sigue basándose principalmente en la regulación o normativa combinada con acciones voluntarias. Una diferencia clave en lo que se refiere a oportunidades, comparándola con la políti-

ca de CC, es la disponibilidad reducida de soluciones tecnológicas comercializables que puedan traducirse en una panoplia de respuestas «siempre ganadoras», así como la inadecuación de los instrumentos económicos y fiscales y de los fondos disponibles y las disputas entre los Estados miembros y la Comisión en materia de competencias. Además los objetivos políticos pueden resultar inviables con respecto a los medios dispuestos, como fue el caso del objetivo de detener la pérdida de biodiversidad para 2010.

3. Los recursos naturales y el consumo y producción sostenibles

La necesidad de una política sólida de los recursos naturales es cada vez más evidente considerando las limitaciones crecientes en su disponibilidad y la volatilidad e incremento de los precios de los alimentos, la energía y metales específicos. Muchas de las medidas de la UE incluidas en la normativa sobre los productos y residuos van dirigidas a mejorar la eficiencia de nuestro uso de los recursos naturales y reducir el impacto ambiental durante todo el ciclo de vida del producto, con el apoyo de actividades de sensibilización, y complementados por el amplio acervo medioambiental comunitario. Sin embargo, la conceptualización de un enfoque global e integrado implica entrar en el terreno de políticas nuevas y complejas, no habiendo por el momento acuerdo sobre cómo ha de abordarse de forma operativa la mejora de la eficiencia de los recursos ni en cuanto a los objetivos a establecer, o de cómo se puede avanzar, por ejemplo, a través de actividades de innovación (Fedrigo-Fazio *et al.*, 2011).

Las dificultades para conceptualizar una respuesta política efectiva ya eran evidentes en la estrategia temática sobre el «Uso sostenible de los recursos naturales» de 2005, que se desarrolló bajo el VI Programa de Acción de Medio Ambiente, que en térmi-

nos generales reconocía la gran relevancia de los recursos naturales para las economías europeas, pero no establecía objetivos claros y cuantificados [COM (2005) 670]. En 2008, la Comisión Europea siguió con la denominada Iniciativa Materias Primas que concluía señalando que «un valor agregado total de 1,32 billones de euros y el empleo de unos 30 millones de personas y también una gama de nuevas e innovadoras tecnologías, medioambientales dependen del acceso a materias primas no energéticas tales como el platino, el paladio, el litio o de galio» [COM (2008) 699].

En febrero de 2011 la Comisión adoptó un nuevo documento estratégico para incrementar el acceso a las materias primas, incluyendo medidas para garantizar el suministro internacional, el abastecimiento interno y la acciones para impulsar la eficiencia de los recursos y el reciclaje [COM (2011) 25]. Sin embargo, estos esfuerzos no se dirigen ni traducen en la reducción de los niveles de consumo totales de materias primas ni a la necesaria disminución de los impactos ambientales generados, debido en gran parte a la presión de los grandes consorcios internacionales.

El proceso iniciado por la Europa 2020 pone un fuerte énfasis en la eficiencia de los recursos. En enero de 2011 la Comisión Europea publicó sus iniciativas sobre eficiencia de recursos, como una de las siete iniciativas emblemáticas previstas bajo el paraguas de la estrategia Europa 2020 [COM (2011) 21]. En esta iniciativa se establece una amplia visión de los cambios estructurales y tecnológicos necesarios hasta el año 2050, con objetivos a alcanzar para el año 2020, y propuestas acerca de cómo podrían alcanzarse, prestando especial atención a la racionalización del consumo (o gestión de la demanda) y al desarrollo y la accesibilidad a la innovación, así como al análisis de los principales recursos y su disponibilidad y uso dentro de

la perspectiva de su ciclo de vida o de la cadena de valor. Esta iniciativa emblemática proporciona un marco a largo plazo para las acciones en muchas políticas sectoriales o de apoyo a las políticas en materia de cambio climático, energía, transporte, industria, materias primas, agricultura, pesca, biodiversidad y desarrollo regional.

Esta iniciativa se completará a mediados de 2011 con una verdadera Hoja de Ruta más detallada, exigida por el comisario de Medio Ambiente, concretando el camino a seguir para lograr una Europa verdaderamente eficiente en el uso de los recursos para el año 2050, como uno de los motores para la innovación y la competitividad de la economía comunitaria, convirtiéndose en la vara de medir o referencia clave para evaluar la pertinencia, el progreso y eficacia de esta futura política comunitaria de recursos naturales. Además de hacer frente a los desafíos que plantean recursos o materiales específicos, tendrá que abordar los factores o fuerzas motoras subyacentes para el mayor consumo de recursos, como la vivienda, la movilidad o la alimentación, sobre todo a través de mecanismos de racionalización o gestión de la demanda vía mecanismos de mercado o de fijación de precios más eficaces, para que el mercado trabaje a favor de la sostenibilidad y no lo contrario, o vía reformas fiscales con objetivos no solo recaudatorios sino también de orientación de políticas de consumo.

4. Medio ambiente y salud. Una preocupación creciente

En esta sección se trata especialmente la evolución de las políticas en materia de aguas y de productos químicos de la UE que han tenido desarrollos significativos el último año, sin que ello signifique subestimar la relevancia en materia de salud de los desarrollos comunitarios en calidad del aire en la que se dieron avances importantes en años

anteriores aunque la contaminación atmosférica de nuestras ciudades sigue siendo un desafío pendiente.

La Directiva Marco del Agua (DMA) de 2001 estableció el marco político principal para la preservación y restauración de la calidad de las masas de agua europea, concretándose en un marco de medidas de régimen común aplicable a todas las iniciativas legislativas relevantes o relacionadas con el agua. La directiva ha sido descrita como «legislación potencialmente muy innovadora», ya que el medio acuático no sólo necesita ser protegido de la contaminación y otras amenazas, sino que requiere que se atienda a la funcionalidad de los ecosistemas acuáticos y a su consideración como una parte esencial de ecosistemas más amplios, y que todos deben ser gestionados, conservados y, a veces, recuperados o reconstruidos en sus componentes básicos (Moss, 2004).

Su aplicación se plantea por etapas y un hito fundamental fue la presentación de los exigidos Planes Integrados de Gestión de Cuenca para 110 cuencas fluviales mayores de todos los Estados miembros de la UE en 2009. Estos planes debían incluir programas de medidas que entrarían en funcionamiento en 2012 y con ello garantizar que la calidad de las aguas de Europa alcanza un buen estado ecológico en 2015. La política de aguas de la UE se encuentra actualmente en una fase muy importante del ciclo político. Los planes deberían también actuar como instrumento o vehículo para la consulta pública y una participación más activa de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas.

La directiva hace hincapié en la necesidad de «alcanzar un precio justo» del agua, y para ello requiere que las políticas de precios del agua, reflejando «en lo posible» (condicionado introducido a instancias de países como España) todos los costes, estén en vigor an-

tes de 2010 para proporcionar suficientes incentivos para el uso eficiente del agua en los diferentes sectores. El objetivo final es lograr la recuperación de los costes del uso del agua, incluyendo los costes ambientales y de uso de los recursos, lo que refleja el principio de que «el que contamina, paga», y progresivamente el menos utilizado de «quien usa los recursos paga», para garantizar su uso sostenible. Aunque la DMA se considera en general como innovadora, se le ha achacado que sus objetivos son demasiado ambiciosos, y que la DMA carece de claridad en los detalles operativos para su consecución, dejando mucho espacio para interpretaciones divergentes de los requisitos para la acción, por lo que es difícil asegurar que los objetivos de la política se estén cumpliendo. Su puesta en práctica fue bastante gravosa en un principio, aunque ha mejorado en los últimos años.

Los Estados miembros también gozan de considerable autonomía y flexibilidad con respecto a cuestiones tales como la fijación de precios adecuados del uso del agua —lo que genera políticas dispares y no siempre eficientes—, y el uso de instrumentos económicos para racionalizar la demanda y mejorar la eficiencia en el suministro y uso del agua no está generalizado en la UE. También se echa en falta un método eficaz para mejorar la integración de la gestión del agua en áreas políticas clave como la agricultura y el regadío, la planificación urbanística y el abastecimiento urbano o residencial, cara a mejorar la eficacia (para qué) y la eficiencia (cómo y cuánto) del uso del agua.

La escasez de agua es un reto creciente, sobre todo en el contexto del cambio climático. La Comisión está preparando para 2012 una revisión de las políticas principales afectadas por este desafío dentro del llamado «Proyecto para salvaguardar las aguas de Europa». Tendrá como objetivo explorar e identificar las opciones para integrar me-

por los requisitos de la política del agua en la política agrícola, así como las opciones para establecer normas para la eficiencia hídrica en usos residenciales y en edificios y mejorar los sistemas de fijación de los precios del agua y de medición de flujos y consumos de agua. La política del agua en curso permitirá comprobar si el enfoque de la Directiva Marco está dando resultados en la práctica, o no.

La Política Europea de Sustancias Químicas se encuentra también en una fase crítica, con el primer plazo de la normativa REACH para registro de sustancias culminado en noviembre de 2010, alcanzándose un total de 24.675 registros presentados. En general, REACH se considera la normativa comunitaria más voluminosa, detallada y compleja de la legislación ambiental (Farmer, 2011).

Se basa en el principio de que corresponde a los fabricantes, importadores y usuarios intermedios garantizar que sólo fabrican, comercializan o usan sustancias que no afectan negativamente a la salud humana o el medio ambiente, y que las autoridades públicas pueden restringir la fabricación, comercialización y el uso de sustancias, si lo exige el mayor interés general. Sus disposiciones se basan en el principio de precaución, y por tanto, prevé el desarrollo de políticas que combinan las exigencias de la regulación o normas obligatoria con la autorregulación, dentro del enfoque híbrido llamado de «buen gobierno» (Hey *et al.*, 2007).

Desde un principio ha existido el temor de que las autoridades se verían desbordados por la cantidad y complejidad de las evaluaciones de sustancias a realizar. Sin embargo, el informe recientemente publicado por la Agencia Europea de Sustancias Químicas sobre el funcionamiento de REACH confirma que por lo general funciona bien y que en gran medida los agentes concernidos colaboran según lo previsto (ECHA, 2011) aunque

que esperar a evaluar los impactos reales en la mejora de la situación.

5. El desafío de la puesta en práctica de las políticas ambientales

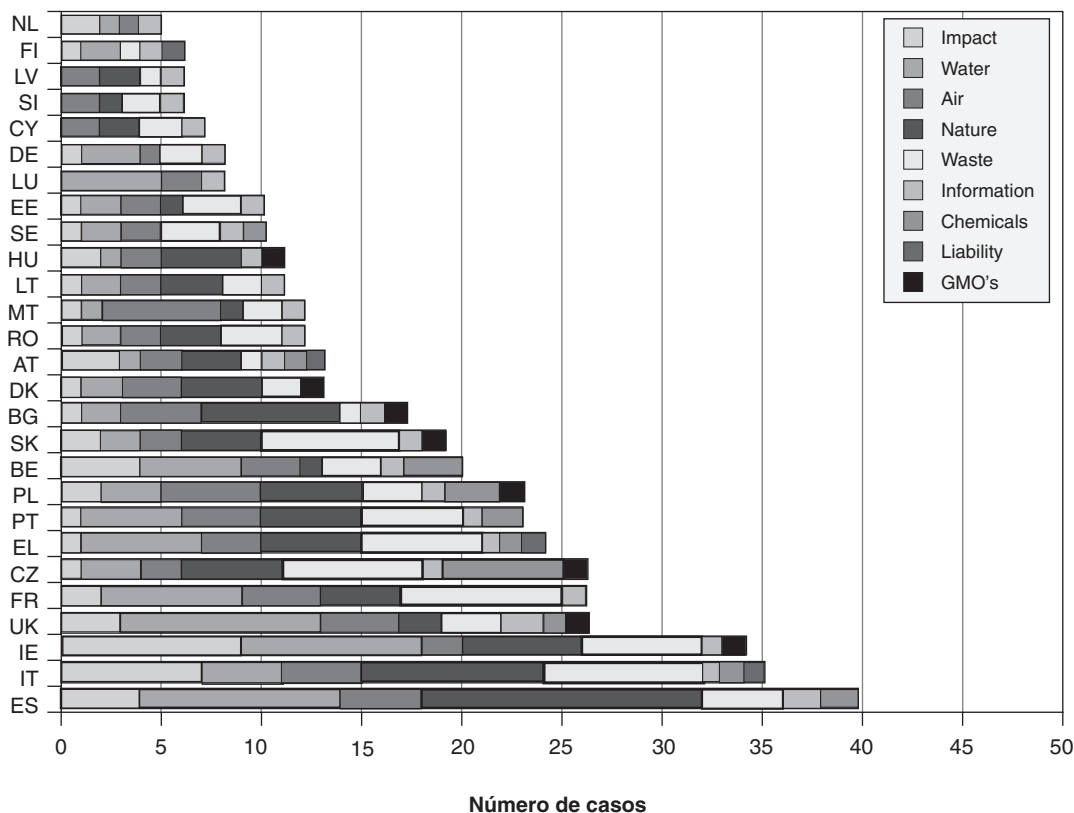
A pesar de las medidas adoptadas por la UE para mejorar la aplicación y cumplimiento, los logros registrados en la aplicación de la legislación ambiental comunitaria en los Estados miembros siguen siendo pobres. Los procedimientos abiertos por la Comisión por infracción ambiental siguen representando aproximadamente un tercio de todos los casos abiertos por falta de transposición, de comunicación, no conformidad o mala aplicación de la legislación en los EMs de la UE-27. Pendiente de disponer de los datos de 2010, a finales de 2009, la Dirección General de Medio Ambiente había abierto 451 expedientes de infracción y objeto de investigación (cuadro 1), con España a la cabeza en número de infracciones y en particular en lo referente a conservación del patrimonio natural.

En los últimos cinco años el número de casos abiertos tratados por la Dirección General de Medio Ambiente se ha mantenido relativamente constante, aunque el número de sentencias del Tribunal de Justicia Europeo (TJE) en materia de medio ambiente ha ido aumentando continuamente. El mayor número de condenas desde el año 2002 figura en las áreas de protección de la naturaleza, residuos y agua. Los esfuerzos para mejorar la aplicación de la legislación ambiental están muy mitigados por lo prolongado de los procedimientos de litigio, el cual —según el procedimiento— puede tomar varios años, pudiendo impedir que la Comisión adopte medidas eficaces en casos en que el daño ya ha ocurrido y no puede ser reparado (Farmer, 2011).

La mejora en la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental está considerada como una prioridad clave por el actual

CUADRO 1

INFRACCIONES A LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL COMUNITARIA POR ESTADO MIEMBRO Y ÁREAS NORMATIVAS. SITUACIÓN A DICIEMBRE 2009



Fuente: Comisión Europea. Revisión de la Política Ambiental 2009.

comisario de Medio Ambiente, quien ha anunciado una nueva Comunicación para una mejor aplicación de la legislación ambiental en el otoño de 2011, incluyendo un sistema de inspecciones reforzadas y la mejora de la base de datos sobre la aplicación y cumplimiento de la legislación por los EMs (Potocnik, 2011).

Los esfuerzos actuales priorizan un enfoque preventivo, basado en una estrecha co-

operación con los Estados miembros frente a estrategias de exigencia y denuncia con recurso ante el Tribunal de Justicia de Estrasburgo. La Comisión, junto con 15 Estados miembros de la Comisión, ha iniciado una estrategia piloto que prevé una comunicación rápida y estrecha sobre casos de posible conflicto con la normativa utilizando una red activa de puntos de contacto para enfocarlos a través de las experiencias relacionadas en distintos EMs.

II. DESARROLLO DE LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL EN ÉPOCA DE CRISIS ECONÓMICA

1. Europa 2020: establecimiento de prioridades para el crecimiento económico

La continua crisis económica y la urgencia para recuperar el crecimiento económico y el empleo son las razones de fondo para la adopción de la nueva estrategia de crecimiento, la llamada «Europa 2020», que reconoce la salida rápida de la crisis económica y orientada al futuro, como la prioridad más inmediata para Europa [COM (2010) 2020]. A más largo plazo, la estrategia Europa 2020 tiene como objetivo convertir a la UE en una economía inteligente (basada en el conocimiento y la innovación), sostenible (promoción del uso eficaz y eficiente de los recursos, un crecimiento más verde competitivo), e incluyente (alto nivel de empleo, aportando cohesión económica, social y territorial). La necesidad de una acción de la UE enmarcada en la prioridad del «crecimiento sostenible» (¿o debería ser del «desarrollo sostenible»?) hace hincapié en la ventaja competitiva de las tecnologías verdes, la necesidad de implementar los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, EGEE, la urgencia de fortalecer la resiliencia del territorio frente a los riesgos climáticos, los beneficios para la seguridad financiera y energética ligados a la satisfacción de objetivos sostenibles en materia energética y el objetivo último de disociar el crecimiento (¿o debería decir mejora de la calidad de vida?) del uso de energía y de recursos.

La estrategia «Europa 2020» adopta cinco objetivos principales que deben alcanzarse para el año 2020, incluyendo los objetivos 20-20-20 del paquete de clima y energía. Además establece las siete llamadas inicia-

tivas emblemáticas para estimular la acción política, incluyendo entre ellas:

- «Unión por la innovación» (para impulsar la investigación sobre la seguridad energética, el transporte, el cambio climático y la eficiencia de los recursos, entre otras áreas).
- «Eficiencia de los recursos» (para apoyar la transición hacia una economía eficiente en el uso de recursos y baja en carbono, una economía «eficiente en la forma en que usa todos los recursos»).
- «Política industrial para la globalización» (para, entre otros aspectos, apoyar la transición a una mayor eficiencia energética y del uso de recursos y promover la tecnología y métodos de producción que reducen el uso de los recursos naturales y aumentan la inversión en activos naturales existentes).

El proceso «Europa 2020» no está exento de desafíos para la política medioambiental europea. En el lado positivo hay que señalar que la estrategia «Europa 2020» hace hincapié en la necesidad de combatir el cambio climático y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de Europa, en particular los energéticos, colocando estos objetivos ambientales al más alto nivel en la agenda política e impulsando nuevas y ambiciosas políticas al respecto. También se embarca en un enfoque de gobernanza más funcional que puede ofrecer mejores resultados que la llamada Agencia Socio Económica de Lisboa vigente esta última década.

Sin embargo, el enfoque de la «Europa 2020», sigue siendo limitado. Se centra explícitamente en las políticas que estimulan el crecimiento económico. Un enfoque limitado de este tipo necesariamente pasa por alto otros objetivos clave firmemente arraigados en el conjunto del acervo de la UE. Por ejemplo, se margina el capital natural, la

biodiversidad y el concepto más amplio de los ecosistemas, su funcionalidad y sus servicios, que son de importancia central para el bienestar humano y básico para el rendimiento y prestaciones de la economía.

La estrategia «Europa 2020» está más o menos centrada explícitamente en los avances tecnológicos y estrategias que se consideran beneficiosas para todos (*win-win*), que por sí solas no son ni adecuadas ni suficientes para hacer frente a los desafíos del medio ambiente actuales y previsibles, y se corre el riesgo de crear políticas que ignoran las interrelaciones e intercambios entre políticas diferentes, como se describió anteriormente.

2. El presupuesto de la UE: la política de medio ambiente en tiempos de medidas de austeridad

El enfoque a favor del crecimiento de la estrategia «Europa 2020» contrasta con el esfuerzo controlador de muchos EMs cada vez más atentos a la austeridad financiera, que domina cada vez más las discusiones en torno a la adopción de las próximas perspectivas financieras comunitarias (MFF).

Desde el lanzamiento de la revisión sin «ningún tabú» del presupuesto de la UE en 2007, han aumentado las llamadas a reverdecer el futuro marco financiero plurianual, MFF, convirtiendo el presupuesto en una herramienta eficaz para impulsar la transición hacia una economía eficiente en el uso de recursos y baja en carbono. El proceso de revisión culminó en octubre de 2010, cuando la Comisión adoptó una Comunicación sobre la revisión de presupuesto de la UE [COM (2010) 700], reconociendo que el cambio climático y la energía deberían tener un papel fundamental en el próximo marco financiero plurianual.

Sin embargo, no se desarrollaron ni plantearon medidas específicas, ni se incluyeron

en la Comunicación retos ambientales más amplios que los mencionados. Los Estados miembros siguen además peleando con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo para reducir el tamaño del presupuesto, lo cual está comenzando a eclipsar las discusiones sobre el contenido y las prioridades de gasto. Un prominente grupo de Estados miembros ha abogado por una congelación efectiva del presupuesto en el futuro (incluyendo el Reino Unido, Dinamarca y los Países Bajos), mientras que otros como Francia, España o los nuevos miembros de la UE siguen abogando y defendiendo los bloques tradicionales de gasto en agricultura y cohesión (Medarova *et al.*, 2011). Lo anterior plantea un dilema entre lo que se decide políticamente y los recursos que se movilizan para conseguirlos:

La UE se ha comprometido a una agenda a largo plazo para la descarbonización de la economía con objetivos concretos para 2020 y 2050, que requerirá movilizar inversiones considerables y el desarrollo acorde de nueva capacidad institucional que se concretará en nuevos organismos. El presupuesto de la UE tiene el potencial para aportar sólo una pequeña porción de la factura total, el post-2013 MFF será fundamental para establecer un marco adecuado para las acciones futuras que atraiga recursos adicionales de otras fuentes de financiamiento.

Tanto el análisis de las posiciones de algunos EMs como las demandas del Parlamento hasta la fecha, indican que los temas tradicionales (por ejemplo, el tamaño total del marco financiero plurianual de la UE, la PAC y la política de cohesión, los descuentos o cheques nacionales, las nuevas fuentes de ingresos...) podría llegar a dominar el debate.

Esto podría poner en peligro la oportuna y urgente puesta en marcha de un programa genuino para la descarbonización del presu-

puesto comunitario y del marco financiero plurianual. También se corre el riesgo de una incoherencia creciente entre los objetivos políticos a los que se comprometan los EMs y la UE y los instrumentos políticos y presupuestarios que se ponen a disposición para llegar a ellos.

Además hay que recordar que la agenda de la política ambiental es mucho más amplia y se corre el riesgo de que temas tan importantes como la biodiversidad, la Red Natura 2000, el mantenimiento y recuperación de la funcionalidad de los ecosistemas, los recursos hídricos y las infraestructuras necesarias queden marginadas en las discusiones sobre las prioridades de gasto futuro, ya que no forman parte del proceso Europa 2020 (Meda Roba *et al.*, 2011).

La PAC, Política Agrícola Común, que supondría 372.000 millones de euros para 2013-2020 sigue suponiendo una parte significativa del presupuesto comunitario, aunque disminuye en porcentaje en la MFF, siendo menor que la parte destinada a la política de cohesión (376.000 millones de euros). Se siguen manteniendo los dos pilares de la PAC, cuya estructura básica no se ve radicalmente alterada, aunque sus objetivos formales reflejan ahora más explícitamente las prioridades de la estrategia Europa 2020. La innovación fundamental es el «reverdecimiento» del Pilar 1, ya que en el futuro, el 30 por 100 de las ayudas o pagos directos «dependerán de una serie de prácticas respetuosas del medio ambiente, más allá de la “condicionalidad”». Mientras el Pilar 2, de importancia estratégica para la financiación de medidas medioambientales en las zonas rurales en muchos Estados miembros, se reduce en un 7 por 100 en términos reales.

Si bien algunos de estos acontecimientos parece muy loables, la gran preocupación es que los compromisos concretos de financia-

ción más amplia de prioridades ambientales actualmente sólo se incluyen dentro del programa LIFE, cuyo alcance presupuestario sigue siendo limitado. La propuesta de marco financiero plurianual MFF no contiene estipulaciones concretas para incluir la dimensión ambiental y en particular de conservación y puesta en valor del medio natural, los ecosistemas y los recursos, y el programa LIFE aparece como marginado entre todas las demás partidas de gasto mayores. Además, las prioridades para financiación y la acción para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la eco-innovación y para fomentar la transición hacia una economía verde siguen siendo imprecisas.

Teniendo en cuenta el hecho de que los fondos directamente disponibles para el medio ambiente no se incrementan significativamente hasta los niveles requeridos para afrontar los retos de la financiación de la protección y recuperación de los ecosistemas europeos y sus servicios, también económicos, va a ser determinante el disponer de métodos eficaces para que las disposiciones establecidas en cuanto a partidas presupuestarias condicionadas a su contribución a la mitigación y adaptación al CC y recuperación de la biodiversidad, dentro de la PAC y de la política de cohesión se respeten y se consideren como retos clave para la política ambiental del futuro.

Aunque estas condicionalidades parecen bien ancladas en la propuesta de presupuesto y en otros documentos, su puesta en práctica concreta es y seguirá siendo una fuente de arduas discusiones, ya que entrarán en competencia con los intereses de siempre en materia agrícola y de políticas de cohesión, incluso en los países destinatarios de estos fondos, que en gran parte, como es el caso de España, acogen el mayor patrimonio natural o estarían más afectados por el CC y podrían beneficiarse más de esta condicionalidad.

3. La reforma de las finanzas de la UE. ¿Impuestos comunitarios?

El sistema actual de financiación comunitaria, o de conformación y contribución al presupuesto comunitario, sigue siendo complejo incluso para la Comisión y sólo algunos expertos lo entienden, además de generar interminables discusiones entre los EMs que en general tienden a aportar lo menos posible y obtener mayores retornos, además de intentar mantener un presupuesto tan bajo que supera ligeramente el 1 por 100 del PIB comunitario.

Con el fin de simplificar los procesos de aportación al presupuesto o ingresos, y evitar los repetidos debates en su reparto de retornos (incluido el cheque del RU) y «a la baja» en el gasto, la Comisión propuso en su día un enfoque nuevo y audaz por el lado de los ingresos dentro de su propuesta post-2013 del presupuesto comunitario o del MFF. Se pretendía simplificar las contribuciones de los Estados miembros, introducir nuevos recursos propios y reformar los mecanismos de corrección (incluyendo una revisión del cheque británico). En general, la Comisión sigue pretendiendo avanzar en generar ingresos que fluyan automáticamente al presupuesto de la Unión Europea y evitar así la mediatización de las autoridades nacionales que están en la base del debate.

La propuesta más controvertida en este aspecto se refiere a la introducción de impuestos o tasas comunitarias, como un impuesto nuevo sobre las transacciones financieras (FTT) o nuevos recursos del IVA. En cuanto a los recursos del IVA se pretende introducir un IVA comunitario directo que sustituiría a la parte que se aporta actualmente del IVA nacional, aunque los Estados miembros percibirían dicho IVA comunitario que trasladarían a la Comisión.

En lo referente al FTT, el impuesto a las transacciones financieras, la Comisión sos-

tiene que ya diez Estados miembros de la UE cuentan con mecanismos impositivos sobre las transacciones financieras, que conducen a una falta de coordinación de las medidas fiscales nacionales que podrían distorsionar el funcionamiento del mercado interior.

La introducción de un impuesto a las transacciones financieras de la UE y la nueva forma de recursos procedentes del IVA es lo que queda de una lista más amplia de propuestas de reforma de la financiación del presupuesto de la UE que la Comisión presentó en su propuesta de «revisión del presupuesto de la UE» en octubre 2010. Esta propuesta incluía, además de las citadas, distintas alternativas, como un impuesto sobre las actividades financieras, FAT, la subasta de las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, un impuesto UE sobre el transporte aéreo, un impuesto UE sobre la energía o un impuesto sobre los beneficios de las empresas [COM (2010) 700]. Varios Estados miembros de la UE rechazaron de inmediato los planes para introducir nuevos recursos del IVA o el impuesto sobre las actividades financieras de la UE, incluyendo el Reino Unido y Alemania.

Dada la necesidad de unanimidad en el Consejo en todo lo que concierne a fiscalidad, el futuro de estas propuestas parece muy incierto, a pesar de que tendrían el sentido de reforzar políticas comunitarias con recursos comunitarios o fondos incluso finalistas para dichas políticas

En cualquier caso la UE está tratando de avanzar hacia la armonización de la fiscalidad de la energía. Una reciente propuesta de la Comisión para revisión de la Directiva sobre Fiscalidad energética chocó con la resistencia inicial del Reino Unido debido principalmente a que incluía un impuesto «carbono» diferenciado, sobre el CO₂, dióxido de carbono, así como impuestos al consumo de carburante.

III. RECOMENDACIONES

Para el desarrollo estratégico de la política medioambiental en el año 2012:

1. Adoptar el objetivo de la UE de una reducción del 30 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020, manteniendo el apoyo a la continuación del Protocolo de Kyoto.
2. Reforzar la normativa en materia de aguas y residuos en base a la nueva Hoja de Ruta 2050 para una EU eficiente en el uso de recursos. Los objetivos tanto en obligación de resultados como de medios en la Directiva Marco de Residuos son incoherentes con la Hoja de Ruta.
3. Dar un impulso político y concretar las medidas a tomar para asegurar el objetivo de revertir la pérdida de Biodiversidad pospuesto a 2020, aplicando en particular instrumentos económicos de puesta en valor y otros identificados en la iniciativa TEEB sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad.
4. Asegurar y reforzar las disposiciones finales en el marco financiero plurianual MFF 2014-2020 de condicionalidad medioambiental, en particular en materia de CC, de partidas de gasto principales.
5. Aprovechamiento por los Gobiernos de la EMs, de la oportunidad ofrecida por las previsiones de gasto en economía verde del presupuesto de la UE (sobre todo la PAC y la política de cohesión), con la exigencia a la Comisión de mantener su determinación de no apoyar proyectos gravosos para el medio ambiente y los recursos naturales, exigiendo procesos robustos de detección de los mismos.
6. Establecer impuestos comunitarios, como propone la Comisión, para reforzar (impuestos en parte finalistas) las políticas energética, de transporte, y también de biodiversidad (Natura 2000 está condicionada a que haya recursos comunitarios) y su comunitarización y en general una EU eficiente en el uso de recursos.
7. Completar la agenda para el cambio comunitario ahora limitada a la estrategia EU 2020, que margina partes clave de la sostenibilidad ambiental con la revisión y actualización de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible comunitaria hoy marginada
8. Adoptar un VII PAMA, Programa de Acción en Medio Ambiente, que en base a la identificación de las interrelaciones y el análisis comparativo de la ejecución de políticas plantee una verdadera hoja de ruta también en materia de política ambiental que asegure que se da continua respuesta a los desafíos del cambio climático, de la biodiversidad y del medio ambiente en general en las estrategias transversales y en las políticas sectoriales y en las recomendaciones que emanen anualmente del llamado semestre europeo.
9. Acotar los objetivos más concretos y los indicadores de eficiencia en el uso de los recursos de las Hojas de Ruta 2050, para apoyar y contrastar los ciclos presupuestarios a nivel comunitario y nacional y los de planificación y de inversión de las empresas europeas y de los propios mercados, incluyendo políticas de eliminación de los subsidios dañinos al medio ambiente y de desarrollo de instrumentos económicos y fiscales para que el mercado trabaje para la sostenibilidad y el medio ambiente y no lo contrario.

10. Asegurar que la planificación de infraestructuras energéticas y de transporte a nivel comunitario y el desarrollo de tecnologías de combustibles alternativos se haga con criterios de sostenibilidad teniendo en cuenta los impactos directos e indirectos y los efectos rebote. La actual política de biocombustibles debe ser revisada con carácter de urgencia.
 11. Priorizar en las nuevas políticas la mayor eficiencia energética y en general en el uso de recursos naturales, en particular del agua, incluyendo una mejor coordinación de las medidas fiscales y de fijación de precios que contribuyan a un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales y del entorno e infraestructuras naturales y construidas.
 12. Publicación por la Comisión de un Libro Blanco, o Verde, sobre la financiación necesaria y prevista o previsible en los presupuestos comunitarios 2014-2020 para poner en práctica las hojas de ruta 2050 que desarrollan la estrategia Europa 2020, en particular las referentes a una economía baja en carbono, una Europa eficiente en el uso de recursos y la prevista para la energía, identificando las fuentes financieras adicionales necesarias.
 13. Completar urgentemente el marco regulador de la iniciativa ciudadana prevista en el Tratado de Lisboa y operacionalizar sus disposiciones para que su aplicación sea una realidad inmediata clave en materia ambiental.
- ECHA - European Chemicals Agency (2011): *The operation of REACH and CLP 2011*, Helsinki, European Chemicals Agency.
- Ecologic, IEEP, CEU (2011): *Final Report for the Assessment of the 6th Environment Action Programme*, Report to the European Commission/DG Environment, Download at http://ec.europa.eu/environment/newprg/pdf/Ecologic_6EAP_Report.pdf.
- Ecorys (2009): *Study on the competitiveness of EU eco-industry*, Study for DG Environment, available at: http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco_industry/pdf/report%202009_competitiveness_part1.pdf and http://ec.europa.eu/environment/enveco/eco_industry/pdf/report%202009_competitiveness_part2.pdf.
- EEA - European Environment Agency (2010): *Synthesis. 2010 State of the European Environment and Outlook Report*, Copenhagen, EEA.
- European Commission (2009): *Non-Paper. Green Elements from Member State Recovery Plans*, Brussels, DG Environment. Downloaded at: http://ec.europa.eu/environment/integration/pdf/recovery_plans.pdf.
- (2010a): *Consultation on the Implementation Report of the Aarhus Convention submitted by the European Union to the Aarhus Secretariat*, Download at <http://ec.europa.eu/environment/consultations/aarhus.htm>.
- Eurostat (2011): *Environmental expenditure by the public sector (% of GDP)*, download at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00049>.
- Farmer, A. (2011): *Manual of European Environmental Policy*, London, Earthscan.
- Fedrigo-Fazio; A. Farmer; D. Baldock y S. Gantoler (2011): «EU Natural Resources policy: Signposts on the roadmap to sustainability», *DEEP policy paper 2/2011*, London, IEEP.
- Frederiksen, P.; Mäenpää, M., y Hokka, V. (2008): «The Water Framework Directive: spatial and institutional integration», *Management of Environmental Quality: An International Journal*, núm. 19 (1), pp. 100-117.
- Greenwise (2011): *Businesses call for 30 per cent EU emissions cut*, download at: [## BIBLIOGRAFÍA](http://www.greenwisebusiness.co.uk/news/businesses-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Boywer, C. (2010): *The Indirect Land Use Change Impact of the Use of Biofuels in the EU*, IEEP Report, London, IEEP.

- [call-for-30-per-cent-eu-emissions-cut-1860.aspx](#).
- Heritier, A., y Lehmkuhl, D. (2010): «New modes of governance and democratic accountability», *Government and Opposition*, 46 (1): 126-144.
- Hey, C. (2008): *Rediscovery of hierarchy: The new EU climate policies*, Paper presented at the EEAC Energy Working Group Conference, EU Environmental Policy and Governance: the Challenge of Climate Change and beyond, European University Institute, Florence, 20-21 June 2008 Download at http://www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/934278/publicationFile/59837/2008_06_Rediscovery_of_hierarchy.pdf.
- Hey, C.; Jacob, K., y Volkery, A. (2007): «Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy», *Journal of Cleaner Production*, 15(18): 1859-1874.
- Kanakoudis, V., y Tsitsifli, I. (2010): «Ongoing evaluation of the 2000/EC/60 directive implementation process in the European Union, seven years after its launch: Are we behind schedule?», *Water Policy*, 12: 70-91.
- Medarova, K.; Baldock, D.; Volkery, A., y Wihana, S. (2011): «When financial needs meet political realities. Implications for Climate Change in the Post-2013 EU Budget», *DEEP Policy Paper*, núm. 3/2011, London, IEEP.
- Moss, T. (2004): «The Governance of Land Use in River Basins. Prospects for Overcoming Problems of Institutional Interplay with the EU Water Framework Directive», *Land Use Policy*, 21 (1): 85-94.
- OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development (2008): *Measuring material flows and resource productivity - synthesis report*, Paris, OECD.
- Potocnik, J. (2011): *Now is not the time to put the environment in the back seat*. Speech delivered to the Special Standing Committee on European Affairs and Special Permanent Committee on Environmental Protection Athens, 7 April 2011. Download at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/241&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
- Sustainable Europe Research Institute (SERI), GLOBAL 2000 and Friends of the Earth Europe (2009): *Overconsumption? Our use of the world's natural resources*, http://www.foeeurope.org/publications/2009/Overconsumption_Sep09.pdf.
- Ten Brink, P. (2011): *The Economics of Ecosystems and Biodiversity in National and International Policy Making*, London, Earthscan.
- WEF - World Economic Forum (2011): *Global Risks 2011 Sixth Edition*, Geneva, World Economic Forum.
- Zuleeg, F., y Martens, H. (2009): *The recovery plan revisited*, EPC Commentary, 17.03.2009, Download at http://www.epc.eu/documents/uploads/41255650_The%20recovery%20plan%20revisited.pdf.

**LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN:
¿CÓMO ACTUAR CON UNA SOLA VOZ
EN LA GLOBALIZACIÓN?**

¿AVANZA LA UE EN POLÍTICA EXTERIOR? NUEVOS INSTRUMENTOS Y EQUILIBRIOS GEOPOLÍTICOS

Mercedes Guinea Llorente

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UE EN TRANSICIÓN INSTITUCIONAL: LA PUESTA EN MARCHA DEL TRATADO DE LISBOA.—III. LA UE ANTE LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS: ¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA Y REDEFINICIÓN DE PRIORIDADES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR?—IV. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2010-2011: AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS.—V. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN 2010: RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) comenzaba el año 2010 sumida en el llamado «síndrome de Copenhague», esto es, con la toma de conciencia de la pérdida de su poder relativo en la escena internacional y del desplazamiento suave pero inexorable del peso internacional desde Occidente hacia el Pacífico. Aun cuando la UE mantiene su estatus de potencia comercial y cooperante, el desafío se encuentra en cómo traducir ese poder económico en poder político. El año 2010 igualmente se inauguraba con grandes desafíos, entre ellos la aplicación de las disposiciones del Tratado de Lisboa que en materia de política exterior entraña toda una revolución. El contexto de crisis económica y de deuda pública que rodea los años 2010 y 2011 tampoco ha favorecido que se diera prioridad al desarrollo de una política exterior.

II. LA UE EN TRANSICIÓN INSTITUCIONAL: LA PUESTA EN MARCHA DEL TRATADO DE LISBOA

El 1 de diciembre de 2009 entraba en vigor el TL, que para el área de la política exterior entrañaba cambios muy sustanciales con la puesta en marcha de nuevas instituciones encargadas de la política exterior. El Consejo Europeo nombró por consenso como presidente del Consejo Europeo al primer ministro belga Herman Van Rompuy y como alta representante y vicepresidenta de la Comisión a la laborista británica Catherine Ashton, que había desempeñado desde un año antes el cargo de comisaria de Comercio. Entraron en funciones el 1 de diciembre de 2009. Ambos nombramientos fueron fuertemente criticados: la necesidad de equilibrios y el consenso entre los Veintisiete había con-

ducido a la elección de personas de bajo perfil político, escasa visibilidad pública y poca experiencia en sus respectivos campos.

Del *presidente permanente del Consejo Europeo* se esperaba que, al dar permanencia a esta institución, reforzara la dirección de la política exterior y también que contribuyera a la representación de la PESC en los foros internacionales, con la función de reforzar la visibilidad internacional de la UE. De Van Rompuy se alaban sus formas francas y abiertas, que han contribuido a dar a los Consejos Europeos un ambiente distendido proclive a facilitar el intercambio de puntos de vista y el acuerdo. Con una visión propia ante los cambios geopolíticos que ha experimentado el mundo, ha intentado promover entre los líderes una reflexión sobre la posición que la UE ha de adoptar ante ellos. Ejemplo de estos esfuerzos fue la convocatoria de un Consejo Europeo extraordinario el 16 de septiembre para discutir, junto a los ministros de Exteriores, «cómo puede la Unión determinar mejor su agenda exterior y cómo actúa en sus relaciones con socios estratégicos». La reflexión no ha hecho más que empezar, pero ya ha desembocado en el mandato a Ashton de que presente estudios sobre la relación con los socios estratégicos.

En estos veintidós meses puede percibirse una mayor actividad del Consejo Europeo en los temas internacionales. En su capacidad de convocar reuniones extraordinarias del Consejo Europeo, a lo largo del último año ha organizado hasta tres dedicadas a la política exterior, alguna de ellas para promover una reflexión general, otras por motivos de urgencia. Junto a la del 16 de septiembre ya citada, el 4 de febrero de 2011 Van Rompuy convocaba una reunión extraordinaria sobre energía, donde la dimensión externa de la política energética de la Unión ocupó un importante capítulo. Las revueltas árabes y, especialmente, la represión del Gobierno de

Gadafi sobre la población libia justificaron otra reunión extraordinaria el 11 de marzo de 2011.

En el plano de la representación exterior, es de alabar el acuerdo alcanzado con el presidente de la Comisión para hablar en nombre de la UE en las distintas citas internacionales. Es ejemplo de una buena cooperación interinstitucional, que no necesita de regulación formal y que clarifica la cuestión de las múltiples instituciones con competencia para la representación exterior. Así es él quien ha tomado la palabra en nombre de la Unión en las reuniones del G-8 en Muskoka o Deauville o el G-20 de Toronto y Seúl; la ha representado en la Cumbre de la OTAN de Lisboa de 19-20 noviembre de 2010 o la Cumbre de la OSCE de Astana de diciembre de 2010. Igualmente preside las Cumbres que la UE organiza con sus principales socios estratégicos y multilaterales. La competencia en materia de representación exterior le ha llevado a firmar junto con la AR o con el presidente de la Comisión Barroso algunas de las declaraciones de la Unión a las que se ha querido dar mayor relieve y solemnidad, como las relativas a Egipto o Libia en febrero y marzo de 2011.

Cuando se cumplen casi dos años de su nombramiento, la labor de Ashton como *alto/a representante para la Política Exterior* ha sido fuertemente criticada, por comentaristas políticos, observadores e incluso ministros de Asuntos Exteriores de algunos Estados miembros. Se le achaca inexperiencia tanto personal como de su equipo inicial y falta de reacción ante acontecimientos relevantes. También se le acusa de no lograr cohesionar a los Estados miembros y de no saber hacer visible la posición europea ante acontecimientos de primera magnitud como la «Primavera árabe». A favor de Ashton hay que decir que al llegar se encontró con un vacío institucional y político para su función y una agenda imposible de manejar por la

complejidad y extensión de sus diversas funciones.

No todos los problemas que ha tenido la política exterior europea en el último año son responsabilidad de la AR sino que otros factores han de ser tenidos en cuenta. En primer lugar, que nuevas instituciones en política exterior no son, de ninguna manera, la panacea para el problema real de la falta de política exterior europea, que es la ausencia de voluntad política de los Estados miembros. Falta de voluntad en ocasiones para alcanzar una posición común o para dotar a la UE de recursos suficientes para que desarrolle una política exterior creíble. Con frecuencia se olvida la dificultad de hacer avanzar una política exterior común que choca con las soberanías de Estados que, en varios y notorios casos, han sido potencias de alcance global y que no desean perder su protagonismo tras una acción común. Igualmente, en relación con distintos Estados o asuntos transversales las percepciones y relaciones históricas de los Estados miembros y sus intereses concretos no son fácilmente conciliables. En este último año tenemos un ejemplo en Libia, donde, por una parte, los representantes de Francia y el Reino Unido se apresuraron en un primer momento a ocupar el protagonismo, mientras que las reticencias de Alemania impedían una posición común.

El propio nombramiento de Ashton revela que los Gobiernos no tenían demasiado interés en una personalidad fuerte y experimentada en diplomacia que pudiera hacerles sombra. En este tiempo Ashton ha desarrollado una ingente labor de coordinación y representación, contando todavía con muy pocos instrumentos, ya que el SEAE apenas comienza su andadura. La *ministra* no sólo ha tenido que abordar su trabajo sin Ministerio sino que, incluso, ha tenido que dedicar enormes cantidades de tiempo y esfuerzo a ponerlo en marcha y a negociar con institu-

ciones y Estados miembros sus competencias, medios y principales nombramientos. Aquí ha chocado con las reticencias de la Comisión por ceder ámbitos de su acción exterior, con las ansias de ejercer control político por parte del Parlamento Europeo, con un presupuesto insuficiente para las necesidades de la institución y las presiones de los distintos Gobiernos para colocar a personas de su confianza en puestos claves.

El *Servicio Europeo de Acción Exterior* está formado por personal proveniente de la Secretaría General del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Empezó a funcionar efectivamente el 1 de diciembre de 2010, si bien no se espera que pueda alcanzar pleno rendimiento hasta 2014. El 1 de enero de 2011 fueron transferidos los primeros efectivos de las instituciones y se ha procedido también a reclutar a diplomáticos nacionales. Para finales de 2011 está previsto que un total de 1.643 funcionarios y agentes hayan sido transferidos al SEAE.

Tras barajarse distintos modelos de organización, la AR siguió la posibilidad que más consensos encontraba que era la de crear *Desks* o Direcciones Generales geográficas y una temática encargada de Asuntos Globales y Multilaterales¹. Dependiendo directamente de la AR, las estructuras encargadas de la Política Común de Seguridad y Defensa antes en el Consejo también pasan a integrarse en el nuevo Servicio. Cada una de las DG debe llevar todo el peso de la dirección política estratégica de la Unión hacia cada una de las regiones y Estados socios, reforzando la coherencia y evitando las duplicidades de

¹ Las cinco DG geográficas se ocupan respectivamente de Asia; África; Rusia, Vecindad Este y Balcanes Occidentales; Oriente Medio y Vecindad Sur, y Américas. La DG temática trata cuestiones horizontales como Relaciones Multilaterales y Gobernanza Global; Derechos Humanos y Democracia; Prevención de Conflictos y Seguridad, y No Proliferación y Desarme.

las responsabilidades compartidas entre instituciones.

Los *Desks* deben asumir en solitario toda la dirección estratégica de la política hacia los distintos destinatarios. Teniendo en cuenta que en algunos de los ámbitos de las Relaciones Exteriores quedan responsabilidades en la Comisión (Comercio, Ampliación, Ayuda Humanitaria, Programas Temáticos de la Cooperación para el Desarrollo) o que las competencias se comparten entre el SEAE y la Comisión (Vecindad y Desarrollo) el desafío ahora consiste en establecer una buena coordinación que garantice la coherencia y la eficacia para no replicar los problemas del antiguo sistema de reparto de competencias entre instituciones. Para ello se creaba dentro de la propia Comisión el 16 de abril de 2010 un Grupo de Comisarios de Relaciones Exteriores, presidido por Ashton, que aúna a los de Comercio, Vecindad y Ampliación, Desarrollo, Ayuda Humanitaria y Asuntos Económicos y Monetarios con la finalidad de asegurar esa coordinación.

En el plano exterior, se integran también en el SEAE las antiguas Delegaciones de la Comisión ante terceros Estados y organizaciones internacionales, que se convierten en Delegaciones de la UE con la misión de representar también la PESC intergubernamental. A lo largo de 2010, e iniciándose bajo Presidencia española, ha ido escenificándose esta transferencia progresiva de funciones desde las Embajadas de la Presidencia rotatoria, contándose ahora con una única representación de la política exterior europea ante terceros. Estos cambios no se han producido sin tensiones ya que, por una parte, existe desconcierto entre los terceros ante las implicaciones de estos cambios institucionales. Por otra, en el caso de algunos Estados también se perciben resistencias por parte de los Embajadores de los Estados miembros para ceder un rol de coordinación al Delegado de la UE. La visibilidad de la UE

en el mundo también se quiere ver reforzada con la consecución de un estatuto de observador reforzado para la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas en el mes de mayo de 2011, para que exponga la posición común europea.

III. LA UE ANTE LOS CAMBIOS GEOPOLÍTICOS: ¿HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA Y REDEFINICIÓN DE PRIORIDADES EN MATERIA DE POLÍTICA EXTERIOR?

La entrada en vigor del TL supone un nuevo marco de referencia para la política exterior europea, con nuevos objetivos y principios. Al mismo tiempo se constata una pérdida de protagonismo de la UE en la escena internacional y un más que anunciado declive en sus dos fortalezas como son las relaciones económicas internacionales y la política hacia su vecindad. Igualmente representantes de los Estados miembros y la doctrina han subrayado la necesidad de superar la Estrategia Europea de Seguridad, ya que es necesario un marco estratégico más concreto y mejor definido que establezca prioridades claras. Todo ello muestra la necesidad de replantear la definición y ejecución de la política exterior europea. El nuevo presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, avanzaba la reflexión sobre estos asuntos. Convocando una reunión extraordinaria en septiembre de 2010 para debatir sobre las relaciones con los socios estratégicos, los resultados del Consejo Europeo irían más allá.

Las Conclusiones del Consejo fijan nuevos parámetros, al menos teóricos, para la definición e implementación de la política europea. Primero se determina que es necesario *actuar de forma más estratégica*, esto es, definir con claridad los intereses y objetivos estratégicos y los medios para alcan-

zarlos. Igualmente exige la coordinación y la actuación coherente de todas las instituciones comunitarias y de éstas con los Estados miembros. De este nuevo enfoque llama la atención un giro que casi podríamos llamar «realista», en el sentido de que se pone el énfasis en los *objetivos e intereses* de la Unión, y no como antaño en los principios, valores y la responsabilidad europea en gestionar los problemas de la globalización y del entorno internacional. Se abandona la retórica sobre los deberes civilizacionales que tiene la UE para abordar sin complejos la consecución de los intereses europeos. Por otra parte, esto es muestra de pragmatismo, ya que parece que permitirá aunar con más facilidad la voluntad de los Estados si se muestra con claridad las ganancias que puede ofrecer la actuación común.

Se plantean medidas para reforzar la coherencia y eficacia de la acción exterior, que parecen útiles y adecuadas. Primero se propone la movilización de todos los instrumentos tanto nacionales como de la UE en apoyo de los intereses estratégicos europeos para reforzar la coherencia y complementariedad. Esos intereses generales que han de tenerse en cuenta tanto en las relaciones bilaterales como multilaterales llegan a concretarse: el cambio climático, la política energética, el comercio, el desarrollo y la Justicia y Asuntos de Interior, incluyendo la migración y la política de visados. De anteriores documentos se añora la referencia a la promoción de valores como la democracia, los derechos humanos y principios de justicia social.

Segundo, se pide una mayor sinergia entre UE y Estados miembros, haciendo que sus políticas se apoyen mutuamente y se refuerce la puesta en común de información y la consulta sobre acontecimientos relevantes. Tercero, es precisa una coordinación más eficaz y continua entre todos los agentes encargados de la política exterior europea en

el seno de las instituciones. Cuarto, se sigue recordando la importancia de preparar exhaustivamente las distintas Cumbres internacionales por parte del Consejo Europeo. Finalmente, se insiste en la necesidad de un planteamiento estratégico a medio plazo de los problemas y posibilidades de las relaciones con cada socio, centrando las cumbres en menos objetivos y definiendo mejor los medios para conseguirlos.

El reforzamiento de la dimensión estratégica de la política exterior europea es una tarea ambiciosa para la cual se ha creado el SEAE y que supone una evaluación de los resultados de la política exterior europea hacia cada una de las regiones y asuntos horizontales. Por la premura de reaccionar ante los acontecimientos quizás no hayan podido plasmarse todos estos nuevos principios en las Comunicaciones sobre la reorientación de la Política de Vecindad, consecuencia de la «Primavera árabe». Sin embargo, sí puede constatar una mayor dedicación del Consejo Europeo a seguir debatiendo las líneas estratégicas de la política exterior, como las asociaciones estratégicas.

Las asociaciones estratégicas son un concepto un tanto ambiguo lanzado por la Comisión hace unos años y que reciben un contenido un tanto diverso. Serían relaciones reforzadas con socios con los que nos une una red de intereses mutua y que, además, son hoy polos relevantes de poder internacional². A nuestro juicio, el mayor énfasis puesto en la relación con los socios estratégicos no es sino el reconocimiento del multipolarismo creciente de las relaciones internacionales. Dentro de esa política exterior renovada se priorizan «las asociaciones estratégicas de

² Actualmente la UE ha desarrollado diez asociaciones estratégicas: tres con socios tradicionales (Estados Unidos, Canadá y Japón), con los emergentes (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con México y Corea del Sur.

la Unión Europea con actores clave a escala mundial». Esas asociaciones deben perseguir los intereses y beneficios de las dos partes y reconocer que todos, Unión Europea y Estados emergentes, tienen derechos y obligaciones y que estos últimos deben compartir responsabilidades en el plano internacional. En el marco de estas relaciones se subraya que el interés fundamental para los europeos es desarrollar las relaciones comerciales mutuas. Parece adecuado que se prioricen las relaciones con los socios estratégicos pero es fundamental que se reflexione sobre este concepto y todas sus implicaciones, ya que hoy el abanico de asociaciones estratégicas no puede ser más diverso y no responden a una concepción común.

Tanto desde el punto de vista de los intereses como de las estrategias parece que la UE está girando hacia un enfoque menos normativo y más pragmático. Se propone utilizar todas las posibilidades al alcance de los europeos, sea en el plano bilateral o en el de las instituciones comunes para defender una misma y única posición y encontrar así mayor eco e impacto. Hay elementos nuevos en el debate que parecen anunciar un giro en la concepción de la política exterior común, pero es preciso esperar para ver si producen los resultados deseados. No obstante, quizás lo llamativo es que esa reflexión no haya surgido de la institución llamada a formularla, la AR, sino del nuevo presidente del Consejo Europeo.

IV. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UNIÓN EUROPEA EN 2010-2011: AVANCES, OBSTÁCULOS Y DESAFÍOS

La UE, aunque no haya abierto nuevos frentes brillantes en el área exterior, ha continuado con sus calendarios, produciéndose algunos avances en las principales políticas

horizontales y las relaciones birregionales y las asociaciones estratégicas⁵.

a) La *política de ampliación* sigue siendo una herramienta fundamental en el objetivo de estabilizar el entorno europeo. Se constata que en 2010 se mantiene la «fatiga de ampliación» de los últimos años con una serie de manifestaciones como el deseo de los Estados miembros de controlar las distintas fases de las negociaciones, la politización del proceso y la incidencia de cuestiones bilaterales.

El Consejo Europeo de junio de 2011 ratificó el fin de las negociaciones con *Croacia*, cuyo Tratado de Adhesión está previsto que sea firmado el 19 de diciembre en Varsovia. Se baraja el 1 de julio de 2013 como fecha razonable de adhesión aunque podría posponerse por algunos problemas en materia de justicia y derechos fundamentales que los croatas todavía deben solventar.

Montenegro vio reconocidos sus avances políticos y económicos con la concesión del estatuto de candidato en diciembre de 2010. No obstante, la apertura de negociaciones dependerá del cumplimiento de una serie de condiciones en materia de Estado de Derecho, lucha contra la corrupción y el crimen organizado y libertad de expresión. La prioridad del nuevo Gobierno montenegrino que entró en funciones a finales de 2010 es avanzar en las medidas necesarias para que puedan abrirse las negociaciones cuanto antes.

Aunque todavía con perspectivas lejanas, también hay que subrayar que *Serbia*, de la mano del Gobierno proeuropeo de Tadic va avanzando en su senda hacia la UE, a veces con importantes concesiones. En 2010 se produjeron relevantes gestos de este país para avanzar en la reconciliación regional con Bosnia y Croacia. Igualmente, tras la

⁵ No abordaremos en este apartado la relevante Política de Vecindad por ser objeto de un capítulo separado en este informe.

Resolución del Tribunal Internacional de Justicia sobre Kosovo, optó por una estrategia más posibilista y accedió a sentarse en la mesa de negociación patrocinada por Ashton para intentar llegar a una salida negociada con las autoridades kosovares. El siguiente paso en las demandas de la UE se dio con la entrega de importantes criminales de guerra al Tribunal Penal Internacional para la ex-Yugoslavia en 2010 y 2011. El 25 de octubre de 2010, en contrapartida el Consejo decidió invitar a la Comisión a que presente su dictamen sobre la solicitud de adhesión serbia.

En los Balcanes Occidentales sigue preocupando la situación de crisis política de *Albania*, tras la parálisis del Parlamento debido al desencuentro entre el partido del Gobierno y la oposición en torno a la legalidad de las elecciones en 2010. Solucionada la crisis gracias a la mediación de personalidades europeas, la Comisión emitió en octubre de 2010 un dictamen negativo respecto a la concesión del estatuto de candidato, además de por la falta de estabilidad política, por otros problemas relacionados con el imperio de la ley, la administración pública y los derechos de las minorías.

La situación de *Bosnia-Herzegovina* en 2010 también se ha caracterizado por la inestabilidad política, sobre todo por la división de las entidades étnico-políticas y el desafío de la República Serbia de Bosnia a la Oficina del Alto Representante y al Estado bosnio. Además, la crisis económica y el resultado de las elecciones de 2010 han incrementado la falta de estabilidad y el descontento social. La Comisión considera que aún son muchos los avances políticos necesarios para poder conceder a Bosnia el estatuto de candidato. Se ha decidido también prorrogar el mandato de la Oficina del Alto Representante y la misión EUFOR Althea.

Con *Macedonia*, candidato, se eterniza la situación de no apertura de negociaciones

por el viejo conflicto con Grecia a causa del nombre, que no acaba de resolverse a pesar de la mediación de Naciones Unidas. Desde 2009 Grecia viene bloqueando la apertura de negociaciones. La Comisión subraya además la necesidad de que continúen las reformas en materia de policía, administración pública y la lucha contra el crimen organizado y la corrupción.

Desde junio de 2010 *Islandia* es también un candidato con quien se negocia desde el 27 de julio. Debido a su integración económica en el seno del Espacio Económico Europeo, en un informe la Comisión auguró pocas dificultades en la preparación. No obstante, un relevante obstáculo político es el conflicto abierto con Reino Unido y Países Bajos por el caso *Icesave*, en que mediante referéndum se rechazó que el Estado islandés corriera con la indemnización a sus ahorradores. Estos dos países han anunciado su oposición a que Islandia se adhiera en estas condiciones. Igualmente es un problema el bajo apoyo a la adhesión entre la población islandesa.

El mayor desafío sigue siendo *Turquía*, con quien las negociaciones avanzan despacio, así como también la implementación de reformas legales por parte de este país. El conflicto político por Chipre sigue siendo el principal obstáculo, no cumpliendo Turquía todavía con el Protocolo Adicional que le obliga a abrir sus puertos y aeropuertos a naves procedentes de Chipre. El bloqueo ha hecho que no se hayan abierto nuevos capítulos de negociación en este periodo. Igualmente se detectan problemas en la implementación de las reformas políticas pedidas por la UE. No obstante, en el plano político es notable la cooperación entre Grecia y Turquía para luchar contra la migración irregular, la firma de un acuerdo de readmisión y de facilitación de visados. En paralelo, Turquía, potencia emergente, está esforzándose por desarrollar una política exterior autóno-

ma hacia Asia y parece que pierde su interés por Occidente.

b) El desarrollo de *relaciones birregionales* ha sido una de las principales características de la política europea en la última década. La Cumbre bianual entre la UE y los países de *América Latina y Caribe* se celebró en mayo de 2010 en Madrid bajo liderazgo de la Presidencia española. Fue una de las más provechosas de los últimos años con relevantes avances, abriéndose la cooperación birregional a un nuevo objetivo, la innovación tecnológica. Se logró, además, concluir el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, y los Acuerdos comerciales multipartes con Colombia y Perú. En paralelo se retomaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR. Igualmente se lanzaron un Mecanismo de Inversión para América Latina y la Fundación EU-LAC con la finalidad de dar impulso continuado a la asociación.

La octava Cumbre *Unión Europea-Asia (ASEM)* se celebró en octubre de 2010, centrándose en el desarrollo sostenible y la cooperación en tal sentido por parte de las dos regiones; el impulso de negociaciones para el establecimiento de acuerdos de libre comercio entre Estados asiáticos y la UE y la adopción de la Declaración de Bruselas sobre una Gobernanza Económica Global más Eficaz, con vistas a articular las posiciones de los participantes en los distintos foros relativos a la gobernanza global. A pesar del diálogo, gana el carácter declarativo de estas Cumbres sobre los resultados concretos.

En noviembre de 2010 se celebraba en Trípoli la tercera de estas *Cumbres UE-África* para debatir sobre cuestiones económicas, de fomento de la inversión y de empleo y cambio climático, que no arrojó resultados dignos de mención. El poco interés político que reviste esta región para la UE se vio en que su conducción se hizo principalmente

desde la DG Desarrollo, pero sin ambición geopolítica. Una vez perdido el impulso inicial de las Cumbres birregionales, se constata que no producen resultados a la altura de las expectativas generadas por ninguna de las partes. Posiblemente haya llegado la hora de plantearse la conveniencia de su mantenimiento.

c) Entre las asociaciones estratégicas, las relaciones *UE-Estados Unidos* sufrieron uno de sus momentos más delicados a comienzos de 2010 por la negativa del Parlamento Europeo a ratificar dos acuerdos de cooperación en materia de lucha antiterrorista. Finalmente, una vez restañadas las heridas, la UE se reunió con su socio transatlántico en noviembre de 2010 en Washington, donde se aprobó una declaración mutua sobre la asociación transatlántica y se debatieron futuras áreas de cooperación en materia económica y de seguridad. Más allá de la diplomacia de las Cumbres hay que subrayar las fluidas relaciones entre la Secretaria de Estado Clinton y la AR Ashton, que mantienen contacto habitual y se reúnen con mucha frecuencia para tratar temas de interés común. Clinton habría solicitado de la AR su ayuda para negociar directamente sobre dos dossiers donde Estados Unidos encuentra obstáculos: la vuelta de Irán a la mesa de negociaciones en relación con su programa nuclear y la resolución del conflicto serbio-kosovar. Igualmente hay que citar la cooperación regular en el seno del Consejo Económico Transatlántico, que articula el buen funcionamiento de la mayor área comercial del planeta. Esta asociación debe seguir siendo privilegiada desde la parte europea, que debe dar prioridad a la concertación sobre los problemas económicos, diplomáticos y de seguridad de la sociedad internacional.

La Cumbre *UE-Rusia* de junio de 2010 fue ejemplo de la restauración de relaciones con este país. Se lanzó una asociación para la modernización que impulsa las cuatro áreas

de cooperación previas (espacio económico, espacio de libertad, seguridad y justicia, espacio de seguridad exterior y espacio de investigación, educación y cultura) dirigiéndola a la consecución de resultados. Se acordó apoyar las ambiciones rusas de adherirse a la Organización Mundial de Comercio y se ha continuado el diálogo en materia de derechos humanos y la cooperación interparlamentaria. La relación con Rusia siempre resulta relevante, por la maraña de intereses que nos vinculan a este gigante, pero no resulta fácil por la resistencia de los Estados miembros a ceder el protagonismo bilateral en aras de una posición común. Ésta es una de las asociaciones estratégicas que más requieren de esa nueva reflexión sobre objetivos e intereses comunes que preconiza el Consejo Europeo y así Ashton presentó relevantes sugerencias al Consejo Europeo de diciembre.

La Cumbre con *India* celebrada en Bruselas en diciembre de 2010 ofreció resultados interesantes: compromisos mutuos en gestión de crisis, seguridad marítima, no proliferación, cambio climático, derechos humanos; la firma de un acuerdo entre Europol y este país en materia de lucha antiterrorista; progresos en la negociación de acuerdos de libre comercio, energía y cambio climático; establecimiento de un diálogo sobre cuestiones migratorias.

Las relaciones estratégicas con *China* no son tan fluidas como con otros socios estratégicos, minadas por las sucesivas guerras comerciales y por el interés de algunos socios como Alemania de conducir sus relaciones por separado. Más allá de las declaraciones retóricas sobre la necesidad de reforzar una relación mutuamente beneficiosa sobre concesiones de las dos partes no se han producido muchos más avances en la Cumbre de octubre de 2010. Como pequeño progreso puede citarse la apertura de un centro de energía limpia UE-China en Pekín. Sin em-

bargo, ésta sí es una asociación prioritaria para la UE que debe reflexionar con extremo cuidado sobre los temas en que sea posible plantear una cooperación con este país. Como consecuencia de la crisis de deuda pública, la necesidad de reforzar los vínculos se muestra aún mayor debido a la creciente penetración china en las economías occidentales.

Entre otras asociaciones estratégicas se pueden citar los avances con *Canadá* en la negociación de un ambicioso acuerdo de cooperación económica y comercial y la puesta en marcha de la más reciente de las asociaciones estratégicas con *Corea del Sur* el 6 de octubre de 2010, después de la firma de un importante acuerdo marco que abarca sobre todo los ámbitos del diálogo político y el comercio.

V. LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA EN 2010: RECOMENDACIONES PARA EL FUTURO

El año 2010 y el comienzo de la nueva década no han sido años brillantes de la política exterior europea, aun cuando hay que conceder que la UE se encontraba en transición institucional y las dificultades económicas tampoco han ayudado. No obstante, han existido progresos y las nuevas instituciones anuncian, incluso, nuevas dinámicas en la política exterior. De todo nuestro análisis puede extraerse un conjunto de reflexiones y recomendaciones en relación con cada uno de los apartados tratados:

1. La institucionalización y permanencia del Consejo Europeo a través de la creación de su presidente deberían redundar en una mayor implicación de esta institución en la orientación de la política exterior que pueda facilitar cambios de actitud en los Go-

- biernos y posibilitar posiciones comunes. Por ello, sería recomendable que, más que ratificar los acuerdos del Consejo de Asuntos Exteriores, Van Rompuy incluyera en la agenda de los Consejos la preparación de las distintas Cumbres, acuerdos y líneas de política exterior que con carácter previo le hubiera transmitido la alta representante. Van Rompuy tiene la posibilidad de negociar con los responsables gubernamentales las líneas maestras e, incluso, de presionar a aquel Estado que hubiera incumplido sus compromisos, priorizando la actuación bilateral frente a la común.
2. No debe olvidarse que la misión de la AR es dotar a la política exterior europea de coherencia y eficacia, esto es, de reforzar una visión global y estratégica de todos los instrumentos con que cuenta la UE para lograr sus objetivos. Dado el ingente número de tareas que ha de llevar a cabo, debe priorizar en su agenda las más relevantes, delegando en sus segundos aquellas políticas, administrativas o de representación que no sean esenciales.
 3. Sería necesaria una mejor coordinación de todos los polos institucionales en materia de política exterior, a fin de evitar voces discordantes y sobre todo incrementar la visibilidad de la UE en materia exterior. Sería recomendable que el presidente diera un paso atrás dejando el protagonismo de la imagen exterior europea a la AR, siempre y cuando las múltiples responsabilidades de ésta lo permitieran. Es relevante que se vaya imponiendo y se pueda ir identificando la cara de la política exterior europea tanto en el exterior como ante los propios ciudadanos de la Unión, como un factor que puede contribuir a la legitimación de ésta.
 4. Respecto a su antecesor en el cargo, se echa en falta una mayor visibilidad de la AR en los medios de comunicación. No debe desdeñarse la importancia de la comunicación a la ciudadanía de los logros en materia de política exterior, ni tampoco las posibilidades de la diplomacia pública en sus relaciones con terceros.
 5. El éxito del SEAE pasa por la condición previa de que los Estados miembros pongan a su servicio los recursos necesarios, tanto financieros, como humanos —cediendo sus diplomáticos más experimentados— e, incluso, de información e inteligencia. Para el desarrollo de un cuerpo diplomático de vanguardia es además prioritario diseñar un buen plan de carrera y asegurar una formación adecuada y específica para cada uno de sus integrantes. En ambas cuestiones es fundamental el apoyo de Estados miembros y del resto de instituciones. En la cuestión pendiente de la formación debería considerarse la creación de una Escuela Diplomática Europea o, como alternativa, el establecimiento de una red de Escuelas Diplomáticas nacionales especializadas cada una en la capacitación en un área concreta.
 6. El desafío fundamental de la política exterior sigue siendo cómo hacer converger los intereses de veintisiete Estados miembros en torno a una posición común. En esa ímproba tarea es preciso asociar a todas las instituciones. Especialmente el SEAE, valiéndose de los diplomáticos procedentes de los distintos Estados miembros, debe dedicar sus esfuerzos a discutir y negociar con los distintos Gobiernos propuestas que permitan conciliar los diferentes intereses nacionales.

7. Es de alabar la disposición del Consejo Europeo para reforzar la política exterior europea. Sin embargo, para actuar más estratégicamente, el primer elemento que falta es la definición y aprobación por parte del Consejo Europeo de una *Gran Estrategia* que enmarque el conjunto de la acción exterior europea. Esa Estrategia global, que debe sustituir a la superada Estrategia Europea de Seguridad, debería ir más allá de la retórica en torno a los grandes principios, valores y amenazas generales. Debería concretar, además de un diagnóstico del entorno internacional, cuáles son los intereses comunes europeos —comerciales, económicos, energéticos, medioambientales...—, qué quieren hacer los Estados miembros en común y qué se deja para sus políticas bilaterales y con qué medios y recursos están dispuestos a dotar a las instituciones comunes para que lleven a cabo esas funciones.
8. En relación con las asociaciones estratégicas, es fundamental que se reflexione sobre este concepto y todas sus implicaciones, ya que hoy el abanico de asociaciones estratégicas no puede ser más diverso y no responden a una concepción común. Complementariamente a la reflexión sobre la *Gran Estrategia*, pensamos que es necesario considerar el papel de estas nuevas asociaciones en el conjunto de los marcos de relación exterior europeos (relaciones birregionales y subregionales especialmente), y ver en qué medida se obstaculizan unos a otros, si se producen solapamientos o, incluso, si alguno exige su replanteamiento.
9. En sus relaciones exteriores prioritarias, la UE tiene en este momento una serie de políticas que reformular. El primero de ellos es el caso turco,

caracterizado por la falta de una visión común por parte de los Estados miembros y con la presión de que Turquía, cansada de esperar, está girando sus preferencias hacia Asia. La UE tiene ante sí el difícil dilema de combinar sus intereses geopolíticos con su dimensión normativa, dado lo lejos que sitúan todavía las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a Turquía de la UE. Otras relaciones a considerar estratégicamente en su conjunto son Rusia y China, donde la UE debe lograr alcanzar una posición común que refleje los puntos de vista e intereses de todos que evite la tentación a algunos Estados miembros de proseguir con sus políticas bilaterales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldecoa Luzárraga, F., y Guinea Llorente, M. (2010): *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons.
- Allen, D., y Smith, M. (2011): «Relations with the Rest of the World», *Journal of Common Market Studies*, 49 s1: 209-230.
- Ashton, C. (2010): «Strategic Partners», *Progress Report to the European Council*, 16-17 de diciembre.
- (2011): *Speech to the European Parliament on main aspects and basic choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence policy*, Strasbourg, 11 de mayo (A 179/11).
- Balfour Rosa, J.; Emmanoulidis, A., y Zuleeg, F. (2010): *Political Trends and Priorities 2011-2012*, Brussels, European Policy Centre.
- Biscop, S. (ed.) (2009): *The Value of Power, the Power of Values: A Call for an EU Grand Strategy*, Brussels, Egmont Institute.
- Bressand, A. (2011): «Between Kant and Machiavelli: EU foreign policy priorities in the 2010s», *International Affairs*, 87: 59-85.
- Consejo de la UE (2010): *Decisión del Consejo de 26 de julio de 2010 por la que se establece*

- la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior*, DO L 201, de 3 de agosto de 2010, p. 30.
- Consejo Europeo (2010): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 16 de septiembre (EUCO 21/1/10 REV 1).
- (2010): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 16 y 17 de diciembre (EUCO 30/1/10 REV 1).
- (2011): *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 4 de febrero (EUCO 2/1/11 REV 1).
- (2011): *Declaración del Consejo Europeo*, Bruselas, 11 de marzo (EUCO 7/11).
- Dinan, D. (2011): «Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis», *Journal of Common Market Studies*, 49 s1: 103-121.
- Duke, S. (2009): «Preparing for European-Level Diplomacy after Lisbon: The Case of the European External Action Service», *The Hague Journal of Diplomacy*, 4: 211-233.
- Emerson, M. et al. (2011): *Upgrading the EU's Role as Global Actor. Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Brussels, CEPS, Egmont, EPC, University of Leuven.
- European Commission (2011): *General Report on the Activities of the European Union 2010*, Luxembourg, OPOCE.
- Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (2010): Informe al Consejo Europeo «Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades».
- Guinea Llorente, M. (2010): «El Servicio Europeo de Acción Exterior: génesis de una Diplomacia Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 37: 761-800.
- Martiningui, A., y Youngs, R. (2010): *Desafíos para la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*, Madrid, FRIDE.
- Missiroli, A. (2010): «The New EU “Foreign Policy System” After Lisbon: a Work in Progress», *European Foreign Affairs Review*, 15: 427-452.
- OPEX-Fundación Alternativas (2010): «Una nueva Unión Europea: balance de la presidencia española de la UE», Seminarios y Jornadas 68/2010.
- Parlamento Europeo (2011): Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2011, sobre el informe anual del Consejo al Parlamento Europeo sobre los principales aspectos y las opciones fundamentales de la Política Exterior y de Seguridad Común en 2009 (A7-0168/2011).
- Vaïsse, J., y Kundnani, H. (2011): *European Foreign Policy Scorecard 2010*, London, ECFR.
- Van Rompuy, H. (2011): *The European Council in 2010*, Luxembourg, OPOCE.
- Vasconcelos, Á. de (ed.) (2010): *A Strategy for EU Foreign Policy*, Paris, EU Institute for Security Studies.
- Withman, R. G., y Juncos, A. E. (2011): «Relations with the Wider Europe», *Journal of Common Market Studies*, 49 s1: 187-208.

LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE EUROPA EN ORGANIZACIONES Y FOROS MULTILATERALES

*José Luis Escario
Vicente Palacio*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TRATADO DE LISBOA Y LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UE.—III. ESTATUS Y PROYECCIÓN DE LA UE EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES: UN BALANCE PREVIO.—IV. LA UE EN EL G20.—V. LA UE EN EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL.—VI. LA UE EN NACIONES UNIDAS.—VII. LA UE EN EL CONSEJO DE EUROPA.—CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La acción exterior de la Unión Europea (UE) se desenvuelve actualmente en un contexto mundial enormemente cambiante. Los Estados miembros (EEMM), y la propia Unión, se encuentran confrontados a problemas que, a menudo, les trascienden, tales como la inestabilidad económico-financiera, la dependencia energética, las pandemias, el deterioro medioambiental, los flujos incontrolados de inmigración, la amenaza terrorista o la proliferación nuclear. De ahí que cada vez se vuelva más urgente «gobernar» los riesgos globales, aunque ello suponga que los países tengan que ceder determinadas dosis de soberanía a instancias supranacionales.

Por otro lado, cualquier intento de gobernanza global debe tener en cuenta un ele-

mento cada vez más evidente en la economía internacional: el considerable desplazamiento del poder económico de los países tradicionalmente desarrollados (principalmente Europa y Estados Unidos) hacia las economías emergentes.

En este contexto parece imperativo reformar unas estructuras de gobernanza internacional que aún reflejan el viejo orden surgido tras la Segunda Guerra Mundial y que no contemplan adecuadamente no solamente el nuevo peso relativo de los países emergentes, sino tampoco el de la propia UE en tanto organización de integración regional. Actualmente, un reto importante para la UE es el de promover la modificación de los estatutos de diversas organizaciones internacionales (OOII), cuyo diseño actual responde fundamentalmente a las necesidades de los Estados nación.

II. EL TRATADO DE LISBOA Y LA REPRESENTACIÓN EXTERIOR DE LA UE

El Tratado de Lisboa (TL) introdujo unos objetivos muy ambiciosos (art. 3.5 TFEU) y nuevos instrumentos en materia de política exterior. Sin embargo, la efectividad y desarrollo de éstos ha quedado una vez más en manos de la voluntad política de los Estados miembros (EEMM), dado el carácter principalmente intergubernamental de dicha política.

Una de las innovaciones más relevantes introducidas por el TL es la concesión de personalidad jurídica a la UE (art. 47 TEU), gracias a la cual ésta pasa a tener la condición de parte contratante y puede ser miembro de un convenio internacional o de una organización internacional.

El Tratado asimismo crea dos nuevas figuras que ahora comparten protagonismo en materia de política exterior con el presidente de la Comisión (y los comisarios con competencias que tengan dimensión exterior). Se trata del presidente del Consejo Europeo y el alto representante de la UE para la Política Exterior y de Defensa (AR), que es asistido en sus funciones por un también nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)¹.

En la práctica, el presidente de la Comisión Europea sigue gozando de una gran visibilidad externa en los organismos multilaterales, especialmente cuando se tratan

asuntos vinculados a una competencia comunitaria exclusiva (por ejemplo, la política comercial común) o compartida (por ejemplo, medioambiente). También el presidente del Consejo Europeo ha estado activo asistiendo a numerosas cumbres y representando a la UE en las reuniones del G-8 y del G20², entre otras.

A partir de la experiencia del periodo que comprende este Informe, la incógnita se centra, sobre todo, en saber qué papel puede ir desempeñando el AR y si dicho papel irá extendiéndose también a la representación externa de la UE fuera del ámbito de la PESC. Efectivamente, el hecho de que el TL atribuya al AR, además de la dirección de la PESC, la condición de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores y la de vicepresidente de la Comisión coloca a esta figura en una buena posición para garantizar la consistencia de las distintas políticas implicadas en la acción exterior comunitaria. Sin embargo, el que el AR se encuentre a caballo entre estas instituciones (triple mandato) puede colocarle en situaciones de debilidad. En la práctica, la AR, Catherine Ashton, ha ejercido un papel fundamentalmente de coordinación de las posiciones de los Estados miembros (EEMM), mostrando un bajo perfil en cuanto a visibilidad, y casi siempre actuando después del (y no *junto al*) Consejo³—no en vano son los gobiernos los principales artífices de su nombramiento—. Bien es cierto que la AR ha ido paulatinamente teniendo más en cuenta el papel del Parlamento Europeo; éste podría llegar a convertirse en un aliado importante en la difícil tarea de garantizar una acción exterior coherente, que vaya conciliando y trascendiendo los intereses nacionales dispares.

¹ Por razones de espacio, para una exposición de las nuevas figuras introducidas por el Tratado de Lisboa y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), remitimos al capítulo IV.1 de este Informe. En relación al SEAE, el reparto de las jefaturas de delegación del SEAE entre los EEMM está resultando problemático. Problema éste que también se traslada a las delegaciones de la UE en las OOI, cuyo avance está siendo más lento de lo deseable (especialmente en las Instituciones Financieras Internacionales y en la ONU).

² G8 de Muskoka y Deauville, así como en el G20 de Toronto y Seúl.

³ También a menudo después de los Gobiernos de los grandes países europeos.

III. ESTATUS Y PROYECCIÓN DE LA UE EN LOS ORGANISMOS MULTILATERALES: UN BALANCE PREVIO

A la hora de valorar si la UE ha alcanzado su pleno potencial en los organismos multilaterales hay que abordar previamente la cuestión de cómo se articula en el TL el reparto de competencias entre la UE y sus EEMM. La acción exterior de la UE tiene implicaciones en diversos campos y la intervención comunitaria será más o menos intensa dependiendo de la materia de que se trate. Tal y como se señalaba anteriormente, la UE goza de una competencia exclusiva en el ámbito de la política comercial común, esfera en la que los EEMM quedan relegados a un segundo plano ⁴, mientras que la llamada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se sigue caracterizando por la cooperación intergubernamental.

No obstante, si examinamos la presencia actual de la UE en las diferentes OOII, veremos que la UE no siempre ostenta el estatus que le corresponde según sus competencias ⁵. Por ejemplo, en el FMI, donde se tratan asuntos monetarios que son competencia exclusiva de la UE (para la eurozona) y cuestiones relativas a necesidades financieras de los EEMM en dificultades, ésta apenas cuenta con un estatus de observadora (ver más abajo). Algo similar ocurre con el Banco Mundial o Naciones Unidas. En realidad, en

⁴ Más complejo es el tema de las competencias compartidas, como medioambiente o transporte, respecto a las que la intervención de los EEMM sólo pasará a un segundo plano una vez que la UE haya ejercido la competencia por primera vez, conforme al principio de subsidiariedad (art. 5.3 TEU).

⁵ La UE puede ostentar distintas posiciones en una OOII: *a)* status de miembro pleno con derecho a voto; *b)* de miembro virtual, sin derecho a voto, pero con derecho a intervenir en los debates y presentar propuestas, y *c)* como mera observadora.

pocos casos, la UE ha alcanzado un nivel de representación adecuado ⁶.

Bien es cierto que el contexto económico internacional y el relativo de la Unión no ayuda en esta tarea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE está viviendo un periodo de gran turbulencia, con una crisis del euro que ha puesto en graves dificultades a la integración europea y que ha hecho disminuir el protagonismo de la UE en la escena internacional.

El inicio del 2010 no fue muy esperanzador. El fracaso de la Cumbre de Copenhague en diciembre de 2009 para establecer mecanismos vinculantes sobre cambio climático —en la que la UE se presentó con la posición más ambiciosa— estaba todavía reciente. Además la UE se confrontaba en aquel momento a una amenaza de expansión de las armas nucleares, fruto de los programas nucleares iraní y norcoreano. Posteriormente, ha tenido que hacer frente a una agotadora agenda: las presiones para reformar las instituciones de Bretton Woods; la grave crisis de la deuda soberana, o los enormes desafíos planteados por la «Primavera árabe».

Sobrepasado el segundo semestre de 2011, podemos decir que aún existen serios interrogantes sobre si la UE va a ser capaz de convertirse en un verdadero actor global. Esto significaría un actor capaz de lanzar mensajes claros, coherentes y una mayor visibilidad frente a otras potencias. También significaría dotar a la UE con mayores capacidades de poder duro (económico y militar) y blando (prestigio) para implementar tales mensajes. Sin embargo, lo anterior no impide reconocer que se han producido ciertos progresos en algunos campos. Tras el fracaso de Copenhague, la Conferencia del Clima de

⁶ Dos casos paradigmáticos en los que la UE sí que ha alcanzado su pleno nivel representativo son la FAO y la OMC.

Cancún restauró la iniciativa de la UE dentro de NNUU en este ámbito. Igualmente, la UE jugó un papel, si no de liderazgo, al menos sí de firmeza en su apoyo a Estados Unidos en el combate contra la proliferación nuclear, aplicando con gran determinación las sanciones contra Irán dictadas por el Consejo de Seguridad de NNUU.

Respecto a los conflictos del Norte de África cabe realizar una lectura ambivalente. Especialmente alarmante fue la ausencia de una posición común europea en el Consejo de Seguridad de la UE frente al conflicto libio, debido a la abstención alemana en el mismo. En líneas generales, también hay que destacar que la AR intervino ante las revueltas de Túnez, El Cairo o Trípoli siempre después que Sarkozy o Cameron. Las declaraciones oficiales emitidas desde Bruselas resultaron al principio demasiado prudentes, y después algo tardías⁷. Por otro lado, la OTAN ha sido la organización que ha vehiculado la campaña militar, con un apoyo logístico y armamentístico notable por parte de Estados Unidos, y no los instrumentos de la Política Común y de Seguridad y Defensa europea (PCSD). Bien es cierto que la coalición internacional que ha derrocado a Gadafi del poder está encabezada, esta vez, por dos países europeos, Francia y Reino Unido. No es menos cierto que tales países han actuado fundamentalmente a título individual y al margen de las estructuras de la UE.

También resulta preocupante la poca determinación mostrada por una UE ensimismada en sus problemas internos en la tarea de seguir profundizando los cambios del sistema multilateral internacional. En este sentido, a continuación se analiza la evolución

⁷ Los 27 aprobaron una Declaración respaldando las propuestas de la Comisión Europea y la alta representante, Catherine Ashton. Véanse las Conclusiones Consejo europeo, EUCO 23/11, Bruselas, 23-24 de junio de 2011.

reciente del papel de la UE en una selección de organismos y foros. Nuestra selección ha querido poner en primer plano aquellos que constituyen el núcleo de la gobernanza global y en los que la UE, desarrollando las provisiones contenidas en el Tratado de Lisboa, ha tenido un rol más destacado durante el periodo 2010-2011: en el ámbito económico-financiero, el G20 y el FMI, y en el ámbito político y de seguridad, Naciones Unidas —piedra angular del sistema multilateral— y el Consejo de Europa⁸.

IV. LA UE EN EL G20

A pesar de no constituir formalmente una «Organización», resulta obligado destacar al Grupo de los 20 por haber emergido como el principal foro de coordinación económica a nivel global a raíz de la crisis financiera de 2008. La suma de los países representados en el G20 asciende al 85 por 100 del PIB mundial, el 80 por 100 del comercio y 2/3 de la población del planeta. Tras la crisis, el G20 ha pasado de ser una mera reunión de ministros de economía y gobernadores de bancos centrales a también constituir un encuentro al más alto nivel entre de Jefes de Estado y de Gobierno.

En concreto, son miembros del G20, junto a los países desarrollados más importantes económicamente, las principales potencias emergentes. De ahí que este foro goce de una mayor legitimidad que el G7 y el G8 y se ajuste mejor a la realidad económica actual. Legitimidad que, por otro lado, se vio reforzada por la eficacia de los resultados obtenidos en las primeras cumbres. La urgencia de la situación de crisis ha favorecido que decisiones clave en el ámbito económico

⁸ Dejamos a un lado, por motivos de espacio, a decenas de OOH también importantes en lo que a la representación externa de la UE se refiere, como el Banco Mundial, la OMC, la OCDE o la OSCE.

se hayan adoptado en un foro informal, libre de restricciones de procedimiento y con capacidad de actuación inmediata, a diferencia de lo que acontece en ocasiones en NNUU por el derecho a veto de algunos Estados.

Sin embargo, en este periodo se ha reforzado la idea de que no parece deseable que el G20 erosione el papel central de NNUU en tanto que principal órgano legitimado para la acción global. Especialmente si tenemos en cuenta el hecho de que en las últimas cumbres la eficacia del grupo de los veinte se esté cuestionando cada vez más. Parece razonable, pues, que la UE, en tanto que principal valedora del multilateralismo efectivo, defienda una mejora en la coordinación del G20 con el sistema de NNUU, en virtud de la cual éste aporte legitimidad a cambio de la mayor eficacia de aquél.

La UE ha mantenido su estatuto de invitado en el G20, pero, a diferencia de lo que ocurre en el FMI o el Banco Mundial, con la categoría de «completa participación». Cuatro Estados miembros (Reino Unido, Francia, Italia y Alemania) conforman la participación europea, junto a un invitado permanente (España). En la práctica, el papel dominante en las negociaciones recae sobre los representantes de los Estados miembros y los intereses nacionales priman frecuentemente sobre la adopción de posiciones europeas comunes. Se han dado, no obstante, algunos signos de mejora en la coordinación interna europea. Anteriormente a las últimas citas del G20, la UE, principalmente a través del ECOFIN (reunión de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión), viene celebrando regularmente reuniones con el fin de intentar concertar posiciones internamente, aunque no siempre el consenso resulte fácil.

En ocasiones, ni siquiera la actuación concertada de los países europeos ha resultado en una mayor influencia en el G20, como lo demostró el fracaso en la cumbre de Toronto

de la propuesta europea de establecer a escala global una tasa a la banca para prevenir los efectos de futuras crisis. En el próximo G20 de Cannes la UE tendrá otra oportunidad para plantear el establecimiento de impuestos al sector financiero y de contrastar el éxito de esta propuesta.

La representación externa de la Unión Europea en el G20 la asumen el presidente del Consejo Europeo y/o el presidente de la Comisión, dependiendo del tema que se esté tratando. El hecho de que gran parte de los temas discutidos en el seno del G20 entren dentro de una zona gris en la que la UE y sus Estados miembros comparten competencias (por ejemplo cuando se trate de temas que atañen a la política económica general), añade un mayor grado de confusión a la participación europea.

Dado que no parece factible en la actualidad que los Estados miembros que participan en el G20 renuncien a su representación en el mismo a favor de una única representación de la UE, los esfuerzos de reforma deberían encaminarse a designar un único representante para la silla de la UE. En este sentido, hay que valorar favorablemente que el Consejo y la Comisión llegasen a principios de 2010 a un acuerdo de división de tareas. En esta misma línea, se ha descartado la propuesta de ampliar la presencia europea en el G20 con la participación del presidente de la eurozona.

Un examen de los cinco G20 posteriores a la crisis del 2008 demuestra varios cambios de tendencias en los resultados de este foro. En una primera etapa el G20 hizo gala de grandes dosis de consenso y de eficacia en la resolución de los problemas. Así, en la cumbre de Washington (noviembre de 2008) se llegó al compromiso de aprobar un colchón financiero de 1,1 billones de dólares para frenar los efectos del *crash* financiero. En el G20 de Londres (abril de 2009) se lograron asimismo avances importantes en la coordinación de los

desequilibrios macroeconómicos globales, la estabilidad y solvencia del sistema bancario y la garantía de una mayor representación de los emergentes en el FMI y Banco Mundial.

No obstante, a partir de la cumbre de Toronto (junio de 2010) empieza ya claramente una «fase de declive» con discrepancias sobre las recetas para salir de la crisis (políticas fiscales expansivas de Estados Unidos versus políticas de austeridad abanderadas por la UE) y bloqueo en temas como el establecimiento de una tasa a la banca, la adopción de medidas concretas en la lucha contra los paraísos fiscales o la parálisis en las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha.

Bien es cierto que esta tendencia a la baja se ha invertido, aunque sea ligeramente, en el último G20 de Seúl (noviembre 2010). En dicha cumbre se abrió la expectativa de una finalización de la Ronda de Doha, se impulsó el post-Cancún intentando una mejora de Kyoto en lo relativo al cambio climático y se llevó a cabo una ratificación de los Acuerdos de Basilea III. Sin embargo, se pospuso hasta la siguiente cumbre el plan de actuación sobre las entidades financieras de relevancia sistémica y la búsqueda de una solución global para los desequilibrios económicos internacionales.

Es de lamentar, en cambio, la falta de consenso europeo a la hora de definir las prioridades de la presidencia francesa para el G20 de Cannes (noviembre de 2011). Esta falta de concertación previa de la UE ha sido criticada recientemente por Estados Unidos y otros miembros del G20, especialmente en lo que se refiere a la solución de la crisis de deuda soberana y su eventual contagio a otras partes del mundo. Dichas prioridades francesas son, por otro lado, ciertamente ambiciosas y de difícil consecución a corto plazo, dada la atención que consume la actual crisis de deuda soberana en la UE.

Un ejemplo paradigmático del precio que tiene para los países europeos la fragmenta-

ción interna es el de la llamada «guerra de divisas». Este asunto estuvo muy presente durante el último G20 de Seúl y previsiblemente también en Cannes. Efectivamente, en la actualidad la UE sufre, debido a sus estructuras de gobernanza económica aún débiles y a la división interna⁹, las consecuencias negativas de la batalla monetaria que están librando China y Estados Unidos. Un Banco Central Europeo que, a diferencia de la Reserva Federal Americana, cuenta con grandes limitaciones para intervenir en defensa de las economías europeas no puede evitar la sobrevaloración del euro y el consecuente perjuicio para las exportaciones de los países de la UE.

A pesar de ello, los Estados miembros aún no se han puesto de acuerdo sobre si quieren que el euro juegue un papel internacional importante, si no sustituyendo al dólar como moneda de reserva (el peso económico de Estados Unidos ya no justifica el que tenga esta prerrogativa en exclusividad), al menos formando parte de un sistema monetario multi-divisa con el dólar y, eventualmente, el yuan¹⁰. En principio, la postura de Francia es más favorable que la de Alemania a incrementar la importancia del euro en la escena internacional, con las obligaciones que ello conllevaría.

V. LA UE EN EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Una de las organizaciones de la gobernanza económica mundial que más reforzadas han salido del G20 de Seúl (noviembre

⁹ A este respecto es oportuno recordar la posición alemana en el G20 de Seúl, alineándose con China para criticar la política financiera expansiva estadounidense antes de la cumbre.

¹⁰ Existe, a este respecto, la propuesta de los derechos especiales de giro del FMI, que comportaría la creación de una cesta que incluyese a varias monedas.

2010) es el Fondo Monetario Internacional (FMI). En dicha cumbre los líderes políticos encomendaron al FMI la vigilancia, conforme a unos parámetros previamente definidos por el Fondo, de los desequilibrios macroeconómicos en cada país. Parece claro que la función cada vez más relevante del FMI debiera ir acompañada de un aumento de los recursos destinados al mismo. También ha contribuido al protagonismo reciente del Fondo el impulso político suministrado por el anterior director gerente, Dominique Strauss-Kahn, con un discurso algo heterodoxo que defendía los estímulos fiscales para lograr el crecimiento económico.

A nivel regional, no se puede olvidar tampoco el papel que está desempeñando el FMI en la crisis de deuda soberana. La conveniencia de la participación del FMI fue cuestionada a propósito del primer rescate a Grecia (principios de 2010). Las dudas en torno a éste y otros temas provocaron una demora en la adopción de medidas, con efectos negativos para los EEMM afectados. La participación del FMI en los sucesivos rescates durante el 2010 y 2011 (Irlanda, Portugal y por segunda vez Grecia) ha resultado ser una fuente de controversia al menos por tres razones. Primero, por el cuestionamiento de la pertinencia de un FMI prestamista de Europa, en ausencia de un Fondo Monetario Europeo que muchos veían como la solución ideal. Segundo, por las suspicacias de favoritismo en la relación que han mantenido sus directores gerentes, en tanto que europeos, con una UE necesitada de financiación (Dominique Strauss-Kahn, primero, y a partir de junio de 2011 Christine Lagarde). A lo cual se han añadido conflictos puntuales, por ejemplo, las diferentes visiones sobre las necesidades de recapitalización de los bancos europeos. Y tercero, por los efectos devastadores del ajuste apuntalado por el FMI junto al BCE y la Comisión (la Troika), con negativos precedentes en América Latina, y

que han estrangulado el posible crecimiento de economías como la griega. Independientemente de las anteriores controversias, parece cada vez más claro que el FMI sería el canal elegido por las potencias emergentes para instrumentar su eventual apoyo económico a los países más castigados por la crisis de deuda soberana europea, probablemente a cambio de un mayor peso en dicho organismo.

Pero a pesar del protagonismo que está teniendo el FMI en ciertos asuntos económico-monetarios relevantes para la UE, es paradójico que ésta goce de una deficiente representación en aquél. Ello se debe, en parte, a la estructura constitutiva del Fondo, donde la UE, como organización regional, encuentra difícil cabida, debido, entre otras cosas, a la fragmentación de los países europeos en diferentes grupos del Directorio Ejecutivo en torno a sus veinticuatro directores. Este déficit representativo es si cabe más injustificable si tenemos en cuenta que el FMI incluye en su agenda de trabajo temas que atañen a competencias comunitarias. Sin ir más lejos, el Banco Central Europeo ostenta la competencia exclusiva de la política monetaria respecto a los países de la zona euro. Asimismo, respecto a las competencias en materia macroeconómica y financiera, la Unión centra su intervención en la coordinación (cada vez más intensa) de las políticas nacionales.

La presencia de las instituciones comunitarias en las dos instancias principales para la toma de decisiones en el FMI es mínima. La Junta de Gobernadores es la máxima autoridad del Fondo y está compuesta por un representante de cada país miembro (representantes de los Bancos Centrales o ministros de Finanzas). En la Junta de Gobernadores la UE actúa únicamente como observador del Comité de Desarrollo y de las Juntas anuales.

Por otro lado, el Directorio Ejecutivo es el encargado del quehacer cotidiano de la institución. De sus veinticuatro directores, cinco corresponden a las principales economías, tres de las cuales son europeas (Alemania, Francia y Reino Unido). Las restantes sillas se reparten entre los representantes de grupos de países (circunscripciones), con un mínimo de cuatro países por grupo y un máximo de 24. Los Estados miembros de la UE que no tienen silla permanente (España) se encuentran esparcidos entre las distintas circunscripciones, hecho que no favorece la coherencia de la acción comunitaria, como se ha visto con motivo de la reciente elección de director gerente del FMI. El sistema de circunscripciones implica que cada país deba asumir la posición del Estado que ostente temporalmente la dirección de su respectivo grupo, lo que en el caso de España llevó a la paradójica situación de tener que votar a favor del candidato mejicano, a pesar de la voluntad expresada por nuestro gobierno de favorecer a la candidata francesa y promover así un voto unificado dentro de la UE.

En el plano comunitario, los asuntos relacionados con el Fondo se discuten en el Subcomité para el FMI, perteneciente al Consejo Económico y Financiero (ECOFIN) y constituido por representantes de los Bancos Centrales y Ministros de Finanzas de los países, junto con el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el representante de la Presidencia Rotatoria de la UE. Ninguna de estas instancias tiene, sin embargo, representación formal en el Fondo, salvo el BCE, que goza de estatus de observador en los temas de su competencia. La Comisión y el BCE, con atribuciones en temas monetarios y de economía general, deberían aspirar a obtener la condición de observador pleno en la Junta de Gobernadores del FMI. En la práctica, a pesar de que el Subcomité haya demostrado cierta utilidad, aun pesa el hecho de que las capitales europeas dirijan

mensajes diferentes a sus representantes en Washington.

Otro tema que afecta directamente el peso que tienen la UE y sus Estados miembros en el FMI es el de las negociaciones sobre el reparto de sillas con los países emergentes. Dichas negociaciones han puesto de manifiesto una posición de debilidad de la UE frente a la presión ejercida públicamente por Estados Unidos (gracias al privilegio del derecho a veto que tiene este país sobre las decisiones de la Junta de Gobernadores). En el acuerdo de los Ministros de Economía del G20 de octubre de 2010, que todavía no se ha llegado a ejecutar, los gobiernos europeos aceptaron una reforma que incluía la concesión de algunas sillas en la Junta y el 6 por 100 de los derechos de voto a las potencias emergentes¹¹. La sobre-representación de los países europeos (que no de la UE) en el FMI justifica esta mayor influencia de los emergentes. El tema más preocupante es que esta concesión de la UE no haya estado acompañada de contrapartidas como la supresión del referido derecho a veto estadounidense, el aumento en la representación externa de la UE en el FMI o un incremento en los recursos económicos aportados por las potencias emergentes.

Ni siquiera los países europeos consiguieron arrancar el reconocimiento de la UE como observador preferencial en la Junta de Gobernadores del FMI (a través de la Comisión o del BCE, según la materia), lo cual evidencia una debilidad negociadora que la UE no debería permitir en el futuro. La reunión programada para el 2012, cuyo objeto es revisar la composición del mismo, constituye una ocasión inmejorable para presentar una propuesta ya planteada en 1998 y 2006:

¹¹ Los Estados miembros de la UE reúnen en la actualidad más del 30 por 100 de los votos en el FMI. En este sentido, los europeos continúan teniendo un voto conjunto superior al de los BRICS.

dotar a la UE con dos sillas en la Junta de Gobernadores, una para la eurozona y otra para el resto de los EEMM.

A cambio de estos avances en la representatividad de la UE, ésta podría renunciar al privilegio de tener garantizado el nombramiento de un director gerente europeo en el FMI, en virtud del acuerdo tácito que tiene con Estados Unidos al respecto.

VI. LA UE EN NACIONES UNIDAS

Afianzar a la UE como actor global en Naciones Unidas —la piedra de toque de la arquitectura multilateral— es una asignatura pendiente para Europa, al menos desde la década de los noventa. A este respecto, el Tratado de Lisboa apunta expresamente a la colaboración con NNUU y sus agencias y abre a los europeos un abanico de posibilidades a desarrollar en su seno. Sin embargo, el hecho de que el Tratado no haga mención alguna a la reforma de la Organización, unido a la pésima coyuntura económica de este periodo, ha provocado que la atención sobre NNUU como centro de toma de decisiones se haya desplazado a otros organismos como el FMI o el G20. De esta manera, la agenda de reforma de NNUU ha ido relegándose¹².

A pesar de lo anterior, hay que mencionar algunos acontecimientos importantes en tres instancias principales de NNUU: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos.

¹² La AR ha mostrado una atención preferente a las relaciones estratégicas de la UE con los BRIC (Brasil, China, Rusia, India, Sudáfrica). Significativamente, ni las Conclusiones del Consejo ni la posición de la AR Ashton considera a Naciones Unidas el foro multilateral privilegiado para una interlocución con potencias emergentes. Ver Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Bruselas, 16 de septiembre de 2010 (EUCO 21/1/10 REV 1).

a) Consejo de Seguridad de NNUU

El Tratado de Lisboa realiza una mención explícita al Consejo de Seguridad y contiene provisiones concretas sobre la acción coordinada de la UE y sus EEMM (art. 34.2 TUE), la defensa de intereses europeos comunes y el perfil activo del alto representante. Sin embargo, la trayectoria de la UE durante el periodo 2010-2011 no ha estado exenta de dificultades.

En primer lugar, la UE se mostró dividida en la crisis de Libia, tal y como queda reflejado en las Resoluciones 1970, de 26 de febrero de 2011, y 1973, de 17 de marzo de 2011. La primera establecía un embargo de armas a Libia, mientras que la segunda autorizaba una zona de exclusión aérea. En esta ocasión la abstención de Alemania, que se alineó junto a China, Rusia, Brasil e India, rompió el consenso europeo mayoritario en la cuestión. Una vez más, la Unión adoleció de reflejos para llegar unida al Consejo de Seguridad en un asunto referente al empleo de la fuerza, al tiempo que evidenciaba el distanciamiento alemán respecto a sus socios. No obstante, al menos la abstención germana no impidió poner en marcha la operación de contención a Gadafi. La posterior victoria militar sirvió momentáneamente para unir a los socios europeos y evitar un nuevo divorcio interno semejante al de Irak en 2003, si bien las incógnitas acerca del futuro de la coalición permanecen.

En segundo lugar, respecto al intento de imposición de sanciones al régimen sirio de Bachar el Asad por su represión militar contra la población civil, la UE no pudo hacer valer su posición. China y Rusia lograron imponerse vetando en la reunión del 4 de octubre de 2011 una Resolución de amenaza de sanciones preparada por Estados Unidos y los europeos. Finalmente, en la polémica cuestión de la declaración unilateral de independencia por parte de la autoridad palesti-

na, las divisiones europeas también salieron a la superficie. Tras anunciar el presidente Mahmud Abas la solicitud de estatus de miembro de pleno de derecho ante la Asamblea General de NNUU de 23 de septiembre de 2011, el Consejo de Seguridad defirió por un tiempo indefinido la decisión al comité de adhesiones. Y lo que es más preocupante, rápidamente dentro de la Unión se constituyeron dos bloques: el de los contrarios a la propuesta palestina (Alemania, Países Bajos) y el de los partidarios de la misma (España, Francia, Portugal, Suecia). Aquí, de nuevo, se ha echado en falta un mayor impulso político por parte del presidente del Consejo Europeo y de la AR en las reuniones de coordinación previas, una mejor previsión diplomática y un mayor rodaje del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), habida cuenta de que la cuestión estaba planteada desde hacía más de un año. Con todo, tras el bloqueo de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad, la AR logró retomar la iniciativa del «Cuarteto» (Estados Unidos, Rusia, UE y NNUU) a fin de poder alcanzar un acuerdo vinculante para 2012.

En líneas generales, hay que reconocer que, a pesar de las dificultades, la UE ha ido alcanzando paulatinamente una representación exterior más sistematizada y regular en NNUU. Prueba de ello la tenemos en diversas comparecencias del presidente de la Comisión y la AR, tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General, en ámbitos tan diversos como la crisis libia, la lucha contra el terrorismo o asuntos de género¹⁵.

b) Asamblea General de NNUU

Aquí es donde la UE ha cosechado su mayor éxito al conseguir en mayo de 2011,

¹⁵ Ver Declaraciones en el sitio de la Delegación de la UE en NNUU: http://www.europa-eu-un.org/articles/articleslist_s7_en.htm.

tras un primer intento fallido en septiembre de 2010, un estatus de *observador plus* o *reforzado* en la Asamblea General. El nuevo estatus permitirá a la Unión, al menos formalmente, hablar con voz propia en dicha Asamblea General. Asimismo, es un logro con valor simbólico de cara al conjunto de los 192 países representados, que supone un desafío para el propio funcionamiento de esta Organización con la incorporación a su estructura de las llamadas «Organizaciones de Integración Regional» (como la UE).

En relación al *dossier* palestino comentado anteriormente, y una vez bloqueada la vía del Consejo de Seguridad, previsiblemente se convertirá en un tema recurrente en la Asamblea General. Ello supondrá sin duda un importante *test* para medir el efecto positivo en términos de visibilidad del nuevo estatus de la UE en la misma.

c) El Consejo de Derechos Humanos

En este organismo cabe hablar de avances y de una cierta recuperación de su prestigio, lastrado históricamente por una constante instrumentalización política de la cuestión de los derechos humanos. Destaca el exitoso boicot a la candidatura de la Siria de Bachar el Assad para ingresar en 2012 en el referido Consejo. En este sentido, los países de la UE apoyaron la campaña de la Administración Obama y de decenas de ONG's árabes e internacionales durante la primavera de 2011.

Paralelamente, la UE se ha mantenido firme desde el comienzo en su denuncia de las masacres contra la población civil por parte del dirigente libio Muammar El Gadafi, solicitando la apertura de un expediente a éste por crímenes de guerra ante la Corte Internacional de Justicia.

VII. LA UE EN EL CONSEJO DE EUROPA

Una de las organizaciones internacionales que el propio Tratado de Lisboa (TL) singulariza expresamente a efectos de que la UE establezca «formas de cooperación apropiadas» es el Consejo de Europa (CdE). El CdE constituye el espacio político y jurídico común más antiguo y amplio del continente, está integrado por 47 países y basa sus estatutos en los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de Derecho.

El art. 6.2 del TUE contiene un mandato para que la UE se adhiera a uno de los convenios del CdE, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de Libertades Fundamentales. Dicha adhesión conllevaría un cambio de estatus de la Unión en el CdE.

Actualmente, la UE es mera observadora en el CdE, mientras que todos sus EEMM pertenecen al CdE. La Comisión no contribuye al presupuesto del CdE directamente, aunque sea el mayor contribuyente a los programas operativos que se llevan a cabo con el CdE. Desde mayo de 2007, ambas organizaciones celebran unas «reuniones cuatripartitas», en las que la UE ha estado hasta ahora representada por la presidencia rotatoria del Consejo (sin competencias en acción exterior tras el TL) y por la Comisión, y el CdE por el presidente del Comité de Ministros y el Secretario General.

Es importante señalar que la adhesión al Convenio de Derechos Humanos del CdE no es automática. Tras aprobarse durante la Presidencia española de la UE el mandato de negociación (normas mínimas a las que habría de ceñirse la UE a la hora de negociar con el CdE la adhesión), la UE y el CdE todavía no han llegado a un acuerdo al respecto debido a falta de consenso entre los Estados miembros.

Además de solventar determinadas dificultades técnicas, dicho acuerdo habrá de recoger las excepciones previstas para Reino Unido y Polonia, respecto a quienes no se aplica la Carta de Derechos Fundamentales de la UE¹⁴. Igualmente, será necesario determinar quién ostentará la representación principal de la UE ante el CdE. La regla general, como en otros casos, debería ser que la Comisión adquiriera protagonismo cuando estén en juego competencias exclusivas o compartidas de la UE y que dicho protagonismo pase a manos del AR cuando se trate de materias derivadas de la PESC.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En relación a lo previsto en el Tratado de Lisboa, la UE ha ido asentando en el periodo 2010-2011 algunas bases para fortalecer su presencia internacional y dotar de coherencia sus políticas en los foros económicos multilaterales y en Naciones Unidas. Sin embargo, no ha aprovechado suficientemente ni las disposiciones del Tratado de Lisboa ni la urgencia de la coyuntura mundial.
2. La UE se halla todavía en un estadio inicial en lo relativo a su representación exterior. Para poder avanzar, se requieren, como mínimo, dos cosas: una intensificación de la coordinación interna en los planos económico y diplomático y una visión clara de qué tipo de arquitectura internacional le interesa a Europa.
3. Las instituciones comunitarias y los EEMM han de potenciar las funciones

¹⁴ Tampoco se ha decidido cómo deberá la UE ejercer su derecho a voto en el seno del Comité de Ministros y si lo hará en condiciones de igualdad con los Estados miembros.

del AR en tanto que garante de la coherencia de las distintas políticas que integran la acción exterior de la UE. Para ello será indispensable agilizar la puesta en marcha del SEAE, cuyas delegaciones en el exterior (tanto en los países como en las organizaciones Internacionales) pueden llegar a ser un instrumento muy valioso en manos del AR.

4. En el G20

- 4.1. El G20 ha cumplido desde el principio de la crisis un papel esencial para evitar la vuelta al proteccionismo, mitigar el riesgo de las devaluaciones competitivas y generar un impulso fiscal que evitara el peligro de una nueva depresión. Para Europa es importante que el G20 continúe jugando un papel positivo en la gobernanza económica. Pero debería concentrar su acción en los temas esenciales de la coordinación económica y no sobrecargarse con demasiadas tareas, cumpliendo sobre todo una función de impulso político y supervisión de los temas. De ahí que su acción deba ser complementada por organizaciones multilaterales especializadas (FMI, OCDE, NNUU), con estructuras más permanentes.
- 4.2. La UE debe apostar por una profundización en las sinergias entre el G20 y las NNUU, en virtud de la cual las NNUU aporten más legitimidad a cambio de la mayor eficiencia del G20. Pueden plantearse dos vías posibles a este respecto. Una vía consistiría en reforzar

el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, convirtiéndolo en un órgano de obligada consulta para el G20. Otra vía, más ambiciosa, sería reconvertir el G20 en un Consejo de Seguridad de Riesgos Sistémicos para la economía global, con estatus de organismo multilateral, e integrado de una u otra forma en el sistema de NNUU —si bien esto requeriría probablemente a su vez una reforma de la membresía y funcionamiento del Consejo de Seguridad¹⁵—.

- 4.3. Es necesario profundizar en una mejor coordinación y alineamiento en el interior de la UE previa a las cumbres del G20. De lo contrario se corre el riesgo de que el G20 acabe convirtiéndose en un G2, en el que la UE sufra las consecuencias de las decisiones que adopten China y Estados Unidos, como es el caso de la guerra de divisas.

5. En el Fondo Monetario Internacional

- 5.1. La UE, con competencias importantes en las materias que se tratan en el FMI, debe aspirar a tener una representación propia en la Junta de Gobernadores del mismo, dividida en dos sillas: una que agrupe a los países de la zona euro y, otra, a los EEMM que no pertenecen al euro. La próxima reunión para revisar la composición de

¹⁵ La falta de consenso dentro del propio G20 sobre diversas cuestiones y su pérdida de ímpetu suponen una barrera añadida a la creación de un organismo nuevo.

- la Junta del FMI en 2012 debería aprovecharse para lograr, como mínimo, una representación de los países del euro.
- 5.2. La representación exterior de la UE debería correr a cargo de la Comisión y del BCE, con atribuciones importantes en temas monetarios y de economía general. Ambas instituciones habrían de gozar de un estatuto de observador pleno en la Junta de Gobernadores del FMI.
 - 5.3. La ejecución aún pendiente del acuerdo del G20 de octubre de 2010 sobre la redistribución de cuotas y votos en el FMI, que dará lugar a una reducción de la presencia de países europeos en favor de los países emergentes, debe llevar consigo las siguientes contrapartidas: i) una reducción del poder de veto que tiene Estados Unidos sobre las decisiones de la Junta Ejecutiva; ii) el que las potencias emergentes muestren una mayor responsabilidad frente al multilateralismo y contribuyan más a la financiación del mismo.
 - 5.4. Una segunda reunión prevista para 2020 podría ser, a su vez, el momento para plantear el reconocimiento de la UE como el mayor accionista del Fondo y su participación como tal. Ello no debería significar una disminución de la cuota europea en términos absolutos ¹⁶.
 - 5.5. Es importante comenzar a definir una voz propiamente europea en las políticas del Fondo, que promueva contención fiscal y crecimiento, un mayor margen para las economías emergentes y un mayor equilibrio macroeconómico a escala global.
- ## 6. En Naciones Unidas
- 6.1. La UE puede aprovechar su nuevo estatus de observador reforzado en la Asamblea General para lanzar mensajes más cohesionados, apoyándose en su condición de bloque regional de veintisiete países.
 - 6.2. Es preciso complementar la fórmula *un Estado-un voto* con instancias regionales que simplifiquen las negociaciones y exploren las sinergias de los Estados con sus respectivas Organizaciones de Integración Regional (UNASUR, ASEAN, Unión Africana). Ello contribuiría a aminorar la tradicional actitud reactiva de los Estados más débiles y más díscolos. Las agencias y organismos de la ONU podrían reducirse, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, de manera que cada región gestione los asuntos que le afecten más directamente.
 - 6.3. La alta representante habría de poner en marcha un «Grupo Asesor de Alto Nivel», en estrecho contacto con las instituciones europeas y los gobier-

¹⁶ En una dirección paralela a las reformas en el Fondo, en el Banco Mundial los EEMM deberían agruparse y formar un grupo único en su Comité Ejecutivo, presidido por los EEMM de manera rotatoria,

o por la Comisión Europea. Igualmente, la Unión podría mejorar su estatus pasando a constituirse observador permanente reforzado en su Comité Ejecutivo.

nos, para acordar posiciones de cara a una reforma del sistema de NNUU. Esta reforma debería ocupar un aspecto central en el diálogo estratégico con los países emergentes, de manera que se negociase con éstos los criterios básicos institucionales, junto a otros aspectos importantes como las políticas de seguridad, las finanzas o el cambio climático.

- 6.4. Aun contemplando como horizonte un asiento único en el Consejo de Seguridad de NNUU, la UE debería trabajar en corto y medio plazo en una triple vía: primero, coordinar previamente una posición común en el Consejo de la UE; segundo, desbloquear la toma de decisiones en ciertas áreas —como aquellas en las que está en juego la responsabilidad de proteger— mediante mayorías supercualificadas, y tercero, avanzar en la Europa de la defensa para hacer de la UE un actor global indispensable en este campo.
- 6.5. Aprovechando la puesta en marcha del Servicio Europeo de Acción Exterior, los EEMM deberían dar pasos hacia una especie de «cooperación reforzada» dentro de las delegaciones de la UE en las sedes de NNUU de Nueva York y Ginebra, poniendo en común progresivamente más recursos y tareas.

7. En el Consejo de Europa

- 7.1. La adhesión de la UE a la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los De-

rechos Humanos y Libertades Fundamentales, aún en negociaciones, debería desembocar en el otorgamiento a la UE de la condición de miembro con derecho a voto, junto a los EEMM, así como a la participación de la Unión en el Comité de Ministros del CdE.

BIBLIOGRAFÍA

- Attina, F. (2008): «Managing Globalisation: EU's effective multilateralism», *Jean Monnet Working Papers on Comparative and International Politics*, Centro EuroMed, Departamento de Estudios Políticos, Universidad de Catania, septiembre.
- Bini Smaghi, L.: «A single seat in the IMF», *JCMS* 2004, vol. 42, núm. 2, pp. 229-248.
- Comisión Europea (2001): *Building an effective partnership with the United Nations in the fields of development and humanitarian affairs*, COM/2001/0231 final.
- (2003): *The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism*, COM(2003) 526 final, Brussels.
- (2006): *Europe in the World - Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility*, COM(2006) 278 final.
- Consejo Europeo: *Conclusiones de la Presidencia*, Brussels, 16 de septiembre 2010 (EUCO 21/1/10 REV 1).
- *Joint Declaration on EU-UN cooperation in crisis management*, Brussels, 7 de junio de 2007.
- Consejo Europeo de Asuntos Exteriores: *The European Foreign Policy Scorecard 2010*, London, marzo 2011.
- DFID Practice Paper: *How to plan an influencing approach to multilateral organisations*, agosto 2009.
- Emerson, M., y Wouters, J. (2010a): *The EU's Diplomatic Debacle at the UN What else and what next?*, 1 de octubre, CEPS Commentary Paper.
- Emerson, M., y Maciej Kaczyński, P. (2010b): *Looking afresh at the external representation*

- of the EU in the international arena, post-Lisbon*, CEPS Commentary, núm. 212, julio.
- Emerson, M.; Balfour, R.; Corthaut, T.; Wouters, J.; Kaczyński, P. M., y Renard, T. (2011): *Upgrading the EU's Role as Global Actor Institutions, Law and the Restructuring of European Diplomacy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Egmont - The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre (EPC), Leuven Centre For Global Governance Studies, Universidad de Lovaina, enero.
- Kovar, R.: «Compétences des Communautés Européennes», *Jurisclasseurs Europe*, fascículo 420.
- Luif, P. (2003): «EU Cohesion in the General Assembly», *Occasional Papers*, 49, EU Institute for Security Studies, diciembre.
- Marchesi, D.: «The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination», *Bruges Regional Integration & Global Governance Papers*, 3/2008.
- Maxwell, S.; Barder, O.; Gavas, M., y Johnson, D. (2010): «Governance of the Aid System and the role of the EU», *Conference on Development Cooperation in Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Palacio de Congresos IFEMA (Madrid), junio.
- Palacio, V.; Rocha, M. V.; Escario, J. L., y Ruiz Domenech (2011): «The EU as a global actor: its evolving role in multilateral organizations», Parlamento Europeo, AFET, marzo.
- Perrin, E.-R. (2006): «La représentation de l'Union européenne dans les institutions financières internationales: Vers une chaise unique?», Robert Schuman Foundation, *Policy Papers. Questions d'Europe*, núm. 20, febrero.
- Real Instituto Elcano (2010): *Tratado de Lisboa: Textos consolidados del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, edición preparada por José Martín y Pérez de Nanclares y Mariola Urrea.
- Naciones Unidas (2006): *The partnership between the UN and the EU, The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*, United Nations System, Brussels.
- Wessels, W., y Bopp, F. (2008): «The Institutional Architecture of CFSP. after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead?», *CEPS Research Paper*, núm. 10, junio.
- Wouters, J. (2007): «The United Nations & the European Union: Partners in Multilateralism», *EU Diplomacy Papers 4/2007*, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, Colegio Europa.
- Wouters, J.; Sterkx, S., y Corthaut, T. (2008): «The International Financial Crisis, Global Financial Governance and the European Union», *Working Paper*, núm. 52, Leuven Center for Global Governance Studies, septiembre 2010.

LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN CRISIS

Luis Simón

Fundación Alternativas/Instituto de Estudios Europeos (Vrije Universiteit Brussel)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL TRATADO DE LISBOA Y LA PCSD.—III. LA CRISIS FINANCIERA, EL DEBILITAMIENTO AMERICANO Y LA PCSD.—IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Tras un periodo inicial (1999-2008) de ciertos avances, si bien modestos, en el desarrollo de institucional, de capacidades y misiones, *la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE ha entrado en crisis*. Varios factores han confluído y mermado el desarrollo de la PCSD desde 2008, entre ellos: la crisis financiera y los subsiguientes recortes en los presupuestos de defensa europeos; la progresiva desesperación de Francia y su creciente atención a la OTAN; la *decisión de Francia y Reino Unido de proceder a una mayor cooperación militar en un marco bilateral*, y las *divisiones europeas sobre la intervención en Libia*.

Este capítulo analiza la evolución de la PCSD desde el Tratado de Lisboa y ofrece algunas reflexiones sobre cómo mejorar su desarrollo. Hasta ahora, la referencia de la PCSD ha sido la gestión de crisis integral,

con especial énfasis en soluciones civil-militares. El énfasis en soluciones integrales, en tareas de mantenimiento de la paz (y escenarios de baja intensidad en particular) ha dado como resultado una falta de atención al desarrollo del instrumento militar europeo. Esta tendencia de falta de atención al instrumento militar ha sido agravada por la crisis económica de 2008 y la subsiguiente disminución de los presupuestos de defensa a lo largo y ancho de Europa.

En un entorno geopolítico marcado por la reticencia de Estados Unidos a jugar un papel directo en temas de seguridad europea y mediterránea (tal y como ha quedado demostrado por el papel indirecto jugado por Washington durante la crisis Libia) y por la inestabilidad en el sur del Mediterráneo y Oriente Medio, *la concentración de la UE en la gestión de crisis integral ha quedado obsoleto*. La desesperación de algunos de los principales miembros (concretamente Fran-

cia y Reino Unido) por la reticencia de la UE hacia la fuerza militar no hace sino ilustrar el hecho de que la UE corre el riesgo de no ser el principal vehículo para la canalización de la política exterior y de seguridad europea. Si la UE quiere mantener su influencia en su entorno geopolítico, así como sus aspiraciones de poder global, *es imperativo que la PCSD vaya más allá de la gestión de crisis y desarrolle un instrumento militar pleno, con capacidades no sólo de reaccionar a crisis ya existentes, sino también de desempeñar otras tareas normalmente asociadas con el instrumento militar, a saber, la prevención, la disuasión, la defensa y la inteligencia.*

La primera parte del capítulo examina el impacto del Tratado de Lisboa en el desarrollo de la PCSD. La segunda sección expone las principales tendencias en el ámbito geopolítico de Europa y su vecindario y alerta sobre la falta de adaptación de la PCSD. La tercera y última parte ofrece una reflexión sobre el tipo de PCSD que el entorno actual requiere y ofrece algunas recomendaciones concretas sobre cómo llevarla a cabo.

II. EL TRATADO DE LISBOA Y LA PCSD

Uno de los principales objetivos del tratado de Lisboa es mejorar la eficacia de la acción global de la Unión Europea, para lo cual hace hincapié en la importancia de una mayor coherencia en la Política Exterior y de Seguridad Común. En aras de una mayor coherencia, Lisboa decide dotar a la UE de personalidad legal internacional (art. 7 TUE), hasta entonces reservada a la Comisión; fusionar las posiciones de comisario de Relaciones Exteriores y alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en la nueva figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Seguridad, ahora también vicepresidente

de la Comisión Europea; y el establecimiento del Servicio de Acción Exterior Europeo (SAEE). Supuestamente, estas medidas no sólo mejorarán la coherencia de la UE en política exterior, sino también en el campo de la gestión de crisis. Por ello (en este espíritu de mejorar la coherencia de la Unión en la gestión de crisis) se ha decidido también insertar formalmente la PCSD dentro de la estructura del Servicio de Acción Exterior Europeo, reforzando así la autoridad del alto representante sobre la PCSD. Este movimiento confirma la subordinación de la PCSD a la PESC y confiere así al llamado «enfoque integral» una fuerte dimensión institucional (al confirmar a la PCSD como una pequeña parte dentro de la amplia panoplia de herramientas de política exterior con que la UE cuenta)¹.

La subordinación de la PCSD a la PESC es un rasgo distintivo de la UE que supone un brusco contraste entre esta orientación y la manera en que la política exterior y de seguridad están organizadas en la mayoría de Estados miembros, donde política exterior y política de defensa están separadas orgánicamente (cada una tiene asignado su propio ministerio, burocracia y presupuesto). Para entender esta peculiaridad hemos de remontarnos a la decisión del Consejo de Colonia (1999) de diseñar la PCSD alrededor de la gestión de crisis. El énfasis en la gestión de crisis y, particularmente, en las operaciones de mantenimiento de la paz da a la PCSD y a la UE un cierto aire de neutralidad, ya que la figura legal internacional de «mantenimiento de la paz» implica el consentimiento entre las partes de un conflicto y, generalmente, requiere la bendición de las Naciones Unidas como un prerequisite para la acción. *La concepción de la PCSD en torno a los conceptos de «crisis» y «gestión» y el compromi-*

¹ Entrevistas personales del autor en el Consejo y la Comisión europea, Bruselas (abril-junio 2011).

so con la bendición de las Naciones Unidas, imbuen de reactividad y neutralidad a la cultura estratégica de la UE.

La gestión de crisis confiere a la PCSD el estatus de instrumento de apoyo a la política exterior, excluyéndola así explícitamente de otras funciones comúnmente asociadas con el instrumento militar como la defensa, la prevención o la disuasión. El tratado de Lisboa no hace sino reafirmar esta tendencia, al colocar firmemente a la PCSD bajo el mando del alto representante y el Servicio Exterior de la UE. Según Lisboa, la PCSD es una parte integral de la PESC y su misión es proveer a la Unión de una capacidad operacional a través de activos civiles y militares (art. 42).

Más allá de la reafirmación y consolidación de la subordinación de la PCSD a la PESC, *el Tratado de Lisboa ofrece una serie de disposiciones específicas en lo que al desarrollo de la PCSD se refiere.* Cabe destacar cuatro: *la expansión de las llamadas Misiones Petersberg, la adopción de las cláusulas de asistencia mutua y de solidaridad y la creación de la figura de la Cooperación Estructurada Permanente.*

- a) *Las tareas de Petersberg han sido ampliadas* para incluir «las operaciones conjuntas de desarme», «tareas de asesoramiento y asistencia militar», «tareas de estabilización postconflicto» y «la lucha contra el terrorismo» (art. 43, párrafo 1). Estas nuevas tareas se suman a las ya existentes: tareas humanitarias y de rescate, tareas de prevención y pacificación y tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis, incluyendo tareas de establecimiento de la paz (Ortega, 2005). Dos novedades importantes en este sentido son el refuerzo de la dimensión Reforma del Sector de Seguridad (RSS) de la PCSD (con la adición de las tareas de

asesoramiento y asistencia militar) y el reforzamiento del llamado nexo de seguridad interna-externa con la inclusión de la lucha contra el terrorismo.

- b) Quizá el principal cambio en el tratado de Lisboa sea la expansión de la PCSD más allá de la gestión de crisis externas. Con la promulgación de las cláusulas de asistencia común y de solidaridad, Lisboa introduce el componente interno de la gestión de crisis en el *acquis* de la PCSD. El art. 42.7 contiene la famosa *cláusula de asistencia común*:

«Si un Estado miembro es víctima de agresión armada en su territorio, los otros Estados miembros tendrán hacia éste una obligación de ayuda y asistencia con todos los medios en su poder, de acuerdo con el art. 51 de la Carta de Naciones Unidas. Esto no prejuzgará el carácter específico de la política de seguridad y defensa de ciertos Estados miembros».

Sin prejuzgar sus posibilidades, *la no adopción de las estructuras y capacidades militares necesarias para implementar la cláusula de asistencia mutua evidencia la falta de consenso político para la explotación plena de su potencialidad.* Asimismo, esto no hace sino corroborar la interpretación característicamente reduccionista que la UE hace del término «asistencia»: la no existencia de estructuras y capacidades permanentes da como resultado una concepción reactiva de la asistencia (asistir una vez los ataques hayan ocurrido), ignorando así el fuerte carácter preventivo y disuasorio con el que su mera existencia dota al instrumento militar. La UE aplica así al concepto de defensa o asistencia la misma lógica (eminente reactiva) que define su actitud hacia la gestión de crisis externas. En resumidas cuentas, el concepto de gestión de crisis se

ha ensanchado e incluye ahora también una dimensión interna, aunque con las mismas limitaciones que en el caso de las crisis externas.

- c) La expansión de la gestión de crisis de la UE más allá de sus aspectos «externos» está además agravada por la adopción de la llamada *cláusula de solidaridad* en el tratado de Lisboa: «La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de un desastre natural o provocado. La Unión movilizará todos los instrumentos a su disposición, incluyendo los recursos militares disponibles por los Estados miembros para: a) prevenir amenaza terrorista en el territorio de los Estados miembros; proteger las instituciones democráticas y la población civil de cualquier ataque terrorista; asistir a un Estado miembro en su territorio a requerimiento de sus autoridades políticas en caso de ataque terrorista; b) asistir a un Estado miembro en su territorio a requerimiento de sus autoridades políticas en caso de un desastre natural o provocado» (art. 222, párrafo 1). Aunque el art. 222.1 menciona la «prevención», *las condiciones para activar la cláusula de solidaridad (que un Estado miembro sea «objeto» o «víctima» de ataque terroristas, desastres naturales o provocados) ponen el énfasis en la reacción.* En este sentido, el término prevención es usado en el sentido de anticipación (que presupone inminencia en el ataque), y no con vistas a crear las estructuras y capacidades necesarias (permanentes) para ejercer una fuerza disuasoria permanente contra este

tipo de amenazas. A su vez, la cláusula de solidaridad estimula el nexo entre seguridad interna y externa y fomenta así las relaciones entre los distintos pilares de la UE, en este caso entre el segundo pilar (política exterior y de seguridad común) y el tercero (justicia, asuntos policiales e internos).

En conjunto, *la inserción formal de la PCSD bajo el techo del Servicio Exterior Europeo, la expansión de las Misiones Petersberg y la introducción de las cláusulas de asistencia común y solidaridad suponen una consolidación y expansión de la PCSD en la gestión de crisis, así como de una forma particular de plantear la gestión de crisis: a través del llamado enfoque integral.* La consolidación del enfoque integral como doctrina estratégica oficial de la Unión en la gestión de crisis se fragua alrededor de 2003-2004, en gran parte como una reacción a la invasión americana de Iraq. En contraste con la actitud militarista y unilateral de la administración Bush, el enfoque integral implica multilateralismo y pone el énfasis en la diplomacia y soluciones no militares (o con un componente militar minoritario y de baja intensidad). El denominado enfoque integral ejerce una suerte de influencia estructural sobre la mayoría de documentos estratégicos de la PCSD desde 2003. También ha tenido una influencia capital sobre el desarrollo institucional de la PCSD, tal y como se puede apreciar en el auge que, desde 2003-2004, ha experimentado la dimensión civil de la PCSD, la creación de la célula civil/militar en 2003 o la de la Capacidad de Planificación y Mando Civil en 2005. El tratado de Lisboa no hace sino confirmar esta tendencia, con la inserción de la PCSD dentro del Servicio de Acción Exterior Europeo y la creación de un nuevo organismo dentro de dicho servicio: el denominado Directorio de Planificación y Gestión de Crisis. Este úl-

timo Directorio será el órgano aglutinador de la PCSD, asegurando la coherencia de la misma y la aplicación del enfoque integral. En resumidas cuentas, *el tratado de Lisboa confirma la orientación reactiva de la PCSD, así como una actitud reacia por parte de la UE hacia el instrumento militar, que trata de diluir en una narrativa y un entramado institucional articulados alrededor del famoso enfoque integral.*

- d) Más allá de los aspectos institucionales y doctrinales, el tratado de Lisboa introduce la figura de *Cooperación Estructurada Permanente* para facilitar el desarrollo de capacidades militares. La cooperación estructurada permanente está reservada para aquellos Estados miembros cuyas capacidades militares satisfagan más ambiciosos criterios y hayan adquirido entre ellos compromisos más vinculantes en relación a las misiones más exigentes (art. 42).

La Cooperación Estructurada Permanente, así como los requisitos para acceder a ella, vienen detallados en el art. 46 y en un protocolo especial anexo al Tratado. Inicialmente, el eje franco-alemán concibió el proyecto de Cooperación Estructurada Permanente en torno a la *permanencia* y la *exclusividad*: la permanencia le daría garantía al proyecto y a la PCSD coherencia; mientras que la exclusividad aumentaría el compromiso en el ámbito de desarrollo de capacidades.

Sin embargo *el rechazo final del Consejo*, principalmente debido a la oposición británica, *de la propuesta para enumerar los nombres de los países participantes en el mismo Tratado, la supresión de la referencia a la necesidad de satisfacer criterios militares ambiciosos y la aceptación de que los Esta-*

dos miembros pudieran unirse o abandonar la Cooperación Estructurada Permanente con libertad convirtieron un proyecto «implícitamente exclusivo en algo explícitamente inclusivo» (Howorth, 2004: 489). Esto despojó a la Cooperación Estructurada Permanente de su supuesto valor añadido². Eventualmente, el concepto cayó en desuso en detrimento del nuevo mecanismo «*pooling and sharing*», promocionado en diciembre de 2010 por los ministros de Defensa de la UE y que vuelve a una concepción «*ad-hoc*» del desarrollo de capacidades europeas.

En resumen, *la ausencia de un proceso de desarrollo de capacidades, ambicioso y permanente, la concentración en la gestión de crisis y la obsesión con un enfoque integral que relega al instrumento militar a un plano secundario consolida el carácter «ad-hoc» y eminentemente reactivo de la PCSD.*

III. LA CRISIS FINANCIERA, EL DEBILITAMIENTO AMERICANO Y LA PCSD

Hemos de tener en cuenta que *la decisión de la UE de articular la PCSD en torno a la gestión de crisis (motivada por la crisis de los Balcanes) fue tomada en los años noventa, definidos por un contexto geopolítico esencialmente benigno.* Dicho contexto estaba caracterizado por la hegemonía de occidente, tras el fin de la guerra fría, y la continuación del compromiso americano para con Europa y su vecindario —sin prejuzgar su renuencia a la hora de intervenir en los Balcanes occidentales—. En tales circunstancias, la confección de la PCSD en torno a la gestión de crisis y su vinculación con la OTAN les daba a los europeos la posibilidad de reaccionar ante crisis en las que los ame-

² Entrevista del autor en el Consejo Europeo (Bruselas, abril 2011).

ricanos decidiesen no implicarse. Esto permitía a Europa responder así a las demandas americanas de hacer un mayor esfuerzo por su seguridad, contribuyendo a su vez a mantener el compromiso de la superpotencia americana con Europa y su vecindario y a reforzar la influencia europea sobre unos Estados Unidos definidos por una actitud principalmente multilateral y sensible a los intereses europeos.

Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 no sólo produjeron un giro geoestratégico de Estados Unidos hacia Asia Central y Oriente Medio (alejando su atención de Europa), sino que también dieron lugar a una actitud de desdén hacia la diplomacia y los organismos multilaterales (tal y como se puso en evidencia en la invasión de Iraq en 2003). Fue en este contexto cuando la PCSD, inicialmente centrada en los aspectos militares, comenzó a desarrollar instrumentos y capacidades para la «gestión de crisis civil», a izar la bandera del enfoque integral (enfaticando la importancia de instrumentos no militares) y a enconarse alrededor de una narrativa de «*soft power*» (poder blando). Esto dio a los europeos lo mejor de cada mundo, permitiéndoles distanciarse discursivamente de la América unilateral y militarista de Bush, a la vez que se beneficiaban de la seguridad y estabilidad global y regional garantizada por la hegemonía americana, y su poderío militar en particular.

En resumen, la estrategia europea en la posguerra fría (incluidos los años de principios de siglo XXI) se resumía en hacer lo mínimo por garantizar la continuación del compromiso americano y desarrollar ciertas capacidades que sirvieran de seguro ante una eventual retirada del compromiso americano para con la seguridad europea. Es en este contexto en el que debemos entender la concentración de la PCSD en la gestión de crisis. No es que los europeos renunciasen

a las funciones disuasorias o preventivas del poder militar: lo que hacían era subcontratar esas funciones a los Estados Unidos y a la OTAN.

Con una presencia de alrededor de 50.000 soldados, armas nucleares tácticas desplegadas en suelo europeo y una fuerza expedicionaria naval permanente en el Mediterráneo, los Estados Unidos garantizaban de forma «silenciosa» la seguridad de Europa y alrededores. Más allá, sus once portaaviones y su infraestructura global de bases e inteligencia sostenían un sistema económico global dentro del cual las economías europeas estaban plenamente integradas y del cual dependían.

La PCSD estaba concebida como un mecanismo de último recurso para aquellos casos muy específicos en los que los americanos no pudieran o quisieran comprometerse con los intereses europeos. Para el resto, *la UE se aferraba a una narrativa de poder blando que podía permitirse gracias a la hegemonía occidental y al compromiso americano para con Europa*. En apenas unos años, se han desmoronado los cimientos que sostenían este acuerdo, a saber, la hegemonía americana y el compromiso incuestionable de los Estados Unidos con Europa y su vecindario.

Por un lado, las largas y costosas intervenciones en Afganistán e Iraq, los efectos de una crisis financiera global que han golpeado duramente a Occidente y reforzado el auge de otras regiones y potencias, están acelerando el avance hacia una realidad crecientemente multipolar. Por otro lado, el espectacular auge de Asia y de China en particular han consolidado un viraje geoestratégico de Estados Unidos hacia Oriente. En este sentido, varios acontecimientos recientes evidencian la consolidación de una nueva actitud americana hacia Europa y su vecindario consistente en jugar un papel más indirecto. Prueba de ello es la pasividad de Estados Unidos hacia la invasión rusa de

Georgia en 2008, seguida de una mejora de las relaciones con Rusia, escenificada en el nuevo partenariado OTAN-Rusia lanzado en el Consejo Estratégico de la Alianza aprobado en Lisboa en 2010. También lo es el *creciente apoyo americano a una PCSD fuerte y autónoma, reconocida por la embajadora estadounidense en la OTAN Victoria Nuland en febrero de 2008*³, *animada por el Concepto Estratégico de Lisboa y repetida en numerosas ocasiones por la Administración Obama*. Finalmente, la prueba más evidente es la reciente intervención en Libia, liderada por Francia y Reino Unido: ésta ha sido la primera intervención militar occidental de la posguerra fría en la que Estados Unidos no ha desempeñado un papel central. Quizá la expresión del presidente Obama de *«leadership from behind»* (liderazgo desde atrás) muestra de una forma más ilustrativa la nueva actitud de Estados Unidos hacia Europa y su vecindario. Sin prejuzgar el hecho de que Estados Unidos seguirá prestando un apoyo crucial a los países europeos a la hora de mantener estabilidad en el vecindario, *el progresivo distanciamiento americano de Europa está dando lugar una desestructuración del equilibrio regional, otrora articulado en torno a la OTAN, la UE y, en última instancia, el dominio americano*.

Así, en los últimos años estamos asistiendo al desapego de Turquía hacia Occidente y una creciente influencia turca en el norte de África, el Cáucaso, Oriente Medio y la península balcánica; una reconstitución del espacio de influencia ruso en Europa del este, la península balcánica y el Cáucaso, o una creciente penetración económica China en África del Norte, Oriente Medio y Eu-

ropa del Sur. Quizá particularmente importante sea la proliferación de iniciativas subregionales de cooperación militar como, por ejemplo, entre los países nórdicos, entre los países del este de Europa (el llamado grupo de Visegrado) y, notablemente, los acuerdos franco-británicos de noviembre de 2010 (puestos en escena a principios de 2011 a raíz de la crisis Libia). De estas iniciativas cabe destacar los acuerdos militares franco-británicos, dada la masa crítica que esos dos países representan en asuntos militares. Estos acuerdos incluyen una mayor cooperación en el campo nuclear, el establecimiento de una fuerza expedicionaria conjunta, una coordinación de los portaaviones de los dos países y una mayor colaboración en capacidades y tecnologías. En buena parte, la opción de Francia y Reino Unido por un marco bilateral se explicaría como una reacción al escepticismo mostrado por el resto de socios europeos hacia la fuerza militar.

A las diversas tendencias geoestratégicas centrifugas llamadas a llenar el espacio otrora ocupado por la fuerte presencia estadounidense hemos de añadir la *incipiente desestabilización y desestructuración de un buen número de regímenes en la ribera sur del Mediterráneo y en el levante*, cuyas implicaciones para Europa son aún una incógnita⁴.

Ante este panorama de debilitamiento de la presencia americana en Europa y alrededores, la creciente presencia de potencias extraeuropeas en la periferia del continente, la proliferación de iniciativas bilaterales de cooperación militar entre países europeos y la incipiente ola de inestabilidad en el gran Oriente Medio, una PCSD concebida alrede-

³ «U.S. Ambassador to NATO Victoria Nuland's Speech in Paris: Ambassador discusses strengthening global security for Europe», US Department of State (<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/20080222183349eaifas0.5647394.html>).

⁴ Para un análisis de la crisis del Mediterráneo, véase las ocho entregas de «Enseñanzas de la crisis en el Mediterráneo», por Enrique Fojón, en la *Revista Atenea* (marzo-septiembre 2011).

dor de la gestión de crisis de perfil «blando» resulta manifiestamente disfuncional.

El debilitamiento del fuerte componente disuasorio ejercido por la presencia militar y el fuerte compromiso político de Estados Unidos para con Europa y alrededores abre el camino a diversas tendencias y fuerzas revisionistas en el sur, este y sureste de la UE. La UE debe aspirar a llenar el espacio dejado por los Estados Unidos, y ello requiere un instrumento militar de carácter permanente y presencia continua en el espacio europeo, ejerciendo así las labores de prevención y disuasión propias del instrumento militar. La actual inestabilidad de la zona del Mediterráneo sur/levante y la menguante presencia de la UE en el sur y el sudeste del continente hacen esto más urgente si cabe. Así mismo, la proliferación en Europa de iniciativas de cooperación militar bilaterales y minilaterales, y la determinación de Francia y Reino Unido de actuar al margen de la UE en particular, hacen el avance de la PCSD una cuestión de importancia política capital. Por último, pero no menos importante, las dificultades financieras y los consiguientes recortes en los presupuestos de defensa europeos no hacen sino más urgente la ampliación de la PCSD más allá de la gestión de crisis. *De las diversas funciones del instrumento militar, la intervención (gestión de crisis) es la más costosa, siendo la inteligencia, disuasión y prevención tremendamente rentables económica, política y estratégicamente.*

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una PCSD concebida alrededor de un mal llamado enfoque integral que relega el instrumento militar a un plano secundario (casi superfluo) y que lo circunscribe a la gestión de crisis (ignorando así otras funcio-

nes capitales del instrumento militar, como la prevención y la disuasión) representa una amenaza al concepto de autonomía estratégica europea. Mientras Estados Unidos se ha mantenido firmemente en la cima del sistema internacional y se ha comprometido con la estabilidad de Europa y alrededores, la desatención del instrumento militar ha sido para muchos europeos un coste asumible. Sin embargo, *el debilitamiento del poder americano y de la atención de Estados Unidos a Europa y la subsiguiente desestructuración del espacio europeo hacen de la elaboración de una verdadera política de seguridad y defensa una necesidad vital.* En ello radica la capacidad misma de la UE de mantenerse como un actor político relevante en Europa, en su vecindario y globalmente.

Para revitalizar el poder de la UE en Europa, en su vecindario y a nivel global es imperativo que la PCSD revitalice su dimensión militar y vaya más allá de la gestión de crisis. Los europeos necesitan un instrumento militar permanente y robusto acompañado de una mayor voluntad política para usarlo. Sólo esto hará posible el llamado enfoque integral que, como su propio nombre indica, requiere necesariamente un instrumento militar eficaz. *La disposición a usar el instrumento militar es tan importante como su misma existencia.* La mera señalización de su disponibilidad para utilizar sus capacidades militares ejercería una suerte de efecto disuasorio que multiplicaría considerablemente la influencia europea, reduciendo así la necesidad de utilizar el instrumento militar para extinguir crisis. Sólo una vez que el instrumento militar se ha consolidado puede éste retirarse para desempeñar una función disuasoria y preventiva, dando paso al papel activo de otros instrumentos (diplomacia, comercio, cooperación para el desarrollo, etc.). Sin el respaldo de un instrumento militar efectivo y autónomo, la diplomacia y

otros instrumentos normalmente asociados con el poder blando no son más que promesas vacías.

Con el fin de revitalizar la PCSD y mantener así el poder de la UE en Europa y su vecindario, el Consejo de la UE debe adoptar las siguientes medidas:

- a) *La PCSD debe estar articulada en base a una capacidad militar permanente.* Esto requiere la creación de:
 - *Una cadena permanente de planificación y mando militar autónoma de la OTAN,* con una amplia capacidad de planificación de contingencia.
 - *Una fuerza militar permanente que trascienda los modestos Grupos de Batalla* (con elementos aéreos, navales, terrestres y anfibiaos);
 - *Un mecanismo de desarrollo de capacidades permanente y ambicioso,* y el rápido avance hacia *una base tecnológico-industrial de la defensa europea.*

La creación de una capacidad militar permanente (apoyada por una estructura de planificación y mando, una política industrial común y un mecanismo para el desarrollo de capacidades conjuntas) es necesaria si la UE quiere trascender el ámbito de la gestión de crisis (intervención) y superar así la orientación reactiva de la PCSD. La permanencia y la ambición son claves para la expansión de la PCSD hacia las otras funciones básicas del instrumento militar (la defensa, la disuasión, la prevención y la inteligencia). *Un instrumento militar autónomo y pleno es imprescindible para que la UE haga realidad sus aspiraciones de hegemonía regional y potencia global.*

- b) Sin prejuzgar la necesidad de buscar amplios consensos internacionales o la importancia y compromiso de la UE para con la ONU en particular, *la aprobación de la ONU no puede ser un requisito sine qua non para la actuación de la PCSD,* siempre y cuando intereses vitales para la seguridad de Europa se encuentren en juego. Esto no hace sino encasillar a la PCSD en misiones característicamente modestas y debilitar su potencial disuasorio y preventivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Biscop, S., y Coelmont, J. (2011): «Pooling & Sharing: From Slow March to Quick March?», *Egmont Security Policy Brief*, 23 (mayo).
- Concepto Estratégico de la OTAN: 19 de noviembre de 2010, Lisboa.
- Consejo Europeo: Tratado de Lisboa, 13 de diciembre de 2007.
- Downing Street, UK-France Summit 2010: Declaration on Defence and Security Co-operation, 2 de noviembre (<http://www.number10.gov.uk/news/uk%E2%80%93france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation/>).
- Drent, M., y Zandee, D. (2010): «Breaking Pillars: Towards a civil-military security approach for the European Union», *Clingendael Security Paper*, 13 (febrero).
- Gates, R. (2011): *The Security and Defense Agenda*, discurso en Bruselas, 10 de junio.
- Gross, E. (2008): «The EU and the Comprehensive Approach», *Danish Institute for International Studies Reports*, 13.
- Howorth, J. (2004b): «The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence initiative: a question of flexibility», *European Foreign Affairs Review*, 9, pp. 483-508.
- Menon, A. (2011): «European Defence Policy from Lisbon to Libya», *Survival*, 53, núm. 3, pp. 75-90.

LUIS SIMÓN

- Ortega, M. (2005): «Military Intervention and the European Union», *Chaillot Paper*, 45, Paris, European Union Institute for Security Studies.
- Presidencia Belga de la UE (2010): Reunión Informal de Ministros de Defensa en Gante, 23-24 de septiembre.
- Simón, L., y Mattelaer, A. (2011): «EUnity of Command: Planning and Conduct of CSDP Operations», *Egmont Paper*, 41 (enero).
- Simón, L., y Rogers, J. (2010): «The Return of European Geopolitics? All Roads lead through London», *The RUSI Journal*, 155, Issue 3, pp. 57-63.

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

Iván Martín

SUMARIO: I. LA PEV EN 2010 Y 2011.—II. REPERCUSIONES PARA LA CIUDADANÍA EUROPEA.—III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

2011 está siendo, sin lugar a dudas, el año de la gran prueba para la Política Europea de Vecindad (PEV). En pleno proceso de revisión de la PEV lanzado por la Comisión Europea en junio de 2010, el retroceso en la transición democrática en los países del este de Europa, marcado por las elecciones en Ucrania y Bielorrusia y la Primavera Árabe de enero de 2011, han producido un cambio radical del contexto geopolítico de la vecindad europea, una nueva reorientación desde el Este hacia el Sur de las prioridades y una exigencia de respuesta rápida. Los próximos meses estarán marcados por las negociaciones de las perspectivas financieras 2014-2020, cuya primera propuesta ha sido publicada por la Comisión en julio de 2011.

I. LA PEV EN 2010 Y 2011

1. El Tratado de Lisboa

El nuevo Tratado de la Unión Europea que entró en vigor el 1 de enero de 2010 in-

trodujo dos grandes cambios en la gestión de las relaciones de la Unión Europea (UE) con sus países vecinos:

- La incorporación a los tratados del concepto mismo de vecindad y de la posibilidad de establecer con los países vecinos relaciones preferentes mediante acuerdos específicos. Esta posibilidad de celebrar acuerdos de vecindad no ha sido utilizada hasta ahora.
- La nueva configuración institucional de la acción exterior de la UE, con un presidente del Consejo de la UE que preside las cumbres bilaterales y merma protagonismo a las presidencias semestrales y un Servicio Europeo de Acción Exterior dirigido por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que coordina las 136 delegaciones de la Comisión Europea en todo el mundo. Sin embargo, la PEV sigue siendo competencia del comisario europeo

de Ampliación y Política Europea de Vecindad, y la ayuda al desarrollo del comisario de Desarrollo.

Ante esta dispersión institucional, una cuestión no resuelta es la articulación y coherencia entre la política exterior europea, la política europea de vecindad y la cooperación económica y financiera de la UE en los países de la vecindad.

2. Planes indicativos nacionales 2011-2013

El 3 de marzo de 2010, la Comisión Europea aprobó 16 nuevos Programas Indicativos Nacionales (PIN) 2011-2013 en el marco de la política europea de vecindad, con las correspondientes asignaciones financieras bilaterales en el marco del instrumento financiero de la PEV, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación, y los programas y proyectos a financiar en cada país durante ese periodo. Estos PIN estaban marcados por un alto grado de continuidad en los proyectos y programas financiados y reflejaban aparentemente una doble lógica: un primer intento de diferenciación entre los países de la vecindad en función de la evaluación de sus reformas realizada por la Comisión, que tenía su expresión en los diferentes incrementos porcentuales de la ayuda con respecto a 2007-2010 (véase la tabla 1), y una reorientación estratégica de las prioridades de la UE hacia el Este en detrimento del Mediterráneo justificada políticamente por la diferencia entre «vecinos europeos» (los países del este) y «vecinos de Europa» (los países mediterráneos).

Todavía no se ha adoptado ninguno de los Planes de Acción de Vecindad que deberían sustituir en 2011 a la primera generación de Planes de Acción aprobados en 2005 y 2006 para un periodo de tres a cinco años.

3. Estatutos avanzados

Pese a la celebración el 7 de marzo de 2010 de la primera cumbre entre la **Unión Europea y Marruecos** en el marco del Estatuto avanzado acordado en octubre de 2008¹, lo cierto es que ha habido una cierta paralización del desarrollo y la aplicación del Estatuto avanzado causada, por un lado, por la insistencia europea en la convergencia normativa como piedra angular de todo el proceso y, por otro, por la frustración y decepción de la parte marroquí sobre la falta de avances en la liberalización comercial (el acuerdo sobre liberalización agrícola alcanzado entre la Comisión europea y el gobierno marroquí en diciembre de 2009 sigue sin ser ratificado), en la movilidad de personas, en los compromisos de incremento de la asistencia financiera o en la negociación de un nuevo Acuerdo de vecindad.

En octubre de 2010, en el marco del Consejo de Asociación **UE-Jordania**, las partes concluyeron las negociaciones técnicas de un nuevo Plan de Acción de Vecindad que incorporaba el «estatuto avanzado» de Jordania (pero que sin embargo todavía no ha sido formalmente ratificado). Su contenido es equivalente al de Marruecos: reforzamiento del diálogo político, intensificación del proceso de convergencia normativa de Jordania con la UE, preparación de una zona de libre comercio profunda y global que profundice el actual Acuerdo de Libre Comercio, y una mayor participación en determinadas agencias y programas europeos.

Las negociaciones de sendos estatutos avanzados con **Túnez y Egipto**, que habían

¹ Sobre el Estatuto Avanzado UE-Marruecos acordado mediante el Documento Conjunto sobre el reforzamiento de las relaciones bilaterales adoptado en el Consejo de Asociación de 13 de octubre de 2008 (http://eeas.europa.eu/morocco/docs/document_joint_fr.pdf), véase Jaidi y Martín, 2010.

TABLA 1

ASIGNACIONES BILATERALES MULTIANUALES INDICATIVAS PARA 2011-2013 (MILL. €)

País	Asignación financiera 2011-2013 (mill. €)	Aumento con respecto a 2007-2010 (%)	Población (mill.)	Asistencia por habitante y por año (€)
Marruecos	580,5	18,2	31	6,2
Argelia	172	4,2	34	1,6
Túnez	240	6,7	10	8
Egipto	449,3	7,2	82	1,8
Autoridad Palestina *	504	6,3	4,5	37,3
Jordania	223	12,2	6	12,4
Líbano	150	7	4	12,5
Siria	129	32,3	21	2
Libia	60	1.000	6	3,3
Países árabes mediterráneos **	2.507,8	12,8	198,5	4,2
Ucrania	470,1	26,8	46	3,4
Moldavia	273	73,5	4	22,7
Georgia	180	99,3	4	15
Azerbaiyán *	122	76,8	9	4,5
Armenia	157	213	3	17,4
Asociación Oriental ***	1.202,1	57,9	66	6,0
Vecindad	3.709,9	24,6	264,5	4,7

* Excluida la asistencia humanitaria extraordinaria.

** La Comisión también aprobó el PIN de Israel como país asociado mediterráneo, pero al tratarse de un país desarrollado no ha sido incluido en estos cálculos. Israel obtendrá seis millones de euros para 2011-2013.

*** Salvo Bielorrusia (para la que se ha previsto un asignación de 80 millones de euros, un aumento del 533,3 por 100, o 2,6 euros por habitante y por año). En el caso de Rusia, se han previsto 45 millones de euros para 2011-2013 el marco del IEVA.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos de la Comisión Europea; nota de prensa: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/221&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

prácticamente culminado a lo largo de 2010, quedaron suspendidas tras los cambios de régimen experimentados por ambos países en enero de 2011. En la Comunicación COM(2011) 200, publicada por las instituciones europeas a raíz de la primavera árabe, se afirma que: «Los países socios que realicen las reformas necesarias pueden esperar

reanudar las negociaciones sobre los acuerdos de asociación con objeto de alcanzar un “estatuto avanzado” que supone un diálogo político significativamente reforzado y unos vínculos más estrechos entre el país socio y las instituciones de la UE. Ello entrañará un compromiso más profundo sobre la movilidad y un mejor acceso al mercado en la UE».

4. Asociación Oriental y Unión para el Mediterráneo

La evolución en el ámbito multilateral en las dos regiones de la vecindad de la UE durante el periodo de referencia no puede haber sido más dispar. Mientras que la Asociación Oriental creada en la Cumbre de Praga de 7 de mayo de 2009 entre la UE y los seis países asociados del Este de Europa (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán) se consolidaba como una plataforma regional con un claro valor añadido con respecto a la dinámica bilateral de la PEV, la Unión para el Mediterráneo, que en julio de 2008 tomaba el relevo de una dinámica regional ya asentada desde 1995 mediante la Asociación Euromediterránea (o Proceso de Barcelona), no sólo concluyó en un fracaso sin paliativos, sino que echó por tierra los magros logros anteriores.

La Asociación Oriental puso en marcha, a lo largo de 2010, las cuatro «Plataformas temáticas» de coordinación intergubernamental sobre i) democracia y buen gobierno; ii) seguridad energética; iii) integración económica y convergencia con la UE, y iv) contactos entre personas, con dos reuniones anuales y un plan de trabajo para cada una de ellas. Además, se han iniciado cinco de las seis iniciativas emblemáticas previstas: i) gestión integrada de fronteras; ii) mercados regionales de energía; iii) PYME; iv) política medioambiental, y v) preparación y respuesta a las catástrofes naturales y causadas por el hombre, mientras que la iniciativa de diversificación del suministro de energía ha sido pospuesta². Asimismo, la Asociación oriental ha puesto el énfasis en una serie de

programas de «desarrollo institucional integrado» de instituciones claves para la aplicación de los futuros Acuerdos de asociación con los países de la región y ha definido un marco claro para avanzar en materia de movilidad de personas.

La segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la Asociación oriental tuvo lugar en diciembre de 2010, y la segunda cumbre prevista para mayo de 2011 bajo presidencia semestral húngara quedó aplazada a septiembre de 2011, bajo el semestre de presidencia polaca. La Comisión ha mantenido en todo momento la gestión técnica del proceso, movilizando recursos financieros adicionales (600 millones de euros, 350 de su fondo de reserva y 250 más del Programa Regional-Este del IEVA). El talón de Aquiles de la Asociación oriental sigue siendo, sin embargo, los «conflictos congelados» (y no tan congelados) en la región: Abjasia, Nagorno-Karabaj, Transdniestre y Osetia del Sur.

En cuanto a la Unión para el Mediterráneo, en el primer semestre de 2010 se culminó el proceso de supeditación del avance de la cooperación multilateral euromediterránea a los avatares del conflicto árabe-israelí y, por consiguiente, de la esclerosis progresiva que la ha caracterizado desde 2008. La introducción de una copresidencia (Francia y Egipto en 2008-2010) y la integración de la Liga Árabe como observadora en todas las reuniones, ha conseguido contaminar todo el proceso euromediterráneo del conflicto árabe-israelí.

De hecho, desde noviembre de 2008 no ha podido volver a celebrarse una Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores (la prevista en noviembre de 2009 en Estambul hubo de suspenderse), y desde la Conferencia Ministerial sobre Agua

² Véase el informe de avance conjunto de la Comisión Europea y la alta representante sobre la «Aplicación de la Política Europea de Vecindad en 2010: la Asociación Oriental», SEC(2011) 641, de 25 de mayo de 2011, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2011/sec_11_641_en.pdf. Significativamente,

te, la Comisión no publicó un informe similar para la Unión para el Mediterráneo.

celebrada en Barcelona el 14 de abril de 2010, en la que la adopción de la Estrategia Mediterránea del Agua que se había preparado a lo largo de dos años y sobre la que había un acuerdo político de fondo fracasó por el desacuerdo sobre el tratamiento semántico de los territorios ocupados, las conferencias ministeriales también han quedado bloqueadas. Desde entonces, sólo se han celebrado Conferencias Ministeriales Euromediterráneas de Turismo (19-20 de mayo de 2010), de Comercio (11 noviembre 2010) y de Empleo (21-22 noviembre de 2010), habiéndose suspendido otras muchas previstas. También hubo de suspenderse la II Cumbre de la Unión para el Mediterráneo, inicialmente prevista para junio de 2010 bajo presidencia española, aplazada a noviembre de 2010 para garantizar su «éxito total», pero sobre todo para «dar una oportunidad a las conversaciones indirectas de paz entre israelíes y palestinos y permitir que la cumbre pudiera contribuir a consolidar ese proceso», y finalmente suspendida *sine die*.

Pese a esta parálisis política, en marzo de 2010 se consiguieron aprobar en precario los Estatutos de la Secretaría de la UpM y el nombramiento del jordano Ahmad Masa'deh como secretario general y de los seis subsecretarios generales de la UpM, poniendo en marcha la Secretaría de la UpM en Barcelona. Sin embargo, de los seis proyectos regionales aprobados (descontaminación del Mediterráneo, protección civil, plan solar, autopistas del mar, iniciativa mediterránea de desarrollo empresarial y universidad euromediterránea), sólo este último se ha puesto en marcha, y al margen de la Secretaría, mientras que los demás sólo han avanzado los estudios preparatorios impulsados por la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones. En febrero de 2011 dimitió el secretario general, siendo sustituido en julio de 2011 por el marroquí Yousef Amrani. Con todo, la movilización de recursos financieros

ha sido exigua hasta la fecha y el diseño institucional adolece de varios «defectos de fábrica» que corren el riesgo de convertirse en un obstáculo más a la cooperación regional.

En cualquier caso, y especialmente tras la primavera árabe, parece difícil restablecer una dinámica de cooperación euromediterránea en una línea de continuidad con la Asociación Euromediterránea y la Unión para el Mediterráneo, y en concreto mantener un proceso que integre simultáneamente a los países árabes y a Israel. Institucionalmente, la cuestión de la copresidencia de la UpM se mantiene en un limbo jurídico. Mientras que Francia sigue ejerciendo la copresidencia como si nada hubiera cambiado, a la espera de la tantas veces aplazada cumbre que debería transferir la presidencia a la alta representante europea, el Gobierno egipcio ha renunciado a ella y es cada vez más evidente que será necesario un «cambio de régimen» también en las relaciones euromediterráneas.

5. La emergencia de las macrorregiones como nuevo instrumento de cooperación

En el año 2009, la adopción de la estrategia de la UE para la región del Mar Báltico³, seguida en febrero de 2011 de la estrategia de la UE para la región del Danubio⁴, parece haber dado lugar a un nuevo modelo de co-

³ Que reúne a ocho Estados miembros (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Alemania, Letonia, Lituania, Polonia y Suecia), véase la Comunicación de la Comisión Europea COM(2009)248, de 10 de junio de 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0248:FIN:ES:PDF>, acompañada de un plan de acción.

⁴ Incluye Alemania (Baden-Württemberg y Baviera), Austria, Eslovaquia, Chequia, Hungría, Eslovenia, Rumania y Bulgaria, dentro de la UE, y Croacia, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Moldavia y Ucrania (regiones del Danubio), fuera de la UE, Comunicación de la Comisión COM(2010) 715 final, de 8 de diciembre de 2010, <http://eur-lex.europa.eu/>

operación regional en la UE (y con regiones fronterizas fuera de ella) en torno al concepto de «macrorregión», definido en sentido amplio como «una región que incluye territorios de distintos países y regiones asociados con uno o más elementos característicos o retos comunes». A lo largo de 2010 y 2011 ha habido una intensa labor de lobby con el fin de explorar la posibilidad de extender este modelo al Atlántico (configurada finalmente como una política marítima integrada para la región atlántica) y al Mediterráneo.

El enfoque «macrorregional» se basa en el principio de los «tres NOES» (ninguna institución adicional, ninguna legislación adicional, ninguna financiación adicional) y se centra, por consiguiente, en un enfoque de coordinación multinivel y transnacional articulado en torno a cuestiones concretas de cooperación (en otras palabras, limitado a un ejercicio conjunto, integrado y descentralizado de planificación y programación). En esa medida, presupone la existencia de fuertes capacidades institucionales por parte de las regiones participantes.

Aunque el principio de «ninguna financiación adicional» se aplica a la creación de nuevas macrorregiones, no debe pasarse por alto que, una vez establecidas, es muy probable que las estrategias macrorregionales acaben constituyendo una unidad de referencia para la asignación y el reparto de fondos (eventualmente, ya en el marco de las perspectivas financieras 2014-2020).

6. Cambios geopolíticos en la vecindad: revueltas árabes y retroceso democrático en el Este

Los resultados «antieuropeos» de las elecciones presidenciales de enero y febrero de

LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0715:FIN:ES:PDF.

2010 en Ucrania, y sobre todo los retrocesos democráticos experimentados en Bielorrusia desde las elecciones de diciembre de 2010, alertaron de que no todo iba tan bien como se anunciaba en Europa oriental. En enero y febrero de 2011, las revueltas y los cambios de régimen en Túnez y en Egipto (sin ninguna conexión con las políticas de promoción de la democracia de la UE en la región), y posteriormente las reformas constitucionales preventivas en Marruecos y en Jordania y los conflictos civiles desatados en Libia y en Siria, han supuesto un replanteamiento de las prioridades geopolíticas de la UE en su vecindad y han obligado a la Unión Europea a replantearse su política de vecindad, sobre todo en lo que tenía de reforzamiento del statu quo y apoyo de facto a los regímenes autoritarios en aras de la estabilidad, la represión del islamismo político y el control de los flujos migratorios.

Por otro lado, las revueltas de la primavera árabe han puesto de manifiesto que, incluso en aquellos ámbitos de la PEV en los que los resultados se consideraban más positivos, como la aplicación de la zona euromediterránea de libre comercio, la gestión macroeconómica o las reformas económicas, la negligencia de las políticas sociales y de las medidas compensatorias ponían en cuestión su sostenibilidad social, y por consiguiente su contribución a la estabilidad de dichos países. En ese sentido, más allá del funcionamiento y los instrumentos de la PEV, parece requerirse un profundo replanteamiento del modelo económico que la UE ha promovido hasta ahora en la región.

7. La respuesta de la UE: reorientación de la PEV e incremento de las ayudas

La respuesta de la Comisión se ha producido en dos etapas, y puede resumirse en un nuevo énfasis en la promoción de la

democracia, un tímido aumento de los recursos financieros disponibles y una continuidad casi total en los instrumentos de la PEV.

En un primer momento, ante la magnitud y la trascendencia de las revueltas y los cambios de régimen en el mundo árabe, la Comisión Europea y la alta representante para asuntos exteriores y política de seguridad publicaron su primera comunicación conjunta propugnando una «Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional»⁵, reconociendo implícitamente su error al haber privilegiado la estabilidad de los regímenes autocráticos del norte de África frente a la promoción de la democracia, la comunicación postulaba que la nueva asociación por la democracia y la prosperidad compartida (cuyo estatuto jurídico no se precisa, dando la impresión de que se trata más de un eslogan político o una etiqueta que de un nuevo instrumento concreto de cooperación) «debe basarse en avances concretos» en los ámbitos de «la democracia, los derechos humanos, la justicia social, la buena gobernanza y el Estado de Derecho».

El enfoque de la nueva Asociación «es un **enfoque basado en incentivos** con una mayor diferenciación o enfoque “más por más”: aquellos países que avancen más profunda y rápidamente en las reformas podrán contar con más apoyo de la UE. El apoyo se reasignará o reorientará respecto de aquellos países que se estanquen o retrocedan en los planes acordados de reformas» (principio de diferenciación), y «el compromiso de celebrar elecciones libres, limpias y adecuadamente supervisadas debería ser el requisito de ingreso en la Asociación» (principio de condicionalidad).

⁵ Comunicación COM(2011) 200, de 8 de marzo de 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0200:FIN:es:PDF>.

Los tres ejes de esa Asociación serían:

- Transformación democrática y consolidación de las instituciones, con especial énfasis en las libertades fundamentales, las reformas constitucionales, la reforma del sistema judicial y la lucha contra la corrupción.
- Mayor asociación con los ciudadanos, con un acento específico en el apoyo a la sociedad civil y mejores oportunidades de intercambios y contactos de «persona a persona» con especial atención a los jóvenes.
- Desarrollo económico y crecimiento sostenible e integrador, en especial apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME), a la capacitación y formación profesional, a la mejora de los sistemas de educación y sanidad y al desarrollo de las regiones más pobres.

Ahora bien, estos elementos estaban ya expresamente recogidos en la política europea de vecindad desde sus inicios, y entre los instrumentos que se desgranaban en la segunda parte de la comunicación (pp. 6 a 17) no aparecen más que dos pequeñas novedades: la creación de un mecanismo de vecindad para la sociedad civil y la puesta en marcha de un mecanismo de vecindad europea para la agricultura y el desarrollo rural.

Por otro lado, para hacer frente a los nuevos retos de la región, el Consejo de la UE nombró en julio de 2010 un representante especial para la región del sur del Mediterráneo (el español Bernardino León), cuya principal misión será promover el diálogo político con los países de la región y garantizar la coherencia de la acción de la UE.

En el marco más general de la política europea de vecindad, la comisión y la alta representante publicaron en mayo de 2011 una nueva comunicación que culminaba el proceso de revisión de la PEV puesto en

marcha en junio de 2010. Esta comunicación pretendía dar «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante»⁶. Las líneas estratégicas son las mismas que las de la Comunicación COM(2011) 200, y en realidad mantiene una gran continuidad con respecto al actual marco reglamentario de la PEV.

Con este nuevo enfoque se pretende:

1. «Prestar un mayor apoyo a los socios dedicados a la construcción de una democracia sólida, de tipo duradero» y definida en términos más amplios que en la anterior comunicación, «ya que el derecho de voto va acompañado de la libertad de expresión, de la formación de partidos políticos competidores, de una justicia imparcial a cargo de jueces independientes, de la seguridad proporcionada por unas fuerzas de policía y un ejército responsables, de una función pública competente y no corrupta y de otros derechos humanos y civiles que muchos europeos dan por supuestos, como la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión».
2. «Apoyar un desarrollo económico integrador, de modo que los vecinos de la UE puedan comerciar, invertir y crecer de manera sostenible, reduciendo las desigualdades sociales y regionales, creando puestos de trabajo y proporcionando un nivel de vida más elevado para sus ciudadanos.
3. «Reforzar las dos dimensiones regionales de la política europea de vecindad, a saber, la Asociación oriental y el Mediterráneo meridional respectivamente, [...]».

⁶ Comunicación de la Comisión Europea y la alta representante, COM(2011) 303, de 25 de mayo de 2011, [www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0303/COM_COM\(2011\)0303_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0303/COM_COM(2011)0303_ES.pdf).

En línea con la comunicación COM(2011) 200, la nueva PEV apenas incluye novedades con respecto a los instrumentos utilizados, más allá de la creación de una «Dotación europea para la democracia», de estilo más bien americano, «para ayudar a los partidos políticos, las ONG no registradas y los sindicatos y demás interlocutores sociales», y la puesta en marcha de «Programas piloto de desarrollo regional» como «instrumentos más nuevos de la UE para ayudar a los socios a solucionar los desequilibrios económicos, sociales y regionales; ayudarán a los socios a establecer estructuras y actividades adecuadas para abordar los desafíos regionales», proponiéndose asimismo extender al Mediterráneo los programas de desarrollo institucional integrado puestos en marcha en la Asociación oriental. La dimensión social de la PEV, concretamente en materia de políticas de empleo y diálogo social, sigue prácticamente ausente, pese al creciente énfasis en la creación de empleo (exclusivamente mediante instrumentos «clásicos» como el fomento de las PYME, la liberalización e integración comercial o la cooperación industrial reforzada).

En cualquier caso, las comunicaciones sobre la PEV de 2011 no resuelven la cuestión clave del objetivo final o visión a largo plazo (la *finalité politique*) que subyace en la PEV y de los incentivos que ofrece a los países vecinos para impulsar la convergencia normativa con la UE y las reformas que les exige. En la comunicación fundacional de la PEV de 2003⁷, ese objetivo final se definía así: «Debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la

⁷ Comunicación de la Comisión COM(2003) 104, «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa», de 11 de marzo de 2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0104:FIN:ES:PDF>.

integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades). Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro». Sin embargo, esta oferta de «todo menos las instituciones» se ha diluido en estos cinco años de aplicación concreta de la PEV.

8. La apertura de las negociaciones de las perspectivas financieras 2014-2020

En todo caso, la clave para la evolución futura de la PEV serán los recursos financieros que se les atribuyan en las nuevas perspectivas financieras de la UE para el periodo 2014-2020. El primer paso de esas negociaciones, que deberían concluirse en 2012, fue la propuesta de «Un presupuesto para Europa 2020», presentada por la Comisión Europea el 29 de junio de 2011⁸. En ella se propone la asignación de 16.097 millones de euros para la PEV para el periodo 2014-2020, lo que según los servicios de prensa de la Comisión equivaldría a un incremento del 40 por 100 con respecto a las asignaciones de 11.181 millones para el actual periodo 2007-2013. Sin embargo, conviene recordar que la propuesta de marco presupuestario de la Comisión es tradicionalmente una propuesta de máximos: en su propuesta de presupuesto para 2007-2013 presentada en diciembre de 2004, la Comisión propuso inicialmente un paquete financiero de 15.000 millones de euros para el IEVA, que fue reducido posteriormente en las negociaciones. Incluso si se aceptara tal cual la propuesta de la Comisión, ello equivaldría a una media de

8,6 euros por habitante y año de los países de la vecindad, un avance importante respecto a los seis euros por habitante y año de media del periodo 2010-2014, pero siempre a una distancia sideral de los 223 euros por habitante y año en fondos estructurales recibidos de media en el periodo 2007-2013 por los 12 nuevos Estados miembros de la UE.

II. REPERCUSIONES PARA LA CIUDADANÍA EUROPEA

De la capacidad de la Unión Europea para hacer frente a los retos que plantean sus relaciones con los países de la vecindad dependen:

- La consolidación de la UE como actor global, y en esa medida su capacidad para preservar el «modelo social europeo» en el marco del proceso de globalización influyendo en la definición de un modelo de gobernanza económica global compatible con el mismo; la PEV es el principal instrumento europeo para influir, a través de la extensión del acervo comunitario, en las «reglas de gobernanza mundial».
- La estabilidad en su entorno geográfico inmediato, clave para la propia seguridad europea y que sólo puede conseguirse sobre la base de una «prosperidad compartida», es decir, de un proceso de convergencia real; la inestabilidad en la vecindad sur o este tiene un impacto directo sobre los ciudadanos europeos a través, por un lado, de la intensificación de las presiones migratorias (con las consecuencias que se han visto, por ejemplo, tras el cuestionamiento de la libre circulación en el espacio Schengen, derivado del flujo de inmigrantes libios y tunecinos a Italia) y, por otro, de la importación directa de la

⁸ Comunicación de la Comisión, «Un presupuesto para Europa 2020», COM(2011) 500 final, de 29 de junio de 2011, [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0500/com_com\(2011\)0500_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0500/com_com(2011)0500_es.pdf).

inestabilidad a través de la diáspora sobre todo mediterránea asentada en Europa.

- El estallido de conflictos provocados por la inestabilidad en la vecindad europea o el enconamiento de los conflictos existentes puede tener un coste muy considerable para los Estados europeos, como pone de manifiesto el caso de Libia, el conflicto árabe-israelí (y en particular el coste del apoyo a la autoridad palestina y de la reconstrucción y el mantenimiento de la paz en Líbano tras los ataques israelíes de 2006) o el conflicto entre Georgia y Rusia en Osetia del Sur en 2008.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este contexto, lo que se requiere para conseguir los objetivos de la PEV no es tanto un cambio en los instrumentos y el contenido de la propia PEV como una aplicación consecuente de sus principios y mecanismos y la movilización de recursos suficientes al efecto. Las siguientes recomendaciones ofrecen algunas ideas en esa dirección.

1. *Presupuesto y extensión de los fondos estructurales.* La propuesta de presupuesto para la PEV para 2014-2020 presentada por la Comisión debería ser un punto de partida mínimo y no, como es de suponer, un techo a ajustar a la baja. El marco actual de relaciones entre la UE y los vecinos no permite avanzar en un proceso de convergencia real. Por tanto, se requiere ofrecer a los países de la vecindad, si no un acceso inmediato a los fondos estructurales de la política regional europea como instrumento de cohesión y convergencia, al menos

un marco institucional que permita un acceso gradual a los mismos con un horizonte temporal claro (aunque sea dilatado) y unos criterios de condicionalidad vinculantes (también para la UE)⁹.

2. *Todo menos las instituciones.* Este lema, proclamado una y otra vez como punto de llegada de la PEV, debería hacerse efectivo y no quedar reducido, como hasta ahora, a un mero slogan político sin sustancia. La Unión Europea debería ofrecer a sus países vecinos un marco claro de relaciones graduales en todas sus políticas y programas, incluida la política regional, la política agrícola común y otras). Sólo así podría subsanarse el problema de incentivos para la reforma de que adolece la PEV, que aunque está directamente basada en el modelo de la ampliación, carece del objetivo de la adhesión como premio final por la realización de las reformas y la adopción del acervo comunitario.
3. *Acuerdos de vecindad y estatutos avanzados.* En este marco de clarificación de la oferta de la UE a los países de la vecindad, debería establecerse un marco institucional y convencional bien delimitado que ofreciera una «escala» de «estatutos» de asociación a la UE en función del cumplimiento de criterios predefinidos y objetivos:
 - Acuerdos de asociación como los ya existentes entre la UE y los países asociados mediterráneos y los que se están negociando con Ucrania desde 2007 y Moldavia desde

⁹ Sobre la problemática de la extensión de los Fondos Estructurales a los países de la vecindad, véase Martín, 2009.

enero de 2010 y Azerbaiyán, Armenia y Georgia desde julio de 2010, que prevén la creación de una zona de libre comercio y un marco bilateral de diálogo político y relaciones.

- Política europea de vecindad, con un plan de acción que defina las reformas a realizar y el apoyo que la UE prestará en ese proceso.
 - Estatuto avanzado, con una oferta diferencial con respecto a la PEV en términos de acceso a los mercados, movilidad de personas y asistencia financiera. Este valor añadido no está claro actualmente.
 - Acuerdos de vecindad que establezcan un marco institucional y temporal claro para la plena integración en el espacio económico europeo, la aplicación de las cuatro libertades y la participación en las políticas y programas europeos.
4. *Incorporación selectiva de los países de la vecindad a la Estrategia Europa 2020.* A más corto plazo, un mecanismo concreto para visualizar el compromiso de la UE con la plena integración de los países de la vecindad en el espacio económico europeo es prever la integración parcial y gradual de algunos de ellos —por ejemplo, los que se benefician del Estatuto avanzado—, en algunas de las iniciativas y el proceso de concertación y supervisión multilateral de la Estrategia Europa 2020.
5. *Dimensión regional de la vecindad Sur-UpM.* La Unión para el Mediterráneo ha sido un fracaso en todos los ámbitos: su enfoque en los proyectos, sus prioridades, su formato institucional y su financiación. Por tanto, parece claro que lo que hace

falta es un profundo replanteamiento de la cooperación euromediterránea, de su perímetro, su contenido, su institucionalización y su financiación. A priori, los dos ejes de recuperación del proyecto euromediterráneo que podrían desarrollarse a corto plazo son:

- La recomunitarización del proceso euromediterráneo, es decir, la devolución a la Comisión Europea de la gestión del proceso.
 - La recuperación y la profundización de las estrategias regionales definidas en algunos ámbitos sectoriales (integración de las mujeres en la vida económica y social, transporte, energía, turismo, empleo, cultura y agua).
6. *Instrumentos y evaluación de la PEV*
- *Los planes de acción* deben recoger no sólo una lista de reformas a realizar por los países socios para conformarse al acervo comunitario que refleja básicamente los intereses europeos, como hasta ahora, sino objetivos concretos, plazos y recursos a movilizar (tanto por la UE como por cada país socio) para su aplicación, así como las contraprestaciones concretas que la UE concederá en función de los avances conseguidos (es decir, compromisos mutuos, y no sólo de los países socios). El número de prioridades seleccionadas en cada plan de acción debería reducirse y reflejarse en la programación de la asistencia financiera (PIN), lo que no siempre ha sido el caso hasta ahora.
 - *Los informes de evaluación anuales* deberán reforzar su perfil técnico y tener un carácter menos po-

lítico. Para ello, deberían aplicar una matriz de criterios e indicadores comunes que permita comparar realmente los avances realizados entre países (*benchmarking*), así como respecto a los objetivos programados.

- *Los programas de cooperación transfronteriza*, que pese a que han tardado en arrancar constituyen un mecanismo de participación de autoridades locales y regionales y agentes de la sociedad civil en los recursos y en la gestión de la PEV y el primer instrumento de acción exterior que aplica la metodología de la política regional europea, deberían mantenerse, extenderse y reforzarse.

7. *Resolución de conflictos*. Aunque en la Comunicación COM(2011) 303, «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», se considera prioritario «reforzar la participación de la UE en la solución de los conflictos prolongados», se requiere vincular más estrechamente la aplicación de la PEV con los esfuerzos de la UE en la resolución de conflictos en su vecindad, por ejemplo mediante la aplicación de mecanismos de condicionalidad a las partes que incumplan el Derecho internacional, y no sólo mediante la promoción de medidas de confianza y la cooperación regional.

8. *Dimensión social*. Las causas profundas de las revueltas árabes ponen de manifiesto la necesidad de desarrollar la dimensión social, y específicamente la cooperación en materia de políticas de empleo y de políticas sociales, de los procesos regionales de cooperación con los países de la vecindad (Asociación oriental y Unión para el Mediterráneo) y de la propia PEV¹⁰.

BIBLIOGRAFÍA

- Jaidi, L., y Martín, I. (2010): «Comment faire avancer le Statut Avancé UE-Maroc?», 2.^a ed., 94 pp., *Documents IEMed*, núm. 5, IEMed y Groupement d'études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), Barcelona, http://www.iemed.org/publicacions/DocsIEMed_5.pdf.
- Martín, I. (2009): «Perspectives financières 2014-2020: Quels instruments financiers pour la Méditerranée?», pp. 48-57, en IE-Med, «Europe-Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes», *Monographies méditerranéennes*, núm. 7, Barcelona, 161 pp., <http://www.iemed.org/publicacions/detalls/monografia7/5.pdf>.
- Martín, I. (dir.) (2010): *20+10: 30 propuestas para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea*, Fundación Friedrich Ebert-Casa Mediterráneo, Alicante, España, 192 pp., <http://casa-mediterraneo.es/wp-content/uploads/2010/10/20+10.zip>.

¹⁰ Para un listado de propuestas en este sentido, véase Martín, 2010.

RECOMENDACIONES

Hay un estilo, una manera europea de entender el mundo en tanto que somos de hecho un ejemplo, tal vez el más exitoso, de globalización. Tenemos esa ventaja en experiencia y conocimiento que no estamos valorando ni aprovechando adecuadamente.

El 2010 ha sido el año de la gran prueba. En octubre se ratificaba por Irlanda y Polonia el Tratado de Lisboa, permitiéndose su entrada en vigor y generando la expectativa de que, por fin, la UE tendría más capacidad de acción. Pero la gobernanza europea se ha visto superada por una gestión intergubernamental de la crisis de la deuda. Esta gobernanza ha renunciado a ir más allá de pedir la coordinación macroeconómica e impulsar reformas estructurales en áreas políticas donde precisamente la UE carecía de competencias. Se ponía así de manifiesto la dificultad de desarrollar un proyecto común cuando los esfuerzos se concentraban en el plano nacional y eran asimétricos entre los Estados miembros.

Pensamos que la UE sigue siendo una alternativa real como modelo de globalización y que la respuesta a la crisis pasa por más Europa. Pero más Europa en una concreta dirección, la que busca el avance en el desarrollo económico, la cohesión social a nivel europeo, la sostenibilidad y la democracia. Las siguientes recomendaciones van en este sentido.

- 1. Avanzar sin demora hacia un gobierno económico de la Unión que combine una política de reducción de deuda con el relanzamiento económico.**
 - Lanzamiento de un plan europeo de reactivación económica por el empleo y el crecimiento.
 - Implementación de medidas de estímulo y dinamización de la economía, tanto por parte del BCE (bajadas de tipos y mayor inyección de liquidez en el sistema, junto a políticas de demanda a nivel regional para financiar innovación, infraestructuras y servicios públicos europeos).

RECOMENDACIONES

- Transformación del FEEF y del futuro MEDE en un Tesoro Europeo, con capacidad para emitir eurobonos e intervenir en los mercados.
- Creación de la figura de un «Ministro de Finanzas» de la zona euro.

2. Elaboración de un Pacto Social Europeo al mismo nivel que los Pactos de Estabilidad y Crecimiento.

- Sus objetivos serían desarrollar los pilares básicos de un modelo social europeo y proponer medidas para su financiación.
- Establecimiento de umbrales mínimos a nivel europeo en distintos aspectos de la protección social, como por ejemplo un salario mínimo interprofesional.
- Profundizar en la progresiva armonización social en los tres pilares básicos: pensiones, educación y salud a nivel europeo, en relación con el nivel de convergencia económica que debería irse alcanzando.
- Vincular esta agenda social a la dimensión exterior de la UE, para que la UE defienda un modelo de globalización más democrático y distributivo en línea con los principios que inspiran la UE.

3. Avanzar hacia un sistema fiscal europeo.

- Ampliación del Presupuesto de la Unión: hasta el 2-3 por 100 del PIB regional.
- Complementar de manera progresiva las aportaciones nacionales con un sistema de recursos propios, a partir de nuevas formas de imposición sobre transacciones financieras, beneficios de sociedades europeas o emisiones de gases contaminantes.
- Un sistema de intercambio automático de información a nivel europeo, que ponga así fin al secreto bancario. La Directiva sobre la Fiscalidad del Ahorro revisada sería un gran paso en esta dirección y debería ser aplicada sin excepciones.
- Una armonización de la base fiscal corporativa con un tipo impositivo mínimo.
- Introducción de reglas contables que obliguen a las empresas europeas de todos los sectores económicos a desglosar información contable país por país.

4. Desarrollo de una regulación financiera eficiente.

- Reforzamiento del mandato y poderes del Sistema Europeo de Supervisión Financiera.

RECOMENDACIONES

- Establecimiento de un Fondo de Garantía de Depósitos y de un Sistema de Resolución Bancaria Europeos.
 - Creación de una agencia pública europea de *rating*.
- 5. Creación de mecanismos de reequilibrio entre ciudadanos y consumidores.**
- Establecimiento de mecanismos de corresponsabilidad en la asunción de los riesgos derivados de la actividad económica: procedimiento armonizado a nivel europeo para los casos de insolvencia de persona física.
 - Fortalecimiento de la administración pública a nivel europeo: creación de una oficina europea de reconocimiento transnacional de derechos sociales y de una oficina europea de movilidad encargada de tramitar expedientes administrativos que impliquen a más de una administración pública nacional.
- 6. Reforzamiento de la relación de los ciudadanos y los representantes europeos.**
- Reforma del sistema electoral: retirada de umbrales mínimos.
 - Elección directa del presidente de la Comisión por parte del Parlamento Europeo, en función de los resultados electorales.
 - Creación de oficinas ciudadanas de los miembros del Parlamento para fortalecer la relación entre representados y representantes.
- 7. Reformulación y clarificación del actual marco legislativo migratorio comunitario.**
- Visión de conjunto, que proporcione mayor transparencia y certeza jurídica solucionando la actual fragmentación, falta de coherencia y enfoque parcial.
 - Establecimiento de un mecanismo comunitario realmente eficaz de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación real del acervo Schengen que sustituya al actual mecanismo de naturaleza intergubernamental.
 - Mayor control político y judicial de las agencias. El nuevo modelo de agencias en materia del ELSJ (FRONTEX, Europol, Agencia Europea de Apoyo al Asilo, etc.) debería ser objeto de un mayor escrutinio democrático por el Parlamento Europeo y una estrecha verificación por la Comisión de que sus actividades son plenamente compatibles con las exigencias de los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales.
 - Garantía de protección judicial adecuada a los nacionales de Estados terceros.

RECOMENDACIONES

- 8. Dotar a las decisiones de los órganos europeos de fuerza vinculante en la lucha contra la desigualdad de género.**
 - Garantizar la absoluta igualdad de género en todas las políticas de la UE.
 - Fortalecer la perspectiva de la igualdad sobre la de no discriminación.
 - Introducir la perspectiva no androcéntrica en la configuración de las políticas europeas.
 - Profundizar en la implantación de medidas de protección social.

- 9. Adopción de un VII Programa de Acción en Medio Ambiente.**
 - Priorizar en las nuevas políticas la mayor eficiencia energética y en general en el uso de recursos naturales, en particular del agua, incluyendo una mejor coordinación de las medidas fiscales y de fijación de precios que contribuyan a un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales y del entorno en infraestructuras naturales y construidas.
 - Reducción del 30 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2020, manteniendo el apoyo a la continuación del Protocolo de Kyoto.

- 10. Definición de una visión global y estratégica de la acción exterior de la UE.**
 - Elaboración, por la Comisión y el Consejo de una estrategia clara de acción exterior que sea sometida a los Estados y al Parlamento Europeo.
 - Coordinación efectiva de las políticas de cooperación al desarrollo, evitando duplicidades y aumentando las sinergias. Dar un mayor protagonismo a la Agencia Europea de Cooperación.
 - Creación de una Escuela Diplomática Europea o, como alternativa, el establecimiento de una red de Escuelas Diplomáticas nacionales especializadas cada una en un área concreta.
 - Devolución a la UE del proceso euromediterráneo y encargar a la Comisión la gestión de dicho proceso.

- 11. Mejora de la representación exterior de la UE.**
 - Profundización en las sinergias entre el G20 y las NNUU mediante la conversión del Consejo Económico y Social (ECO-SOC) de la ONU en un órgano de obligada consulta para el G-20 o, alternativamente, mediante la transformación del

RECOMENDACIONES

G-20 en un Consejo de Seguridad de Riesgos Sistémicos para la economía global, con estatus de organismo multilateral.

- Representación propia en la Junta de Gobernadores del FMI, dividida en dos sillas: una que agrupe a los países de la zona euro y otra a los EEMM que no pertenecen al euro.
- Adhesión de la UE a la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales y participación de la Unión en el Comité de Ministros del CdE.

12. Establecer un marco institucional y convencional bien delimitado que ofrezca una «escala» de «estatutos» de asociación a la UE en función del cumplimiento de criterios predefinidos y objetivos (Acuerdos de Asociación, Política Europea de Vecindad, con un Plan de Acción, Estatuto Avanzado, Acuerdos de Vecindad).

- Acceso gradual a los fondos estructurales de la política regional europea para los países de la vecindad, como instrumento de cohesión y convergencia, a partir de unos criterios de condicionalidad vinculantes (también para la UE).
- Ofrecimiento a los países vecinos de un marco claro de relación gradual en todas sus políticas y programas, incluida la Política Regional, la Política Agrícola Común, etcétera.
- Incorporación selectiva de los países de la vecindad a la Estrategia Europa 2020.

13. A corto plazo, realizar una reforma puntual del Tratado de Lisboa que permita desbloquear los cuellos de botella de la gobernanza económica europea. A largo plazo, acometer un proceso de revisión de los Tratados mediante una convención europea y ratificación mediante un referéndum a nivel europeo que sustituya las ratificaciones nacionales. En su formulación actual la UE es un sistema federal incompleto, y por eso inestable.

14. Desarrollar instrumentos de participación social efectiva.

- Puesta en marcha de prácticas como la de los presupuestos participativos a partir de las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y el conocimiento.
- Establecimiento de un registro de asociaciones y mayor transparencia sobre las fuentes de financiación y representatividad de los grupos de interés.
- Facilitar reglamentariamente la puesta en práctica de la iniciativa popular europea.
- Fortalecer el mecanismo de audiencias a las organizaciones de la sociedad civil en las comisiones del Parlamento Europeo.

APÉNDICE BIOGRÁFICO

Nicolás Sartorius. Abogado y periodista de profesión, es vicepresidente ejecutivo de la Fundación Alternativas y director de su Observatorio de Política Exterior española (OPEX). Ex-diputado en el Congreso, es autor de varios ensayos, como «El resurgir del movimiento obrero», «El sindicalismo de nuevo tipo», «Un nuevo proyecto político», «Carta a un escéptico sobre los partidos políticos», «La memoria insumisa: sobre la dictadura de Franco», «El final de la dictadura: La conquista de la libertad en España» y el trabajo colectivo «Una nueva globalización: propuestas para el debate».

Fernando Méndez. Director del e-Democracy Centre e investigador principal en el Centre for Research on Direct Democracy (c2d). Profesor lector en la University of Zurich y el Swiss Federal Institute of Technology at Zurich (ETH). Después de obtener el título de master en la London School of Economics realizó la tesis doctoral en el Instituto Europeo de Florencia. También ha sido investigador y profesor en la University of Geneva e investigador invitado en la University of California at Berkeley (BRIE center).

Ariel Jerez. Profesor de Ciencia Política en el Departamento de Ciencia Política II (UCM) e investigador en el Programa Sociedad Civil Global y Redes Transnacionales del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (PSCGRT-ICEI). Se dedica a la investigación de movimientos sociales, tecnologías de la comunicación y cambio sociopolítico.

Alfredo Ramos. Doctorando en el Departamento de Ciencia Política II en estancia de investigación como becario en el Proyecto Democracia Participativa en la Universidad Federal de Minas Gerais (Brasil) y colaborador en el Observatorio PEOPLES.

Giovanni Allegretti. Investigador en el Núcleo Democracia, Ciudadanía e Direito del Centro de Estudos Sociais (CES) de la Universidad de Coimbra y Coordinador del Observatorio da Participação, Inovação e Poder Local POVOS del mismo centro (OPIPL-POVOS, en breve en reconfiguración transnacional como Observatorio PEOPLES).

Ferran Martínez i Coma. Doctor miembro de Instituto Juan March. Ha sido profesor en el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE) de México D.F., así como el director de proyecto de investigación «México, las Américas y el Mundo». Ha publicado en revistas académicas internacionales como *Electoral Studies* o *Party Politics*. Fue vocal asesor en el Departamento de Análisis y Estudios en el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y asesor en el Departamento de Estudios y Evaluación del Ayuntamiento de Barcelona.

Alfonso Egea de Haro. Doctor miembro del Instituto Juan March. Ha sido investigador en el Internacional Institute for Internacional Integration Studies (Trinity Collage Dublín) y profesor de Ciencia Política en Dublín City University, American University, Syracuse University y Universidad Autónoma de Madrid.

APÉNDICE BIOGRÁFICO

David Chico Zamanillo. Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, becario Robert Schuman del Parlamento Europeo (2001) y Master en Estudios Europeos por el Colegio de Europa (campus de Natolin, 2002-2003). Ganador del Concours René Cassin de Derechos Humanos (2003), trabajó posteriormente para la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) en Praga. Jefe de gabinete de Josep Borrell cuando éste desempeñaba la Presidencia del Parlamento Europeo. También ha trabajado como asesor para Asuntos Europeos e Internacionales de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y de la Secretaría General en la Presidencia del Gobierno.

José Martín y Pérez de Nanclares. Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Salamanca, así como director del Centro de Documentación Europea de la misma universidad. Director de la *Revista General de Derecho Europeo*. Es autor de diversos libros y artículos científicos sobre la UE.

Elisabet Almeda Samaranch. Profesora titular del Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones de la Universidad de Barcelona y directora del Grupo Interuniversitario Copolis. Bienestar, Comunidad y Control Social.

Almudena Moreno Minués. Doctora en Sociología con Mención Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona en 2004 y Profesora Titular de la misma disciplina en la Universidad de Valladolid. Miembro del Grupo Interuniversitario Copolis. Bienestar, Comunidad y Control Social.

Sandra Obiol Francés. Doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona y profesora en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Miembro fundador del Grupo Interuniversitario Copolis. Bienestar, Comunidad y Control Social.

Miguel Ángel García Díaz. Economista. Responsable de Gabinete Económico Confederal de Comisiones Obreras y profesor asociado de economía aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Autor de numerosos artículos

sobre política fiscal y monetaria a nivel nacional y europeo.

Manuel de la Rocha Vázquez. Coordinador del Área de Economía Internacional de la Fundación Alternativas. Licenciado por la UAM y Master en Política Económica por la Universidad de Columbia. Ha trabajado en varios organismos internacionales, como la Comisión Europea, el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial. También ha sido asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Autor de numerosos artículos sobre economía internacional y desarrollo.

Marta Ruiz Carnés. Licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Autónoma de Madrid y post graduada en estudios de Cooperación Internacional por la Universidad Libre de Bruselas. Es actualmente *Senior policy officer* en Eurodad (Red europea de deuda y desarrollo), encargada de fiscalidad y desarrollo. También es miembro del grupo de trabajo intergubernamental International Taskforce for Financial Integrity and Economic Development.

Javier Ramos. Investigador principal en GREDS-Emconet-Grupo de Investigación en Desigualdades en Salud-Employment Conditions Networks. Universitat Pompeu Fabra y profesor visitante en el Electronic Democracy Centre - University of Zurich.

Axel Volkery. Analista político y director del programa de gobernanza medioambiental en el Institute for European Environmental Policy (IEEP). Su trabajo se centra en el amplio contexto estratégico de la política medioambiental europea, incluyendo la transición a una economía más ecológica y la integración sectorial. Con anterioridad trabajó para la Agencia Europea del Medio Ambiente, el Consejo asesor en Medio Ambiente de Alemania y la Free University de Berlin.

David Baldock. Director ejecutivo en el Institute for European Environmental Policy (IEEP). Sus áreas de especialización incluyen la implementación de la normativa medioambiental y la estrategia europea sobre la integración medioambiental. Es miembro del Grupo de alto nivel

APÉNDICE BIOGRÁFICO

sobre la competitividad de la industria automovilística en Europa.

Domingo Jiménez Beltrán. Ingeniero industrial. En la actualidad es ingeniero consultor, asesor del Observatorio de Sostenibilidad en España, vicepresidente de la Fundación Renovables, presidente de la Asociación Retorna, patrono de la Fundación Desarrollo Sostenible y del EEEP, Institute for European Environmental Policy. Ha sido director general de Política Ambiental en España y primer director ejecutivo de la Agencia Europea de Medio Ambiente-Copenhague. Premio Nacional Extraordinario de Medio Ambiente 1997, premio europeo «Twelve Stars for Environment» 2002.

Mercedes Guinea. Licenciada en Derecho y diplomada en Estudios Empresariales por la Universidad de Deusto. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora titular interina de Relaciones Internacionales de la UCM y titular de un Módulo Jean Monnet en la citada Universidad en la actualidad.

José Luis Escario. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y Master en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lovaina. Ha trabajado en la Comisión Europea del Parlamento Europeo y se encuentra en excedencia en la Asesoría Jurídica de Puertos del Estado. Actualmente es coordinador del Área Unión Europea en el Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas.

Ha publicado diversos artículos y libros en asuntos comunitarios y de política exterior y colabora en estos temas con Radio Nacional de España y Radio France Internacional.

Vicente Palacio. Director adjunto del Observatorio de Política Exterior (OPEX), en la Fundación Alternativas, y doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Ha dirigido varios Informes para el grupo Socialista del Congreso, Presidencia de Gobierno y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Fue profesor asociado de Relaciones Internacionales en Syracuse University (EEUU), Visiting Fellow y Visiting Researcher en la Universidad de Harvard (EEUU). Autor de decenas de artículos especializados y colaborador del diario *El País*.

Luis Simón. Investigador posdoctoral en la Vrije Universiteit Brussel y coordinador del panel de seguridad y defensa de la Fundación Alternativas. Es Doctor en Ciencia Política por Royal Holloway (University of London) y Master en Política Europea en el Institute d'Études Politiques de Paris.

Iván Martín. Economista, es investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales. En 2010-2011 ha trabajado como Research Administrator del Colegio de Europa, Campus de Natolin (Varsovia), coordinando un programa de investigación sobre las políticas de vecindad de la Unión Europea. Lista de publicaciones: <http://www.confluences-mediterranee.com/immartin/>.



A finales de 2009 la Unión Europea se estaba enfrentando a una prueba decisiva. Con la aprobación del Tratado de Lisboa nacía una Unión con mayor capacidad de acción colectiva.

Sin embargo, la crisis de la deuda puso pronto a prueba las potencialidades del nuevo sistema institucional y las dificultades no solo para adoptar posiciones comunes sino para coordinar las diferentes estrategias nacionales. Desde entonces, se han sucedido vacilaciones, avances y retrocesos que, en balance, han cuestionado los límites del actual modelo de Lisboa.

En el informe se analiza la actividad de la UE durante 2010 y el primer semestre de 2011, en medio de la crisis más grave desde la II Guerra Mundial. Se subrayan los cambios en los planes y programas producidos por la crisis económica, así como las debilidades estructurales del sistema actual. También se analizan las consecuencias de la actividad de las Instituciones Comunitarias para la Ciudadanía Europea (ampliación de derechos y obligaciones, así como nuevos cauces de participación política) y se definen escenarios futuros y recomendaciones, con el fin de superar la situación actual.

INVESTIGADORES

Elisabet Almeda · Giovanni Allegretti · David Baldock · David Chico · Alfonso Egea · José Luis Escario · Miguel Ángel García · Mercedes Guinea · Ariel Jerez · Domingo Jiménez · José Martín · Iván Martín · Ferran Martínez · Fernando Méndez · Almudena Moreno · Sandra Obiol · Vicente Palacio · Alfredo Ramos · Javier Ramos · Manuel de la Rocha · Marta Ruiz · Nicolás Sartorius · Luis Simón · Axel Volkery